جامعة زيان عاشور -الجلفة-
Zian Achour University of Djelfa
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Faculty of Law and Political Sciences

قسم الحقوق

الضبط الاداري المحلي

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

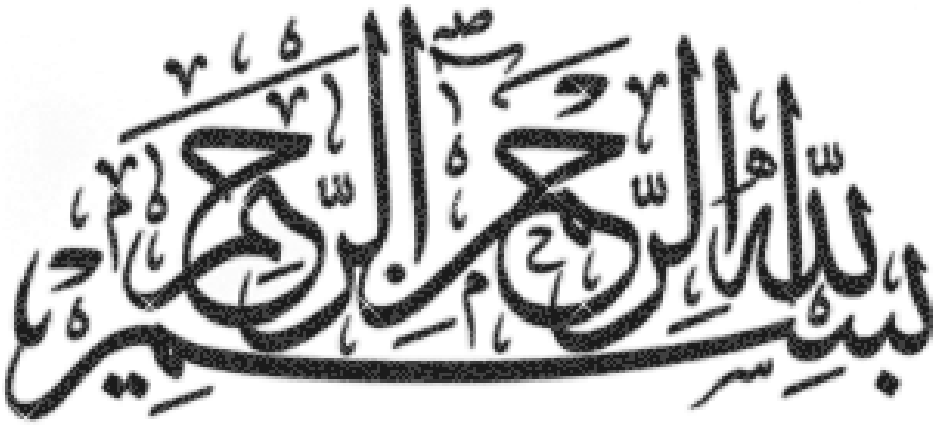
إعداد الطالب :
- بن حمامة آمال
-

إشراف الأستاذ:
-د. ساعد العقون

لجنة المناقشة

-د/أ. حرشاوي علان	رئيسا
-د/أ. ساعد العقون	مقررا
-د/أ. سبع زيان	ممتحنا

الموسم الجامعي 2021/2020


بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان :

الحمد لله الذي أسبغ علي نعمه ظاهرة وباطنه، والشكر لله الذي أمدني بعونه وسهل لي المسير في دروب العلم، والنهل من معينه العذب الصافي الزلال، فبتوفيق من رب العالمين ظهر هذا العمل إلى حيز الوجود، وأرجو من الله العلي القدير أن يكلله بالفائدة والنفع للجميع.

ولا يغيب عن ذهني – وأنا أسطر هذه الكلمات في بداية عملي البحثي– الكثير ممن استحقوا الشكر والتقدير عرفانًا مني بما بذلوه من جهد لإتمام هذه الدراسة فأتقدم بالشكر الجزيل لجميع أساتذتي الذين تعلمت على أيديهم الكثير والكثير، وأخص بالشكر أستاذي المشرف على هذا السيد المحترم جدا : **العقون ساعد** وذلك لتوجيهاته و ملاحظاته التي كان لها أثر واضح في بلورة هذا البحث.

لكم مني جزيل الشكر والعرفان

الإهداء :

أحمده حمدا كثيرا طيبا مباركا على هدايته لما فيه خير للجميع و الذي بعونه عز وجل استطعت بلوغ هذه المرحلة الحاسمة في حياتي .....

إلى الذي زرع في نفسي معنى التواضع والصفاء...الى الذي طعم جسمي وعقلي بالحلال...الى منير دربي ورمزي وافتخاري ... الى حبيب قلبي وفؤادي... ابي (اطال الله في عمره)

الى الينبوع الذي لايمل من العطاء والتي حاكت السعادة بخيوط منسوجة من قلبها تفرح لافراحي وتحزن لاحزاني وتتضرع لله دائما وتدعوه بتوفيقي الغالية امي(اطال الله في عمرها)

الى من يجري حبهم في عروقي ويفرح بذكرهم فؤادي ...إخوتي

الى افراد عائلتي كل باسمه

المقدمة

مقدمة:

تعتبر نظرية الضبط الإداري من أقدم نظريات القانون الإداري وأهمها تبعا لكونها تتمحور حول أهم واجبات الدولة على الإطلاق، بحيث تهدف هذه الوظيفة إلى حماية النظام العام في الدولة واستقرارها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي عن طريق قرارات و أوامر تنفذ كرها و قسرا على المخاطبين بها.

و تطور هذه الوظيفة مرتبط ارتباطا وثيقا بتطور الدولة و دورها في الحياة اليومية للمجتمع الذي تنظمه، إذ تزداد أهمية وظيفة الضبط الإداري بازدياد تدخل الدولة في تسيير شؤون الأفراد، و بالرجوع إلى التطور التاريخي لوظيفة الضبط الإداري نجد أنها كانت مرتبطة إلى حد بعيد بسلطة الحكم في ظل الدولة القديمة، فلم يكن الفكر السياسي آنذاك قد أستوعب فكرة الفصل بين الدولة و المجتمع، حيث كان الحكم فيتلك الفترة يهدف إلى حماية النظام القائم بما يحقق أهدافه و غاياته، و قد استمر هذا الخلط لفترات مختلف. من تاريخ الدولة انطلاقا من نظام المدينة اليونانية أين عرف لفظ الضبط على اعتبار أنه مرادف لدستور الدولة، ثم مرادفا لإدارة الدولة و الحكومة فيما بعد .

غير أنه مع بداية التاريخ المعاصر و ظهور الفكر الديمقراطي، انفصلت فكرة الضبط عن الحكم. و طرأت تغيرات جوهرية على هذه الفكرة تبعا للتغيرات التي أصابت فكرة الدولة و الحكم، أين أصبحت حقوق الإنسان و حرياته العامة هي الأساس الذي يرتكز عليه النظام السياسي و القانوني لأي دولة، و من ثم أصبحت الدولة الحديثة تسعى من خلال قوانينها إلى فرض احترام الحقوق و الحريات العامة للأفراد، و ضمان حرية ممارسة هذه الحقوق و الحريات .

و في ظل هذه الأفكار الجديدة، وضعت حدود و ضوابط على ممارسة سلطة الضبط سواء كان في الظروف العادية أو الاستثنائيّة، و ذلك منعا لتعسف هيئات الضبط، و حماية للحقوق و الحريات الأساسية، بحيث يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحريات بأساليب متفاوتة لا تؤدي إلى إهدارها في سبيل تحقيق مصلحة عامة أو حماية النظام العام.

و ترتيبا على الارتباط الوثيق بين سلطات الضبط الإداري، و حرية ممارسة الحقوق العامة، كانت هذه السلطات أمام مصلحتين متعارضتين، فالقانون قد وضع لها أهدافا محددة تتمثل في الحفاظ على النظام العام بعناصره المتمثلة في تحقيق الأمن العام، و الصحة و السكينة، و الآداب العامة، و الواقع يبين أن تحقيق الأمن لا يتأتى إلا بمنع الأفراد من ممارسة بعض الحريات التي قد تنطوي على تصرفات من شأنها الإخلال بالنظام العام، تطبيقا للمبدأ العام القائل: "حرية الفرد تنتهي عند بداية حرية الآخرين" ، و في ذلك تقييد واضح لحرية الأفراد التي تعتبر أساس النظام العام، إذ أن الحرية لا تمارس إلا في جو من الأمان و الاستقرار، و هذا ما يجعل سلطات الضبط الإداري أمام أمرين متناقضين، هل تحمي النظام العام و الاستقرار في المجتمع بتقييد الحريات؟ أم توفر الأمن و الاستقرار من أجل خلق جو ملائم لممارسة الحريات.

فإذا كانت الحرية تعني ضمان حق الاختيار للفرد، و النظام العام يعني منع كل فرد من ممارسة تصرفات _كان يعتقد أنه من حقه ممارستها _ هذه الأخيرة في حال وقوعها من شأنها إحداث إخلال واضح بالنظام العام، و من ثم فإن هذه المعادلة تفرض على سلطات الضبط الإداري أمرين متلازمين إذ يجب عليها:

-الحفاظ على النظام العام، و إجبار الأفراد على احترامه و منع كل مظهر من مظاهر الإخلال به، و ذلك باستخدام جميع الوسائل المتاحة قانونا.

في مقابل ذلك سلطات الضبط الإداري ملزمة باحترام مبدأ المشروعية ، ففي حالة إساءة استخدامها للوسائل التي صرح بها القانون تكون قد أخلت بأمن المواطنين و استقرارهم، و بذلك ينتفي أحد أهم عناصر النظام العام، بحيث أن انحراف سلطات الضبط الإداري عن أهدافها من شأنه خلق الرعب وسط المواطنين.

أهمية الموضوع :

و من هنا لا يخفى على ذي بصيرة أهمية موضوع الضبط الإداري المحلي من جهة و مدى تأثيره على الحريات العامة من جهة أخرى، إذ ترجع أهمية الموضوع إلى مدى أهمية الوظيفة التي يتناولها، إذ أنها تقوم على أكثر الأمور أهمية في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة، و من ثم حماية كيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي فتتولى حماية المجتمع و صيانته من جميع ما يهدد أمنه و طمأنينته، و سكينته و صحته عن طريق القرارات و الأوامر التي تصدرها و تنفذها قسرا _متى دعت الضرورة لذلك_ على ذوي الشأن، و قد ازدادت أهمية الموضوع بازدياد تدخل الدولة في أوجه النشاط الفردي، لاسيما و أن المجتمع المعاصر لم يعد يؤمن بالأفكار الفلسفية التي سادت خلال القرن الثامن عشر و التي كانت تترك النشاط الفردي على إطلاقه، و كان دور الدولة مقتصرا على ضمان الحد الضروري و اللازم لتمتع الأفراد بحقوقهم و حرياتهم المشروعة، فبعد أن ثبت أن النشاط الفردي غير قادر على تحقيق المصالح الجماعية، اتجهت الدول المعاصرة إلى التدخل لتنظيم الحقوق و الحريات الفردية و تحديد وسائل ممارستها و أهدافها بما يضمن تحقيق المصالح الجماعية، و تحقيق التنمية و الازدهار الذي لا يتسنى للدولة تحقيقه إلا من خلال تحقيق النظام العام، و في مقابل ذلك حماية الحقوق و الحريات العامة، فان تمكنت الدولة من ذلك تكون قد كرست الثقة بين المجتمع و إدارته، و هو ما تسعى إليه كل الدول.

الإشكالية :

ولما كان الضبط الإداري نابع من إرادة الأفراد في تنظيم أنفسهم، و تنظيم حياتهم اليومية بما يضمن حقوقهم و يصون حرياتهم، فالضبط لا يسلب الفرد حريته إنما ينظم ممارستها بالقدر الذي يمكن الآخرين من ممارسة حرياتهم، فإن تعدى أحد الأفراد من خلال نشاطاته على حريات الآخرين و حقوقهم، وجب على الإدارة وقف هذا التعدي عن طريق إجراءات و تدابير ضبطية

سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية أو استخدام سلطة التنفيذ الجبري، في الحدود التي يقررها القانون.

و تأسيسا على ما تقدم فإن الضبط الإداري يعتبر نوع من الملائمة بين مطالب الحرية و متطلبات حفظ النظام العام، و من ثم فقد حددت وظيفة الضبط الإداري في اتخاذ الإجراءات الضرورية لصيانة النظام العام بهدف الوقاية من المخاطر التي تهدد المجتمع في أمنه و صحته و سكينته.

قد أثارت الإشكالية التالية حول مدى قدرة سلطات الضبط الإداري المحلي على تحقيق التوازن بين متطلبات النظام العام و حماية الحقوق و الحريات العامة؟

أسباب اختيار الموضوع :

فتتمثل الأسباب الذاتية أساسا في رغبتنا الذاتية في البحث و التعمق في مجال القانون العام بصفة عامة و القانون الإداريّ بصفة خاصة و من ثم كان اختيارنا لموضوع الضبط الإداري المحلي.
في حين تعود الأسباب الموضوعية لمدى أهمية موضوع الضبط الإداري المحلي لاسيما في ظل التنظيم الإداريّ المحلي، و دوره في الحياة اليومية للأفراد و ما نشهده من انعدام الثقة بين المواطن و إدارته المحلية، هذا ما دفعنا للبحث في مدى قدرة الإدارة المحلية على تحقيق التوافق بين متطلبات الحفاظ على النظام العام و حماية الحقوق و الحريات العامة و من ثم تكريس ثقة المواطن بالإدارة.

منهج الدراسة :

-المنهج الوصفي من اجل توضيح مفهوم الضبط الإداري، وسائله، سلطاته و حدوده.

-المنهج التحليلي تناولناه قصد تحليل مختلف النصوص القانونية و الآراء و الأفكار الفقهية و الأحكام القضائية المتعلقة بموضوع الدراسة.

صعوبات الدراسة :

و من خلال دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا صعوبات، لاسيما و أن معظم المراجع و الدراسات السابقة لهذا الموضوع _و إن كانت من جوانب مختلفة _ تتشابه من حيث المفردات و المحتوى، هو ما شكل لنا صعوبة في استعمالها، إضافة إلى ضيق الوقت بحيث يصعب التعمق في هكذا مواضيع بشكل جيد في وقت محدود.

خطة البحث :

وقسمت خطة البحث إلى مقدمة و فصلين ، الفصل الأول بعنوان : نظرية الضبط الإداري المحلي وقنا بتقسيمه إلى مبحثين الأول فتحدثنا فيه على ماهية الضبط الإداري المحلي و المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي و وسائله ، و الفصل الثاني فكان بعنوان :حدود سلطات الضبط الإداري المحلي المبحث الأول كان بعنوان : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية و تناولنا في الفصل الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية ثم ختمنا بخاتمة .

الفصل الأول:

نظرية الضبط الإداري المحلي

تمهيد :

من حق الفرد أن يتمتع بالحرية، و هذا الحق تكفله مختلف المواثيق الدولية و القوانين الداخلية، لكن في مقابل فان هذه الحرية ليست مطلقة، بحيث تقيد بمجموعة من الضوابط تقرها القوانين و الأنظمة بغرض منع الحرية من التحول إلى فوضى و الإبقاء عليها في إطار السلوكات الحضارية، و هو ما يصطلح عليه بالضبط الإداري، بحيث يحق للسلطات الإدارية تقييد نشاط الأفراد من خلال فرض قيود و ضوابط على ممارستهم لحرياتهم و نشاطاتهم بهدف الحفاظ على النظام العام.

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري المحلي

إن فكرة الضبط الإداري فكرة قديمة مرتبطة بوجود الدولة، بحيث لا يمكن لأي دولة أن تستغني عن وظيفة الضبط الإداري على اختلاف نظامها السياسي و تركيبة مجتمعها فكل دولة تسعى بشكل أو بأخر إلى الحفاظ على نظامها العام و على استقرارها، و لتوضيح فكرة الضبط الإداري يجب البحث في مختلف التعريفات التي تناولت هذه الفكرة، و تبيان خصائصها و أهدافها إضافة إلى سلطاتها و الوسائل التي تعتمد عليها على المستوى المحلي.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري المحلي

يقتضي تحديد مفهوم الضبط الإداري المحلي، التعرض لتعريفه و تبيان خصائصه و أهدافه و هذا ما سنتناوله من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري المحلي

أولا: التعريف اللغوي للضبط الإداري

الضبط هو الإحكام و الإتقان و إصلاح الخلل و تصحيحه، و يشمل بهذا المعنى جميع جوانب الحياة الاجتماعية و العلمية القانونية، كما يعني أيضا العودة بالأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها، و ذلك بعد خلل أو اضطراب أصابها منحرفا بها عن حكم هذا القانون[1].

كما يعني الضبط دقة التحديد و يعني ايضا التدوين الكتابي لمعالم أو معلومات قابلة للتبدد و الزوال في حال تركها دون تسجيل، و هو ما يقابله من الناحية القانونية ضبط الواقعة أي تحرير محضر بشأنها[2].

[1]– عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر ، 2008 ، ص78.

[2]–سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر العاصمة،الدفعة17،2008–2009، ص12.

ثانيا:التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري المحلي

يقصد بالضبط الإداري اصطلاحا، التنظيم بهدف المحافظة على أمن و سلامة المجتمع، و من هذا المنطلق تجدر الإشارة إلى التعريفين القانوني و الفقهي للضبط الإداري على السواء.

1_التعريف التشريعي للضبط الإداري المحلي

المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا معينا للضبط الإداري، بحيث اقتصر على ذكر أهداف و عناصر النظام العام، إذ خول دستور 1996 [1] لرئيس الجمهورية ممارسة نظام الضبط و الحفاظ على أسس الدولة و سلامتها باللجوء إلى كافة التدابير و الوسائل الكفيلة بإبعاد أي تهديد أو خطر من شأنه ضرب الاستقرار الوطني، كما حمل قانون الولاية رقم 12-07[2] الوالي مسؤولية الحفاظ على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية، كما أن القانون 11-10[3] المتضمن قانون البلدية خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات باعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي، بحيث نصت المادة 94 من القانون السالف الذكر، على تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات في إطار احترام حقوق و حريات المواطنين.

2_التعريف الفقهي للضبط الإداري المحلي

لقد أعطى الفقه عدة تعريفات للضبط الإداري، فقد عرفه الفقيه جون ريفيرو بأنه:"مجموعة التدخلات التي تقوم بها الإدارة بهدف فرض حرية نشاط الأفراد للانضباط المطلوب للعيش في المجتمع في إطار محدد من المشرع "[4].

---

[1]-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم96-438، المؤرخ في 7ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76،والمعدل بموجب القانون رقم 16-01المؤرخ في 06مارس2016،الجريدة الرسمية رقم14، المؤرخة في 7مارس2016.

[2]-قانون رقم12-07،مؤرخ في21فيفري 2012،متعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية12، المؤرخة في29 فبراسير2012.

[3]-قانون رقم11-10 مؤرخ في 22جوان2011، متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم37، المؤرخة في 03جويلية2011.

[4]-طاهري حسين، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط1، دار الخلدونية، الجزائر،2007، ص71.

و عرفه الفقيه الفرنسي موريس موريو بأنه:"عبارة عن تدخل الإدارة لفرض النظام العام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة[1].

أما الفقيه أندري لوبارد فقد عرفه على أنه:"مظهر عمل للإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد و حماية النظام العام" بينما عرفه الأستاذ فالين بأنه:"مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من اجل المحافظة على النظام العام "[2].

و كذلك الحال بالنسبة للفقه العربي فهو بدوره لم يعطي تعريفا محددا للضبط الإداري فنجد الدكتور محمد الطماوي يعرفه انه:"حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيودا تمس بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".

و من خلال التعريفات السابقة نجدها قد ارتكزت على معيارين في تحديد معنى الضبط الإداري، معيار عضوي و أخر موضوعي.

أ_**المعيار العضوي**:و يتمثل في مجموع الأجهزة و الهيئات التي تقوم بتصرفات و إجراءات بهدف حماية النظام العام.

ب_**المعيار الموضوعي**: حسب هذا المعيار فإن الضبط الإداري هو مجموعة من الإجراءات و التدابير التي تقوم به السلطة العامة من أجل المحافظة على النظام العام ، أو هو تلك الأعمال الضبطية التي تقوم بها السلطات العامة لضمان الاستقرار و من ثم فإن هذا المعيار يعتمد بالأساس على مظاهر النشاط.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري المحلي

للضبط الإداري مجموعة من الخصائص تميزه عن باقي نشاطات الإدارة يمكن حصرها في النقاط التالية:

[1]–حمدي لقبيلات، القانون الإداري" ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1،دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص215.

[2]–حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص215.

أولا: الصفة الانفرادية

في جميع الأحوال فإن الضبط الإداري المحلي هو إجراء تقوم به الإدارة المحلية بمفردها دون حاجة إلى توافق إرادتها بإرادة الأفراد، بحيث أنه من صميم اختصاصها إصدار أوامر أو قرارات إدارية سواء أكانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية، و التي تهدف من خلالها إلى المحافظة على النظام العام[1]، و من هذا المنطلق فإن سلطات الضبط الإداري لا يمكنها أن تسلك طريق التعاقد في مجال الضبط الإداري، على خلاف الأنشطة الأخرى المتبعة في تسيير المرافق العمومية، أين يكون لإرادة الأفراد دور في تحقيق النشاط الإداري لآثاره.

ثانيا: الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري المحلي بطابعه الوقائي، أي درأ الأخطار و الوقاية منها قبل وقوعها و يتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري الذي يقوم على تنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام على المستوى المحلي[2].

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

ثالثا: الصفة التقديرية

حيث أن الإدارة المحلية تتمتع بالسلطة التقديرية الواسعة في اتخاذ الإجراءات و التدابير الضبطية، لأنها حرة في اختيار الوسائل التي من شأنها تحقيق أغراض الضبط الإداري، كما أنها ليست ملزمة بتسبيب قراراتها، فإذا ما قررت أن نشاطا فرديا معينا سيتسبب في خطر أو أخطار معينة كان عليها التدخل و منع وقوع هذا الخطر، و يكون هذا التدخل إما عن طريق الامتناع عن

[1]–شيرين شريفي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، تحت إشراف الأستاذ الدكتور مولود ديدان، القانون الإداري(سلسلة مباحث في القانون)، دار بلقيس للنشر،الجزائر،2014،ص17.

[2]–عمار بوضياف، مرجع سابق، ص482.

منح رخصة، أو سحب الرخصة في حالة وجودها [1]،و مثال ذلك عدم منح رخصة لتنظيم مظاهرة، أو سحب رخصة السياقة.

الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري المحلي

يمكن استخلاص أهم هدف للضبط الإداري من خلال التعاريف السابقة و يتعلق الأمر بحماية النظام العام أساسا.

و للنظام العام مدلولين: مدلول مادي و مدلول أخلاقي.

المدلول المادي: و ينصب على النظام المادي الملموس، الذي يعتبر حالة واقعية ضد الفوضى بالمعنى المادي[2].

المدلول الأخلاقي: و هذا المدلول يشمل المدلولين المادي و الأخلاقي معا إذ يعتبر النظام العام مفهوم عام و مبهم، و لا يقتصر على الحفاظ على النظام المادي في الحياة اليومية، بل يتعداه إلى المحافظة على النظام الأخلاقي، و النظام العام هو فكرة مرنة و قابلة للتطور باختلاف الزمان و المكان، بحيث لا يمكن اليوم تناول الضبط الإداري من خلال أهدافه التقليدية المتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة، و السكينة العامة بل لابد من مسايرة التطور الحاصل و تناول الأهداف الحديثة التي جاءت بها التطورات الحاصلة في المجتمعات المعاصرة، و عليه يمكن تقسيم أهداف الضبط الإداري إلى أهداف تقليدية و أهداف حديثة[3].

أولا: الأهداف التقليدية للضبط الإداري المحلي

1_الأمن العام:

المقصود بالأمن العام هو اطمئنان الأفراد على أنفسهم و أموالهم،و ذلك عن طريق الحيلولة دون وقوع الحوادث، التي قد تشكل تهديدا للأشخاص و الممتلكات، في أماكن إقامتهم أو الأماكن العامة.

---

[1]– عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 483.

[2]–حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص225.

[3]–مرجع نفسه، ص226.

و عليه فإنه يتوجب على هيئات الضبط الإداري منع الحوادث التي تهدد الأمن العام أيا كان مصدر هذه الحوادث [1]، إما الإنسان (مثل ارتكاب الجرائم...الخ) أو الحيوان (الحيوانات المتشردة أو المفترسة) أو الأشياء (مثل انهيار المباني) أو الطبيعية (كالزلازل و الفيضانات...الخ)[2].

2_الصحة العامة:

يقصد بالصحة العامة حماية صحة الأفراد من أيخطر من شأنه أن يضر بها سواء كانت أمراضا أو أوبئة،بحيث تلتزم الإدارة بتطعيم الأفراد من الأمراض المعدية، و اتخاذ جميع الإجراءات التي تمنع انتشارها، كما تلتزم بالإشراف على توفير المياه الصالحة للشرب، و مراقبة صلاحية الأغذية للاستهلاك البشري و مراقبة مدى التزام المحلات التجارية بالشروط الصحية. و مما لا شك فيه أن وظيفة الدولة في مجال الصحة العامة قد اتسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث، و الانتشار الواسع لاستعمال المواد الكيماوية في الصناعة و الفلاحة و تأثير ذلك على صحة الأفراد[3].

3_السكينة العامة:

يقصد بالسكينة العامة منع جميع مظاهر الإزعاج و المضايقات، التي تتجاوز المظاهر العادية للحياة الجماعية، و يعرفها بعض الفقهاء بأنها عنصر النظام العام الذي يكفل اختفاء كل من النزاعات و المشاجرات المصحوبة بهيجان في الشوارع، و الضوضاء و التجمعات الليلية التي تؤثر على راحة السكان.

فيقع على عاتق سلطات الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة عن الإنسان أو المصانع أو المؤسسات المختلفة، أو من الأشغال العامة، و قد أجاز القضاء،

[1]–محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية،2000، ص262.

[2]–محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص263.

[3]–علاء الدين عشي،مدخل القانون الإداري" النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،2010، ص38–39.

لسلطات الضبط الإداري الحق في إصدار قرارات عامة تمنع بعض السلوكات و من ذلك منع استعمال أبواق السيارات ليلا على سبيل المثال.. الخ.

و مما ينبغي ملاحظته، أن حفظ النظام العام، و منع الاضطرابات لم يعد محصورا في تلك العناصر التقليدية، فقد أدى تطور ظروف المجتمعات الحديثة و تنوع نشاط الدولة و اتساع مجالاته[1] _كما أسلفنا_ إلى الكشف عن عدم كفاية العناصر التقليدية للنظام العام، و أن هناك عناصر جديدة يشملها قد أدخلت عليه.

ثانيا: الأهداف الحديثة للضبط الإداري المحلي

1_المحافظة على الأخلاق و الآداب العامة:

لقد كان القضاء الإداري الفرنسي يقصر أغراض الضبط الإداري و أهدافه على العناصر الثلاثة السابقة للنظام العام، إلا أنه أضاف لاحقا عنصر الأخلاق و الآداب العامة عندما قضى مجلس الدولة الفرنسي بحق سلطات الضبط الإداري _في بعض الحالات في إطار حماية الأخلاق و الآداب العامة _ على منع عرض الأفلام السينمائية التي يسبب عرضها في حدوث اضطرابات جسمية في النظام العام، بسبب صفتها غير الأخلاقية[2].

غير أن الأخلاق و الآداب العامة التي تتدخل سلطات الضبط الإداري لحمايتها يجب أن تتصف بالعمومية، شأنها في ذلك شأن العناصر التقليدية للنظام العام، أما إذا كانت الأفعال التي تشكل إخلالا بالأخلاق و الآداب العامة تمس بمصالح و أخلاق أفراد معينين بذواتهم، فإن وضع هذه الأعمال لا يدخل ضمن اختصاصات سلطات الضبط الإداري، و إنما تشكل جريمة عادية تخضع لاختصاص المحاكم العادية[3].

و على هذا الأساس يبقى خارجا عن نطاق الضبط الإداري حماية بعض المبادئ الأساسية و الاتجاهات المذهبية التي ليست لها صلة بالقيم الأساسية للمجتمع، و لا ينفي التقاعس في

---

[1]– عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص158.

[2]–نواف كنعان ، مرجع سابق، ص286–287.

[3]– المرجع نفسه، ص288.

حمايتها إلى هدم كيان و وجود الجماعة، فإذا ما حدث هذا فإنه يعد انحراف في استخدام سلطات الضبط الإداري.

و عليه فإن النظام العام الذي تتولى سلطات الضبط صيانته يقتصر على النظام المادي الخارجي الملموس، فلا يدخل في نطاق الضبط صيانة النظام العام المعنوي أو الروحي أو الأدبي، و كل ما يتصل بالعقائد و الأفكار و المشاعر، حتى و لو كانت هذه المسائل ضارة بالنظام الاجتماعي، و ذلك ما لم تقترن الحالة المعنوية أو الروحية بأفعال مادية خارجية من شأنها أن تصبح سببا من أسباب الاضطراب و المساس بالنظام العام المادي.

و يترتب على ذلك أن الخروج على الآداب العامة لا يسمح بتدخل سلطات الضبط إلا إذا هدد هذا الخروج النظام العامة[1].

2_حماية النظام العام الجمالي:

من الأهداف الحديثة للضبط الإداري حماية النظام العام الجمالي أو الرونقي و تعود أصول هذه الفكرة إلى الفقه الفرنسي، حيث أثار إشكالية مدى اعتبار المحافظة على جمال المدن و رونقها من النظام العام، و من ثم تخويل سلطات الضبط الإداري التدخل لحمايته و المحافظة عليه، هذا قبل أن تطرح المشكلة عمليا أمام مج لس الدولة الفرنسي سنة 1920 بحيث قضى بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل من أجل المحافظة على جمال الرونق العام إلا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة [2]، غير أن مجلس الدولة لم يثبت على رأيه هذا وتراجع عنه سنه 1936 من خلال حكمه الصادر في قضية "إتحاد نقابات مطابع باريس" و اعتبر أن حماية رونق و جمال المدينة من مهام سلطات الضبط الإداري، فقد أصدر مدير ضبط "السين" لائحة ضبط تمنع رمي و توزيع المطبوعات على الناس في الطريق لأنه و بعد تفحصها

[1]– سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري،منشأة المعارف، الإسكندرية،2009، ص503.

[2]–عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص206.

يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة فطعن إتحاد نقابة المطابع في هذه اللائحة بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري[1].

و نجد أن المشرع الجزائري قد سار على هذا النهج، و كلف هيئة الضبط الإداري بالمحافظة على الطابع الجمالي للمدينة، و هو ما نلاحظه من خلال القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية لاسيما المادة 94 منه.

3_حماية النظام العام السياسي و الاقتصادي:

و هو من احدث الأهداف التي يسعى الضبط الإداري الى تحقيقها

أ_حماية النظام العام السياسي:

يمكن للإدارة العامة التدخل في أعمال السلطة السياسية بمقتضى ما منحها القانون من سلطات و امتيازات لتحقيق أهداف سياسية، بحيث منحها وسائل فعالة تستعملها في حالة تعرض الدولة لاعتداء داخلي أو خارجي، فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة فالنظام العام يتأثر بالمظاهر السياسية و يتلون باللون السياسي الذي يقرره الدستور في الدولة، و التي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة[2]، أو بعبارة أخرى هو ذلك النظام الذي تعمل الدولة على إقامته و فرضه، ليس بهدف حماية الأفراد و ممتلكاتهم، إنما لحماية كيان الدولة، و يتضح ذلك جليا من خلال ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات و تدابير من شأنها تقييد الحقوق و الحريات العامة في إطار ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية[3]، قد تناول المشرع الجزائري هذه التدابير في المواد من 91 إلى 96 من دستور 1989، و في المواد من 91 إلى 96 من دستور 1996.

ب_ حماية النظام العام الاقتصادي:

بازدياد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، اتسع نطاق النظام العام ليشمل الجانب الاقتصادي، نتيجة لما أفرزه ضغط الظروف الاقتصادية و الاجتماعية، حيث تولدت ضرورة تدخل

[1]-سكوح رضوان، مرجع سابق، ص24.

[2]-مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء،الدفعة 18،الجزائر العاصمة،2007-2008، ص23.

[3]- المرجع نفسه، ص23.

الدولة لتنظيم الموضوعات و العلاقات الاقتصادية، و بذلك برز ما يعرف بالقانون الاقتصادي، فأصبحت الدولة تتولى تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية، و تبعا لهذا التطور بدأت فكرة النظام العام الاقتصادي تظهر إلى الوجود، و تتمثل هذه الفكرة

بالأساس في تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية، و تدابير الاقتصاد الخاص بالأزمات، و تدابير التموين، و حماية بعض المرافق الاقتصادية، و حماية الأموال و إشباع الحاجيات الضرورية و الملحة، و توفير المواد الغذائية الضرورية، لأنه في حالة عدم إشباع حاجيات الأفراد فإن ذلك يشكل مصدرا من مصادر الاضطراب و تهديد الاستقرار، إذ لا تقل خطورته عن خطورة التهديد الخارجي، و في مجال بعض الأعمال الخاصة التي يمكن للإدارة التدخل للحد من نشاطها، مت مراعاة. ضوابط احترام الحقوق و الحريات العامة[1].

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري المحلي و تمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة

لما كان الضبط الإداري عبارة عن مجموعة من الإجراءات و التدابير التي تتخذها السلطة المختصة (الإدارة) و يترتب عنها المساس بحرية الأفراد، فان هذه التدابير تختلف من حيث نطاقها، و هو ما تتناوله في الفروع التالية:

الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري المحلي

ميز الفقه المقارن بين نوعين من أنواع الضبط الإداري، و هذا التقسيم ارتكز أساسا على مجال و نطاق الإجراءات الضبطية التي تتخذها السلطة الإدارية.

أولا: الضبط الإداري العام

يقصد بالضبط الإداري العام ذلك النشاط الذي تقوم به السلطات الإدارية المختصة بغرض المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة).

[1]–مسعود رحيش، مرجع سابق، ص23.

و تتخذ السلطات المختصة الإجراءات و التدابير اللازمة من اجل الحفاظ على النظام العام و الوقاية من أي خطر يهدد هذا النظام، سواء من ناحية الأمن العام أو سكينة المواطنين و راحتهم و طمأنينتهم، و الوقاية ايضا من كل مساس بالصحة العامة، هذه هي المحاور الثلاث التي تعمل وفقها سلطات الضبط الإداري[1].

و نجد الدكتور عمار بوضياف يعرف الضبط الإداري العام على أنه: "النظام القانوني العام للبوليس الإداري، أي مجموعة السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام و صحة عامة و سكينة عامة[2].

و عليه فإن الضبط الإداري العام هو مجموعة الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية بهدف ممارستها بصورة عامة و في كل المجالات، و على جميع الأنشطة للحفاظ على النظام العام من أمن عام و صحة عامة و سكينة عامة.

ثانيا: الضبط الإداري الخاص

قصد بالضبط الإداري الخاص، حماية النظام العام بصورة معينة من جانب معين من أنواع النشاط الإداري، أو حماية غرض أخر، غير الأغراض الثلاث للضبط الإداري المتمثلة في الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة.

فأما بالنسبة للضبط الإداري الخاص بالمكان فإنه يهدف إلى حماية النظام العام في مكان محدد أو أمكنة محددة، بحيث تتولى سلطة إدارية معينة مهام سلطة الضبط الإداري في هذه الأماكن.

أما بالنسبة للضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة، فإنه يقصد به تنظيم أوجه معينة من نشاط معين عن طريق تشريعات خاصة، و فيما يتعلق بالأغراض الأخرى فانه يستهدف أغراضا تختلف عن الأغراض التقليدية المعروفة للضبط الإداري العام[3].

[1]– رحيش مسعود،مرجع سابق، ص9.

[2]–عمار بوضياف،مرجع سابق، ص485.

[3]–رضوان سكوح، مرجع سابق، ص9–10.

و هناك من يرى أن للبوليس الإداري الخاص معنيين:

المعنى الأول: و يتعلق بنشاطات الشرطة الإدارية، المشابهة لتلك النشاطات التي تقوم بها الشرطة العامة، بينما تخضع لنظام قانوني خاص.

المعنى الثاني: و المقصود به هو شرطة تنصب مهامها على ما هو ليس من اختصاص الشرطة العامة.

إذن فالضبط الإداري الخاص هو مجموعة من الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية التي تمارسها في نشاط أو مجال معين و محدد من أنواع نشاطات الأفراد، و ذلك إما يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته.

و مما لا شك فيه أن فكرة الضبط الإداري متشابهة و متداخلة إلى حد ما مع بعض الأساليب التنظيمية الأخرى في الدولة، مما يجعل الفصل بين إجراءات الضبط الإداري و بعض الإجراءات الأخرى كالإجراءات القضائية مثلا محل غموض، و من اجل إزالة هذا الغموض نتناول من خلال هذه الفروع تمييز الضبط الإداري عن غيره من الأنظمة.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

لما كان الضبط الإداري _بمفهومه السابق_ يعني مجموع الإجراءات و القرارات و الأوامر التي تتخذها سلطات الضبط الإداري من اجل صيانة النظام العام في المجتمع و حمايته.

فاز الضبط القضائي _في مقابل ذلك _ يعني مجموعة الإجراءات و التدابير التي تتخذها سلطات الضبط القضائي منذ وقوع الجريمة إلى غاية صدور حكم نهائي بشأنها، بما في ذلك التحري عن الجريمة بعد حدوثها بغية القبض على مرتكبها، و جمع الأدلة، إقامة الدعوى لمحاكمة المتهم، و إنزال العقوبة على من تثبت إدانته، و هذا المعنى الذي بيناه في الضبط القضائي هو ما استقرت عليه مختلف التشريعات المقارنة[1].

[1]–نواف كنعان، مرجع سابق، ص268.

من ثم فان الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام، و أن هذا الهدف يتحقق بطرق مختلفة منها الطرق الوقائية و مجالها الضبط الإداري، و الطرق الردعية و مجالها الضبط القضائي، و بالتالي تكمل كل وظيفة منها الأخرى فوظيفة الضبط الإداري تستهدف وظيفة الضبط القضائي معاقبة مخالفي القانون و مرتكبي الجرائم إلا أنهما و رغم وجود بعض التشابه يختلفان في بعض النقاط[1].

أولا: من حيث طبيعتها القانونية

يتسم الضبط الإداري بالطابع الوقائي في حين يتسم الضبط القضائي بالطابع الردعي و معنى ذلك أن السلطة الإدارية تمارس نشاطا وقائيا موضوعه منع الإخلال بالنظام العام و منع حدوث أي اضطراب، و يكون ذلك من خلال اتخاذها مجموعة من الإجراءات و التدابير الكفيلة بتحقيق ذلك، و يكون اتخاذ هذه التدابير سابقا للفعل المخل بالنظام العام.

بينما تمارس السلطة القضائية نشاطا جزئيا، يرتكز موضوعه على إثبات وقوع الجريمة و جمع الأدلة و تقديم الجاني أمام العدالة، و توقيع العقوبة عليه أي أن هذه الإجراءات و التدابير لا يمكن أن تباشر ما لم يتم التأكد من وقوع الفعل المخل فالبحث عن مرتكب الجريمة لا يكون إلا بعد وقوع الجريمة و من ثم لا يمكن تصور ضبط قضائي مسبق أو وقائي.

إلا أنه أحيانا تصعب التفرقة بين أعمال الضبط الإداري و أعمال الضبط القضائي لاسيما في الحالات التي يجمع فيها الموظف بين الصفتين، مثل رجال الأمن الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية إلى جانب أعمالهم الأخرى التي يمارسونها بصفتهم رجال الضبط الإداري ، كما أن بعض أساليب الضبط الإداري كالجزاءات الإدارية تتداخل فيها بعض عوامل الردع و العقاب، كالجزاء الإداري الخاص بسحب رخصة سياقة نتيجة الإخلال بقانون المرور، و يقصد بهذه الجزاءات الحيلولة دون وقوع الإخلال بالنظام العام[2].

[1]– مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص117.

[2]–نواف كنعان، مرجع سابق، ص280–281.

ثانيا: من حيث السلطة المختصة

ينعقد الاختصاص بممارسة الضبط الإداري لأجهزة و هيئات و أشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، بينما ممارسة الضبط القضائي فإنها من اختصاص السلطة القضائية، و أن مارسها أشخاص أو أعوان تابعون للسلطة التنفيذية (وأعوان و ضباط الشرطة) فان ذلك يكون تحت إشراف و مراقبة السلطة القضائية[1].

ثالثا: من حيث الغرض

الأصل أن غاية الضبط الإداري تنصب على منع الإخلال بالنظام العام في المجتمع في حين أن غاية الضبط القضائي تتجه إلى القمع و الردع، بحيث لا تتدخل سلطات الضبط القضائي إلا بعد وقوع الجريمة، و يكون هدفه إثبات الجريمة و التحري عن فاعلها و جمع الأدلة التي تدينه بغية توقيع العقاب الجنائي الملائم.

إلا انه قد يوجد تداخل أحيانا في معرفة هدف بعض الأعمال، هل هي أعمال و إجراءات ذات طبيعة وقائية و بالتالي تهدف إلى تحقيق مقاصد الضبط القضائي و المثال على ذلك: إجراءات الحجر على طبعة إحدى الصحف، و أعمال التفتيش و الاعتقال ففي المثال الأول: (الحجز على طبعة إحدى الصحف) اتجه مجلس الدولة الفرنسي في تمييزه بين الضبط الإداري و الضبط القضائي إلى التحقق من غاية الضبط، فان كانت الإجراءات تتجه إلى إثبات جريمة و جمع أدلتها و تقديم مرتكبها للعدالة، فتكون بصدد ضبط قضائي، أما إذا كانت الإجراءات تستهدف منع اضطراب النظام العام فإننا بصدد ضبط إداري، و لما كانت الإجراءات التي قامت بها سلطة الضبط الإداري تستهدف منع قراءة بعض المقالات الواردة فيها باعتبارها تشكل خطورة على النظام العام.

أما المثال الثاني الخاص بالتفتيش و الاعتقال، اتجه القضاء الإداري المصري إلى القول بان توجه الشرطة إلى سكن شخص معين ليلا و اعتقاله لمدة معينة بحجة انه شرير يتم القبض

[1]–محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر،2004، ص265–266.

عليه في مناسبات معينة، فإذا انتهت المناسبة تم الإفراج عنه، فان هذا الإجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع خطر معين[1].

رابعا: من حيث الإجراءات

يتميز الضبط الإداري من حيث طبيعة إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تخضع لرقابة القضاء الإداري، أما عن طريق الإلغاء أو التعويض عن الأضرار التي تسبب فيها بينما يصدر الضبط القضائي في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري و إنما قد ترد عليها طرق طعن أخرى أمام جهات قضائية أخرى[2].

و للضبط الإداري أثار ايجابية على الضبط القضائي، تزيد فعاليتها بازدياد نشاط الضبط الإداري فتقل المخالفات و الجرائم، و العكس صحيح فبركود الضبط الإداري و تقلص دوره يزداد دور الضبط القضائي، و في هذا الشأن يرى بعض الفقه أنه لمواجهة أي إخلال بالنظام العام يجب استخدام أسلوبين مكملين لبعضهما البعض، و هما منع وقوع هذا الإخلال و معاقبة الجاني بعد ارتكابه واقعة الإخلال بالنظام العام عن طريق الردع[3].

الفرع الثالث: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

ينصرف الضبط التشريعي إلى وضع قيود من طرف المشرع (السلطة التشريعية) للحد من نظام ممارسة بعض الحقوق و الحريات، و بمقابلة هذا التعريف بما سبق و أوضحناه من خلال تعريفنا للضبط الإداري، إذ يتضح لنا أن الهدف مشترك و هو الحفاظ على النظام العام ، و الإخلاف بينهما يكمن في السلطة التي تمارس كل منهما، إذ تختص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط و لوائح البوليس التي تنظم ممارسة الحريات العامة التي كفلها الدستور للأفراد، من اجل حماية النظام العام في مختلف مدلولاته، بينما تختص السلطة التشريعية (البرلمان) بإصدار

[1]–نواف كنعان، مرجع سابق، ص273–274

[2]– علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص38–39.

[3]–مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص118.

القوانين المنظم. للحقوق و الحريات العامة للأفراد عن طريق وضع القواعد العامة التي يقتضيها هذا التنظيم، و ينتهي دور السلطة التشريعية عند هذا الحد[1].

إلا انه قد يحدث بعد التداخل بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي لاسيما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن قوانين ضبطية تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة تنفيذ هذه التشريعات و فرض قيود على حريات الأفراد و حقوقهم بالطريقة المحددة في التشريع[2].

غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات و تدابير مستقلة تتضمن قيودا على حقوق و حريات الأفراد بواسطة لوائح الضبط التي تصدرها[3].

الفرع الرابع: تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام

إن المرفق العام و الضبط الإداري يشكلان موضوع النشاط الإداري، و هناك نوع من التقارب بين مفهوم الضبط الإداري و مفهوم المرفق العام، كما توجد نقاط اختلاف بينهما.

و في هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن المرفق العام عبارة عن: "مشروع يعمل باضطراد و انتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين"[4] و يعرفه الدكتور عمار بو ضياف بأنه: "كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة"[5].

من خلال هذه التعاريف، و التعريف السابق للضبط الإداري ، يمكن التمييز بين المرفق العام و الضبط الإداري، و إبراز أوجه التشابه و الاختلاف بينهما.

أولا: أوجه التشابه بين الضبط الإداري المحلي و المرفق العام

-اشتراكهما في الهدف، بحيث يسعى كل منهما إلى تحقيق المصلحة العامة

[1]-عمار بوضياف، مرجع سابق، ص480.

[2]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص117.

[3]- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن ،2003، ص418.

[4]-المرجع نفسه، ص218.

[5]-عمار بوضياف، مرجع سابق، ص414.

-لهما دوران متكاملان و متعاونان، فالضبط الإداري يؤدي إلى حسن سير المرفق العام، و هذا الأخير يؤدي بدوره إلى تسهيل عمل الضبط الإداري[1].

-يختلطان من حيث الوسيلة، بحيث تبرز مظاهر امتيازات السلطة العامة في نشاط كل منهما.

ثانيا: أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري المحلي و المرفق العام

-غالبا ما نميز بين الضبط الإداري و المرفق العام من حيث دورهما اتجاه الأفراد إذ نجد الضبط الإداري يقيد من حرياتهم، بينما يقوم المرفق العام بتقديم خدمات لهم، و لذلك وصف الفقه الضبط الإداري على انه نشاط سلبي في حين المرفق العام نشاط ايجابي[2].

- يتميز المرفق العام عن الضبط الإداري من حيث الخضوع لرقابة القضاء فتقدير المرفق ترجع إلى إرادة الإدارة و لا يخضع لرقابة القضاء الإداري.

-الضبط الإداري نشاط ذو طبيعة خاصة، يرتكز على التدخل في حريات الأفراد و تقييدها من أجل تحقيق أهداف معينة، فصوره تتعدد بتعدد دواعي النشاط، بينما يستهدف المرفق العام تحقيق الصالح العام بتقديم خدمة معينة أما لكون الأفراد غير قادرين على التكفل بها أو غير متحفزين لذلك[3].

-لما كان كل من الضبط الإداري و المرفق العام يتطلع لتحقيق الصالح العام فان طبيعة هذا الصالح تختلف من الأول إلى الثاني، فان كان المرفق العام يستهدف تحقيق المصلحة العامة بمظاهرها الشاملة، فان الضبط الإداري يستهدف حماية النظام العام [4]

-أيضا يمكن تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام بالتمييز بين الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط الإداري و الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين ففي حالة الضبط الإداري نجد الجهة المختصة دائما سلطة عامة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي على المستوى المحلي و الأمر مخالف لذلك بالنسبة للمرفق العام حيث إن النشاط قد يعهد به إلى

[1]-المرجع نفسه، ص481.

[2] - عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، جامعة بغداد،العراق،1975، ص46.

[3]- عامر بوضياف، مرجع سابق، ص481.

[4]- عامر أحمد المختار، مرجع سابق، ص46.

شركة معينة أو فرد معين، و تقوم علاقة مباشرة. بين الشركة أو الفرد من جهة و المنتفعين من جهة أخرى.

-كما أن إجراءات الضبط الإداري من الخطورة بما كان، و من ثم لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص، خلافا للمرفق العام الذي يمكن أن يسند نشاطه لأشخاص القانون الخاص[1].

-أيضا يمكن التمييز بين الضبط الإداري و المرفق العام من خلال طبيعة الخدمة المقدمة، فسلطات الضبط الإداري عادة ما تنتهج أسلوب الأمر بينما يقوم المرفق العام بأداء خدمة للجمهور، و يؤدي ذلك إلى تقديم الخدمة للأفراد بذواتهم.

هذه أهم أوجه المقارنة بين الضبط الإداري و المرفق العام، الاختلاف الموجود بينهما لا يعني أبدا أنهما متضادان بقدر ما يعني أنهما متكاملان يكمل كل منهما الأخر، و معينا له على تأدية وظيفته.

الفرع الخامس: التمييز بين الضبط الإداري و الضبط الاقتصادي

ينصرف الضبط الاقتصادي إلى العمل على ضمان النظام العام الاقتصادي، بحيث تقوم فكرة الضبط الاقتصادي على استعمال وسائل السلطة العمومية التقليدية كالقرار الإداري الإشراف، و المراقبة و التوجيه لسلوك المتعاملين الاقتصاديين بشكل عام و وسائل حديثة كالتحكيم، و من ثم فاز الضبط الاقتصادي على خلاف الضبط يطرح من الناحية الوظيفية كشكل جديد لتدخل الدولة في علاقتها بالمجتمع. بحيث يتجلى الفرق لاسيما من خلال عدم اعتماد وسائل السلطة العمومية التقليدية للقانون العام فحسب، بل يتعداها (الضبط الاقتصادي) إلى اعتماد وسائل قانونية جديدة للقانون الخاص، و هي أكثر مرونة و اقل إكراها على غرار التفاوض، الوساطة، التحكيم[2].

[1]- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص481.

[2]-وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر،دار بلقيس للنشر،الدار البيضاء، الجزائر، ص33.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي و وسائله

حتى يتحقق الغرض من إجراءات الضبط الإداري و المتمثل في حفظ النظام العام و صيانته، يتوجب ذلك وجود هيئات *مسؤولة* عن هذه الوظيفة و تسهر على أدائها على الوجه المطلوب، و قد حدد المشرع هذه الهيئات عن طريق التشريع و التنظيم، و وضع تحت تصرفها مجموعة من الوسائل تعتمد عليها في سبيل تحقيق أهدافها.

و من هذا المنطلق سنتناول بالدراسة من خلال هذا المبحث سلطات الضبط الإداري المحلي كمطلب أول، ثم وسائل الضبط الإداري كمطلب ثاني.

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المحلي

حسب الدكتور عمار عوابدي فان سلطات الضبط الإداري تنقسم إلى عدة أنواع، تبعا للمعايير التي يستند إليها تقسيم هيئات الضبط الإداري و عليه فهناك هيئات ضبط إداري وطنية أخرى محلية، كما إن هناك سلطات ضبط عام و سلطات ضبط خاص[1].

و لما كان موضوع دراستنا يتمحور حول الضبط الإداري المحلي، فسنتطرق بالدراسة لهيئات الضبط الإداري المحلي، التي تم تحديدها فر القوانين و التنظيمات المعدول بها على سبيل الحصر، ألا و هما رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي.

الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري محلي

البلدية هي الجماعة. الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصي. المعنوية و استقلال ذمتها المالية [2] فهي النقطة الأولى، أو بالأحرى الفضاء الأول الذي يحتك فيه المواطن بالدولة أو هي نافذته الأولى على الدولة، و هي ايضا المجال الأول الذي يعبر فيه المواطن عن مواطنته و يطالب بحقوقه و حماية مصالحه. و لما كان النظام العام و المحافظة عليه من أهم أولويات الدولة، فهو بذلك من أولويات البلدية و يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة

[1]–عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص22.

[2]–أنظر المادة116 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية.

حماية النظام العام و الأمن و النظافة و الهدوء، و في هذا الإطار نشير إلى منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي و النظام القانوني الذي يحكمه[1].

أولا: التعيين و انتهاء المهام

1_تعيينه: ينص المشرع الجزائري على شروط خاصة لتولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيكفي أن يكون عضوا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أما فيما يخص تعيينه فانه حسب المادة 65 من قانون البلدية، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا [2] . و يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي عدم الجمع بين رئاسة المجلس و أي مهمة أخرى وفقا لقانون التنافي و إن يقيم بإقليم البلدية.

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

-تقديم الاستقالة كتابية في اجتماع للمجلس الشعبي البلدي بدعوى من الرئيس

-تثبيت الاستقالة بموجب مداولة من المجلس

-إلصاق المداولة بمقر البلدية للإعلام

-إرسالها إلى والي الولاية[3].

ب_التخلي عن المنصب: يعتبر متخليا عن المنصب الرئيس الذي يغيب عن منصبه لمدة 40 يوما دون اجتماع المجلس الشعبي البلدي في جلسة استثنائية، أو في حالة الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر[4].

ج_المانع القانوني: قد يكون رئيس المجلس الشعبي في وضعية تتنافى مع منصب رئيس البلدية كما له عدم التقبل . للانتخاب، و حالات التنافي المنصوص عليها في المادة الثالثة (03) من قانون الانتخابات.

---

[1]-أنظر المادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

[2]- أنظر المادة65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

[3]-أنظر المادة 73 من القانون رقم11-10 المتعلق بالبلدية.

[4]-أنظر المادة 74 من القانون رقم11-10 المتعلق بالبلدية.

د_الإدانة الجزائية: بمجرد ما يتم تحريك الدعوى العمومية ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي، فان السلطة الوصائية تتخذ على الفور قرارا بتوقيفه عن ممارسة مهامه بصفة مؤقتة إلى حين الفصل في القضية، و في حالة صدور حكم بالإدانة يتم إقصاؤه نهائيا.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط بموجب قانون البلدية

بتفحصنا للقانون 11-10 المتعلق بالبلدية نجد إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس مجموعة من الصلاحيات متعلقة بالنظام العام.

باعتباره ممثلا للدولة، إذ تنص المادة 88 من قانون البلدية على ما يلي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:

-تبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية

-السهر على النظافة و السكينة و الصحة العمومية

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف[1].

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

-السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات

-التأكد من حفظ النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، و معاقبة كل مساس بالسكينة العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها

-تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة. الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركية الكثيفة.

-السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية.

اتخاذ الاحتياطات و التدابير اللازمة لمكافحة الأمراض المنتقلة و المعدية و الوقاية منها

_منع تشرد الحيوانات المؤذية أو الضارة.

[1]-أنظر المادة 88 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

-السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

-السهر على احترام تعليمات النظافة المحيط و حماية البيئة.

-ضمان ضبطية الجنائز و المقابر طبقا للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية[1].

و من ثم فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور هام في مجال حفظ النظام العام و الأمن العام و المحافظة على النظافة داخل بلديته، كما يقوم باتخاذ التدابير و الاحتياطات و الوقاية و التدخل و الإسعافات، و يتولى السهر على حماية الأشخاص و الأموال في الأماكن العمومية و يأمر بهدم الجدران و البنايات الآيلة للسقوط، و السهر على نظافة العمارات و تسهيل السير في الشوارع و الساحات العمومية كما يعمل على حماية الأفراد من الحيوانات المتشردة و المؤذية و السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، كما يعمل على احترام مقاييس و شروط التعمير و التخطيط العمراني[2].

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

كما تجدر الإشارة في الأخير إلى أن المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يمارس مهام ضبطية عن طريق مداولته المغلقة، و هو ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولات، غير أن المجلس الشعبي البلدي يتداول في جلسة مغلقة من اجل دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام[5].

---

[1]-أنظر المادة 94 من القانون رقم11-10 المتعلق بالبلدية.

[2]-حسني فريحة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص203.

[3]-عمار بوضياف، مرجع سابق، ص493.

[4]- أنظر المادة93 من القانون رقم11-10 المتعلق بالبلدية.

[5]- أنظر المادة 26 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط بموجب القوانين الأخرى

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من السلطات في مجال حماية سلامة الأشخاص نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 81-267 [1] المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 في المادة السادسة منه:" يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ إجراءات الاستعمال الرامية إلى دعم أو هدم الأسوار و البنايات و العمارات المهددة بالسقوط كما نصت ايضا المادة الرابعة عشر منه (14) على سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ضمان الأمن العام حيث تنص على: "يتخذ و ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به في كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام العام و الأمن العمومي".

و في مجال ضبطية الطرقات و الأماكن العمومية نجد أن سلطات الضبط الإداري المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي قد توسعت بموجب المرسوم رقم 81-267 بحيث تنص مادته الثانية على:" يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسهيل المرور و أسس السير العام، بتنظيم المرور و وقوف السيارات، و الحرص خصوصا على ما يلي:

- وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن و البنايات

-يعد كيفيات شغل الطرق العمومية لاسيما العرض على الأرصفة

_يقوم بكل الإجراءات المتعلقة بتسمية و ترقيم الطرق و ينشئ في المساحات الحضرية ساحات للراجلين

_يقوم بتسليم رخصة سابقة لانطلاق أي أشغال على الطريق العمومية سواء قامت بهذه الأشغال شركات وطنية أو خواص و في حالة عدم إتمام الأشغال و لم يتم إعادة فتح الطريق العمومي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا اقتضى الأمر بفتح الطريق العمومي على حساب المرخّص له بالأشغال مستعملا في ذلك سلطاته كضابط للشرطة الإدارية على مستوى إقليم البلدية[2].

[1]- المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 10أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

[2]-أنظر المادة2 من المرسوم رقم 81-267.

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

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

كما تنص المادة 17 على: "يكون في خدمة رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى يقوم بسلطات الشرطة الإدارية، أعوان الشرطة البلدية و مفتشو المصالح العمومية البلدية و يمكنه فضلا عن ذلك أن يسخر في إطار التشريع المعمول به الشرطة أو الدرك الوطني و كل عون عمومي أخر يحتمل أن يساعده في القيام بمهامه"[1].

كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بجملة من الصلاحيات في مجال تنظيم الأسواق و المعارض و أسواق الخضر و الفواكه بالجملة و كل التجمعات الأخرى من نفس النوع، و هو ما نصت عليه المادة 5 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 12-111[2].

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

و هو ما تضمنه المرسوم رقم التنفيذي رقم 13-140 المؤرخ هي 10 أفريل 2013 المحدد لشروط ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة بحيث بينت المادة (05) منه اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنظيم هذا النشاط داخل البلدية، إذ نصت على: "زيادة على القيد في

[1]-أنظر المواد14-16-17 من المرسوم رقم81-267.

[2]-أنظر المادة5فقرة1 من المرسوم التنفيذي12-111، المؤرخ في 6مارس2012، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 14مارس2012، والذي يلغي المرسوم التنفيذي رقم09-182، المؤرخ في 12مايو2009، الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتهيئة الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية.

السجل التجاري، يستوجب رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي للحصول على مكان على مستوى المعارض و الفضاءات المهيأة لهذا الغرض".

أما المادة السادسة (06) فنصت على ما يلي:" يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرخص ايضا بصفة استثنائية، بممارسة النشاط في الفضاءات المخصصة للتجار الذين يمارسون تجارة غير قارة.

_للتجار كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين الذين يمارسون نشاطا قارا.

_للمتدخلين الآخرين غير المقيدين في السجل التجاري[1].

و في مجال حماية البيئة لرئيس المجلس البلدي مجموعة من الصلاحيات فنجد القانون رقم 05-12[2] المؤرخ في 4 أوت 2005 ينص في مادته 101 على انه: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد المداولة أن يصدر قرار استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر، لمنح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام"، و هذا نظرا لأهمية هذه المواد، مقارنة بالدور الذي يلعبه في مجال حماية البيئة و المحيط و ارتباطه بالصحة العمومية و في إطار التكفل بتسيير النفايات و بهدف مكافحة التلوث يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل التدابير من اجل معالجة النفايات الصناعية و المنزلية، و يسهر على محاربة انتشارها و تراكمها، حفاظا على نظافة المحيط.

و بالرجوع إلى القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12-12-2001[3]، نجد انه ينص على ضرورة وضع مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية يشمل كامل تراب البلدية، و يقتضي هذا المخطط أن تقوم مصالح البلدية تحت سلطة و توجيهات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتكفل بالنفايات الصلبة المضرة و العمل على التخلص منها.

---

[1]-أنظر المواد 5و6 من المرسوم التنفيذي رقم 13-140،المؤرخ في 10أفريل2013،المحدد لشروط ممارسة الأنشطة التجارية عبر القارة،الجريدة الرسمية العدد12، المؤرخة في 23أفريل2013.

[2]-قانون رقم05-12 مؤرخ في 04أوت2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد60 مؤرخة في4سبتمبر 2005.

[3]-قانون رقم01-19 مؤرخ في 12-12-2005، المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها، الجريدة الرسمية عدد60، مؤرخة في 15 ديسمبر2001.

و في مجال محاربة التلوث لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 91-176[1] لاسيما المادة 18 منه، حيث أعطت لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الأمر بوقف نشاط مصنع ينتج عنه غازات أو دخان.... الخ، و ذلك بعد إعلام الوالي و اخذ رأي وزير البيئة.

و في نفس الإطار أعطى المرسوم التنفيذي رقم 06-198[2] لرئيس البلدية سلطة تسليم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة من الدرجة الثالثة[3]، بحيث أن تسليم مثل هذه الرخص يخضع لمبدأ خطورة هذه المؤسسة و أهميتها.

و في مجال حماية الغطاء النباتي و المحافظة عليه، خول القانون 84-12[4]، لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات تهدف إلى النهوض بقطاع الغابات و حمايته على مستوى البلدية، و من بين الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار:

_منع تفريغ الأوساخ و الردوم في الأملاك الغابية.

_منع وضع أو إهمال أي شيء من شأنه أن يتسبب في إحداث حرائق.

_منع إقامة خيم أو أكواخ أو حظائر أو مساحات لتخزين الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية و على بعد اقل من 500 متر منها.

و على العموم فان أي نشاط مرتبط بالغابات يجب أن يكون عن طريق ترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص.

الفرع الثاني: الوالي كهيئة ضبط إداري محلي

يعتبر الوالي حسب المادة 110 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية ممثل في الدولة على

[1]-مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28مايو 1991، المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 26، مؤرخة في 01جوان 1991.

[2]-مرسوم تنفيذي رقم06-198 مؤرخ في31 ماي2006،محدد للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة.

[3]-يعني بالمنشآت المصنفة جميع الهياكل التي تمارس أنشطة من شأنها التأثير على البيئة.

[4]-قانون رقم 84-12 مؤرخ في23 جوان1984، المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 جوان1984.

مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة [1]، حيث عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 [2]، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية بأنه ممثل الدولة و مندوب الحكومة في الولاية.

و من خلال هذه النصوص القانونية نستنتج أن الوالي سلطة إدارية و سلطة سياسية في آن واحد، و ممثل الولاية من جهة و الدولة من جهة أخرى، و قبل التطرق إلى سلطات الوالي باعتباره هيئة ضبط إداري محلي، سنعمل على الإشارة إلى النظام القانوني الذي يحكم منصب الوالي .

أولا: التعيين و انتهاء المهام

1_تعيينه: لم يتطرق المشرع الجزائري في مختلف القوانين المتعلقة بالولاية سواء القانون رقم 67-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، مرورا بالقانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 وصولا إلى القانون رقم 12-07، إلى طريقة تعيين الوالي و لا إلى الشروط المطلوبة للالتحاق بهذا المنصب.

وهذا يعود على الأرجح لكون منصب الوالي من المناصب الحساسة في الدولة و لهذا يختص رئيس الجمهورية بسلطة تعيين الولاة دون غيره، و هو ما أكدته المادة 78 من دستور 1996، إضافة إلى المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19 أكتوبر 1999، المتعلق بالتحسين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.

2_إنهاء مهامه: تخضع طريقة إنهاء مهام ولاة الجمهورية لقاعدة توازي الأشكال فلما كان تعيين الوالي يتم بموجب مرسوم رئاسي فان إنهاء مهامه يتم عن طريق مرسوم رئاسي أيضا و تكون

[1]-أنظر المادة110 من القانون رقم12-07 المتعلق بالولاية.

[2]- مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد31، المؤرخ في28أكتوبر1990.

المراسيم الرئاسية المتضمنة إنهاء، المهام غالبا دون تسبيب أو تبرير، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها، كما هو الشأن أثناء عملية التعيين[1].

لكن بالرجوع إلى القواعد العامة التي تحكم سير الوظيفة العامة فعملية إنهاء المهام تكون بطريقتين، عادية و أخرى غير عادية.

أما الطريقة العادية فتتمثل أما في:

_الإحالة إلى التقاعد: مع أن الوظائف السياسية في الدولة لا تتحدد فيها سن معينة للإحالة إلى التقاعد.

_الاستقالة: قد يقوم الوالي بتقديم طلب من اجل إنهاء مهامه للسلطة التي لها صلاحية التعيين.

_الوفاة: و هو سبب طبيعي لإنهاء المهام.

و أما بطريقة غير عادية و تتمثل في:

_عدم الكفاءة المهنية و عدم الجدارة في التسيير.

_انعدام اللياقة و القدرة الصحية.

_عدم الصلاحية السياسية، كخروج الوالي عن السياسة العامة للدولة.

_إنهاء، المنصب الذي يستغله الوالي.[2]

_استدعاء الوالي لمهام أخرى سواء داخل الوطن أو خارجه.

ثانيا: الوالي كهيئة ضبط إداري محلي بموجب قانون الولاية

يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية، و يحكم مكانته و موقعه، ولما كان ممثلا للدولة و مفوضا للحكومة، و ممثلا مباشرا لجميع الوزراء، فه. يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام على مستوى ولايته[3].

---

[1]–علا الدين عشي،مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر،2012، ص180.

[2]–مثال ذلك الوضع القانوني لمدينة الجزائر بعد صدور الأمر 97–15 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى،بحيث تم من خلاله إلغاء منصب والي الولاية، وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ وتعيين ولاة منتدبين.

[3]–عمار عوايدي، مرجع سابق، ص187.

و يستمد الوالي سلطاته من قانون الولاية 07/12، إذ تنص المادة 114منه على ما يلي:" الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية "[1].

و هو ما يقابله في القانون القديم 09/90 المتعلق بالولاية، من خلال نص المادة 96 منه على أن الوالي هو المسؤول عن المحافظة على النظام العام على مستوى ولايته باعتباره ممثلا للدولة فيها.

و لتحقيق ذلك يسخر القانون للوالي و وضع تحت تصرفه مصالح الأمن لغرض الأمن و تحقيق السلامة و السكينة العامة و حماية حقوق المواطنين و حرياتهم [2]، و هو ما ذهبت إليه المادة 118 من القانون 07/12.

و قد منح قانون الولاية للوالي سلطة توفير كل تدابير الدفاع و الحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، و تنفيذها و ذلك خدمة للنظام العام بمختلف عناصره[3].

و في هذا الإطار تنص المادة 119 من قانون الولاية على انه:" يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحيينها و تنفيذها، و يمكن له في إطار تفعيل هذه المخططات أن يسخر الأشخاص و الممتلكات طبقا للتشريع المعمول به " [4]، و بالتالي فان والي الولاية قد أوكلت إليه مسؤولية إعداد مخطط الولاية الخاص بالتدخل و الإسعافات و كذلك مسؤولية تنفيذه عند الاقتضاء.

و تتسع سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الحالات غير العادية بحيث انه في سبيل الحفاظ على الأمن و النظام العام، يتم اللجوء إلى العديد من الأساليب حتى و إن مست هذه الأساليب بمبدأ المشروعية، لان الإدارة لا يمكنها مواجهة وضع استثنائي إلا بموجب إجراء استثنائي.

---

[1]– أنظر المادة114 من القانون رقم12–07 المتعلق بالولاية.

[2]– أنظر المادة 118 من القانون رقم12–07 المتعلق بالولاية.

[3]– عمار بوضياف،مرجع سابق، ص494.

[4]– أنظر المادة119 من القانون رقم12–07 المتعلق بالولاية.

و من ذلك نجد نص المادة 116 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية:" يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة و الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير [1]".

كما يكلف الوالي طبقا لنص المادة 113 من نفس القانون بالسهر على الدفاع عن المصالح العليا للدولة و صيانة استقرارها، و فرض احترام مؤسساتها الدستورية، و ضمان سير المرافق العامة بانتظام، و ذلك باتخاذ كافة الإجراءات الأمنية الوقائية و المناسبة، التي من شأنها الحفاظ على النظام العام بمكوناته و أركانه الأساسية، الأمن العام و الصحة العمومية و السكينة العامة[2].

ثالثا: الوالي كهيئة ضبط إداري بموجب القوانين الأخرى.

بالإضافة إلى القانون 07/12 المتعلق بالولاية، يستند الوالي في ممارسة سلطاته إلى قوانين أخرى، إذ تتسع سلطاته في مجال الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية التي اقرها الدستور، إضافة إلى سلطات خولتها إياه مجموعة من القوانين مثل قانون البلدية، و بعض المراسيم المتعلقة بالصحة و تنظيم التجارة و غيرها.

1. الوالي كهيئة ضبط في الحالات الاستثنائية:

جاء دستور 1996 بثلاث حالات هي:

أ. حالة الحصار:

و قد عرفتها المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 196/91[3]، على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية و التنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، و استعادة النظام و السير العادي للمرافق العمومية و يتم الإعلان عن حالة

[1]–أنظر المادة116 من القانون رقم12–07 المتعلق بالولاية.

[2]–أنظر المادة 113 من القانون رقم12–07 المتعلق بالولاية.

[3]– مرسوم رئاسي رقم 91–196،مؤرخ في 04 جوان1991،المتضمن إعلان حالة الحصار في الجزائر ابتداء من 5 جوان 1991، الجريدة الرسمية عدد 29 سنة1991.

الحصار بموجب المادة 91 من الدستور، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة، إضافة إلى رئيس المجلس الدستوري.

و بإعلان حالة الحصار، تتولى السلطة العسكرية صلاحيات الشرطة بدلا من سلطات الضبط الإداري، كما تتمتع الإدارة الضبطية في ظل هذه الحالة بصلاحيات، كمنع إصدار المنشورات و توزيعها، و منع الاجتماعات التي من شأنها المساس بالأمن العام و هو ما أشارت إليه المادة 07 من المرسوم المذكور.

ب. حالة الطوارئ:

نص عليها الدستور، و ربطها بالإضافة إلى حالة الحصار بحالة الضرورة الملحة، وقد أعلنت حالة الطوارئ في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92[1]، و تتولى السلطات المدنية تسيير حالة الطوارئ على خلاف حالة الحصار، و بالتالي فالوالي على المستوى المحلي يتولى اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام و الأمن العام بما في ذلك حجز الأشخاص، الغلق المؤقت للمقرات و القاعات، منع الاجتماعات..الخ

ج. حالة لجوء الإدارة إلى وحدات الجيش للحفاظ على الأمن:

و هذه الحالة غير واردة في الدستور، إنما تم النص عليها بموجب القانون رقم 23/91 و هي حالة غير عادية، بحيث أن الإدارة في الحالة العادية لا تستعين بخدمات الجيش للحفاظ على الأمن و النظام العام و يكون عمل وحدات الجيش تحت مسؤولية السلطة المدنية، ممثلة في الوالي على المستوى المحلي[2].

[1]–مرسوم رئاسي رقم92–44، مؤرخ في9 فيفري1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد10 سنة1992.

[2]–قانون رقم 91–23، مؤرخ في 5 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية عدد 63، المؤرخة في 07 ديسمبر1991.

2 –الوالي كهيئة ضبط بموجب قانون البلدية:

تطبيقا للمبدأ العام في توزيع الاختصاص، يتولى كل موظف القيام بالمهام المنوطة به غير أن بعض الحالات تملي غير ذلك بحيث يمكن للرؤساء الإداريين الحلول محل المرؤوسين بحكم خضوع هؤلاء المرؤوسين و أعمالهم لسلطة الرؤساء.

فإذا ما تقاعس موظف أو هيئة إدارية معينة عن أداء الواجبات المفروضة عليه بموجب القانون، فإن ذلك يستدعي تدخل الرئيس أو السلطة الوصية للقيام بذلك الواجب و قد اصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول، و تكمن الغاية في اللجوء إلى هذا الإجراء للدلالة على صرامة السلطة الوصية و حرصها على صيانة المصالح المحلية و ضمان استمرارية المرافق العمومية و حفظ النظام العام.

و بموجب القانون 10/11 المتعلق بالبلدية فإن الوالي يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو محل المجلس الشعبي البلدي في حالات معينة.

أ. حلول الوالي محل السلطات البلدية كاملة:

نصت المادة 100 من قانون البلدية انه يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكينة العمومية و ديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لاسيما منها ال خاصة بالتكفل بعمليات الانتخاب و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية[1].

ب. حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمكن للوالي و بعد إعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمتنع عن أداء مهامه أن يتخذ كافة الإجراءات اللازمة للقيام بهذا العمل تلقائيا بمجرد انتهاء الآجال المحددة بموجب الإعذار، و هو ما ورد بنص المادة 101 من قانون البلدية[2].

[1]–أنظر المادة100 من القانون رقم11–10 المتعلق بالبلدية.

[2]–أنظر المادة 101 من القانون رقم11–10 المتعلق بالبلدية.

ج. حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:

وفقا لنص المادة 102من قانون البلدية فإنه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فان الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 من قانون البلدية.[1]

3–الوالي كهيئة ضبط إداري محلي بموجب القوانين و المراسيم و التنظيمات:

يستمد الوالي سلطاته كهيئة ضبط من مجموعة من القوانين و المراسيم فباعتباره منسق مصالح الأمن بالولاية، فقد خوله المرسوم رقم 373/83 [2] سلطة حماية الأشخاص و الممتلكات بمقتضى المادة الثانية منه بحيث تنص على انه يجب على الوالي اتخاذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي و حسب الأشكال و التنظيمات المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات

المعمول بها، أن يضمن:

- حماية الأشخاص و الممتلكات و مرورهم.
- المحافظة على إطار حياة المواطن.
- المحافظة على الأملاك العمومية.
- احترام قواعد النظافة العمومية و الأمن.

ففي إطار حماية الممتلكات العامة، و بهدف حماية الأوعية العقارية على مستوى إقليم الولاية، منحه القانون 29/90[3]، المعدل و المتمم المتعلق بالتهيئة و التعمير سلطة تسليم رخصة البناء عندما تكون البنايات و المنشآت المنجزة التابعة للدولة أو الولاية و هياكلها العمومية، بالإضافة إلى منشآت الإنتاج و النقل... و بنفس الأشكال يتم تسليم رخصة التجزئة.

[1]– أنظر المادة102 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية.

[2]–مرسوم رقم 83–373 مؤرخ في 28 ماي1983، المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام،الجريدة الرسمية عدد 22، المؤرخ في31ماي 1983.

[3]–قانون رقم 90–29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

و في ضمن الإطار يتمتع الوالي بسلطة توقيف الأشغال في حالة عدم احترام الإجراءات القانونية، بحيث خوله القانون 15/08[1]، لاسيما المادة 73 منه سلطة إصدار أوامر بتوقيف الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق الأملاك الوطنية العمومية، أو فوق ملكية خاصة لم تخصص لهذا الغرض.

كما نجد سلطات ضبطية للوالي في مجال تنظيم التجمعات و المظاهرات بحيث أن هذه النشاطات تشكل خطرا على الأمن العام، مما استدعى التدخل من اجل ضبطها، بحيث توجد عدة نصوص قانونية في هذا الشأن منها المرسوم 373/83 [2]المحدد لصلاحيات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، و كذا القانون 91-19[3]. كل هذه النصوص تهدف إلى تنظيم هذا النشاط غير العادي في حياة الأفراد و المجتمع، حيث أن التحكم في مثل هذه النشاطات يلعب دورا هاما بالنسبة لمقتضيات النظام العام.

و قد شددت القوانين من شروط تنظيم مثل هذه الأنشطة، وفي هذا الإطار أكدت المادة 17 من القانون 19/91 على انه يجب تقديم طلب الترخيص للوالي المختص إقليميا ثمانية أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة و يجب أن يحتوي هذت الطلب تحت طائلة رفض ما يلي:

- صفة المنظمين و أسماؤهم، وعدد الأشخاص المتوقع حضورهم و الأماكن القادمين منها.
- الهدف من المظاهرة و ذكر المسلك الذي يسلكه المتظاهرون
- الوسائل المادية المسخرة لها و كذا الوسائل المقررة لضمان سيرها
- أن يوقع الطلب من طرف 03 أشخاص متمتعين بحقوقهم المدنية و السياسية.

[1]- قانون رقم08-15، مؤرخ في 20-7-2008، المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية، عدد 44، سنة2008.

[2]-مرسوم رقم83-373، مؤرخ في28 ماي1983، المتضمن سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام،الجريدة الرسمية عدد 22،المؤرخة في31 ماي1983.

[3]- قانون رقم91-19، مؤرخ في 2 ديسمبر1991، معدل والمتمم للقانون89-29، المؤرخ في31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية عدد62، المؤرخة في 4 ديسمبر1991.

و للوالي سلطة القبول أو الرفض، وأي مظاهرة تجري دون ترخيص يملك الوالي بمقتضى السلطات المخولة له أن يمنع أي تجمع للأشخاص، عن طريق الوسائل القانونية المتاحة كالتدخل المباشر لفريق المتظاهرين و إخلاء الساحات العمومية.. الخ.

كما يضطلع الوالي بمهام تنظيم و ضبط قواعد ممارسة الأنشطة التجارية باعتبارها من المجالات الحساسة التي تستوجب المرا قبة، بحيث يتكفل الوالي على مستوى إقليم ولايته بالسهر على تطبيق القوانين المنظمة للممارسة التجارية و القضاء على الفوضى في إطار صلاحياته المسندة إليه بموجب القوانين. و من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 111/12[1]، والذي يعطي للوالي سلطات واسعة في مجال تنظيم العمل التجاري لاسيما من حيث تنظيم الفضاءات التجارية و ضمان توفر شروط النظام العام و الأمن و النظافة و المراقبة الصحية المستمرة.

كما أن للوالي دور هام في المحافظة على الصحة العامة فلما كانت الصحة من العناصر الأساسية للنظام العام كان لزاما أن تعطى عناية و خصوصية نظرا لأهميتها، و في هذا الصدد اصدر المشرع الجزائري القانون رقم 05/85[2]، حيث عرف الصحة العامة بأنها مجموع التدابير الوقائية و العلاجية و التربوية و الاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد و الجماعة و تحسينها.

و تتجلى سلطات الوالي في ميدان المحافظة على الصحة العمومية، من خلال اتخاذ الإجراءات و التدابير الوقائية بهدف محاربة الأوبئة و الحد من انتشارها و إزالة أسبابها[3].

[1]–المرسوم التنفيذي 12–111، المؤرخ في 6مارس2012، المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية،الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 14مارس2012.

[2]– القانون رقم85–05، المؤرخ في 16 فيفري1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل بموجب الأمر رقم 06–07 الجريدة الرسمية عدد 8، مؤرخة في 17فيفري1985.

[3]–سليماني السعيد، محاضرات في الضبط الإداري، جامعة محمد الصديق بن يحيي، جيجل، الجزائر،السنة الجامعية 2013–2014، منشور على موقع جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري المحلي

لسلطات الضبط الإداري وسائل متنوعة، تستعملها بغرض الحفاظ على النظام العام و يمكن أن تكون هذه الوسائل بشرية أو قانونية و هو ما نستعرضه فيما يلي:

الفرع الأول: الوسائل البشرية

وضع القانون تحت تصرف سلطات الضبط الإداري سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي عدة وسائل بشرية تتمثل في أعوان و هيئات لتنفيذ لوائح و قرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات و تجسيدها على ارض الواقع، كرجال الدرك الوطني و الشرطة.. الخ. و تعتبر هذه الهيئات المذكورة (الدرك الوطني و الشرطة) الوسيلة البشرية التي يستعملها رئيس البلدية بصفته سلطة ضبط محلي في مجال الضبط الإداري العام و كمثال مجد تسخيرة رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز المؤرخة في 13 ماي 2018 تحت رقم 1386 الموجهة لقائد الفرقة الإقليمية للدرك الوطني بذات البلدية من اجل تنفيذ بعض القرارات الضبطية[1]، كما أن شرطة العمران التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني وسيلة للحفاظ على النظام العام في مجال التعمير و البناء، و يكون عملها وفقا لآليات قانونية سارية المفعول[2].

الفرع الثاني: الوسائل القانونية

للحديث عن الوسائل أو الآليات القانونية للضبط الإداري ، و التي تمكن الإدارة من تحقيق مهمة الضبط المنوطة بها، يجب الحديث أساسا عن: لوائح الضبط، القرارات الإدارية الفردية، التنفيذ المباشر الجبري.

أولا: لوائح الضبط

[1]–أنظر الملحق رقم03.

[2]–محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص278.

هي عبارة عن مراسم تنظيمية تتضمن قاعد عامة و مجردة، تهدف إلى تنظيم النشاط الفردي، و بعض الحريات الفردية، و تتضمن أوامر و نواه و عقوبات تتخذ ضد المخالفين لأحكامها[1]. و من أمثلتها اللوائح المنظمة لمجال الصحة العامة و مجال بيع المواد الغذائية.

و لما كانت لوائح الضبط قواعد عامة و مجردة، فهي بمثابة القوانين و الأصل أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في إصدارها، إلا أن إسناد مهمة إصدارها للسلطة التنفيذية يرجع إلى خبرة هذه الأخيرة و معرفتها بخبايا المسائل الأمنية و الصحية التي تعتبر في الأساس من أسمى الأهداف التي يسعى إليها الضبط الإداري[2].

1 -الحظر أو المنع:

و هو منع الأفراد من ممارسة نشاط معين في حالات معينة قد تؤدي إلى إخلال بالنظام العام، و هذا المنع لا يكون مطلقا لان هذا يعتبر تعدي على الحقوق و الحريات العامة المكفولة دستوريا[3]، و يتسنى من هذا الحظر المطلق، أي أن بعض الأنشطة يمكن أن تحظر بشكل مطلق، و ذلك يعود لأسباب أمنية و إستراتيجية، كمنع نشاط فردي يتمثل في صناعات حربية، إلا أن هذا الحظر يختلف من دولة إلى أخرى، و مثال ذلك نشاط إنتاج الأسلحة الحربية، بحيث نجد انه نشاط غير محظور في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية و روسيا، بينما هو نشاط محظور في بعض الدول مثل الجزائر.

2-الترخيص:

و بمقتضاه يجب الحصول على إذن مسبق أو ترخيص لممارسة النشاط الفردي و هذا لاتصاله بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر [4]، و بالتالي فالإدارة تمتلك السلطة التقديرية لقبول منح الترخيص لعقد اجتماعات، و لو أن حرية الاجتماع مكفولة دستوريا، لكن مقتضيات الحفاظ على النظام العام تدفع الإدارة إلى إصدار نظام لائحي بشأن الأخطار و كذا الحال

[1]-هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن،2009، ص236.

[2]-هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص242.

[3]-محمد رفعت عبد الوهاب،النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص215.

[4]-المرجع نفسه، ص216.

بالنسبة لمجال العمران لرئيس البلدية السلطة التقديرية في قبول منح رخصة البناء من عدمه و هو ما ينص عليه القانون رقم 28/90 المؤرخ في 1990/02/07 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

3-الإعلان المسبق:

و هنا يجب إعلام الإدارة أو الجهة الإدارية المعنية بممارسة النشاط، و الهدف من الإعلام هو اتخاذ الإدارة لكافة الاحتياطات و الإجراءات للحفاظ على النظام العام و مثال ذلك في التشريع الجزائري القانون رقم 28/89 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية المعدل و المتمم بالقانون رقم 19/91 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 الذي يشترط إيداع طلب ترخيص بتنظيم اجتماع عمومي قبل 03 أيام من تاريخ عقد الاجتماع[1].

4-تنظيم النشاط:

و هي صورة اقل مساسا بالحقوق و الحريات العامة مما سبقها و من خلال هذه الصورة يمكن للإدارة أن تنظم النشاط مسبقا، و ذلك بوضع شروط أو حدود لممارسة النشاط و المثال على ذلك تحديد السرعة المسموح بها، والقوانين المنظمة لكيفيات اقتناء الحيوانات في المدن[2].

ثانيا: القرارات الفردية

و هي مجموعة التصرفات القانونية التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري بإرادتها المنفردة، متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها، و تتخذ هذه القرارات أشكالا مختلفة نذكر منها

1-قرارات فردية في شكل أوامر:

و بمقتضى هذه الصورة من الصور القرارات الإدارية الفردية، تلجأ سلطة الضبط الإداري في سبيل الحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص

[1]-نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013، ص36.

[2]-هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص245.

محددين للقيام بعمل معين[1]، كالأمر بهدم منزل آيل إلى السقوط، أو الأمر بإخلاء أمكنة معينة.

2-قرارات فردية في شكل نواهي:

و بمقتضى هذه الصورة من صور القرارات الإدارية الفردية، تلجأ سلطة الضبط الإداري المحلي في سبيل تحقيق أهدافها إلى توجيه بعض التنبيهات و النواهي إلى مواطن أو مجموعة من المواطنين معينين بدواتهم، للامتناع عن القيام بعمل معين أو مجموعة من الأعمال، بهدف الحفاظ على النظام العام.

ثالثا: التنفيذ الجبري والمباشر

إن هذا الأسلوب من أكثر أساليب الضبط الإداري تهديدا لحريات الأفراد و حقوقهم و ذلك لقيام هيئات الضبط الإداري بأعمال مادية تتمثل في استخدام القوة الجبرية لإرغام الأفراد على الانصياع للوائح و القرارات الإدارية بهدف حماية النظام العام.

و تعتبر هذه الوسيلة-وسيلة استخدام القوة- استثناء يرد على الأصل العام الذي يتطلب اللجوء إلى القضاء و التصريح أمامه باستعمال القوة المادية و يتوقف اللجوء إليها على ترخيص من القانون أو الاقتران بحالة الضرورة.

و بناءا على ما تقدم يمكن تعريف التنفيذ الجبري المباشر على انه يحق للإدارة اللجوء إلى القوة لتنفيذ أوامرها جبرا دون الحاجة إلى الحصول على إذن مسبق من القضاء [2]. و من أهم الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري:

- أن يكون هذا الحق منصوص عليه قانونا.
- تمسك الأفراد برفضهم تنفيذ القوانين و اللوائح، و انعدام أي أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترامها غير أسلوب التنفيذ الجبري.
- في حالة الضرورة و الاستعجال.

[1]-علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص402.

[2]-حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص413.

كما يتشرط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الحظر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام.

و عليه فان للإدارة الحق في اللجوء إلى استعمال القوة المادية لدفع الأخطار –دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء– و إن لم يوجد أي نص قانوني صريح يبيح هذه الوسيلة [1].

[1]–المرجع نفسه، ص414–419.

خلاصة الفصل:

و من خلال هذا الفصل قمنا بدراسة الإطار المفاهيمي لنظرية الضبط الإداري بحيث تناولنا ماهية الضبط الإداري و تمييزه عما يشابهه من الأنظمة، إذ تطرقنا إلى تعريف الضبط الإداري و الذي يقصد به وضع القيود و الضوابط على نشاط و حريات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم و لحرياتهم في سبيل تحقيق هدف واحد هو حماية النظام العام ثم وضحنا الفرق بينه و بين الضبط التشريعي من جهة و بينه و بين الضبط القضائي من جهة أخرى.

فلما كان الضبط الإداري يمارس من قبل السلطة التنفيذية بوضع القيود و الضوابط على ممارسة الحريات الفردية حماية للنظام العام، فان الضبط التشريعي تمارسه السلطة التشريعية عن طريق القوانين التي تنظم ممارسة الحريات الفردية، في حين تمارس السلطة القضائية مهمة الضبط القضائي، و هو طريقة علاجية على خلاف الضبط الإداري، الذي يتميز بصفته الوقائية.

لننتقل في المبحث الثاني لتحديد سلطات و وسائل الضبط الإداري على المستوى المحلي بحيث تتمثل هذه الهيئات في الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي اللذان يستخدمان كافة الوسائل (القانونية و البشرية) سواء تعلق الأمر بالأنظمة و التراخيص أو المنع.. الخ، وان اقتضى الأمر اللجوء إلى استعمال الجبر و تسخير القوة العمومية لحفظ النظام العام دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء من اجل الحصول على سند تنفيذي يسمح لهما بالتنفيذ المباشر لقراراتهما.

الفصل الثاني:

حدود سلطات الضبط الإداري المحلي

تمهيد :

لوظيفة الضبط الإداري علاقة وثيقة بالحريات العامة ، إذ أن هذه الأخيرة غير مطلقة و مقيدة بحدود ، أبرزها على الإطلاق تلك التي تفرضها مقتصات الضبط الإداري ، و لما كان الضبط الإداري من بين الوظائف الضرورية للإدارة ، فإن نشاط الإدارة عادة ما يمس بالحقوق و الحريات العامة للأفراد ، نظرا لما تملكه من أساليب في ممارستها لهذا النشاط بحيث بإمكانها إلزام الأفراد أو إرضائهم [1]، و عليه بالرغم من الأهمية التي يكتسبها نشاط الضبط الإداري في مجال المحافظة على النظام العام ، إلا أنه لا يمكن أن يكون على إطلاقه و يتحرر من كل القيود لأن في ذلك مساس جسيم بالحقوق و الحريات العامة ، و من ثم وجب تحديد الضوابط التي يجب على السلطات الإدارية الالتزام بها حيال الأفراد و حقوقهم ، إلا أن صلاحيات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف ، ففي الظروف العادية فإنها تمارس في نطاق ضيق بما يكفي و يتناسب مع متطلبات الحفاظ على النظام العام ، أما في الظروف الاستثنائية فإن حماية النظام العام تتطلب توسيع سلطات الضبط الإداري بما يضمن السيطرة على هذه الظروف و مواجهتها، و تبعا لذلك فإن القيود المفروضة على السلطات الإدارية تختلف أيضا باختلاف الظروف .

[1]–محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 345.

المبحث الأول : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية

من أهم الآثار الناجمة عن ممارسة الإدارة المحلية لوظيفة الضبط الإداري تقييد الحريات العامة في مختلف المجالات ، و لكن هذا لا يعني أن السلطات الضبطية مطلقة بحيث أنه و في سبيل منع الإدارة ، فإن نشاطها يخضع للعديد من الضوابط و القيود سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية[1] .

فعند ممارسة الإدارة المحلية لسلطاتها في مجال الحفاظ على النظام العام في الحالات العادية فإنها تخضع لمجموعة من الضوابط و القيود ، إذ هي مقيدة بقواعد المشروعية فإن خرجت عن الحدود التي وصفها لها القانون ، فإن أعمالها تعد غير مشروعة، كما أن الغرض من نشاط سلطات الضبط الإداري يجب أن يتجه إلى المحافظة على النظام العام بجميع جوانبه ، بحيث يكون النظام العام و الحقوق و الحريات الفردية فكرتين متلازمتين و متكاملتين ، أما إذا انحرفت هذه السلطات في أداء مهامها ، و خالفت الحدود التي رسمها لها القانون ، أو حادت عن هدف المحافظة على النظام العام ، فإن ذلك يجعل أعمالها تحت طائلة رقابة القضاء[2].

المطلب الأول : تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية

القاعدة العامة أن للأفراد حقوق و حريات مكفولة بموجب الدستور ، إلا أن هناك بعض القيود ترد على هذه الحقوق مراعاة للمصلحة العامة ، و لما كان الأصل هو تمتع الأفراد بحرياتهم و الاستثناء هو تقييد الحريات في مواضع معينة ، فإنه يجب أن تخضع هذه القيود (التي تفرضها سلطات الضبط الإداري) إلى مجموعة من الضوابط بغرض منع

---

[1]–هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص249.

[2]–عمار عوايدي،الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04،الجزائر، 1987، ص99.

تعسف الإدارة المحلية في ممارستها ، و من هذه الضوابط الخضوع لمبدأ المشروعية مثل سائر الأعمال الإدارية ، بحيث يجب أن تصدر الإجراءات الضبطية من الجهة المختصة ووفقا للإجراءات المقررة و أن ترد على محل جائز و أن تكون مبررة بسبب [1]، إضافة إلى مبدأ المشروعية ، تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي بقيد الغرض ، فليس لهيئات الضبط أن تستخدم سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام بجميع عناصره حتى و إن كانت هذه الأهداف مشروعة ، و ذلك عملا بقاعدة تخصص الأهداف ، و عليه فدراسة تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية تتطلب دراسة تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية ، إضافة إلى تقييد سلطات الضبط الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف ، أي تقييدها بالنظام العام[2].

الفرع الأول : مبدأ المشروعية كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

يعد مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة التي تهتم الدول الحديثة بتطبيقها على اعتبار أنها دول قانون تسعى إلى فرض القانون على جوانب الحياة اليومية للأفراد، و كذا الهيئات العمومية.

و لما كانت الإدارة ملزمة باحترام مبدأ المشروعية عند ممارستها لأي نشاط إداري فإن ذلك يعني ضرورة التزام الإدارة بمبدأ المشروعية ، عند ممارستها لاختصاصاتها كسلطة ضبط نظرا لتأثير تلك السلطة على حقوق الأفراد و حرياتهم.

أولا : مضمون مبدأ المشروعية

يرتبط مبدأ المشروعية بحدود سلطة الإدارة ، و خضوعها للقانون ، كما هو الشأن بالنسبة للأفراد ، و في ذلك ضمانة أساسية لحقوق الأفراد و حرياتهم ، إذ لا يكفي خضوع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة ، بل يجب أن تخضع له جميع الهيئات الحاكمة

[1]– عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص348.

[2]–عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص348.

في الدولة على النحو الذي تكون فيه تصرفات هذه الهيئات و أعمالها و علاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون و ضمن إطاره[1].

أ _ تعريف مبدأ المشروعية :

المقصود بمبدأ المشروعية بصفة عامة، سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تسمو أحكامه و قواعده فوق كل إدارة سواء أكانت إدارة الحاكم أو المحكوم[2].

و بالتالي فإن مبدأ المشروعية يتطلب وضع حدود لإدارة الحكام والمحكومين على حد سواء، فتصرفات الأفراد يجب أن تكون في إطار القانون ، كما أن التصرفات التي تصدرها الهيئات العامة يجب أن تكون متفقة مع أحكام القانون ، و من ثم يعتبر مبدأ المشروعية صمام أمان بالنسبة للحقوق و الحريات العامة و هو الحصن الذي يكفل حمايتها من كل إعتداء من تعسف الإدارة[3].

2 _ مصادر مبدأ المشروعية :

لما كان مبدأ المشروعية مرتبطا مباشرة بخضوع الدولة أو الإدارة للقانون ، فإنه مرتبط تبعا لذلك بمصادر القانون سواء المكتوبة منها أو غير المكتوبة .

أ _ المصادر المكتوبة :

و هي مجموع القواعد المدونة ، صادرة عن سلطات رسمية لها حق التشريع في الدولة و متفاوتة من حيث قوتها القانونية ، و تتدرج في الترتيب بحيث تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني ، تليها المعاهدات الدولية ، فالقوانين والترتيب الهرمي للقواعد القانونية[4].

---

[1]–عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2009، ص9.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشورات الخير الحقوقية ، مصر، ص12.

[3]–عمار بوضياف، مرجع سابق، ص09.

[4]–محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص22.

ب _ المصادر غير المكتوبة :

إضافة إلى المصادر المكتوبة هناك مصادر غير مكتوبة لمبدأ المشروعية ، و تتمثل هذه المصادر بالأساس في العرف ، اجتهادات القضاء ، الفقه ، الشريعة الإسلامية و المبادئ العامة للقانون .

ثانيا _ تأثير مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري المحلي :

إن الإدارة المحلية ملزمة _ عند ممارستها الضبط الإداري _ باحترام القوانين و التنظيمات المعمول بها ، تحت طائلة بطلان أي إجراء يكون مخالفا لهذه القوانين ، فضلا عن ما يترتب عنه من مساءلة للإدارة .

و عليه فإن أي إجراء ضبطي يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط حتى يعد مشروعا ، و هذه الشروط تتمثل في :

1 _ ضرورة اللجوء إلى الإجراء الضبطي، عملا بالمبدأ القائل < الحرية هي الأصل و التقييد هو الاستثناء >، فإن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه اللجوء إلى فرض أي إجراء من شأنه المساس بحقوق و حريات الأفراد ، إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك، و قد تقتضي ضرورة الحفاظ على النظام العام اتخاذ إجراء قمعي مثل اللجوء إلى تفريق المتظاهرين ، أو إجراء وقائي مثل فرض ترخيص لممارسة أنشطة معينة .

2 _ ارتباط الإجراءات الضبطية بالنظام العام ، و معناه أن حماية النظام العام هو المبرر الوحيد لهذه الإجراءات ، خلافا لذلك فإن أي إجراء بعد خرقا للقانون .

3 _ المساواة بين المواطنين أمام الإجراءات الضبطية ، لما كان القانون المطبق واحد و الإجراءات الضبطية جاءت لتطبق هذا القانون ، فإن ذلك يستوجب تطبيقها على الجميع و مثال ذلك منع وقوف السيارات على جانبي الطريق العام ، فهذا الإجراء من المفروض أن يطبق على الجميع .

ثالثا : ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية :

لما كان مبدأ المشروعية هو صمام الأمان للحقوق و الحريات الفردية في مواجهة الإدارة المحلية التي تكتسي طابعا تنفيذيا فإنه من الضروري وجود ضمانات لتحقيق و تجسيد هذا المبدأ و من أهم هذه الضمانات :

1 _ سيادة القانون على جميع هيئات الدولة .

2 _ استقلال القضاء و حصانته ، بحيث تكون السلطة القضائية مستقلة و تمارس مهامها في إطار القانون .

3_ كفالة حق التقاضي لكافة المواطنين ، و هو ما جسدته المادة 140 من الدستور بقولها: < الكل سواسية أمام القضاء ، و هو في متناول الجميع و يجسده احترام القانون >[1].

4 _ خضوع جميع الأعمال الإدارية للطعن القضائي .

5 _ كفالة حق الدفاع للجميع .

الفرع الثاني : النظام العام كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

إن المحافظة على النظام العام ، هو الهدف المقصود من القيود التي تفرضها سلطة الضبط الإداري أو الإدارة المحلية ممثلة في الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلديين ولا يمكنها أن تستهدف غير ذلك حتى و إن قصدت تحقيق أهداف مشروعة ، و بمعنى آخر و تطبيق لقاعدة تخصيص الأهداف ، و لما كانت إجراءات الضبط الإداري مخصصة لحماية النظام العام لعناصره المعروفة ، فإن أي هدف تحققه هذه الإجراءات خارج هذا الإطار يعتبر ذلك انحرافا بالسلطة[2].

[1]–أنظر المادة140 من الدستور الجزائري.

[2]–عمار بوضياف، مرجع سابق، ص76.

و فكرة النظام العام من الأفكار المرنة ، يختلف مدلولها من دولة إلى أخرى ، و من منطقة إلى منطقة أخرى حتى داخل الدولة الواحدة ، و من زمن إلى زمن آخر ، تبعا للظروف و متغيرات عديدة كالأنظمة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية .

و بالرجوع للقول أن فكرة النظام العام من أهم الحدود و الضوابط لسلطات الضبط الإداري ، فإن ذلك يقتضي أن تكون أعمال و تدابير الضبط الإداري مستوفية لمجموعة من الشروط منها :

_ الفعالية و الكفاية : بحيث يجب أن تكون إجراءات و تدابير الضبط الإداري فعالة و كافية لدره الأخطار التي تهدد استقرار النظام العام[1].

_ الملائمة : إذ يشترط أن يكون الإجراء الضبطي معقولا و ملائما للمحافظة على النظام العام مع ترك المجال _ بالقدر الممكن _ لممارسة الحريات التي يقررها التشريع[2].

_ الضرورة : بحيث يجب أن تكون إجراءات و تدابير الضبط الإداري ضرورية و لازمة للمحافظة على النظام العام[3].

و عليه فإن كان استخدام وسائل الضبط لضرورة الحفاظ على عناصر النظام العام فيجب أن تقدر هذه الضرورة بقدرها ، و أن لا تتجاوز حد إلغاء الحريات التي قررها المشرع للمواطنين ، بالإضافة إلى أنه لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي عند ممارستهم لسلطاتهم الضبطية الخروج عن الهدف الأصيل لهذه السلطات ، و المتمثل في المحافظة على النظام العام ، و إلا كان الإجراء المتخذ مشوبا بعيب الانحراف في إستعمال السلطة و يكون هذا الانحراف على صورتين[4]:

[1]–عمار عويدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، ص43.

[2]–سكوح رضوان، مرجع سابق، ص50.

[3]–عمار عوايدي، مرجع سابق، ص42.

[4]–سكوح رضوان، مرجع سابق، ص40.

1 _ استعمال الضبط الإداري لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة :

و في هذه الحالة تستهدف سلطة الضبط الإداري تحقيق هدف بعيد كل البعد عن المصلحة العامة ، كأن يقدم رئيس البلدية على إصدار قرار انتقامي بذريعة المحافظة على النظام العام .

2 _ استعمال الضبط الإداري لتحقيق مصلحة عامة غير المحافظة على النظام العام:

و في هذه الحالة تستهدف سلطات الضبط الإداري أغراض أخرى غير أغراضه و من أمثلة ذلك أن يستهدف الإجراء الضبطي حماية المال الخاص المملوك لها.[1]

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية

تخضع أعمال الإدارة المحلية و نشاطاتها لرقابة القضاء الإداري كمبدأ عام ، وفقا لما يقتضيه قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، و يطبق هذا المبدأ على إجراءات الضبط باعتبارها من صميم نشاط الإدارة ، فإذا ما ثبت للجهة القضائية المختصة تجاوز الإدارة لحدود و متطلبات النظام العام ، جاز لها إلغاء أي قرار صادر في هذا المجال ، بل و أبعد من ذلك فإن اقتضى الأمر الحكم بالتعويض للمضرور من هذا القرار[2].

فبالرغم من وجود رقابة إدارية على أعمال الإدارة ، إلا أن ذلك لا يضمن مبدأ المشروعية ة لضمان حقوق الأفراد لابد من وجود رقابة قضائية ، لأنه من مقتضيات العدالة أن لا يكون الحكم خدمات في النزاع ، و بالتالي فأي نزاع بين الإدارة و الأفراد لابد أن يتم الفصل فيه من طرف القضاء[3].

لما كانت تدابير الضبط الإداري من قبيل الأعمال الإدارية ، فإن القرارات التنظيمية و القرارات الفردية التي يصدرها الوالي أو رئيس ، باعتبارهما هيئتي الضبط الإداري المحلي،

---

[1]–نواف كعنان، مرجع سابق، ص203.

[2]–عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص287.

[3]– حسن مصطفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، مصر، 1932، ص25.

تخضع لرقابة القضاء الإداري ، حيث يبسط رقابته على كافة أركان القرار الإداري للوقوف على مدى مطابقتها للقوانين و الأنظمة التي تستمد سلطات الضبط الإداري صلاحياتها منها.

و يمارس القضاء الإداري رقابته على قرارت الضبط الإداري من عدة جوانب أهمها : أهداف و أسباب قرار الضبط الإداري و شروطه .

الفرع الأول :الرقابة القضائية على أهداف قرار الضبط الإداري

سبق القول أن هدف الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة على حد سواء[1].

و من هذا المنطلق تتجلى أهمية الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري من حيث الهدف أو الغاية ، فالإدارة قد تستخدم سلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة ، سواء كانت هذه الغاية خارجة عن نطاق المصلحة العامة أو كانت هدفا غير الهدف الذي حدده القانون لها و المتمثل في المحافظة على النظام العام و هذا ما يعرف بعيب الانحراف بالسلطة[2] .

أولا : تعريف الانحراف بالسلطة

يرتبط عيب الانحراف بالسلطة أساسا بنوايا السلطة الإدارية المصدرة للقرار أو التدبير الضبطي فإن استهدفت من خلال إقدامها على إصدار هذا التدبير غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة ، أو إذا استهدفت غاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي حددها القانون لهذا القرار فإن قرار الإدارة في هاتين الحالتين يكون غير مشروع بحيث أن السلطة ليست غاية في ذاتها ، بل هي وسيلة لتحقيق الغايات العامة[3].

---

[1]–مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص126.

[2]–عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، بقسنطينة، الجزائر، 2007، ص124.

[3]–محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق، ص221.

ثانيا : صور الانحراف بالسلطة

رأينا أن الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري يكون في حالة استخدام الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لسلطاتهما من أجل تحقيق غاية غير مشروعة أو تحقيق هدف بعيد عن المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة ، أو انحرافهما عن الإجراءات المحددة قانونا في هذا الشأن .

1 _ صدور قرار ضبطي لتحقيق مصلحة غير مشروعة :

قد تقدم هيئات الضبط الإداري على إصدار قرارات ضبطية لتحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام ، و من هذه الأهداف :

أ _ تحقيق مصالح مالية :

قد تلجأ بعض هيئات الضبط الإداري إلى استعمال السلطات الممنوحة لها قانونا من أجل تحقيق مكاسب مالية أو الحصول على موارد إضافية ، أو تخفيض المصاريف و يكون القرار الصادر في هذا الإطار عرضة للإلغاء ، لأن هيئة الضبط الإداري استعملت سلطاتها لتحقيق غرض غير الغرض الذي منحت من أجله هذه السلطة[1].

ب _ تحقيق مصلحة شخصية أو لصالح الغير :

من أخطر صور الانحراف بالسلطة على الإطلاق ، و تتمثل في تعمد العون الإداري، أو الرئيس إلى تحقيق مصالح شخصية أو محاباة الغير على حساب تحقيق المصالح الجماعية كأن يقدم رئيس البلدية بإصدار قرار إداري لتحقيق نفع شخصي له أو لأحد أفراد عائلته أو لصالح الغير .

[1]–"ومن أمثلة ذلك أن يستهدف الإجراء الضبطي إضافة شرط من شروط الترخيص لممارسة نشاط معين يترتب عليه تحميل صاحب الترخيص مسؤولية كانت أصلا واقعة على عاتق الإدارة... أو يستهدف الإجراء الضبطي تكليف الأفراد بأعباء مالية كان ينبغي على الإدارة أن تتحملها، ففي كل هذه الصور تستهدف سلطات الضبط الإداري من تدخلها تحقيق مصلحة عامة إلا أنها ليست داخلة ضمن أغراض الضبط الإداري المعروفة" أنظر: نواف كنعان، مرجع سابق، ص303.

2_ تحقيق مصلحة عامة غير حفظ النظام العام :

في هذه الحالة تصدر هيئات الضبط الإداري قرارات لتحقيق المصلحة العامة ، لكن هذه المصلحة ليست المحافظة على النظام العام ، أي ليس تحقيق الغرض الذي حدده المشرع خصيصا لمثل هذه القرارات ، و المتمثل في حفظ النظام العام أو إعادته ، و بالتالي فإن هذا القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة[1].

3 _ الانحراف بالإجراءات : نكون أمام صورة الانحراف بالإجراءات في حالة لجوء الإدارة إلى استخدام تدابير و إجراءات إدارية لا تتلائم مع الهدف الذي تسعى لتحقيقه ، فقد تلجأ إلى استعمال طريق إجرائي غير ذلك الذي يجب أن تتبعه ، و ذلك من أجل الهروب من إجراءات أكثر تعقينا ، و من الممكن أن تكون هذه الإجراءات صحيحة و مشروعة ، و لكنها غير خاصة بالحالة التي استخدمت لمعالجتها[2] .

ثالثا : عبء إثبات الانحراف بالسلطة :

الأصل العام أن الإجراءات التي تتخذها الإدارة سلمية إلى غاية ثبوت العكس ، و بذلك فإن القاضي لا يتعرض إلى عيب الانحراف بالسلطة ، و لا يثيره من تلقاء نفسه ، بل يجب أن يثار من صاحب المصلحة الذي يقع على عاتقه في نفس الوقت عبء إثبات هذا الانحراف و القاضي الإداري و انطلاقا من ثقته من صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة فإنه أحيانا يقدم للطاعن صاحب المصلحة ما يسهل له إثبات العبء ، و يلجأ أحيانا إلى توزيع العبء بين طرفي الدعوى ، بحيث يتحمل كل من الطاعن و الإدارة نصيبه من الإثبات يحدده له القاضي الإداري [3]، و القاضي الإداري و من أجب تحقيق نوع من التوازن بين طرفي النزاع يمكنه إلزام الإدارة بتقديم مستندات أو أوراق لها صلة بموضوع الدعوى ، كما

---

[1]–عبد الحكيم خودة، الخصومة الإدارية،دار المطبوعات الجامعية، مصر،1996، ص25.

[2]–دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان، الجزائر،2010، ص89.

[3]–فايزة حروفي، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري،مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، الجزائر،2004،ص35.

يمكنه أن يأمرها بإجراء تحقيق من القضية مثل الدعوى ، و هو ما نصت عليه المادة 75 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بحيث جاء نصها كما يلي : " يمكن للقاضي بناءا على طلب الخصوم ، أو من تلقاء نفسه أن يأمر شفاهة أو كتابة بأي أجزاء من إجراءات التحقيق التي يسمح بها القانون"[1] .

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أسباب قرار الضبط الإداري

حتى تكون إجراءات الضبط الإداري مشروعة ، يجب أن يستند كل إجراء تتخذه سلطات الضبط الإداري إلى سبب حقيقي يبرزه [2]و بعبارة أخرى يجب أن تكون قرارات الضبط الإداري بسبب وجود حالة معينة من شأنها تهديد النظام العام .

أولا : المقصود بسبب القرار الضبطي

يعرف سبب القرار الإداري بأنه : " حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن إرادة رجل الإدارة و مستقلة عن إرادته ، تتم فتوحي إليه بأنه يستطيع التدخل و اتخاذ قرارا ما " . فالسبب عنصر خارجي يسوغ للإدارة إصدار القرار ، و قد يأخذ شكل حالة نظامية و من ذلك أن تحدث مخالفة إدارية من موظف تستدعي إصدار قرار يعزله من وظيفته ، كذلك قد يأخذ السبب شكل واقعية ، كأن يحدث تجمع بين الأفراد يهدد الأمن العام بما يستوجب قرار بفض التجمع[3] .

و يجب أن يتوفر شرطان أساسيان في عنصر السبب هما :

1_ أن يكون السبب قائما و موجودا عند إصدار القرار :

و معناه وجود وقائع حقيقية تستند الإدارة إلى وقوعها في إصدار قرارها ، كما يشترط استمرار وجود هذه الوقائع إلى غاية إصدار القرار .

---

[1]–قانون رقم08–09، مؤرخ في 23فيفري2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد21، سنة2008.

[2]–مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص12.

[3]– محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر،2007، ص217.

2 _ أن يكون السبب مشروعا :

قد يلجأ المشرع إلى تحديد أسباب معينة تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها و تكون الإدارة في هذه الحالة مفيدة على خلاف الأصل العام ، الذي يقوم على أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار و تقدير القرارات التي تصدرها ، و في جميع الحالات لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها موجودا بل يجب أن يكون صحيحا من الناحية القانونية[1].

ثانيا : صور الرقابة على سبب القرار الضبطي

هناك ثلاث صور للرقابة على عدم صحة السبب في القرار الإداري الضبطي :

1 _الرقابة على الوجود المادي للوقائع :

في هذا الشكل من الرقابة يتحقق القاضي الإداري من وجود الوقائع التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها ، عملا بالمبدأ القائل : " تخضع الأسباب التي توردها الإدارة كأسباب لقرارها لرقابة القضاء الإداري الذي له التحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع و القانون، فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة ، فيكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه و شابه عيب مخالفة القانون [2]" ، و يعتبر سبب القرار الإداري عموما أنه حالة واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار الإداري ، و في مجال الضبط الإداري يكون سبب الإجراء الضبطي هو الحالة الواقعية التي تهدد بالإخلال بالنظام العام ، فإذا وجدت هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعا ، و إذا تخلفت كان القرار الضبطي غير مشروع لانعدام السبب[3] لغياب الوقائع أو زوالها لا يعطي للإدارة أحقية

[1]–محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص200.

[2]–مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري،ج1، در الثقافة للنشر، الأردن، 2012، ص303.

[3]–حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص255.

إصدار القرار أو الاستمرار فيه[1].

2 _ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع :

بعد إتمام القاضي الإداري مراقبة الوجود المادي للوقائع التي يبنى عليها الإجراء الضبطي ينتقل إلى المرحلة الثانية و التي تتمثل في التأكد من سلامة و صحة التكييف القانوني الذي أسقطته السلطة الإدارية المختصة على الوقائع ، فإذا كان هذا التكييف سليما من الناحية القانونية كان القرار الضبطي صحيحا ، و في حالة العكس فإن القرار يكون معيبا بعيب انعدام السبب[2]، و يلجأ القاضي الإداري إلى البحث في التكييف القانوني للوقائع عندما يعطي القانون وصفا معبدا للواقعة التي يجب أن تستند الإدارة عند إصدار قرارها [3] . و بذلك فالقاضي _ كقاعدة عامة _ قرارات الضبط الإداري من حيث استنادها لوقائع تصلح لتبريرها أنها مخلة بالنظام العام أو تشكل تهديدا له ، فإذا توفرت في الواقع هذه المواصفات فإنه للقاضي أن يعتبرها كافية لتبرير مشروعية القرار و في الجزائر ، قد سبق للمجلس الأعلى _ سابقا _ إصدار قرار في هذا الشأن بتاريخ 25 فيفري 1989 في قضية لأحد المواطنين ضد والي ولاية الجزائر ، و تتلخص حيثيات القضية في كون الوالي قد أصدر بتاريخ 15 ماي 1985 قرار يتضمن سحب رخصة مخزن للمشروبات من الفئة الثانية مؤسسا قراره على أن الحالة واقعة بجانب مقر قسمة حزب جبهة التحرير الوطني في منطقة محمية [4] .

تمسك صاحب المخزن في طعن بانعدام الأسباب ، و انعدام الأساس القانوني ، أي أن السبب الذي أصدر الوالي القرار على أساسه ، ليس له تكييف قانوني يمكنه سحب

---

[1]–مثال ذلك:"القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11جويلية1984 بشأن قضية يخاصم من خلالها أحد المواطنين قرار إداري، وتتلخص حيثيات القضية في كون المواطن المذكور شاغلا لفيلا واقعة ببئر مراد رايس،حيث حصل على رخصة بناء الحائط بتاريخ16جانفي 1979 إلا أن رئيس الدائرة أصدر قرار بوقف الأشغال في 29ماي1979 بدعوى أن البناء الحر مع إنجازه من شأنه المساس بالنظام العام ، وبناءا على ما سبق صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار المذكور في 11جويلية1984.أنظر: منصور سامية، دور القاضي الإداري في الوازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة...المدرسة العليا للقضاء، الجزائر،2008،ص26.

[2]–عبد العزيز عبد المنعم خليفة،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر ، 2001، ص236.

[3]–مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص305.

[4]–عصام الدبس،القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان،2010، ص357.

الرخصة بناءا عليه ، و جاء في حيثيات القرار أني ما دمت المسألة متعلقة برخص بيع المشروبات الكحولية فإن اختيار أماكنها و استعمالها يتوقف على الحاجة لحماية مناطق معينة ، أو على طبيعة بعض المناطق ، حيث أنه و في قضية الحال ، و على ضوء التشريع المتعلق بمخازن المشروبات و المناطق المحلية فإن وجود المخزن بمحاذاة قسمة جبهة التحرير الوطني لا يدخل ضمن حالات المنع من الرخص أو سحبها و المحددة قانونا على سبيل الحظر ، و من ثم أصدر المجلس الأعلى قرار يلغي بموجبه القرار الصادر عن والي ولاية الجزائر لانعدام الأسباب[1].

3 _ الوقاية على الملائمة :

في هذه المرحلة يقوم القاضي الإداري بمراقبة مدى أهمية و خطورة الوقائع و الإجراء الذي اتخذته سلطات الضبط الإداري ، بحيث يراقب كيفية تقديم الإدارة لدرجة خطورة و حساسية الوقائع المسببة للعمل الضبطي محل الطعن ، و مدى توافقها مع الإجراء المتخذ و ملائمتها له ، و هذه الرقابة تبقى في إطار رقابة المشروعية [2]، و الأصل أن الإدارة حرة في تقدير مدى مناسبة و ملائمة القرار الإداري الذي أصدرته للوقائع المسببة لتدخلها ، إلا أنها ملزمة بأن تجري هذا التقدير بكل موضوعية ، و بعيدا عن الذاتية البواعث الشخصية[3] .

ثالثا : عبء إثبات السبب

انطلاقا من المبدأ العام القائم بأن البينة على من ادعى ، فإن إثبات عبء السبب يقع على عاتق الطاعن في القرار الإداري ، و لما كانت الإدارة غير ملزمة بتسييب قراراتها كأصل عام إلا في حالة وجود نص صريح بذلك ، إلا أن تطبيق هذا المبدأ ، و يعني عدم قبول الدفع قبل هذه القرارات ببطلانها شكلا لعدم التسييب ، و لا تعني إعفاء الجهة الإدارية التي أصدرتها من ضرورة بيان أسباب إصدار هذه القرارات الملعون فيها أمام المحكمة

[1]–مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه،مذكرة ماجستير في القانون العام،جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان، الجزائر ،2007، ص144.

[2]–عصام الدبس،مرجع سابق، ص362.

[3]–مؤذن مأمون، مرجع سابق، ص110.

المختصة بنظر دعوى الإلغاء ، و هذا الالتزام ناتج عن وجود حق الرقابة القضائية التي أضفاها المشرع على اختصاص القضاء الإداري ، و هو شرط لا غنى عنه لممارسة هذه الرقابة التي توجد في الوقت الذي يفتح فيه طريق الطعن في القرار الإداري الصادر للمصلحة العامة ، و أنه يستند إلى سبب سليم من الناحية القانونية و من في آن واحد [1] . و في حالة كشف الإدارة لأسباب قراراتها فإن عبء الإثبات لا يشكل صعوبة ، إنما تكمن الصعوبة في حالة سكوت الإدارة عن الأسباب التي دفعتها لإصدار قراراتها .

1 _ حالة ذكر أسباب القرار :

لا تتأثر إشكالية الإثبات في حالة قيام الإدارة بالإفصاح صراحة عن السبب أو الأسباب التي دفعتها لإصدار قرارها سواء كان هذا التصريح من تلقاء نفسها ، أو كان مفروضا بقوة القانون ، فإن كان منصوص عليه قانونا و تخلفت الإدارة عن تبيانه عند إصدار القرار فإن هذا وحده كفيل بإلغاء القرار محل الطعن لوجود عيب في شكل القرار بعيدا عن الطعن المتمثل في عيب السبب [2] .

2 _ حالة عدم ذكر أسباب القرار :

يكون عبء إثبات السبب ثقيلا على الطاعن في حالة عدم ذكر الإدارة للأسماء التي دفعتها لإصدار القرار ، فقد تصدر قرارا دون النص على سببه في القرار ، كما تكتم على هذا السبب أمام القضاء ، و لما كانت الإدارة تتمتع معترضة مفادها أن القرارات الإدارية تصدر استنادا إلى أسباب صحيحة ، فعن على المدعي إثبات عكس ذلك ، و هو ما يجد صعوبة كبيرة ، لاسيما و أنه لا يملك الوثائق و السندات التي تحوزها الإدارة [3]، و أمام هذه الصعوبة التي يواجهها مخاصمو الإدارة لاسيما من جانب الإثبات ، اتجه القضاء الإداري إلى التخفيف عليهم من وطأة هذا العبء ، و العمل على مساعدتهم بتقديم الأدلة و القرائن التي تؤيد دعواهم.

---

[1]–محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص219–220.

[2]–محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص218.

[3]–عبد العني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان، 2010،ص569.

الفرع الثالث :الرقابة القضائية على شروط قرار الضبط الإداري

تهدف إجراءات الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام عن طريق تقييد حريات الأفراد ، من أجل حماية الأفراد من تعسف الإدارة حاول القضاء الإداري تحقيق نوع من التوازن بين ممارسة الأفراد لحرياتهم و متطلبات الحفاظ على النظام العام ، و ذلك من خلال مجموعة من الشروط يجب توافرها في أي إجراء ضبطي تتخذه الإدارة ، و تخضع الإجراءات الضبطية إلى رقابة القضاء الإداري من عدة زوايا تتناولها تباعا[1].

أولا : أن يكون الإجراء الضبطي ضروريا

يجب أن يكون التدبير الضبطي الذي تلجأ إليه الإدارة ضروريا ، و تقوم هيئة الضبط الإداري (الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي) بتقدير هذه الضرورة بالنظر إلى جسامة التهديد المحدق بالنظام العام ، بحيث يكون الإجراء المتخذ و الذي من شأنه تقييد حرية الأفراد بالقدر الذي يكفي بدفع التهديد الذي يصيب النظام العام ، أي بمعنى أنه يجب مراعاة الملائمة بين جسامة التهديد الذي يحقق بالنظام العام و مدى التضييق على حريات المواطنين ، عملا بالمبدأ القائل : " بأن الضرورة تقدر بقدرها "[2] .

و بناءا على ما سبق ، لا يمكن اعتبار القرارات الضبطية التي يصدرها رئيس البلدية أو الوالي مشروعة ما لم تكن ضرورية و ملائمة للظروف السائدة ، و التي من شأنها تشكيل خطورة أو تهديد النظام العام و استقراره من جهة ، و متناسبة مع النتيجة التي تسعى إليها هيئات الضبط الإداري ، من أجل الحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي .

ثانيا: أن يكون الإجراء الضبطي محققا لمبدأ المساواة

الحق في المساواة من أسمى الحقوق المكرسة بموجب معظم الدساتير و القوانين الداخلية للدول ، وهذا الحق الجوهري و الأساسي ، أن الأفراد متساوون في الحريات و

[1]–عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، منشورات الحلب الحقوقية، مصر، ص192.

[2]–محمود سعد الدين الشريف،فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات، مجلة مجلس الدولة المصري،العدد16، مصر،1969، ص48.

الحقوق و لا فرق بينهم في ذلك مهما كانت الأسباب و الاعتبارات ، و من هذا المنطلق فإن الحق في المساواة يعتبر حجر الزاوية بالنسبة لكل تنظيم قانوني للحريات العامة[1].

و من ثم فإن أي إجراء أو تدبير ضبطي تتخذه هيئات الضبط الإداري المحلي ، لا يمكن أن يكون مشروعا ما لم تصف بالتجريد و العمومية في مواجهة الأفراد : أي أن التدبير الضبطي يجب أن يكون تدبيرا عاما مجردا يشمل كل من تتوفر فيه صفة معينة ، ولا يخاطب شخص معين[2].

لقد أقر القضاء الفرنسي هذا المبدأ عام 1913 في حكم، و الذي قرر فيه أن إقرار القواعد المتماثلة لمن هم في ظروف متماثلة لا يعتبر انتهاكا لمبدأ المساواة ، لكن مجلس الدولة عاد في أحكام لاحقة مقررا بطريقة مباشرة أن استبعاد أحد المتقدمين لشغل الوظائف العامة بسبب كونهم من أبناء بلد ما ، إنما يمثل اعتداءا صريحا على مبدأ المساواة أمام القوانين و اللوائح .

و بتطبيق هذا المبدأ في مجال وظيفة الضبط الإداري، قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم شرعية الإعفاء الممنوح لأحد الأفراد لعدم مطابقته التنظيم المتعلق بتوزيع البنزين على الطريق العام[3].

و في الجزائر أيضا تم إقرار هذا المبدأ و على سبيل المثال ، نجد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 4 مارس 1978 في القضية المتعلقة بالطعن في القرار الصادر عن رئيس بلدية عين البنيان و الذي يتضمن استهلاك و بيع المشروبات المحلي في مقاهي و مطاعم البلدية مستثنيا أحد المراكز المتخصصة لإيواء اليتامى ، و بذلك أقرت الغرفة الإدارية في المحكمة العليا حق الطاعن في التمسك بعدم مشروعية قرار رئيس البلدية لأنه و إن كان لهذا الأخير استعمال السلطات الممنوحة له بموجب المادة 237 من القانون البلدي آنذاك ، المؤرخ في 18 / 01 / 1967 لتنظيم بيع و استهلاك

[1]–عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص320.

[2]–المرجع نفسه، ص322.

[3]–حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص260.

المشروبات الكحولية في حين أنه رخص بيع هذه المشروبات في مرافق أخرى و من ثم يتضح أن هذا الإجراء غريب عن النظام العام و ينطوي على انتهاك واضح لمبدأ المساواة و لهذه الأسباب تم الحكم بإلغاء القرار الصادر عن رئيس بلدية عين البنيان.

ثالثا : عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام :

القاعدة المتفق عليها أن حرية ممارسة الحقوق هو الأصل و تقييدها هو الاستثناء و من ثم الاستثناء يجب أن يكون بقدر صيانة النظام العام و عليه يجب على هيئات الضبط الإداري المحلي ، أن تحصر دورها في تنبيه المواطنين للخطر الذي يهدد النظام العام ، و العمل على إزالة أسبابه ، و ترك المجال مفتوحا أمامهم لاختيار الوسيلة التي يرونها كفيلة بالمحافظة على النظام العام[1]، و في حالة تعدي الإدارة ، على هذا المبدأ و لم تتقيد بتوجيه الأفراد فقط و تجاوزت ذلك إلى فرض وسيلة معينة ، كأن في ذلك مساس بالحرية و تعارض واضح مع متطلبات النظام العام .

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن ترك حرية اختيار الأفراد للوسيلة الواقية من الإخلال بالنظام العام ليس على إطلاقه ، بل ترد عليه استثناءات أهمها :

_ لا تطبق هذه القاعدة في حالة وجود وسيلة وحيدة فعالة و كفاتية لحماية النظام العام (لا مجال للاختيار) .

_ لا تطبق هذه القاعدة أيضا عندما تكون الأضرار الناجمة عن حالة المساس بالنظام العام المراد الوقاية منها جسيمة ، بحيث لا يمكن إطلاق حرية الأفراد في اختيار الوسائل يكون التهديد كبير[2].

_ لا تطبق القاعدة في حالة الاستعمال و الضرورة .

[1]– منصوري سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاة، الجزائر، 2008، ص27.

[2]–دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص112.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية

إن سلطات الضبط الإداري تزداد و تتسع في بعض الظروف ، بحيث يتم اللجوء إلى إجراءات ضبط جديدة تكون على حساب حقوق الأفراد و حرياتهم لكنها ضرورية من أجل الحفاظ على كيان الدولة من الانهيار[1] .

و لما كانت سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف الزمانية ، فإن عجلة الزمن أحيانا تجعل الإدارة أمام أوضاع غير عادية تنطوي على تهديد كبير للنظام العام تتطلب منها اتخاذ الإجراءات الضبطية جديدة تتلاءم مع هذه الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان المجتمع و وجوده[2].

و على الرغم من قيام هذه الظروف غير المألوفة إلى أن الرقابة القضائية تبقى قائمة على الإجراءات و التدابير التي تلجأ إليها هيئات الضبط الإداري ذلك لأن مبدأ المشروعية أو يتعطل أو يتوقف إنما يسهر القاضي على احترامه احتراما لدولة القانون[3].

المطلب الأول: اتساع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية

من مظاهر السلطات الاستثنائية في الظروف غير العادية ، اتساع سلطان الإدارة بصفة عامة و سلطات الضبط الإداري بصفة خاصة [4]، بحيث تستدعي الحالات الاستثنائية اتخاذ تدابير و إجراءات صارمة و بالسرعة اللازمة لمواجهة التهديد الطارئ الواقع على النظام العام و يتم اللجوء لمثل هذه الإجراءات السريعة لأن إجراءات الضبطية المألوفة لا

[1]–حمدي لقبيلات ، مرجع سابق، ص261.

[2]–مصطفى أبو زيد فهمي،الوسيط في القانون الإداري ،ج1،دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص262.

[3]–محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص290.

[4]–سليماني السعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص431.

تكون ناجحة في مثل هذه الظروف ، إلا أن اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لا يعني أنها مطلقة ، بل هي خاضعة لضوابط و قيود .

الفرع الأول :ماهية الظروف الاستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية مجموعة الحالات الواقعية التي تنطوي على أثر مزدوج متمثل أولها في وقف سلطات القواعد القانونية العادية لمواجهة الإدارية ، و يتمثل ثانيهما في بدأ خضوع تلك القرارات لمشروعية استثنائية خاصة ، يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها[1] و اعتبرها الأستاذ " **جورج فيدل** " وضع غير عادي ، و خطير يحتم ضرورة التعرف على وجه السرعة من أجل المحافظة على المصلحة العامة نظرا لعدم إعمال القواعد العادية[2] ، و قد اعتبر الفقهاء الحرب العالمية الأولى هي السبب الأول في الكشف عن الحالة الاستثنائية، بحيث قرر القضاء الإداري الفرنسي في عدة أحكام متتالية أنه يمكن للسلطة الإدارية اتخاذ قرارات تخرج بموجبها عن أحكام القانون المنظم للظروف العادية ، بحيث اعتمد مجلس الدولة الفرنسي على فكرة الحرب كطرف يؤدي إلى توسيع سلطات الإدارة مما أدى إلى ظهور نظرية سلطات الحرب ، لتتطور في ما بعد و تصبح نظرية الظروف الاستثنائية بمفهومها الحالي[3]، و من أجل التأهيل من وطأة و خطورة هذه النظرية على حقوق و حريات الأفراد عند القضاء إلى وضع جملة من الشروط لتطبيقها ، غير أن ذلك لم يمنع من وجود تخوف بالنظر إلى ما تؤدي إليه من نتائج خطيرة لاسيما توسيع سلطات الإدارة[4]التي تكون بأحد الأسلوبين التاليين :

---

[1]–علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص99.

[2]–فنيش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010–2011، ص16.

[3]– علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص99.

[4]–سليماني السعيد، مرجع سابق، ص422.

أولا : الأسلوب الإنجليزي في تحديد الظروف الاستثنائية

هذا الأسلوب يتبعه البرلمان الإنجليزي ، بحيث يتفحص كل حالة على حدى ، بعدها يفوض الحكومة اتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية المناسبة لكل حالة ، و من ثم فإن هذا الأسلوب لا يرتكز على قانون محدد سلفا من أجل مواجهة التهديدات التي تنطوي عليها الظروف الاستثنائية ، إلا أن الدستور أعطى السلطة التنفيذية الحق في استصدار قانون من البرلمان من أجل تنظيم سلطة الضبط الإداري و الوسائل اللازمة لمواجهة أي حالة طارئة غير متوقعة حماية للنظام العام[1].

إن هذا الأسلوب يحقق حماية فعالة للحريات العامة إذ يمكن للبرلمان تقييم الظروف و التأكد من وجود أخطار تقتضى إصدار قوانين لمواجهتها ، ففي حال تأكد البرلمان من جدية طلب الحكومة بتوفر حالة من حالات الضرورة ، قام بمنحها سلطات على أن تخضع الإجراءات التي تتخذها الإدارة إلى رقابة القضاء[2] .

ثانيا : الأسلوب الفرنسي في تحديد الظروف الاستثنائية

هذا الأسلوب يستند في مواجهته للأزمات و الحالات الضرورية إلى وضع قوانين خاصة يحدد من خلالها أنواع السلطات الاستثنائية التي يخولها للإدارة عند وقوع أخطار معينة كما يحدد الهيئات التي تمارس هذه السلطات مع تحديد كيفية ممارستها و الضوابط التي تحدها و تقوم هيئات الضبط الإداري بتطبيق هذه القواعد فورا ، طالما قامت ظروف استثنائية من شأنها تشكيل خطر على النظام العام ، إذ أن النص جاهز و محدد سلفا ، ولا يحتاج من أجل سريانه سوى الإعلان عن حالة الطوارئ ، دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان[3].

و ظهر تأثير هذا النظام على الدول العربية جليا ، بحيث اتجهت إلى سن قوانين خاصة تحكم الظروف الاستثنائية ، و تتضمن توسيع سلطات الإدارة بالصورة التي تمكنها

---

[1]–عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص101.

[2]– هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص203.

[3]–حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص263.

من مواجهة هذه الظروف و ما تحمله من أخطار و من بين هذه الدول للجزائر ، التي نصت على الحالة الاستثنائية في دستورها .

الفرع الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري

حاولت الجزائر _ منذ استقلالها _ تنظيم حالات الظروف الاستثنائية بصورة مسبقة لضمان عدم دخول البلاد في الفوضى [1] ، متأثرة في ذلك بالنظام الفرنسي ، و كان هذا التنظيم من خلال الدساتير المتعاقبة ، و يظهر ذلك في دستور 1963 الذي نص في مادته 59 على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية حيث جاء فيها ما يلي : " في حالة الخطر الوشيك للوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمن و مؤسسات الجمهورية و يجتمع المجلس الوطني وجوبا" [2].

أما دستور 1976 فتطرق إلى حالات الظروف الاستثنائية و التي تتوسع فيها صلاحيات الهيئات الإدارية ، و يتحول فيها مفهوم المشروعية العادية إلى مشروعية استثنائية ، و كرست هذه الحالات من خلال المواد 119 إلى غاية 123 ، بحيث تحددت في حالة الطوارئ ، حالة الحصار ، الحالة الاستثنائية و حالة الحرب ، و تستلزم هذه الحالات تدابير ضبطية خاصة لكل منها ، نظرا لوجود عنصر الضرورة الملحة من أجل التحكم فيها [3].

و على نفس المنوال ، أعاد دستور 1989 التطرق إلى نفس الحالات [4] من خلال مواده 86 إلى غاية 1991 .

---

[1]–تميمي نجاة،حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة الجزائر،2002–2003، ص50.

[2]–أنظر المادة 59 في دستور 1963، الصادر بموجب المرسوم 63–306 المؤرخ في 20أوت1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10أوت1963.

[3] – أنظر المواد 119إلى 126 من دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد94، المؤرخة في 24نوفمبر1976.

[4]–أنظر المواد من86إلى 91، الجريدة الرسمية رقم9 المؤرخة في 01مارس 1989.

و احتفظ دستور 1996 بنفس الحالات أيضا[1]، إلا أن تعديل 1996 جاء بآلية جديدة متمثلة في تنظيم كل من حالة الحصار و حالة الطوارئ بموجب قانون عضوي[2].

أولا : الحالة الاستثنائية

تعلن الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية ، وفقا للمادة 93 من دستور 1996 بهدف المحافظة على النظام العام ، و يكون الإعلان عنها بتوفر مجموعة من الشروط :

1 _ الشروط الموضوعية :

الأسباب التي تخول لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية هي وجود خطر جسيم و حال بتهديد النظام العام ، و يهدد بشل مؤسسات الدولة أو القضاء على استقلالها و سلامتها الترابية[3].

2 _ الشروط الشكلية :

بالرجوع إلى المادة 93 من الدستور ، نجد أن رئيس الجمهورية مقيد في إعلان الحالة الاستثنائية بمجموعة من الشروط أو بالأحرى إجراء مجموعة من الاستشارات :

_ أخذ رأي المجلس الدستوري ، رأي رئيس غرفتي البرلمان و كذا الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء[4] .

و من خلال الفقرة الثانية من المادة 93 ، نلاحظ أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الهيئات ، أي أن رئيس الجمهورية إذا ما قرر إعلان الحالة الاستثنائية دون إجراء هذه الاستشارات فإن قراره غير مشروع ، بينما إذا أعلن الحالة الاستثنائية و جاء قراره مخالفا

[1]–أنظر المواد من91 إلى 96 من نص تعديل دستور1996، الجريدة الرسمية رقم61، المؤرخة في 16 نوفمبر1996.

[2]–أنظر المادة92 من دستور1996.

[3]– حسين مسعود، مرجع سابق، ص46.

[4]–أنظر المادة93 من دستور1996.

للآراء التي أبدتها الجهات المستشارة فإن قراره مشروع ، لأن رئيس الجمهورية مطالب بإجراء الاستشارة ، و غير مطالب بالتقيد بآراء الهيئات التي استشارها[1].

و تجدر الإشارة إلى أن الحالة الاستثنائية تنتهي بحسب الأشكال و الإجراءات التي أوجدت إعلانها[2].

ثانيا : حالة الطوارئ :

عرفها الفقيه " **أندري دي لوبانير** " بأنها نظام استثنائي لمواجهة الخطر ذات طابع وطني، و عليه فإن حالة الطوارئ تعتبر نظاما استثنائيا للضبط ، يجد تبريره في فكرة الخطر الوطني ، بحيث تتمتع بمقتضاه هيئات الضبط الإداري بسلطات أوسع في مجال تقييد الحريات العامة أثناء وقوع مساس خطير بالنظام العام[3]، و قد تناول المؤسس الدستوري الجزائري حالة الطوارئ من خلال دستور 1976 في مادته 119 ، و كذا دستور 1989 في المادة 86 ، إضافة إلى دستور 1996 إلا أن الجديد الذي أتى به هذا التعديل هو أنه لا يمكن تحديد حالة الطوارئ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا .

و يتم الإعلان عن حالة الطوارئ من طرف رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة إلى ذلك بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول ، و رئيس المجلس الدستوري.

ثالثا : حالة الحصار

يمكن تعريف حالة الحصار على أنها : " الوضع الذي يوجد فيه مكان حرب بين دولتين ، فتحتل دولة من طرف دولة أخرى و حينها تتركز السلطة بيد قائد الجيش المحتل و تلك هي الأحكام العسكرية ، بينما تعلن الأحكام العرفية السياسية بمعرفة السلطة التنفيذية سواء بمناسبة قيام حرب بين دولة و أخرى أو في حالة قيام ثورة مسلحة في الداخل و تنتقل

[1]– سكوح رضوان، مرجع سابق، ص63.

[2]– حسين مسعود، مرجع سابق، ص46.

[3]– سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ص267.

بذلك السلطات من الهيئات المدنية إلى الهيئات العسكرية ، غير أنه في الحالة الثانية تلتزم حدود الدستور وفق الظروف القائمة "[1] .

كما سبق ذكره فإن رئيس الجمهورية يقرر حالة الحصار لمدة معينة إذا دعت الضرورة الملحة لذلك .

و قد نصت المادة 92 من دستور 1996 على أنه : " يحدد مضمون حالة الحصار أو الطوارئ بموجب قانون عضوي " [2]، و قد تم تقرير حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91 _ 196 المؤرخ في 4 جوان 1991 ، حيث أن الإعلان عنها يهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية و منحها سلطات خاصة تستمد من طبيعة الظرف الاستثنائي السائد في الدولة و يحررها من بعض القيود التي وضعت للحالات العادية و المألوفة ، كما يرخص لها تقييد بعض الحريات و الحقوق ، وفقا لما يستلزمه مواجهة هذا الظرف .

و بالإعلان عن حالة الحصار تمنح السلطات العسكرية كل الصلاحيات من أجل حماية المؤسسات العامة و الخاصة و توفير الأمن ، كما تبقى السلطة المدنية محافظة ببعض الصلاحيات و المعتبرة تقييدا للحقوق و الحريات العامة كتوقيف نشاط الجمعيات أو اللجوء إلى القضاء بهدف حلها ، بحيث تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91 _ 196 أنه : " تتعرض كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي للجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها التي يقوم قادتها أو أعضاؤها بأعمال مخالفة للقوانين ..... "[3].

رابعا : حالة الحرب

تعرف الحرب على أنها قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية ، وفقا لقواعد تنظيم حالات الحرب ، و تعتبر حالات الحرب أفضل مثال للحالات أو الظروف

---

[1]–محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس،مصر ،1979، ص213.

[2] –المادة 92 من دستور 1996.

[3]– سكوح رضوان، مرجع سابق، ص64.

الاستثنائية، بحيث تتسع سلطات الإدارة على حساب باقي السلطات [1] ، و تقتضي حالة الحرب إجراءات خاصة يجب إتباعها ، لأنه بإقرار حالة الحرب يتم توقيف العمل بالدستور و قد نظم المؤسس الدستوري الجزائري حالة الحرب بموجب المواد 95 ، 97 ، 96 من دستور 1996 بحيث يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ، كما حددت المادة 95 إجراءات إعلان حالة الحرب ، فجاء نصها كما يلي : " اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، و يجتمع البرلمان وجوبا و يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعملها بذلك "[2] .

المطلب الثاني:الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تخضع التدابير و الإجراءات الضبطية التي تتخذها الإدارة المحلية مستندة إلى سلطاتها الواسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية إلى رقابة القضاء ، من أجل التأكد من وقوع الظرف الاستثنائي حقيقة و التأكد أيضا من مدى التلازم و التلاؤم بين الإجراءات المتخذة و الظروف الاستثنائية التي استدعت اللجوء إلى هذه الإجراءات .

فمواجهة الظروف الاستثنائية لا تعني خروج أعمال الإدارة عن نطاق القضاء الإداري على خلاف الأعمال السيادية التي تخرج عن نطاق القضاء الإداري[3].

و طالما أن العمل الإداري الجاري في الظروف الاستثنائية لا يفلت من رقابة القضاء فإنه في حال ثبوت مخالفة هذا الإجراء للمشروعية الاستثنائية يترتب على ذلك مساءلة الإدارة و تقرير التعويض اللازم و تقرير التعويض اللازم المتضرر.

[1]– أنظر :المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم91–196.

[2]–أنظر: المادة 95 من دستور1996.

[3]–مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص308.

الفرع الأول: قيود الإجراء الضبطي في ظل الظروف الاستثنائية

إن إعمال نظرية الضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية يقتضي السماح للإدارة بأن تقوم بأعمال ضرورية مخالفة للقوانين القائمة بشرط أن تكون هناك حالة ضرورة فعلا ، و أن يتم تطبيق القرار الضبطي بما يتلاءم مع الظرف الاستثنائي دون أن يتجاوزه[1].

و عليه فإن السماح للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية بممارسة اختصاصات جديدة فإن ذلك لا يعني أن تصرفاتها تكون مطلقة من كل القيود في مثل هذه الظروف ، بل هناك قيود و ضوابط ترد على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية [2]، و هذه الضوابط يمكن حصرها فيما يلي :

أولا : تزامن الإجراء الضبطي مع الظروف الاستثنائية

إن الظروف الاستثنائية تبرز الترخيص لهيئات الضبط الإداري بممارسة اختصاصات واسعة.تكون في الحالة العادية مخالفة لمبدأ المشروعية و تبعا لذلك يتعين أن يكون الإجراء الضبطي في إطار المشروعية الاستثنائية و أن يكون متزامنا مع الظروف الاستثنائية التي تتطلب التدخل الفوري ، و حتى تكون الإجراءات الضبطية المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية متصفة بالمشروعية الاستثنائية ، يجب على الإدارة إثبات وجود ظروف غير مألوفة و لم تنظمها القوانين القائمة ، و أن الإجراءات التي لجأت إلى اتخاذها كانت أثناء تلك الظروف و خلالها .

ففي حال طرح قضية على القاضي الإداري ، فعليه التحقق من قيام الظرف الاستثنائي و إصدار التدبير الضبطي ، خلال هذا الظرف فالمساءلة أولا و أخيرا مسألة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف الزمانية و المكانية التي تحيط بها[3].

---

[1]–محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011، ص179.

[2]– عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص532.

[3]– منصوري سامية، مرجع سابق، ص46.

ثانيا : ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه

لا يعتبر إجراء الضبط الإداري الاستثنائي مشروعا إلا إذا كان ضروريا من أجل الحفاظ على النظام العام ، و مواجهة الظروف الاستثنائية الحالية و هذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء الإداري إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات[1].

بحيث يقوم بالتحقيق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تتضمنه القوانين السارية المفعول ، أو بعبارة أخرى التحقق من ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه لمواجهة الظرف الاستثنائي القائم .

و تطبيقا لذلك فقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء قرار صادر عن حاكم الهند الصينية بتاريخ 27 _ 09 _ 1947 يقضي بإنشاء نظام للمساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشاريع الخاصة ، حيث أسس مجلس الدولة حكمه الصادر في 31 _ 01 _ 1958 على أن هذا الإجراء مخالف للقانون الصادر في : 03 _ 05 _ 1954 ، و في ذات الوقت أنه غير ضروري ولا ملائم لمواجهة الظرف الاقتصادي و الاجتماعي السائد آنذاك في الهند الصينية ، و الناتجة عن ظروف الحرب التي كانت البلاد تخوضها.

بل إن الحاكم الفرنسي للهند الصينية كان باستطاعته استعمال الوسائل المتاحة بموجب القوانين السارية لمواجهة تلك الظروف .

ثالثا : ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية

يتعين أن يكون الإجراء الضبطي الاستثنائي الذي تتخذه الإدارة المحلية لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائما و مناسبا لمتطلبات هذه الظروف ولا ينبغي أن يكون هذا الإجراء ضارا بالمصالح الخاصة لصالح المصلحة العامة إلا بالقدر الذي تقتضيه الضرورة و عليه فإن الإدارة عليها أن تختار أقل الوسائل إضرارا بالأفراد[2].

[1]– عادل السعيد محمد أبو الخير،مرجع سابق، ص537.

[2]–عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص260.

و يعمل القضاء الإداري على مراقبة كيفية تقدير الإدارة لأهمية و خطورة الاضطرابات التي تصاحب الظروف الاستثنائية ، و التحقق من مدى ملائمة الإجراءات الضبطية التي تتخذها الإدارة لمواجهة هذه الظروف ، و هل بالإمكان اتخاذ تدابير أقل وطأة على حقوق و حريات الأفراد ، أي أن القاضي الإداري يلجأ إلى إعمال قواعد المشروعية الاستثنائية من ذات طبيعة الظروف التي تواجهها الإدارة .

و في هذا الصدد فقد قررت محكمة القضاء الإداري الفرنسية في حكمها الصادر سنة 1969 .... غير أن هذا لا يمنع جهة الإدارة من أن تتخذ من التدابير الضرورية المجدية ما تدفع به خطرا محققا يهدد النظام العام الضبطي في أحد مدلولاته الثلاثة المعروفة و هي الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة ، و لو أدى ذلك إلى تقييد الحريات العامة بالقدر الذي يتناسب مع دفع الإخطار ، و بحيث تقدر الضرورة بقدرها دون إفراط في زيادة أو إغراق في نقص[1] .

الفرع الثاني: أساس مسؤولية الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

عند استعمال الإدارة للإجراءات و التدابير الاستثنائية خلال الظروف الاستثنائية ، فإن ذلك يترتب عليه إلحاق الضرر بالأفراد ، و من هذا المنطلق تتأثر مسألة مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحقها بالأشخاص ، لا سيما في ظل اعتبار جل تلك الإجراءات المشروعة من طرف القضاء الإداري بحيث أصبح هذا الأخير يلعب دورا مكملا لدور التشريع بحيث يغطي ما تعجز عن تغطيته النصوص الاستثنائية التي يصدرها المشرع لمواجهة الأزمات و التي غالبا ما تقصر عن الإحاطة بالأحداث و سرعة تغيرها و ما يقتضيه ذلك من إجراءات سريعة و حازمة[2].

[1]–عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص406.

[2]–عادل السعيد محمد أبو الخير،مرجع سابق، ص406.

و إذا سلمنا أن الإدارة مسؤولة عن أعمالها المادية و القانونية ، و ما تحدثه هذه الأعمال من أضرار اتجاه الغير ، فإن للشخص المتضرر من أي تصرف إداري أن يلجأ للقضاء من أجل المطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر .

و تعد المسؤولية الإدارية من إبداع و اجتهاد القضاء الإداري الذي عمل على تقريرها و تطوير قواعدها بهدف تحقيق العدالة بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة[1].

و من ثمة يمكن مساءلة هيئات الضبط الإداري عن أعمالها على أساس الخطأ الذي ترتكبه كما يمكن أن تتم مساءلتها ، حتى من دون ارتكابها لأي خطأ .

أولا : مساءلة هيئات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ في الظروف الاستثنائية

إن هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية يكون لها هدف أسمى من ممارسة الأفراد لحرياتهم ، هو المحافظة على النظام العام ، و في سبيل تحقيقها لهذا الهدف قد تقوم بتصرفات خارجة عن المشروعية الاستثنائية ، مما يتسبب في إلحاق الضرر بالأشخاص و أمام هذا الوضع يمكن لأي شخص لحقه ضرر نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية من الإدارة أن يطلب التعويض شريطة أن يثبت أن الضرر الذي أصابه كان نتيجة التصرف الخطأ للإدارة ، و من ثمة يمكن القول أن الخطأ هو الأساس القانوني الذي ترتكز عليه مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أعمالها القانونية و المادية الضارة بالأشخاص[2].

و حتى تتقرر مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الأخطاء التي ترتكبها يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط كما يجب أن يكون الخطأ من بين الأخطاء الموجبة لمسؤولية الإدارة .

1 _ شروط تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ :

و تتمثل شروط تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري بالأساس فيما يلي :

[1]– المرجع نفسه، ص388.

[2]– علي حمود القيسي،القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص254.

أ _ الخطأ :

و هو أساس قيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري ، فارتكاب الإدارة أخطأ معين يرتب مسؤولية عليها ، و الخطأ في الأصل هو خطأ العامل بالإدارة ، و هنا تجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الخطأ الشخصي و الخطأ، فالخطأ الشخصي هو ذاك الخطأ الذي يرتكبه و ينسب إليه و تتحقق مسؤولية الشخصية عنه ، و بالتالي فإن هذا الموظف يكون مسؤولا وحده عن الأضرار التي نتجت عن خطته ، و يختص القضاء العادي في هذه الحالة بالخطر في دعوى المسؤولية .

في حين أن الخطأ المرفقي هو الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية لهيئات الضبط الإداري ، و المقصود بالخطأ، ذلك الخطأ الذي ينسب إلى المرفق و لو أن الذي قام به في الواقع هو أحد الموظفين ، و يقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق هو الذي سبب الضرر لعدم قيامه بالإجراء وفقا للقواعد التي يسير عليها ، سواء كانت هذه القواعد تشريعية أو إدارية[1].

ب _ الضرر :

إن وقوع الخطأ وحده لا يكفي لتقرير المسؤولية الإدارية ، بل يجب أن يترتب عن هذا الخطأ ضرر بشخص معين أو مجموعة من الأشخاص ، و من ثمة فلكل من لحقه ضرر مباشر نتيجة خطأ إداري مطالبة الإدارة بالتعويض ، شريطة أن يكون هذا الضرر مباشر و حقيقي و قابل للتقدير نقدا .

ج _ علاقة السببية :

من شروط تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أخطائها ، وجود الرابطة السببية بين الخطأ الذي ارتكبته الإدارة و الضرر الذي لحق المضرور و الذي يكون محلا لدعوى المطالبة بالتعويض ، بحيث يجب التأكد من أن العمل الإداري هو السبب المباشر

[1]–نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤلية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإداريةغير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، الجامعة الشرق الأوسط، 2010، ص88.

في تحقيق الضرر ، و تنتهي المسؤولية الإدارية في حالة العكس ، أي في حالة انعدام علاقة سببية بين أطراف أخرى في حدوث هذا الضرر[1].

2 _ صور الخطأ الموجب لمسؤولية هيئات الضبط الإداري :

ينجر عن أداء هيئات الضبط الإداري لأعمالها مجموعة من الأخطاء تلحق أضرار بالأفراد و تكون هذه الأخطاء على صور مختلفة و هذه الصور تتمثل فيما يلي :

أ _ إساءة أداء الخدمة :

و تتمثل هذه الصورة في الأعمال الإيجابية التي تتخذها هيئات الضبط الإداري بهدف حماية النظام العام بطريقة سيئة مما يترتب عمها إلحاق أضرار بالأفراد .

و من الأحكام التي عالجت هذه الصورة الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية و تتلخص هذه القضية في أن السيد، اشتبه به أثناء الحرب العالمية الأولى من طرف السلطات العسكرية ، فتم القبض عليه كما تم ترحيله إلى الجزائر و حبسه هناك ، و بعد عودته من الجزائر تم الإبقاء عليه بالحبس لمدة شهرين في سجون " **ليون** " **و** " **مرسيليا** " دون أي مبرر ، و هو ما أدى به إلى الطعن للحصول على تعويضات جراء ما تعرض له من أضرار بسبب الإجراءات التعسفية التي طبقت عليه ، غير أن مجلس الدولة اعتبر التدابير المتخذة ضد المدعي من قبيل الإجراءات اللازمة للأمن الوطني ، و بما أن السلطات العسكرية ثم ترتكب خطأ غير عادي ، و الذي يعد أساسا بمسؤوليتها عن الأعمال التي تقوم بها في الظروف الصعبة ، فإن طلب التعويض الذي رفعه المدعي يكون مرفوضا. و لو أن هذا الحكم تضمن رفض طلب التعويض الذي تقدم به السيد إلا أن مجلس الدولة الفرنسي و من خلال هذا الحكم بالذات قد بين إمكانية تقرير مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الأخطاء التي ترتكبها .

[1]–عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،1998، ص119.

ب _ تأخر اتخاذ الإجراءات الضبطية الضرورية لحماية النظام العام :

و تتمثل هذه الصورة في تباطؤ و تخاذل هيئات الضبط الإداري في اتخاذ التدابير و الإجراءات المطلوبة منها دون مبرر جدي ، مما يؤدي إلى إلحاق أضرار بالأفراد .

و هناك فرق بين تأخر الإدارة عن أداء مهام معينة في الحالات التي لا يحدد فيها القانون ميعاد لأداء الخدمة و يكون ذلك متروكا للسلطة التقديرية للإدارة ، و الحالات التي تكون فيها الإدارة مقيدة بمواعيد محددة لأداء الخدمة فتجاوزها للمواعيد بعد تملصا من المهام.

ثانيا : مساءلة الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية

يمكن أن ترتب مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الغير ، حتى من دون ارتكابها لأي خطأ ، و في هذا النوع من المسؤولية يعفي المضرور من إقامة الدليل على وجود خطأ من طرف الإدارة ، طالما أن هذه المسؤولية تقوم من دون خطأ ، و على الإدارة إن أرادت إعفاءها من المسؤولية إثبات خطأ المتضرر أو القوة القاهرة.

و تقوم مسؤولية الإدارة بدون خطأ على أساسين اثنين هما أساس المخاطر ، و الأساس الثاني متمثل في الإخلال مبدأ المساواة أمام الأعباء .

1 _ المخاطر كأساس لمساءلة هيئات الضبط الإداري المحلي عن أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية :

أثناء قيام هيئات الضبط الإداري بمهامها في الحالات الاستثنائية قد تلحق أضرارا بالأفراد دون ارتكابها لأي خطأ و من حق المتضررين من أعمال هيئات الضبط الإداري المحلي اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقهم ، إلا أن القاضي الإداري لا يلزم الإدارة بالتعويض إلا في حالات خاصة ، و بعد التأكد من توفر ركنين أساسيين هما وقوع الضرر و وجود علاقة سببية بين نشاط هيئات الضبط الإداري المشروع و الضرر الحاصل .

أ _ الضرر :

حتى تتقرر مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية عن الضرر الذي تسببت فيه أن يكون هذا الضرر خاص منصب على فرد أو أفراد معنيين لهم مركز خاص لا يشاركهم فيه بقية المواطنين، كما يجب أن يكون غير عادي ، و أن يكون من الجسامة بمكان بحيث يتجاوز حد الأعباء التي يتحملها الأفراد عادة[1].

ب _ علاقة السببية بين الضرر و العمل الإداري :

و يقصد بهذا الشرط أن يكون العمل الإداري الذي لجئت إليه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية هو السبب في إلحاق أضرار بالغير بطريقة مباشرة ، فإن تحقيق هذا الشرط جاز للمضرور المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه . و لا يمكن للإدارة أن تتنصل من مسؤوليتها على أساس المخاطر إلا إذا أثبتت أن المضرور هو المتسبب في حصول أو أثبتت أن الضرر حصل بقوة قاهرة .

_ فعل المضرور :

في هذه الحالة يكون الضرر ناتج عن فعل الضحية ذاته ، و من ثمة تعفى الإدارة من تحمل المسؤولية .

القوة القاهرة :

و في هذه الحالة تثبت الإدارة أن الضرر نشأ بفعل خارج عن نطاقها و عن نطاق المضرور معا ، و يتعذر تداركه أو تجنب آثاره ، و تعفي حالة الضرورة الإدارة بصورة نهائية من مسؤولياتها إذا كانت هي السبب الوحيد للضرر.

و من الأمثلة على مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في الجزائر ، نذكر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 9 جويلية 1977 و الذي جاء فيه على وجه

[1]–بن دحو نور الدين، الرقابة على مرفق الشرطة، حالة المسؤولية بدون خطأ، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان، الجزائر،2008، ص46.

الخصوص " حيث أن وفاة زوجة الطاعن و أبناءه الاثنين ناتج عن نشوي حريق بمركز الشرطة المركزية الواقع في 7 شارع RAMP Chassériau بسبب انفجار مخزن للبنزين ، حيث في هذه الظروف ، رغم أن هذا المخزن وضع من طرف شركة سونطراك و شركة كالتام فإن ذلك لا يعفي السلطة العامة من المسؤولية ، بحيث وجود هذا المخزن يشكل خطرا استثنائيا على الأشخاص و الممتلكات ، و أن الأضرار المترتبة في مثل هذه الظروف تفوق بحكم خطورتها الأعباء التي من المفروض أن يتحملها الأفراد "[1].

2 _ الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة :

تتقرر مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حال اختلال التوازن بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء المترتبة عن نشاط هذه الهيئات ، ففي مجال الظروف الاستثنائية تلجأ هيئات الضبط الإداري إلى اتخاذ تدابير و إجراءات استثنائية في سبيل المحافظة على النظام العام ، و من ثمة فإن الإجراءات التي تتخذها من المفترض أن تشمل جميع الأفراد و جميع فئات المجتمع ، إذ من غير الممكن أن يتحمل بعض أفراد المجتمع لوحدهم الأعباء التي تفرضها الإدارة[2] .

و لقيام المسؤولية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يجب توافر شرطين أساسيين هما ، وجود ضرر جسيم ، إضافة إلى علاقة سببية بين العمل الإداري و الضرر الجسيم ، و هاذين الشرطين سبق تناولهما أعلاه ، إلا أن هذا النوع من المسؤولية يتميز عن غيره بضرورة توفر شروط أخرى خاصة به و تتمثل في :

أ _ أن يشكل العمل الإداري عبئا عاما :

تكون أمام حالة العبء العام إذا كان العمل الإداري الذي تقوم به السلطات الإدارية من قبل الأعباء العامة ، و من ثمة فإن الضرر الذي يترتب عن هذا العمل ، كان من أجل تحقيق الأعباء العامة ، و من ثمة فإن الضرر الذي يترتب عن هذا العمل ، كان من أجل

[1]–سليمان السعيد، مرجع سابق، ص128.

[2]– عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص208.

تحقيق المصلحة العامة ، و بالتالي فإنه من المفروض أن يكون عبئا عاما يتحمله كل أفراد المجتمع و ليس الشخص المتضرر من العمل الإداري فقط ، و من هذا المنطلق فإن المجتمع يشارك من خلال الخزينة العامة في تعويض المضرور عن الضرر الذي لحقه.

ب _ أن يكون هناك إخلال بمبدأ المساواة :

إن الدولة عندما تكون بفرض أعباء و واجبات على المواطنين يجب أن يكون ذلك بالتساوي و هذا يؤدي إلى قيام المسؤولية في حالة حدوث ضرر خاص لفرد معين أو لفئة من الأفراد[1].

و بالتالي فإن أي ضرر يلحق فرد أو مجموعة محددة من الأفراد و يتعدى نت حيث طبيعته ما يتحمله بقية المواطنين في سبيل حماية النظام العام و تحقيق الصالح العام ، يعتبر إخلالا بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ، حيث يتحمل بعض أفراد المجتمع أعباء تحقيق المصلحة العامة تقوم ما يتحمله كافة المواطنين .

و من أمثلة الأحكام التي جاءت تطبيقا لمبدأ الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية بحيث تتلخص وقائع هذه القضية في كون السيد و هو من أصل يوناني ، قد هاجر إلى تونس و هناك اشترى قطعة أرضية و ذلك خلال حقبة الاستعمار الفرنسي لتونس ، و قد ثار نزاع حول ملكية هذه القطعة انتهى بصدور حكم لصالحه ، و عند عزمه على تنفيذ الحكم القضائي ، واجه إشكالية في التنفيذ ، تتمثل في حيازة قبيلة عربية لهذه القطعة الأرضية ، و هو ما دفعه للجوء إلى القضاء من جديد من أجل فرض تنفيذ الحكم القضائي ، إلا أن السلطات الفرنسية رفضت طلبه على اعتبار أن اللجوء إلى استعمال القوة من شأنه المساس بالأمن و الإخلال بالنظام العام ، و هذا ما أدى بالسيد إلى رفع دعوى لمطالبة السلطات بالتعويض عن الضرر الذي لحقه ، و هو ما كان له بموجب حكم مجلس الدولة الفرنسي.

[1]– عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر،1982، ص184.

خلاصة الفصل :

من خلال ما سبق نخلص إلى أن سلطات الضبط الإداري ، في مجال حماية النظام العام لا يمكن أن تكون مطلقة بل ترد عليها بعض القيود و الضوابط ، بحيث أن سلطات الضبط الإداري في جميع أعمالها الضبطية تخضع لمبدأ المشروعية سواء في الحالة العادية أو في الحالات الاستثنائية ، أي يجب أن تخضع جميع تصرفاتها للقانون و أن لا تخرج عن نطاقه، و إلا كانت مخالفة لهذا المبدأ ، كما أن هيئات الضبط الإداري المحلي مقيدة بقيد آخر ألا و هو النظام العام ، حيث يجب عليها احترام الهدف الوحيد للضبط الإداري .

و لما كانت أعمال الضبط الإداري من الأعمال الإدارية فإنها تخضع لرقابة القضاء المختص، هذا الأخير يحقق قدرا من الضمانات الفعالة لحماية حقوق و حريات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري .

الخاتمة

خاتمة :

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة مقارنة بالأهداف التي تسعى إليها ، و التي تتمثل بالأساس في المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية الكلاسيكية أو العناصر المستحدثة على المستوى المركزي أو المستوى المحلي ، عن طريق إصدار القرارات الإدارية الفردية و التنظيمية ، هذه الأخيرة التي تتمتع بالقوة التنفيذية من تلقاء نفسها أي دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم لفرض تنفيذها، و بالتالي فالأفراد ملزمون باحترامها و تنفيذها بمحض إرادتهم ، و في حالة العكس فإن هذه القرارات تنفذ قسرا .

و بتزايد دور الدولة و تدخلها في الشؤون اليومية للأفراد، و توسع تنظيمها لمختلف المجالات ، كإدارة بعض المرافق العامة ، و تخويل السلطات المحلية ، السهر على تنفيذ قوانينها و سياستها العامة على المستوى المحلي ، و ممارسة الرقابة على مختلف النشاطات .

و اتخاذ كل الوسائل ز الإجراءات التي تمكنها من التغلب على أي اعتداء أو إخلال بالنظام العام قبل وقوعه أو الحد من آثاره بعد وقوعه ، كل هذا يؤدي حتما إلى حدوث احتكاكات مع حقوق الأفراد و حرياتهم ، و يؤثر عليها سلبا .

و تأسيسا على ما سبق توصلنا إلى مجموعة من النتائج يمكن اعتبارها الإطار العام الذي يحكم وظيفة الضبط الإداري على المستوى المحلي ، لكن و على الرغم من تحديد المشرع الجزائري لهيئات الضبط الإداري ، بحيث حصرها في رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي و تبيانه لسلطاتهما في مجال الضبط ، إلا أن هذا لا يعني وجود نقص في ميدان الضبط الإداري المحلي، لاسيما و أن الإدارة المحلية عادة ما تجد نفسها عاجزة أمام بعض الحالات التي تقتضي التدخل من أجل الحفاظ على النظام العام ، في ظل غياب الإطار القانوني الذي يتيح لها هذا التدخل، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية ، إضافة إلى صعوبة مهمة هذه

السلطات لاسيما في ظل ضعف التأهيل لبعض المسئولين المحليين (رؤساء البلديات) ، و كذا نقص الوعي لدى المواطنين بأهمية الضبط الإداري و دوره في تنظيم الحياة اليومية .

نتائج و اقتراحات :

و من هذا المنطلق ارتأينا تقديم مجموعة من التوصيات التي قد تساعد على تحقيق معادلة التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام و احترام الحقوق و الحريات الأساسية و التي تتمثل أساسا في :

1 –تعزيز القيود القانونية المفروضة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية و الاستثنائية و السهر على ضمان احترامها من طرف هيئات الضبط الإداري المحلي من أجل تكريس ثقة المواطن في الإدارة .

2–العمل على تنمية الوعي العام بمهام الضبط الإداري و أهميته في الحياة اليومية للمواطن فكلما زاد وعي المواطنين كان انعكاس ذلك إيجابيا على الأمن و السكينة العموميين .

3–تحديد نطاق الحريات العامة و حدود تنفيذها ، لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية تماشيا مع خطورة الوضع و متطلبات استتبابه .

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع :

1–عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر، 2008.

2–طاهري حسين، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط 1، دار الخلدونية، الجزائر،2007.

3-حمدي لقبيلات، القانون الإداري" ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1،دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

4-محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية،2000 .

5-علاء الدين عشي،مدخل القانون الإداري" النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،2010.

6-سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري،منشأة المعارف، الإسكندرية،2009.

7- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.

8-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر،2004.

9-علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن ،2003.

10-عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، جامعة بغداد،العراق،1975.

11-وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر،دار بلقيس للنشر،الدار البيضاء، الجزائر

12-عمار عوايدي، القانون الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

13-حسني فريحة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

14-علا الدين عشي،مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر،2012.

15-هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن،2009.

16-محمد رفعت عبد الوهاب،النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.

17-حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.

18–طاهري حسين، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط 1، دار الخلدونية، الجزائر،2007.

19-حمدي لقبيلات، القانون الإداري" ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1،دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

20-عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2009.

21- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشورات الخير الحقوقية ، مصر.

22- حسن مصطفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، مصر، 1932.

23- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر،2007 .

24-مصلح ممدوح الصراريرة، القانون الإداري،ج1، در الثقافة للنشر، الأردن، 2012.

25-عبد العزيز عبد المنعم خليفة،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر ، 2001.

26–عصام الدبس،القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان،2010.

27–عبد العني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان، 2010.

28–عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، منشورات الحلب الحقوقية، مصر.

29-محمود سعد الدين الشريف،فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات، مجلة مجلس الدولة المصري،العدد16، مصر،1969.

30-مصطفى أبو زيد فهمي،الوسيط في القانون الإداري ،ج1،دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000.

31-محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011 .

23– علي حمود القيسي،القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.

33-عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

34-عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر،1982.

35–عبد الحكيم خودة، الخصومة الإدارية،دار المطبوعات الجامعية، مصر،1996 .

الرسائل و الأطروحات :

1-عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، بقسنطينة، الجزائر،2007.

2–دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان، الجزائر،2010.

3-فايزة حروفي، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري،مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، الجزائر،2004.

4-سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر العاصمة،الدفعة17،2008-2009.

5-نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية2012-2013.

6-سليماني السعيد، محاضرات في الضبط الإداري، جامعة محمد الصديق بن يحيي، جيجل، الجزائر،السنة الجامعية 2013-2014، منشور على موقع جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل.

7-مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء،الدفعة18،الجزائر العاصمة،2007-2008.

8- منصوري سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاة، الجزائر،2008.

9-مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه،مذكرة ماجستير في القانون العام،جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان، الجزائر،

10–سليماني السعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016 .

11-فنيش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011 .

12-تميمي نجاة،حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة الجزائر،2002-2003 .

13-محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس،مصر،1979 .

14-نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤلية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، الجامعة الشرق الأوسط، 2010 .

15-بن دحو نور الدين، الرقابة على مرفق الشرطة، حالة المسؤولية بدون خطأ، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان، الجزائر،2008 .

المجلات :

16–عمار عوايدي،الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04،الجزائر،1987، ص99.

القوانين و التشريعات :

1–دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96–438، المؤرخ في 7ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76،والمعدل بموجب القانون رقم16–01المؤرخ في 06مارس2016،الجريدة الرسمية رقم14، المؤرخة في 7مارس2016.

2–قانون رقم 12–07،مؤرخ في 21فيفري 2012،متعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية 12، المؤرخة في29 فبراسير2012.

3–قانون رقم 11–10 مؤرخ في 22جوان 2011، متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 03جويلية2011.

4- المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 10أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

5- المادة5 فقرة1 من المرسوم التنفيذي12-111، المؤرخ في 6مارس2012، الجريدة الرسمية عدد15 المؤرخة في14مارس2012، والذي يلغي المرسوم التنفيذي رقم09-182، المؤرخ في 12مايو2009، الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتهيئة الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية.

6– المواد 5و6 من المرسوم التنفيذي رقم 13–140،المؤرخ في 10أفريل2013،المحدد لشروط ممارسة الأنشطة التجارية عبر القارة،الجريدة الرسمية العدد12، المؤرخة في 23أفريل2013.

7–قانون رقم05–12 مؤرخ في 04أوت2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 60 مؤرخة في4سبتمبر 2005.
8-قانون رقم01-19 مؤرخ في 12-12-2005، المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها، الجريدة الرسمية عدد60، مؤرخة في 15 ديسمبر2001.

9-مرسوم تنفيذي رقم91-176 مؤرخ في 28مايو1991، المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد26، مؤرخة في 01جوان 1991.

10-مرسوم تنفيذي رقم90-230 مؤرخ في25جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد31، المؤرخ في28أكتوبر1990.

11--مرسوم رقم83-373 مؤرخ في28 ماي1983، المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام،الجريدة الرسمية عدد22، المؤرخ في31ماي 1983.

الفهرس

الفهرس

البيان	الصفحة
الشكر	
الإهداء	
مقدمة	أ
أهمية الدراسة	ج
إشكالية الدراسة	ج
أسباب اختيار الموضوع	د
منهج الدراسة	د
صعوبات الدراسة	هـ
خطة البحث	هـ
الفصل الأول : نظرية الضبط الإداري المحلي	
تمهيد	7
المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري المحلي	8
المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري المحلي	**8**
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري المحلي	8
الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري المحلي	10
الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري المحلي	12
المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري المحلي و تمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة	17
الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري المحلي	17
الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي	19
الفرع الثالث: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي	22
الفرع الرابع: تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام	**23**
الفرع الخامس: التمييز بين الضبط الإداري و الضبط الاقتصادي	25
المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي و وسائله	26
المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المحلي	**26**
الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري محلي	26
الفرع الثاني: الوالي كهيئة ضبط إداري محلي.	34

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري المحلي	43
الفرع الأول: الوسائل البشرية	43
الفرع الثاني: الوسائل القانونية	43
خلاصة الفصل	48
الفصل الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي	
تمهيد	50
المبحث الأول : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية	51
المطلب الأول : تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية	51
الفرع الأول : مبدأ المشروعية كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي	52
الفرع الثاني : النظام العام كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي	55
المطلب الثاني : الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية	57
الفرع الأول :الرقابة القضائية على أهداف قرار الضبط الإداري	58
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أسباب قرار الضبط الإداري	61
الفرع الثالث :الرقابة القضائية على شروط قرار الضبط الإداري	65
المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية	69
المطلب الأول: اتساع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية	69
الفرع الأول :ماهية الظروف الاستثنائية	70
الفرع الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري	72
المطلب الثاني :الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	76
الفرع الأول: قيود الإجراء الضبطي في ظل الظروف الاستثنائية	76
الفرع الثاني: أساس مسؤولية الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	79
خلاصة الفصل	87
الخاتمة	89
قائمة المصادر و المراجع	
فهرس المحتويات	

تمت بحمد الله

الملخص :

تسعى الإدارة على المستوى المحلي إلى الحفاظ على النظام العام –الأمن العام ، الصحة العامة و السكينة العامة –في حدود إقليمها المحدد قانونا ، و ذلك من خلال اعتمادها على جميع الوسائل القانونية و المادية التي يمنحها لها القانون ، لأن الهدف الأساسي هو الوقاية و منع الاضطرابات التي تمس بالنظام العام ، بالتالي فالضبط الإداري المحلي يسعى إلى التوفيق بين متطلبات الحفاظ على النظام العام و الحفاظ على الحقوق و الحريات الأساسية ، غير أن الإدارة عند ممارستها للضبط الإداري المحلي يجب عليها أن تتقيد بمبدأ المشروعية و احترام حقوق و حريات الأفراد سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية تحت طائلة رقابة القضاء الإداري .

Résumé:

La police administrative local regroupe l'ensemble des moyens juridiques et matériels qui ont pour but d'assurer le bon ordre ,la sûreté ,la sécurité et la salubrité publique .Son but est donc préventif , car elle vise à prévenir les troubles à l'ordre public dans un territoire bien défini à cet effet , l'autorité administrative ne peut adopter une mesure de police que si celle –ci est fondée sur une composante de l'ordre public . Dans le cas contraire , la mesure serait illégale en raison d'un détournement de pouvoir , car l'administration dans l'exercice de son pouvoir de police administrative local ,elle doit adhérer au principe de légalité et au respect des droits et libertés des individus , aussi bien dans des circonstance normales qu'exceptionnelles sous le contrôle du juge administratif .