

جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مبثات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في القانون الجزائري

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر تخصص دولة و مؤسسات

تحت إشراف

إعداد الطالبة :

- أ. فاطمة الزهراء فيرم

- سليمة طالب

- لجنة المناقشة :

رئيساً

د- جعلاب كمال

مقرراً

أ- فيرم فاطمة الزهراء

مناقشاً

أ- فصيح خضرة

الموسم الجامعي 2014/2013

كلمة شكر

أول شكري لله سبحانه وتعالى على كل شيء

كل الشكر والإمتنان والتقدير للأستاذة الفاضلة فيرم فاطمة الزهراء حفظها الله على إشرافها

على مذكري وحرصها على تقديم كل النصائح والمادة العلمية حول هذه المذكرة

أتمنى أن يكون هذا العمل كلمة شكر وعرافان إلى كل الأساتذة الذين رفقونا في مسيرتنا

الجامعية خلال الليسانس والماستر وأخص بالذكر أساتذة دفعة الليسانس 2005/2004

وأساتذة الماستر الدفعة الأولى 2014/2013

كل الشكر والإحترام لموظفي المكتبة المركزية ومكتبة الحقوق لتقديمهم يد المساعدة



إهداء

أهدي عملي هذا إلى :

- أمي الحاجة مسعودة أطال الله عمرها
- إلى والدي الكريمين حفظهما الله
- إلى زوجي شيخاوي عبدالله
- إلى ولدي العزيزين تاج الدين و رنيم
- إلى أخواتي العزيزات نصيرة ، سهام ، فتيحة ، عائشة ، هدى ، سميرة
- إلى صديقتي رقية ، تاقية ، هناء
- إلى كل عائلة شيخاوي ، طالب ، عيهور



تمثلت وظيفة الدولة في الحفاظ على الأمن الخارجي والداخلي و إقامة العدل بين الناس ،وهذه الوظائف ارتبطت بالدولة الحارسة ،حيث كان النشاط الفردي هو البارز في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و المالية ،و كان دور السلطة العامة ينحصر في حماية الأفراد أثناء ممارستهم حقوقهم و حرياتهم المختلفة و منع الاعتداء عليهم من جانب الأفراد الآخرين .

لكن بعدما تخلت الدولة الحديثة عن فكرة حياد السلطة العامة التي كان يفرضها مفهوم الدولة الحارسة أخذت توجه الأنشطة العامة فتخلت عن دور المراقب و تدخلت في إنشاء المشاريع والمرافق العامة المتنوعة التي تؤدي خدمات عامة للجمهور .

ومنه تبلور النشاط الراداري في الدولة المعاصرة إما في ممارسة سلطة الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام في المجتمع أو إدارة المرافق العامة و الإشراف عليها من اجل إشباع الحاجات العامة.

تتفق معظم دساتير العالم على ضرورة كفالة حريات الأفراد و اعتبارها شيئاً مقدساً من جهة ، ومن جهة أخرى إذا ترك الأفراد و شأنهم عند ممارستهم لمثل هذه الحريات فقد يتحول المجتمع إلى فوضى و تسلط مما يؤدي المساس بسلامة الأفراد في أمنهم الاجتماعي و الاقتصادي و البيئي، و من هنا كان لابد من إقامة نوع من التوازن بين حق الأفراد أو المجتمع في المحافظة على أمنهم وسلامتهم و حقهم في ممارسة حرياتهم التي كفلها الدستور ، وعليه سنحاول من خلال هذا البحث دراسة موضوع الضبط الإداري و تركيزها بالأخص على هيئات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في القانون الجزائري و هذا لمعرفة عن قرب الهيئات التي خول لها الدستور ممارسة مهمة الضبط الإداري في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية وكذا معرفة الوسائل التي منحها إياه المشرع لممارسة هاته المهمة.ومن جهة أخرى فموضوع الضبط الإداري موضوع مهم جدا لا سيما وأن

أعمال الضبط الإداري تمنح من خلالها لهيئات الضبط الإداري ممارسة السلطة التقديرية في اتخاذ قرارات الضبط الإداري ، فالمشرع الجزائري أو غيره لم يتعرض إلى وضع تعريف محدد للضبط الإداري و اكتفى فقط بالإشارة إلى أغراضه و أهدافه مثلما جاء في قانون البلدية والولاية لذا تصدى الفقه الى وضع تعريف للضبط الإداري من خلال محاولات كثيرة و متنوعة .

وتعني كلمة ضبط بالمعنى الواسع تحديد نشاط الأفراد من قبل سلطة عامة و لغرض الصالح العام مع بقاء النشاط حرا في الحدود التي لم يلحق بها التقييد فالحرية هي القاعدة والتقييد هو الاستثناء ومن التعريفات الحديثة في الفقه الفرنسي تعريف الفقيه "delaubadere" الذي يعرف الضبط الإداري من زاوية الأهداف و التي من اجلها يمارس الضبط "فالضبط الإداري عنده هو شكل من أشكال عمل الإدارة و الذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من اجل ضمان حفظ النظام العام. أما الفقيه " RIVERO " فيؤكد على المبدأ الغائي للضبط الإداري ومنه فالضبط الإداري هو كل الأعمال والإجراءات و الأساليب القانونية و المادية و الفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة و ذلك بهدف المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحريات والحقوق السائدة في الدولة.

إن الهدف الرئيسي للضبط الإداري هو حماية النظام العام من الانتهاكات ووقف هذه الانتهاكات ، ومنع استمرارها إذا حدثت وإعادة الوضع إلى طبيعته، ويشمل النظام العام عناصر أساسية ثلاثة تتجسد في الأمن العام و الصحة العامة والسكينة العامة أو ما تعرف بالأهداف التقليدية للضبط الإداري،و يعتبر الفقهاء فكرة النظام العام فكرة مرنة و نسبية يصعب وضع تعريف محدد لها لأنها تختلف من دولة لأخرى ومن زمان ومكان لأخر.

ويقصد بالنظام العام المحافظة على الأمن العام والصحة العامة و السكينة العامة والآداب العامة بطريقة وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر مهما كان مصدرها التي تهدد عناصر و مقومات النظام هذه.

ويقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن و الأحياء لضمان الاطمئنان لدى جمهور المواطنين على أنفسهم وأولادهم وإعراضهم وأموالهم ويشمل أيضا حماية النفوس و الأموال من الكوارث الطبيعية و كذا حماية الجمهور من الجرائم و الحوادث المتنوعة كالسرقة و هتك العرض و حمايتهم من الحيوانات الضارة و الخطرة، أما الحفاظ على الصحة العامة فيعني المحافظة على سلامة الإنسان ووقايته فتتخذ سلطات الضبط الإداري كافة الإجراءات و التدابير الكفيلة بتأمين الصحة للأفراد وذلك باتخاذ الإجراءات لمراقبة سلامة الأغذية و عدم تلوث المياه و نظافة الأماكن العمومية و التحصين ضد الأمراض المعدية، مثلا نجد الجزائر قد اتخذت وزارة الفلاحة و التنمية الريفية في 18 فيفري 2006 إجراءات و تدابير يقوم بها رؤساء البلديات لمنع انتشار مرض أنفلونزا الطيور

ومن حق الأفراد أن ينعموا بالهدوء و السكينة في الطرق و الأماكن العامة و أن لا يكونوا عرضة للفضوى و الضوضاء وهذا ما يعرف بالحفاظ على السكينة العامة، وعليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع و الطرقات العامة و منع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الصوت

كما سعت الهيئات الضبطية للحفاظ على الآداب العامة والأخلاق العامة أو ما تعرف بالنظام العام الأدبي و تتحكم في هذه المسألة عدة عوامل و ضوابط حضارية و دينية خاصة بكل نظام قانوني ، وإذا كان المشرع الفرنسي لم يتعرض للآداب العامة و الأخلاق العامة كجانب للنظام العام فان القضاء الإداري له اجتهاداته القضائية و مواقف قضائية في معالجة هذه المسألة

وقد كان القضاء الإداري الفرنسي يرفض تدخل سلطة الضبط لحماية الأخلاق العامة ما لم يكن الإخلال بها له مظهرها خارجي يهدد النظام العام المادي إلا أن القضاء قد تطور في هذا النحو و سمح لسلطة الضبط بالتدخل لحماية النظام الأدبي ، و برز هذا التطور بعد سنة 1959 بمناسبة قضية "لوتيسيا" حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي لسلطة الضبط بالتدخل في منطقة اخلاقية عامة متصلة بالنظام العام .

إن فكرة النظام العام طرأ عليها تغييرا كبيرا تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر التقليدية المذكورة سابقا و إدخال مفهوم آخر أشمل و أوسع للنظام العام يتضمن المسائل الاقتصادية و الاجتماعية وكذلك الحفاظ على جمال الرونق والعمران .

فبالنسبة للمسائل الاقتصادية والاجتماعية هذا المفهوم يتدخل أو يتحكم فيه النظام السائد داخل الدولة(البيبرالي ، الاشتراكي) و تحت هذا المفهوم الجديد تستطيع الإدارة أن تفرض بعض القيود لتنظيم النشاط الصناعي و التجاري كما بإمكانها أن تفرض على الأفراد ترتيبات تقتضيها المصلحة العامة مثال ذلك أن يفرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على التجار المتجولين على ممارسة التجارة على الأرصفة.

أما الحفاظ على جمال الرونق و العمران يقصد به محافظة هيئات الضبط على المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته، حيث ذهب جانب من الفقه إلى ضرورة اعتبار ما في المدن أو في الأحياء أو الشوارع بمثابة طائفة من تدابير النظام العام و قد صدرت قوانين ضبط خاصة أدخلت صراحة في صلبها الاعتبارات الجمالية مثل القوانين المتعلقة بتنظيم المدن و تنسيقها و قوانين العمران وتسوية البناءات الفوضوية.

إن الهدف الأساسي للضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة قد دفعنا إلى معرفة الهيئات التي تقوم بهذه المهمة وكذا معرفة الوسائل التي تعتمد عليها من أجل تحقيق هذا الهدف وهذا ما دفعنا لاختيار موضوعنا خاصة و أن هذا الموضوع يعاني من قلة الدراسات التي تشير مباشرة إلى هيئات الضبط الإداري ووسائل ممارسته وحتى إن وجدت دراسات و كتب مختلفة تدرس موضوع الضبط الإداري إلا أنها لا تعطي إلا إشارات فقط حول هذا الموضوع كما دفعنا هذا الموضوع إلى معرفة اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي التي أصبحت فيما بعد قواعد محددة للعديد من صلاحيات السلطات الضبطية في مجال ممارسة الضبط الإداري خاصة في قضية تداخل الصلاحيات بين هيئات الضبط الإداري سواء الهيئات المركزية فيما بينها أو بين الهيئات المركزية و الهيئات اللامركزية أو فيما يخص إصدار القرارات الضبطية الفردية .

و كان هدفنا في هذه الدراسة هو معرفة مدى التوازن من جهة بين استعمال هيئات الضبط الإداري للوسائل التي تمارس بها سلطة الضبط الإداري استعمالا سليما دون انحراف وبين حقوق وحرريات الأفراد لا سيما في الظروف الاستثنائية التي لا تكون فيها رقابة حقيقية على وسائل هيئات ضبط إداري في ممارسة مهامها الضبطية

و بناء على ما تقدم ولإلمام بجميع عناصر موضوع الدراسة حاولنا طرح الإشكالية التالية :
ما مدى فعالية الوسائل التي منحها المشرع لهيئات الضبط الإداري في سبيل الحفاظ على النظام العام دون الإخلال بحقوق وحرريات الأفراد ؟

لتحليل عناصر الموضوع السابقة الذكر اعتمدنا على منهج تحليل المضمون فقمنا من خلاله بتحليل و دراسة لهيئات الضبط الإداري و للوسائل التي تمارس بها هذه المهمة.

و من اجل معالجة إشكالية هذا الموضوع اقترحنا خطة تتكون من فصلين

تطرقنا في الفصل الأول إلى الهيئات التي تمارس صلاحيات الضبط الإداري سواء الضبط الإداري العام أو الضبط الإداري الخاص وقد منحت لها صلاحية ممارسة الضبط الإداري في الظروف العادية و وسعت من صلاحياتها الضبطية في الظروف الاستثنائية، فتوجد هيئات على المستوى المركزي (المبحث الأول) تتمثل في رئيس الجمهورية، الوزير الأول ومجموع الوزراء وخصصنا بهذا الشكل مطلب لكل هيئة .

كما توجد هيئات تمارس مهمة الضبط الإداري على المستوى اللامركزي (المبحث الثاني) تتمثل في الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتستمد هذه الهيئات (المركزية واللامركزية) سلطة الضبط الإداري من الدستور ومختلف القوانين المنظمة لها.

أما الفصل الثاني فتكلمنا فيه عن الوسائل التي بموجبها تمارس الهيئات الضبطية مهمة الحفاظ على النظام العام وتختلف هذه الوسائل فتوجد وسائل قانونية و وسائل مادية (المبحث الأول) وتعتمد في هذه الوسائل على القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية وتعرف في مجال الضبط الإداري باللوائح الضبطية والقرارات الفردية الضبطية.

كما أن المشرع لم يترك هذه الهيئات تتخذ تدابيرها الضبطية دون قيد بل أخضعها لرقابة قضائية تمس كل أركان القرار الضبطي (المبحث الثاني) وعالجنا هذه الرقابة القضائية المتمثلة في رقابة الإلغاء على المشروعية الداخلية وعلى المشروعية الخارجية في مطلبين.

مبادئ الضبط الإداري

الفصل الأول: هيئات الضبط الإداري

حددت القوانين والنصوص التنظيمية هيئات الضبط الإداري و تنقسم هذه الهيئات من حيث مدى شمول او عدم شمول اختصاصاتها إقليم الدولة إلى هيئات مركزية(المبحث الأول) وهيئات لامركزية (المبحث الثاني)، وتنقسم من حيث مدى شمول أو عدم شمول اختصاصاتها لكافة عناصر النظام العام إلى هيئات ضبط عام و هيئات ضبط خاص، إلى جانب أعوان الضبط الإداري الذي تتولى السلطة التنظيمية تحديد مراكزهم القانونية وصلاحياتهم¹.

1-عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر، دون سنة نشر، ص10.

المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري المركزية

المركزية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري في الدولة وتعني حصر الوظيفة الإدارية في الدولة وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في هذه الوظيفة عن طريق ممثلها في العاصمة وتسمى السلطة المركزية وبهذا يحقق النظام المركزي الوحدة وعدم تجزئة السلطة الإدارية لأن سلطة التقرير تكون من اختصاص هيئات السلطة المركزية وإدارتها الموجودة في العاصمة وفروعها في الإقليم التي ترتبط بها برابطة التبعية الإدارية وتخضع لسلطتها الرئاسية وتقوم المركزية الإدارية على ثلاث عناصر وتتمثل في :

حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية و التبعية الإدارية المترتبة و السلطة الرئاسية وتتكون السلطة الإدارية من رئيس الجمهورية ومن الحكومة المتكونة من الوزير الأول ومجموع الوزراء 1.

وتتمتع السلطات الإدارية المركزية بالاختصاص في ممارسة الضبط الإداري، فلرئيس الجمهورية ممارسة صلاحيات الضبط الإداري العام على كامل التراب الوطني (المطلب الأول) كما يملك الوزير الأول ممارسة سلطة الضبط الإداري (المطلب الثاني) وللوزراء أيضاً الحفاظ على النظام العام من خلال ممارسة الضبط الإداري الخاص (المطلب الثالث).

1 -عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، منشأة المعارف: الإسكندرية، سنة 2003 ،ص 119.

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في ممارسة الضبط الإداري العام

يعتبر رئيس الجمهورية إحدى هيئات الضبط الإداري العام المركزية في النظام الدستوري و الإداري الجزائري باعتباره قائد و رئيس السلطة التنفيذية

و يقصد بممارسة الضبط الإداري العام هو الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة فتتخذ سلطات الضبط المختصة كافة الإجراءات و التدابير اللازمة للحفاظ على هذه العناصر التي تعتبر محاور تعمل بداخلها سلطات الضبط الإداري و تتحرك وفقها 1

اعترفت مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر لرئيس الجمهورية باعتباره السلطة العليا بممارسة الضبط الإداري (الفرع الأول) ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك يمكن الإشارة خاصة إلى السلطات القانونية المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ (الفرع الثاني) والحالة الاستثنائية (الفرع الثالث) وحالة الحرب (الفرع الرابع)، ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية التي تكيف من أعمال السيادة مما يترتب عنه استبعاد الرقابة القضائية عليها. إنص على نفس الحالات في المواد من 91 إلى 96 وسنحاول دراسة كل حالة على حدى

الفرع الأول: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط الإداري عبر الدساتير

أقرت كافة دساتير بممارسة مهمة الضبط الإداري لرئيس الجمهورية لكونه مكلف بمحافظه على كيان الدولة ووحدها ، ففي دستور 63 اكتفى بالنص في المادة 59 فقط على السلطات المتعلقة بالسلطات الاستثنائية حيث جاء فيها (في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الشعبي وجوبا). أما في دستور 76 فنص في المواد 119 إلى 123 على الحالات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية لممارسة سلطة الضبط الإداري ، وقد احتفظ دستور 89 بنفس الحالات في المواد من 86 إلى 91 التي تنص على الظروف الاستثنائية والتي تندرج خطورتها كما يلي: حالة طوارئ ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب،

1- يامة إبراهيم ،سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية العدد الأول ، منشورات المركز الجامعي :تمنراست ،سنة 2012 ،ص 14.

وقد نصت المادة 125 من دستور 96 على أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، فيمارس مجموعة من السلطات في الأحوال العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية وهناك سلطات أخرى يمارسها في الظروف الاستثنائية¹.
ومنه فلرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة برد الخطر للحفاظ على النظام العام

الفرع الثاني: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط الإداري في حالة الحصار وحالة الطوارئ

لم يميز الدستور في المادة 91 بين حالة الحصار وحالة الطوارئ من حيث القواعد التي تحكمها. فمن حيث السبب يعود سبب إعلان حالي الحصار والطوارئ إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة ويعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، و لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لا بد من إتباع مجموعة من الإجراءات تتمثل في اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 173 من دستور 96 واستشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية (غرفتي البرلمان، الحكومة، المجلس الدستوري). نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين فإن الدستور جعلها مؤقتتين أي لمدة محددة ومعينة يبين بمرسوم رئاسي معن لكل منهما².

1- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع: عنابة بدون سنة نشر، ص 268.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 269.

- كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات ونظرا لأهميتها بنص المادة 91 دستور 96، تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 وتم إعلانها لمدة 12 شهرا على امتداد التراب الوطني ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد¹. يجوز وضع الأشخاص في حالة الطوارئ تحت الإقامة الجبرية وتسخير العمال في حالة الإضراب وكذلك يجوز تفتيش الأماكن والأشخاص ليلا ونهارا بصفة استثنائية². أما حالة الحصار فأعلنت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 وهي تدبير من تدابير الضبط الإداري يتخذه رئيس الجمهورية من أجل الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة والسير الحسن للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية وتعوض السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة كما في حالة الطوارئ. للسلطة العسكرية أن تقوم بوضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية وان تقوم بإجراءات الإعتقال الإداري ضد كل شخص راشد يتبين إلى نشاطه خطير على النظام العام أو السير العادي للمرافق العمومية ويجوز لكل شخص الطعن في هذه القرارات أمام السلطة الإدارية المختصة وهي لجنة رعاية النظام العام المنشأة بموجب المادة 07 من المرسوم المتضمن لحالة الحصار وتترأس هذه اللجنة السلطة العسكرية تتكون من محافظ الشرطة والوالي ورئيس القطاع العسكري وشخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة الوطنية³.

1- المادة 01 من المرسوم 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 المتعلق بحالة الطوارئ، الجريدة الرسمية ، عدد 10، تاريخ النشر 1992/08/11 ص 285.

2- المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92.

3- بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر 2011 ، ص 323 ومايليها.

بيدي غالبية الفقهاء أن حالة الطوارئ ترمز على حالة الحصار بكون الحالة الثانية تتصل بالأعمال التخريبية كالعصيان والتمرد وقد ذهب الأستاذ السعيد بوشعير بأن الحالتين تختلفان من حيث الدرجة والتأثير على الحريات العامة وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش.¹

الفرع الثالث: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط الإداري في الحالة الاستثنائية

يدخل هذا التدبير في صلاحيات رئيس الجمهورية ضمن صلاحياته في اتخاذ تدابير الضبط الإداري العام وردت هذه الحالة في المادة 93 من دستور 96 وترد على هذه الحالة قيود شكلية وأخرى موضوعية، فتتمثل القيود الشكلية في استشارة رئيسي كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء أما القيود الموضوعية فهي عبارة عن الخطر الوشيك الذي يهدد مؤسسات الدولة و استقلالها و سلامة التراب الوطني والخطر هنا أشد وقعا من الخطر الموجب لإعلان حالة الحصار و حالة الطوارئ. أما عن مدة الحالة الاستثنائية فهي غير محددة بفترة زمنية معينة ومع ذلك يمكن لرئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة إلى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال .

الفرع الرابع: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط الإداري في حالة الحرب

إذا ازدادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان على البلاد يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب وفقا للمادة 95 ومبعتها من الدستور، ويستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يقع وذلك كله طبقا لقواعد القانون الدولي الواردة أساسا في ميثاق الأمم المتحدة حتى تكتسي الحرب مشروعيتها، ونظرا لأهمية وخطورة حالة الحرب فقد نص الدستور على ضرورة التقيد والالتزام بمجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تسبق الإعلان عنها وتتمثل في اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.²

1- سعيد بوشعير، ال نظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ،عين مليلة: الجزائر، دون سنة نشر ،ص 269 .

2- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 270 ،وما بعدها.

ويستلزم إعلان حالة الحرب اجتماع البرلمان كما يوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة بذلك، ويترتب على إعلان حالة الحرب مجموعة من النتائج تتمثل في توقيف العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات كما تمدد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب. ومقتضى كل هذه الآثار المترتبة على إعلان حالة الحرب هو تخويل رئيس الجمهورية السلطات و الاختصاصات التي تمكنه من اتخاذ جميع التدابير الكفيلة باستتباب الأمن والحفاظ على كيان الدولة وسلامتها بكل ما ينجم عنه من تقييد للحريات¹.

المطلب الثاني : ممارسة الوزير الأول للضبط الإداري العام

بعد تعديل دستور بموجب القانون رقم 11/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، أصبحت تسميته الوزير الأول وله العديد من الصلاحيات محددة في الدستور (الفرع الأول) وله مجموعة الصلاحيات في مجال الضبط الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات الوزير الأول

تتألف الحكومة من رئيس الحكومة والوزراء الذين يتم اقتراحهم من طرف الوزير الأول ويعينهم رئيس الجمهورية و تنص المادة 77 فقرة 5 من دستور 96 (رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه)، وله عدة صلاحيات وردت في نص المادة 85 من دستور 96، ويقوم الوزير الأول بوضع برنامج الحكومة كما يقوم بالسير على تنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق مع الوزراء وبالتالي هو يملك حق التسيير الإدارة المركزية بواسطة المراسيم التنفيذية التي يصدرها وكذا تنفيذ القوانين والتنظيمات².

الفرع الثاني : صلاحيات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري

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

1- عمر بوقريط ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري: قسنطينة، السنة الجامعي 2006، ص 29.

2- حسين فريجة ، شرح القانون الإداري ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر سنة 2013 ص 157 .

غير أن رئيس الحكومة كما سبق الإشارة يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضيع محددة أو أماكن محددة¹، ومن الآراء التي تفر لرئيس الحكومة سلطة ممارسة الضبط الإداري رأي مبني على أساس أن لرئيس الحكومة سلطة مباشرة الضبط الإداري بناء على السلطة التنظيمية المقررة في الدستور استنادا لنص المادة 125 فقرة 2 (يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة) وبناء على المرسوم الرئاسي رقم 44/92 الخاص بحالة الطوارئ لاسيما المادة 3 منه (تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ).²

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

1- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع: الجزائر، سنة 2007 ص 379 .

2- ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، ناصر éditeur : الجزائر ص272.

والمادة 02 من القانون رقم 23/91 التي تنص يمكن من دون المساس بأحكام المادتين 86 و 87 من الدستور اللجوء إلى وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته ' بناء على قرار رئيس الحكومة بعد الاستشارة المسبقة للسلطات المدنية والعسكرية المختصة للاستجابة إلى المتطلبات التالية

- حماية السكان والأمن الوطني و حفظ الأمن 1

المطلب الثالث: ممارسة الوزراء الضبط الإداري الخاص

تنص المادة 79 من دستور 96 يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم و تتألف الإدارة المركزية من عدة وزارات على رأس كل وزارة وزير وهو المسؤول عن وزارته أمام رئيس الحكومة وبذلك يتولى الوزير تنفيذ السياسة العامة للحكومة وله ثلاث سلطات تسلسلية وتنظيمية وسلطة الوصاية 2، ويمارس الوزراء مجموعة من الصلاحيات الضبطية بموجب القانون (الفرع الأول) إلا أنه هناك تداخل بين صلاحيات الوزراء فيما بينهم في مجال الضبط الإداري (الفرع الثاني)

الفرع الأول: صلاحيات الوزراء في مجال الضبط الإداري الخاص

-يجيز القانون لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا مايمكن تسميته بالضبط الخاص 3.

1- المادة 02 من القانون رقم 23/91 المؤرخ في 06/12/91 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية ج ر عدد 62 تاريخ النشر 04/12/1991 ص 2396.

2- حسين فريجة، مرجع سابق، ص. 158.

3- عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 379.

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

نجد كل وزير مخولا لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام في قطاع وزارته فمثلا وزير الصناعة مخولا بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي¹

فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء من الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه نصوص كثيرة منظمة لصلاحيات وزير الداخلية.

منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01/91 وتحدد المادة 8 منه

صلاحيات وزير الداخلية بالمحافظة على النظام العام والأمن العمومي والمحافظة على الحريات والأموال وحريات تنقلهم ،حركة الجمعيات بمختلف أنواعها،الانتخابات و التظاهرات والاجتماعات العامة

كما سبق وأن ذكرنا أن القانون أوكل الوزراء مهمة الضبط الإداري الخاص نظرا للمفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه ينجم عنه التوسع في هيئات الضبط الإداري فسيتولى كل وزير إجراءات الضبط على مستوى قطاعه².

1- محمد صغير بعلي ،مرجع سابق ، ص 272.

2- عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 380.

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

الفرع الثاني: التداخل بين اختصاصات الوزراء

كما سبق أن ذكرنا أن الوزراء يشكلون هيئات الضبط الإداري الخاص ويلاحظ في بعض الأحيان تداخل العديد من سلطات الضبط الخاص فيما بينها فنجد في مجال البناء في فرنسا تداخل العديد من السلطات الضابطة مثل ضبط الأمن و السلامة في المنشآت و ضبط المنشآت الخطرة و المزعجة و الغير صحية و ضبط المباني و ضبط مواعيد فتح المنشآت ونجد أن السياسة العامة للحلول القضائية في هذا الشأن هي أن تخصص لكل سلطة و كل ضبط مجاله الخاص دون السماح بالتعدي أو الخلط أو اللبس أو تجاوز الإجراءات.2

1 - عمر بوقريط ، مرجع سابق، ص 31.

2- عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 126.

المبحث الثاني : هيئات الضبط الإداري اللامركزية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية و بين هيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها، و يتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية أو إقليمية مستقلة في الأقاليم وعلى أساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقيه مستقلة عن الإدارة المركزية ،و بذلك اللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الدولة¹ وتمثل كل من الولاية و البلدية الهيئات اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري.

وحسب نص المادة الأولى من القانون 12/07 المتضمن قانون الولاية ،الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء تنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

و تنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا خاصا، أما المادة² فقد حصرت هيئات الولاية في هئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي .
كما أن للولاية وجود قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 الأشخاص الاعتبارية هي الدولة الولاية و البلدية²

1- عبد الغني بسيوني عبد الله ،مرجع سابق ،ص145

2- عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية 12/07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الطبعة الأولى ، جسور للنشر

والتوزيع: الجزائر ،سنة 2012، ص109.

أما البلدية هي مكان ممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية وقد أشار المشرع إلى الجماعات الإقليمية وذكر من بينها البلدية و اختلفت إشارته لها بحسب الدستور. المنتهج آنذاك، بدأ بدستور 1963 في المادة 9 منه إلى البلدية "والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية، الاقتصادية والاجتماعية القاعدية والمادة 36 من دستور 1976 و المادة 15 من دستور 1989 والمعدلة دستوريا بنص المادة 15 من دستور 1963 وتتكون البلدية من المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام.1

يتبين من التشريع الجزائري أن هيئات وسلطات الضبط الإداري على المستوى اللامركزي او المحلي إنما تنحصر في الوالي (المطلب الأول) ورئيس المجلس البلدي (المطلب الثاني) أما باقي الأشخاص والهيئات (جهاز الدرك، الشرطة، حراس الغابات، الجمارك، شرطة البلدية ..) فهي مكلفة بتنفيذ قرارات وإجراءات الضبط الإداري. فإنها تبقى مجرد أعوان للضبط الإداري.2

المطلب الأول : صلاحيات الوالي في ممارسة الضبط إداري العام:

الوالي شخص ممثل الولاية في تنفيذ القرارات الصادرة من السلطة العليا و هو المسؤول كذلك عن حماية ممتلكاتها، فهو سلطة إدارية و سياسية في نفس الوقت و يستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية 1 فقد حدد القانون 12/07 المتضمن قانون الولاية في المادتين 112 و 113 ان الوالي يسهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و يسهر كذلك على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية . وبالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري المتعلقة بالولاية ابتداء من قانون 69/38 إلى غاية القانون 12/07 نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بتعيين الوالي والشروط المطلوبة لهذا المنصب لذلك فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر موجودة في التنظيم مثل المادة 78 من الدستور . وللوالي العديد من الصلاحيات مستمدة من قانون الولاية (الفرع الأول) وله صلاحيات أخرى في مجال الضبط الإداري تتمثل في المحافظة على عناصر النظام العام (الفرع الثاني).

1- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية 11/10 ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع: الجزائر ، 2012، ص105.

2- عبد الهادي بلفتحي ، المركز القانوني للوالي في القانون الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة سنة 2010 - 2011 ص9 و مابعدھا.

الفرع الأول : تمتع الوالي بالعديد من سلطات ضبط

يتمتع الوالي بسلطات الضبط الإداري والضبط القضائي ويقصد بالضبط القضائي الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبها تمهيدا للقبض على مرتكبها وتوقيع العقوبة ومن ثم فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري بأنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام إلا أنهما يختلفان في السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته فتتولى السلطة التنفيذية ممارسة الضبط الإداري بينما تتولى السلطة القضائية ممثلة في رجال القضاء ورجال السلطة التنفيذية تحت إشراف السلطة القضائية وظيفه الضبط القضائي فمن حيث الغرض فإن مهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام ومهمة الضبط القضائي علاجية لاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام

ورغم هذا الاختلاف إلا أن الأشخاص المكلفين بالضبط الإداري قد يباشرون أيضا مهمة الضبط

القضائي مثل الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي 1.

كما أن الوالي هو المسؤول عن اتخاذ تدابير الحماية المدنية وتنظيم الإسعاف على مستوى الولاية

فالوالي مسؤول عن إقامة النظام العام بكل عناصره باتخاذ التدابير الفردية أو الجماعية ففي فرنسا

المحافظ هو المسؤول عن تنقل الأفراد ومركز الأجانب حيث يمكن له إصدار قرارات الطرد بحق

من لا تتوفر فيهم شروط الإقامة على مستوى التراب الفرنسي 2.

1- علاء الدين عشي ، مدخل للقانون الإداري الجزء الثاني ، دار الهدى : عين مليلة ، سنة 2010، ص362.

2- عبد الهادي بلفتحي ، مرجع سابق ، ص 99 .

يملك الوالي بمقتضى صلاحيات الضبط الإداري امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة والسكنية العمومية حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن من أجل تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط

وفي حالة الظروف الاستثنائية يمكن للوالي طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير.1

أما القوات المسلحة الجيش فلم ينص القانون على إمكانية تسخيرها إلا أنه بإمكانه التماس مساعدتها في حالة توفر ظروف مستعجلة أو لغرض إقامة النظام العام في منطقة تشهد نشاطا إرهابيا.2

الفرع الثاني: سلطات الوالي في المحافظة على عناصر النظام العام

يمارس الوالي نشاط الضبط الإداري المتعلق بالصحة العامة باتخاذ الإجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد وعلى هذا الأساس يستطيع أن يصدر لوائح تمنع بها تعرض المأكولات للتلوث والقيام ببعض النشاطات التي تساعد من منع انتشار الأمراض والأوبئة

يقوم الوالي في سبل الحفاظ على الأمن العام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تكفل منع المظاهرات ودرء الكوارث الطبيعية أو منع عصابات التي تسطو على أموال السكان

وفي سبيل الحفاظ على السكنية العامة يقوم الوالي باتخاذ التدابير التي تكفل المحافظة على الهدوء مثلا منع استعمال مكبرات الصوت التي تؤذي الناس بضجيجها ،منع القيام بالحفلات دون

تراخيص.3

وبالرغم من كل ما يحوزه الوالي من سلطات في ممارسة الضبط الإداري لم ترقى اختصاصاته إلى اختصاصات نظريه في فرنسا فزيادة على تمتع المحافظ بسلطات الضبط الإداري العام يجوز له بعض سلطات الضبط الإداري الخاص كشرطة الأسلحة ،الشرطة النهرية والملاحة البحرية ،وصلاحيات الضبط الإداري ،وفي حالة الطوارئ يخول له القانون

1- المواد 114-115-116 على الترتيب من قانون الولاية رقم 07/12.

2- عبد الهادي بلفتحي ، مرجع سابق ، ص 99.

3- حسين فريجة ، مرجع سابق، ص 185.

كما يرى البعض أن الوالي لا يمارس كل صلاحيات الضبطية لضرورة عملية لوجود هيئات الأمن على مستوى الولاية والتي تخضع للسلطة المركزية مباشرة 1.

المطلب الثاني : سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة الضبط الإداري

جاء قانون الجماعات الإقليمية في الشق المتعلق بالبلدية مبينا القانون الأساسي الخاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المواد 64 إلى 70 .

نصت المادة 78 على أنه يمثل رئيس المجلس البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع التنظيم المعمول بهما ، وفي قانون البلدية لسنة 1990 جاء في المادة 48 منه أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد.

أما في قانون البلدية لسنة 2011 فقد جاء في المادة 65 منه أن رئيس المجلس الشعبي الوطني يكون هو المتصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الناخبين ومنه نستنتج أن قانون 2011 جاء أكثر دقة 2 ولرئيس المجلس البلدي العديد من السلطات في مجال الحفاظ على النظام العام (الفرع الأول) بالرغم من وجود تداخلات بين صلاحياته و صلاحيات الوزراء (الفرع الثاني) وصلاحياته وصلاحيات أي سلطة ضبط إداري عام (الفرع الثالث).

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافضة على النظام العام

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية وضابط للشرطة القضائية وضابط إداري على مستوى البلدية، ففي قانون البلدية لعام 1967 كان رئيس مجلس الشعبي البلدي يمارس سلطاته الضبطية تحت مراقبة وإشراف سلطة عليا.

وفي قانون 08/90 والقانون الحالي رقم 10/11 يقوم بممارسة صلاحياته الضبطية الادارية تحت إشراف الوالي 3

1- عبد الهادي بلفتي، المرجع السابق ص 100

2- عمر فرحاتي ، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد ، العدد السادس ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة

3- أحمد محيو ، محاضرات في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر ، سنة 2000 ص 411 .

يضطلع رئيس المجلس البلدي بمسؤولية المحافظة على النظام العام بكافة عناصره المعروفة بصورة وقائية ويملك من أجل ذلك اختصاصات السلطة العامة اللازمة والكافية للمحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة على مستوى الحدود الإدارية للبلدية.1

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

- السهر على النظام العام والسكينة العامة والنظافة العمومية
- السهر على حسن تنفيذ تدابير الاحتياطية والوقاية في حالة الإسعاف
- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ومعاقبة كل المساس بالسكينة العمومية
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة والسهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني
- السهر على احترام المقاييس في مجال العقار والسكن والتعمير والسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية ومكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والحد منها ومنع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة وكذلك ضمان ضبطية **الجنائز والمقابر** وفقا للعادات في مختلف الشعائر الدينية، كما يأمر بهدم الجدران والعمارات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع لا سيما المتعلقة بحماية التراث الثقافي، يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي بقصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك شرطة البلدية التي يحددها القانون الأساسي عن طريق التنظيم.
- وفي حالة الخطر الوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم بها الوالي فورا.2

1-عمار عوايدي، مرجع سابق، ص24.

2-المواد من 88 إلى 95 من قانون البلدية رقم 10/11.

الفرع الثاني: تداخل اختصاصات الضبط الإداري العام (رئيس المجلس الشعبي البلدي) معاختصاصات الضبط الإداري الخاص (الوزراء) في مجال الضبط

و تثار المشكلة عندما تخضع النشاطات في ذات الوقت تحت سلطة كل من الضبط العام والضبط الخاص وعلى سبيل المثال نجد أن العروض السينمائية في فرنسا تهم الضبط العام لاسيما من جهة الهدوء والسلوك وتتعلق أيضا بالضبط الخاص بالرقابة على العروض السينمائية ومظهره ضرورة وجود الموافقة على تلك العروض من أحد اللجان ويحل التنازع وفقا للمبادئ المستخلصة من أحكام القضاء الإداري ،فهناك حالات قصد بها المشرع في تنظيمه للضبط الخاص استبعاد الضبط العام (مبدأ اقتصارية الضبط الخاص) والمثال النموذجي لذلك هو ضبط السكك الحديدية في فرنسا ولقد أنشأ هذا الضبط من أجل أن تتفرد السلطات التي عينها القانون وتمثل أساسا في وزير الأشغال لحل جميع مشاكل الأمن والهدوء والصحة التي تطرح في نطاق السكك الحديدية وبالتالي فلا يمكن لمدير الشرطة أو العمدة مثلا التدخل بقرار ضبط يتعلق بالسكك الحديدية غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بشرعية التدخل في حالة الخطر الوشيك . وهناك حالات يكون فيها التداخل والتنافس بين كل من الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ممكنا وذلك حيث يستهدفان جوانب مختلفة لنفس النشاط، ففي هذه الحالة يكمل كل منهما الآخر1.

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص123.

وعلى ذلك فإن التدخل في موضوع معين من جانب السلطة العليا لا يحرم السلطة الأدنى من حق البت في نفس الموضوع فنجد في فرنسا أن قانون المرور لا يحول دون تنظيم العمدة للمرور في المدينة ، غير أن السلطة الأدنى لا يمكن أن تتخذ إجراءات مخالفة للائحة العامة أو أن تعفي محليا من تطبيقها ، إنها لا تملك سوى فرض إجراءات تكميلية تتماشى مع الضرورات المحلية² و يمكن أن يحدث تداخل بين سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون أن له سلطة ضبط إداري عام مع صلاحيات الوزراء الذين لهم ممارسة الضبط الإداري الخاص وقد وضع القضاء الإداري قاعدة عامة لحل وحسم هذا التنازع أو التداخل بين هيئات الضبط الإداري.

فالأصل أنه لا يمكن أن يحدث تداخل بين سلطات الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص إلا في الظروف الاستثنائية أو الظروف أو الاستعجال، ونظرا للمبدأ القانوني الخاص **يقيد** العام واحتراما لمبدأ الشرعية وقواعد **الاختصاص** فإنه لا يمكن لسلطات الضبط الإداري العام أن تتدخل في اختصاصات سلطة الضبط الإداري الخاص.1

1- عادل السعيد ابو الخير ، مرجع سابق ، ص 124.

ويشترط القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن لمخالفة الأوامر والإجراءات الضبطية

المركزية من طرف الهيئات والسلطات اللامركزية توفر شرطين أساسيين:

أن تكون هناك ظروف ومخاطر محلية خاصة ومستجدة لا يمكن معها المحافظة على النظام

العام المحلي بواسطة احترام إجراءات وقرارات الهيئات المركزية بل يجب تخطيها.

يجب أن تكون إجراءات وأعمال الضبط الإداري اللامركزية أي المحلية تتضمن تغليب

وتشديد إجراءات وأوامر هيئات الضبط الإداري المركزية وليست مخففة لها. 1

مثال: ما حدث في قضية لوتيسيا فرئيس بلدية مدينة نيس بالجنوب الفرنسي أصدر قرار إداري

ضبطي بمنع عرض ثلاث أفلام للشركة التي تحصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير

المختص بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية وكان رئيس البلدية منع عرض الأفلام

تحت تأثير جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض

هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق التلاميذ الصغار. 2

1- عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 27.

2- عمار عوابدي ، مرجع السابق ، ص 34.

لما رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالبة بإلغاء القرار الذي أصدره رئيس

البلدية ومطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عن عدم عرض الأفلام أصدر مجلس الدولة

حكما يرفض إلغاء القرار الذي أصدره رئيس البلدية لأن من سلطاته الضبطية أن يتعرض

للمحافظة على الآداب العامة والأخلاق العامة إذا كانت تعرض النظام العام للخطر.1

الفرع الثالث: حالة التدخل بين صلاحيات سلطتين عامتين من الضابطة الإدارية

القاعدة المعمول بها هي انه يمكن للسلطة المحلية أن تسن قواعد أكثر قساوة من التي

تتخذها السلطة العليا إذا كانت تستدعي ذلك الظروف المحلية، يمكن مثلا لرئيس البلدية أن

يصدر قواعد سير أو قواعد يلزم بها الباعة المتجولين وتكون أكثر صرامة من التي أصدرتها

السلطة المركزية، لنعرض لقرار فرنسي أساسي صدر عام 1902 اتخذ المحافظ قرارا حظر

فيه ألعاب الميسر في الأماكن العامة مستثيا بعض المدن السياحية، بعد عدة سنوات اتخذ رئيس

بلدية "نيرس لوبين"

قرارا أو بعض أبقى فيه على الحظر ذاته حتى في المدن السياحية المستثناة في قرار المحافظ.1

1- عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص35.

ألغى المحافظ قرار رئيس البلدية بصفة سلطة فرع رئيس البلدية القضية أمام مجلس الدولة، رأى مجلس الدولة أن السلطة ذات الصلاحية الجغرافية الأصغر لا تستطيع تخفيف تدبير ضابطة اتخذته السلطة ذات صلاحية جغرافية أكبر لكن يمكنها أن تشدد التدبير إذا فرض ذلك ظروف الزمان والمكان هكذا يقرر القضاء الإداري أنه يمكن للسلطة الضابطة الدنيا (رئيس البلدية بالنسبة للمحافظ أو المحافظ بالنسبة للوزير) في نطاق البلدة أو المحافظة، أن تتخذ قرارات أكثر تشددا من التدابير المتخذة من قبل سلطات عليا.

1- سعد جورج ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية : بيروت ، 2006 ، ص 343 .

وسائل ممارسة الضبط الإداري في القانون الجزائري

الفصل الثاني: وسائل ممارسة الضبط الإداري

تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام، وهذه الوسائل أو الأساليب يمكن ردها إلى أسلوبين فهي إما تصرفات قانونية تتمثل في القرارات التنظيمية وقرارات الضبط الفردية وإما أعمال مادية (المبحث الأول).

و هذه الوسائل يناط بهيئات الضبط الإداري استخدامها وفقا لقواعد الاختصاص من أجل القيام بوظائفها،¹ مع خضوع هذه الوسائل للرقابة القضائية في حالة الإخلال بأحد أركان القرار الضبطي (المبحث الثاني)

المبحث الأول : الوسائل القانونية

تتمثل الوسائل القانونية كما سبق الذكر في القرارات التنظيمية العامة أو ما يعرف بلوائح الضبط العامة (المطلب الأول)، والقرارات الفردية أو ما يعرف بتدابير الضبط الفردية. أما الوسائل المادية فأهم صورة لها هي التنفيذ الجبري (المطلب الثاني) وتتميز تلك الوسائل بأنها تهدف إلى غرض مخصص هو وقاية النظام العام في عناصره المتعارف عليها

المطلب الأول :القرارات الإدارية التنظيمية (لوائح الضبط)

تعتبر القرارات الإدارية باعتبارها مظهر من مظاهر السيادة والسلطة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية، من أهم الوسائل الناجعة وتنقسم القرارات الإدارية إلى عدة أقسام وأنواع مختلفة وفقا لمعايير مختلفة ومتعددة أهمها معيار المدى والعمومية حيث تنقسم القرارات الإدارية حسب هذا المعيار إلى قرارات فردية أو ذاتية وقرارات تنظيمية أو لائحية،² وسنحاول أن نعطي تعريفا لها في (الفرع الأول) كما أن هذه اللوائح يجب أن تصدر وفق شروط معينة (الفرع الثاني)، و تتخذ لوائح الضبط عدة صور نتكلم عنها وفقا لترتيب القيود التي تفرضها على حريات الأفراد (الفرع الثالث).

1- عادل السعيد محمد أبو الخير ،مرجع سابق ، ص209.

2 - يامة ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 119.

الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية التنظيمية

هي التصرف أو العمل الإداري، الذي تصدره الإدارة العامة متضمنا في محتواه قواعد عامة ومجردة كالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) حيث يتعلق بمركز قانوني عام،¹ وتعرف بأنها طائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها، أو على عدد الأفراد غير معينين بذواتهم وظيفتها خلق تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة.

وتسمى تلك القرارات باللوائح والتي تعد تشريعا استثنائيا صادرا من السلطة التنفيذية يقوم إلى جوار التشريع العادي الذي يصدره البرلمان. مثال قرار الوالي المتضمن إجراءات عامة متعلقة بالحفاظ على الصحة العمومية بالولاية.

وتنقسم القرارات الإدارية التنظيمية العامة إلى عدة أنواع وفقا لأسس ومعايير معينة هي القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدر في الظروف العادية والقرارات التنظيمية تصدر في الظروف الاستثنائية والتي تنقسم بدورها إلى قرارات تنظيمية عامة تنفيذية (لوائح تنفيذية) وإلى قرارات إدارية عامة تنظيمية (لوائح تنظيمية) وقرارات تنظيمية عامة بوليسية أو ضبطية أو ما تعرف بلوائح الضبط.² فيتعلق هذا النوع من القرارات الإدارية التنظيمية بمجال الضبط الإداري المتعلق بالحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (أمن، صحة عامة، سكينه عامة، والعناصر المستحدثة للنظام العام...)³

1 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع: عنابة، دون سنة نشر، ص 35.

2 - يامة ابراهيم، مرجع سابق، ص 120.

3 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 36، وما بعدها.

الفرع الثاني: شروط مشروعية لوائح الضبط الإداري

يتفق الفقه والقضاء الإداريان على شروط عامة أساسية يتعين توافرها في لوائح الضبط فيجب أن لا تخالف لوائح الضبط الإداري شكلا أو موضوعا للقواعد القانونية العليا المتمثلة في الدستور والقانون وإلا كانت هذه اللوائح غير مشروعة لأنها في مرتبة أدنى من هذه القواعد فضلا عن أنها شرعت لإكمال النقص التشريعي.

كما يجب أن تصدر لوائح الضبط في صورة قواعد عامة ومجردة و ذلك لأنها تتعلق بالحريات العامة وتضع قيودا عليها، ولكن يلاحظ أن ارتباط لائحة الضبط بزمان معين ومكان معين أو حدود موضوعية معينة لا يحول دون اتسامها بصفتي العمومية والتجريد ، وأن تحقق هذه اللوائح الضبطية المساواة بين الأفراد عند تطبيقها فعلى هيئات الضبط الإداري أن تراعي عند تطبيق لائحة الضبط المساواة بين الأفراد طالما تساوت مراكزهم القانونية ومن ثم يمنع على هيئات الضبط الإداري أن تفرق في المعاملة بين الأفراد¹

الفرع الثالث: صور التنظيم اللائحي

تتخذ لوائح الضبط الإداري عدة مظاهر في تقييدها للنشاط الفردي من أجل الحفاظ على النظام العام وفي سبيل تحقيق هذا الغرض لا يمكن أن تقوم على المنع العام المطلق ذلك أن المنع العام والمطلق لممارسة حرية من الحريات أو بعض مظاهرها يقع غير مشروع، غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بشرعية المنع العام عند وجود ضرورة قصوى و هذه الصور تتدرج حسب القيود التي تفرضها على حريات الأفراد

من الإخطار السابق إلى تنظيم النشاط ثم الترخيص وأخيرا الحظر، فالإخطار السابق يعتبر النشاط الفردي في هذه الحالة غير محظور ولا يشترط الحصول على إذن من السلطة المختصة قبل ممارسته ولكن يجب إخطار السلطة المختصة بممارسته ولكي تستطيع أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لحماية النظام العام².

¹ - يامة ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 121 و ما بعدها.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير ، نفس مرجع ، ص 214.

فالقانون مثلا ينص على ضرورة الإخطار قبل إقامة حفلات الأفراح والشعائر الدينية في الأماكن العامة.

ويعد الإخطار أخف قيد من قيود وإجراءات البوليس الإداري يرد على حرية النشاط الخاص.¹

وتظهر الحكمة من فرض نظام الإخطار في التوفيق بين ممارسة الحريات والحقوق الفردية وبين المقتضيات الدستورية والعملية المتصلة بنظام المجتمع وسلامة الدولة، وذلك بعدم إعاقة ممارسة هذه الحريات أو محوها جزئيا فيما لو كان قد فرض عليها نظام الترخيص وبغير أن تكون ممارستها في نفس الوقت مطلقة لا ضابط لها فيما لو أعفيت حتى من قيد الإخطار عنها وتظهر الصورة العملية لهذا التوفيق في أنه بالإخطار عن ممارسة نشاط معين تستطيع الإدارة أن تتخذ بشأنه الاحتياطات الوقائية وغيرها التي تمنع من ضرورة وعدم ممارسته في الخفاء وأن تحافظ بالتالي على مصالح الدولة والأفراد على حد سواء،² والإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر وذلك بتمكين الإدارة عند إعلانها العزم على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه إذا كان غير مستوف للشروط التي أوجبها القانون لشرعية مزاولته.

ومن شأنه تقييد ممارسته النشاط المفروض عليه بالقدر الذي يجعله متفقا مع الصالح العام. فهو بذلك ليس طلبا أو التماسا بالموافقة على ممارسة النشاط إنما هو يحوي بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على علم مقدما بما يراد ممارسته من نشاط وتقتصر سلطة الإدارة على التحقق من صحة البيانات الواردة فيه واستيفائه الإجراءات التي يقرها القانون فالأصل أن نظام الإخطار لا يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط حيث يكون للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار أما إذا كان مصحوبا بحق الإدارة في الاعتراض عليه خلال مدة معينة فنكون أمام نظام الترخيص.³

إن الإخطار ولو أنه يعتبر إجراء بسيط لا يمس مباشرة بالحرية، لكنه يعتبر قيد من القيود التي تضرب على الحريات العامة فقد جاء في القانون رقم 28/89 المؤرخ في

¹ - عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 39.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 219.

³ - محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، سنة 1984 ، ص 389 .

1989/12/31 في المادة 03 على أن الاجتماعات العمومية مباحة وتجري حسبما تحدده أحكام هذا القانون.

المادة 04 التي تنص على أن كل اجتماع عمومي يكون مسبقا بتصريح يبين الهدف منه ومكانه واليوم والساعة الذين يعقد فيهما مدته وعدد الأشخاص المقرر حضورهم ويوقع هذا التصريح ثلاثة أشخاص موطنهم الولاية بحقوقهم المدنية والوطنية ويصرح بالاجتماع ثلاثة أيام قبل انعقاده لدى الوالي.¹

و اختلف الفقه في الطبيعة القانونية لنظام الإخطار فالبعض ينكر الصفة الوقائية لنظام الإخطار ويرى أنه يدخل في نظام الضبط أي النظام الوقائي. يرى البعض أن الإخطار بالرغم من أنه على خلاف الترخيص لا يعوق ممارسة الحرية إلا أنه مع ذلك نظام وقائي وذلك لأن للإدارة إزاءه سلطة المعارضة فيه، وهي سلطة مقررة لوقاية النظام العام من الأضرار التي تنتج حتما عن ممارسة الحريات بغير استثناء الشروط التي قررها المشرع سلفا بشأنها تحقيق هذه الغاية الوقائية ومنه فتعتبر المعارضة في الإخطار من الناحية العملية القانونية كرفض الترخيص ويكون الإخطار بذلك نظاما وقائيا لا عقابيا.

وذهب البعض إلى أن نظام الإخطار نظام مجنس وذلك لأنه إذا كان عادة نظاما غير وقائي فإنه أحيانا يقترب من النظام الوقائي²، وبالتالي الإخطار قيد على ممارسة الحريات الفردية وذلك لأن تقييدها باستثناء شروط معينة وإتباع أحكام خاصة كشرط المؤهل الفني والخلفي والجنسية وتحديد موقع النشاط ووقته وغير ذلك، كما أنه إجراء مقيد للحريات لأنه يخول للإدارة سلطة المعارضة في ممارستها

و ينتج على الإخطار إذ كان غير مصحوب بحق الإدارة في الاعتراض عليه خلال مدة معينة ففي هذه الحالة يكون للأفراد ممارسة النشاط بمجرد الإخطار أما إذا كان مصحوبا

¹ - عمر بوقريط، مرجع سابق، ص 44.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع السابق، ص 220.

بحق الاعتراض فإنه لا يجوز للأفراد مزاولته بمجرد مضي المدة التي حددها القانون لأن سكوت الإدارة خلال تلك المدة يعتبر عدم اعتراض على مزاوله النشاط وهذا يترتب على عدم المعارضة أن يصبح النشاط المخطر عنه نهائيا غير قابل للتعديل أو الإلغاء.¹

أما تنظيم النشاط تكتفي لائحة الضبط هنا بتنظيم النشاط الفردي فمن ناحية كيفية وحدود ممارسة هذا النشاط من ناحية أخرى² فلا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاط معين أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق أو لضرورة إخطار الإدارة مقدما بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تبين أوضاع وكيفية ممارسته فتحدد لوائح المرور مثلا السرعة المسموح بها وأماكن الوقوف وأوقات لمرور وسائل النقل البطيء.

غير أنه لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً ولذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطويا على أقل القيود إعاقة للحرية ففي هذه الصورة من صور التدخل اللائحي نجد أن الحرية هي الأصل ولكن يوجد تنظيم لها، يشترط أن يكون مطابقاً لغرض النظام العام وضرورات حفظ النظام.³

تبين النصوص القانونية التي تنظم النشاط وشروط ممارسته وكيفية تسيير هذا النشاط سواء تعلقت الشروط بالشخص أو بالنشاط نفسه
فمثلا المرسوم التشريعي رقم 16/93 والمرسوم التنفيذي رقم 05/94 المتعلق بشركات الحراسة والمرسوم الرئاسي 189/90 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أوت 1993 المتعلق بمؤسسات الإنتاج والمواد المتفجرة

والصورة الثالثة هي الترخيص ويعتبر الترخيص الإداري من أكثر الوسائل الإدارية فعالية في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه، ويتفق الفقه على أنه لا يجوز اشتراط الترخيص فيما يتعلق

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 221.

² - عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 397.

³ - توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى،

سنة 1955.

بممارسة الحريات التي يكفلها الدستور والقانون أما في الأحوال التي ينص عليها القانون على ضرورة الحصول على الترخيص فينبغي على هيئات الضبط الإداري ألا تنظم شروط الترخيص بصورة توكل فيها هذا الترخيص لسلطتها التقديرية ، لذلك غالبًا ما تقيد الإدارة بشرط الترخيص ، وبذلك تلزم نفسها عند استثناء الشروط بمنح الترخيص.¹

وعرفت محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 04 بتاريخ 1955/02/07 الترخيص الإداري بأنه عبارة عن تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهذا التصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل غير قابل للإلغاء أمام هذه المحكمة من ثم وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ولم يكن مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة سواء كان الترخيص مقيدا بشروط أو محددًا بأجل أم لا، ولا يجوز في هذه الحالة الطعن في قرار السحب قبل انقضاء الأجل أو مراعاة الشروط المقررة إلا بعيب إساءة استعمال السلطة.

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية المصرية العليا 1987/02/14 نجدها تفرق بين مفهوم الرخصة والترخيص، وتطلق كلمة الترخيص الإداري بصفة عامة في حين ترى كلمة الرخصة ذات طبيعة خاصة ومفهوم مختلف على الترخيص.

لذا فلا يمكن خضوعها لأحكام الترخيص من حيث منحها وإلغائها من جانب السلطة الإدارية وإنما تخضع للقانون ذاته، أما التراخيص يجوز بصفة عامة سحبها أو تعديلها أو إلغاؤها.²

وتظهر الحكمة من فرض نظام الترخيص إلى ضرورة تمكين الإدارة من التدخل مقدما في كيفية القيام ببعض الأنشطة وهي التي ترتبط بكفالة الأمن العام والسكينة العامة ووقاية الصحة العامة وذلك لتمكين الجهات الإدارية من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الخطر الذي قد يترتب على ممارستها في كل حالة على حدة تبعا لظروفها من حيث

¹ - عمر بوقريط، ، مرجع سابق ، ص 44 .

² - محمد الأمين كمال ، الترخيص الإداري و دوره في المحافظة على النظام البيئي العام ، مجلة الفقه والقانون،

العدد الثاني ، ص 71 .

الزمان والمكان ومراقبة سير النشاط المرخص به وفرض اشتراطات جديدة على استغلاله إذا استدعى الأمر ذلك.

أيضا هناك تبرير قانوني يتلخص في أن الدولة مسؤولة قانونا عن الخطأ الإداري المصلحي ومن بين صور هذا الخطأ عدم قيام الهيئات الإدارية بواجبها وكفالة النظام العام وما يتصل به من مختلف الغايات السالفة الذكر وتقدير ما تراه ضروريا من الاشتراطات والاحتياطات في كل حالة على حدة، أي فرض نظام الترخيص على ممارسة النشاط المذكور.¹

هذا ويخضع فرض نظام الترخيص للقواعد التالية:

أنه لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها القانون أو الدستور فإذا كان القانون أو الدستور يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها لنظام الترخيص فليس للإدارة أن تفرض ترخيصا سابقا.

في الحالات التي يسلم فيها الترخيص السابق سواء صراحة بالقانون أو لأن الأمر يتعلق بحرية عامة يكفلها القانون يتعين على سلطة الضبط في إصدارها للتراخيص أو فيما تتخذه من قرارات الرفض مراعاة المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية.²

أختلف في طبيعته القانونية فالترخيص إجراء بولييسي وقائي يقوم على السلطة الضابطة ومقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم .

وهو لهذا السبب يعتبر نظاما ضروريا وتتمثل ضرورة هذا النظام في وجوب تدخل الإدارة مقدما في النشاط المطلوب مزاولته وذلك بفحصه ووزن ظروفه التي قد تختلف تبعا للشخص والزمان والمكان ثم تقرير كيفية ممارسته على ضوء تقديرها لهذه الظروف ووزنها لأهمية الحرية التي يتصل بها النشاط المذكور.

1 - عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 223.

2 - محمد الأمين كمال ، مرجع سابق ، ص 72.

غير أن الترخيص بالرغم من ضرورته يعتبر استثناءً من الأصل العام وهو الحرية، لذا فلا يجب أن يتقرر إلا بقانون وأن يكون فرضه لمبررات قوية مستجدة من ضرورة كفاية الأمن والسكينة ووقاية الصحة العامة وفي حدود مواجهة ما قد يضر بالمجتمع فعلا ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للمشرع فرض نظام الترخيص على ممارسة الحريات التي لا تتصل بهذه الغايات والتي لا تقبل بطبيعتها فرض الترخيص عليها كحرية التعليم والصحة.¹

وقد تشترط الإدارة على وطبقا لنصوص القانون أو التنظيم على الأفراد ترخيصا معينا إن هم أرادوا ممارسة حرية معينة أو القيام بعمل معين فمن حق الإدارة أن تفرض على الأفراد الحصول على رخصة قبل القيام مثلا بمسيرة وإلا كان عملهم مشوبا بعيب في المشروعية، كما تستطيع أن تفرض على حامل السلاح استصدار رخصة لذلك ورد في قانون حماية البيئة 10/03 المؤرخ في 20 جويلية 2003 أن المنشآت المصنفة تخضع لتراخيص حسب أهميتها ودرجة الضرر أو الخطر.²

يجب أن يصدر الترخيص قرارا إيجابيا وصريحا لا سلبيا أو ضمنيا ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد الاكتفاء بتقديم طلب الحصول على الترخيص واعتباره كاف لممارسة النشاط حتى ولو حدد القانون مدة الرد على طلب الترخيص وسكتت الإدارة عن الرد في المدة المحددة .

في ذلك جواز ممارسة النشاط المطلوب ويلاحظ أن الترخيص الذي يتم بقرار إداري هو تصرف مؤقت، قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة التي تتمثل في مصلحة نظام الترخيص على مزاوله نشاط معين.

عندما يقترن نظام الإخطار بحق الاعتراض فإنه يقترب من نظام الترخيص إلا أنه يبقى بينهما بعض الفروق.

1 - عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 224.

2 - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 384.

فمن حيث الموضوع إذا كان الأصل هو إباحة النشاط الفردي والقانون ليس له إلا أن تسيير ممارسة هذا النشاط فيجب على الدولة أن تعمل على تشجيع أنواع النشاط الفردي المختلفة الغير الضارة، ومنه سلطة المشرع تختلف باختلاف نوع النشاط وأثره والغاية من تقييد بأحد النظامين المذكورين فإذا كان متصلا بالحريات المعنوية وجب الاقتصار في تقييدها على نظام الإخطار ومعنى هذا أن الإخطار موضوعا لا يجوز لنظام الترخيص أن يمسه أما إذا كان النشاط متصلا بالحريات والحقوق الفردية التي تمس مباشرة وبصورة ظاهرة إحدى غايات الضبط الإداري فإن المشرع عندئذ يفرض على النشاط المذكور نظام الترخيص.

و من حيث درجة اتفاق كل منهما مع نظام الحرية يعتبر نظام الإخطار أكثر اتفاقا مع نظام الحرية من نظام الترخيص،

أما من الناحية الإدارية العملية يستطيع الشخص في نظام الإخطار أن يحدد مقدما بدء ممارسة النشاط المختر عنه مادام حائزا للشروط التي أوجبها القانون، بينما لا تستطيع ذلك في نظام الترخيص يرجع هذا الخلاف إلى أن سلطة الإدارة في المعارضة بالإخطار أضيق عملا من سلطتها في رفض الترخيص، وذلك لأن المشرع قد تدخل سلفا في بيان الشروط المطلوبة في النشاط الذي يكفي لممارسة الإخطار عنه تدخلا تفصيلا لا مجال معه لاستخدام السلطة التقديرية، إلا في حدود ضيقة أما في حالة الترخيص فإن الإدارة بما لها من سلطة تستطيع تأخير ممارسة نشاط معين عن الميعاد الذي توقعه الطالب، وذلك بجعل الموافقة على الترخيص مرهونة باتخاذ احتياطات معينة واستيفاء اشتراطات خاصة قد لا يكون منصوبا عليها بذاتها في القانون وقد يستغرق القيام بهذه الاشتراطات والاحتياطات وقتا طويلا لم يكن الطالب يتوقعه من قبل.¹

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 226 وما بعدها.

أما عن صورة الحظر فهي أعلى أشكال المساس بالحريات العامة تم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام.¹

يعتبر أسلوب الحظر من الأساليب الوقائية المانعة ومعناه أن تنهي اللائحة أو التنظيم عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط معين.

وقد استقر القضاء على أن الحظر المطلق والشامل الذي ينص على نشاط حائز قانونا على ممارسة إحدى الحريات العامة يكون بمثابة إلغاء للحرية الفردية.

وقد تناول مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه فكرة عدم مشروعية الحظر وذلك بصدده مشروعية قرارات صادرة عن بعض العمد لمنع المهنة التي يمارسها بعض الأفراد

ويصورون المشاة في الطريق ويسلمون لهم إيصالا يسحبون به الصورة إن أرادوا، وقد قضى مجلس الدولة بأن المهنة حرة وإنه إذا كانت ممارستها من شأنها المساس ببعض وجوه النظام العام فيجوز معالجة ذلك دون إلغاء وحظر ممارسة تلك المهنة²،

أما إذا كان الحظر جزئيا أي مقصورا على أماكن معينة ويطبق في أوقات محددة ولا يصل إلى حد إلغاء إحدى الحريات العامة فإنه يكون مشروعاً وذلك مثل تنظيم وقوف بعض السيارات في أماكن معينة أو في بعض ساعات النهار كذلك الإجراءات المتخذة قبل إجراء الانتخابات بأسبوع التي تتخذها وزارة الداخلية بحظر إقامة الأسواق الأسبوعية وبالرجوع إلى القانون رقم 19/91³ نجد أن في المادة 06 التي نصت على إمكانية الوالي أو من يفوضه منع اجتماع وحظره إذا تبين أنه يشكل خطراً حقيقياً على النظام العام.

1 - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 384.

2 - عمر بوقريط، مرجع سابق، ص 45.

ورجوعا مثلا إلى المادة 31 من القانون 01/14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور والطرق وسلامتها وأمنها نجد أنها نصت على أن "لا يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة بوجود حظر فوري غير أنه يمكن استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة ويتعلق الأمر مثلا بمنع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس".

المطلب الثاني: القرارات الإدارية الفردية (تدابير الضبط الفردية)

تمارس هيئات الضبط الإدارية سلطتها أيضا عن طريق تدابير الضبط الفردية أو قرارات الضبط الفردية، تصدر بقصد تطبيقها على فرد أو عدد من الأفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة، هذا ما يجعلها وسيلة من وسائل الحفاظ على النظام العام لذا سنعطي تعريفا لقرارات الضبط الفردية في (الفرع الأول)، كما أن هذه التدابير الضبطية تأخذ عدة صور (الفرع الثاني)، يمكن أن تصدر القرارات الضبطية دون أن تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة وتسمى بقرارات الضبط الفردية المستقلة (الفرع الثالث)، و يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط في تدابير الضبط الفردية لكي تصبح مشروعة (الفرع الرابع)

الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية الفردية

القرار الإداري الفردي هو القرار الذي تصدره إحدى الجهات الإدارية والمتعلق ب: فرد معين أي مركز قانوني ذاتي وشخصي مثلا المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين احد الولاة بناء على المادة 78 فقرة 9 من الدستور أو متعلق بمجموعة من الأفراد محددین بذواتهم مثلا: قرار الوالي بمنح ترخيص لفتح محل عام لصالح شخصين¹

¹ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، بدون طبعة، دار للعلوم للنشر و التوزيع: عنابة، سنة 2005 ص

ومنه يكون القرار الإداري فرديا متى انحصر أثره في التأثير على مركز فرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم ,تصدر عن الإدارة استنادا لقانون أو لائحة تنظيمية بغرض معالجة حالات فردية لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم .وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير في مركز قانوني قائم بإلغائه أو تعديله وتنتهي الآثار التي تنشأ تلك القرارات بمجرد تنفيذها حيث يكتمل بتمام هذا التنفيذ الغرض من إصدارها

الفرع الثاني : صور التدابير الفردية

تأخذ تدابير الضبطية الفردية في التطبيق العملي ثلاث صور مختلفة هي: الأمر، النهي، منح التصريح

فالأمر قد تتضمن هذه التدابير أمر بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل أيل للسقوط أو بمقاومة أخطار الفيضان أو الجراد أو مواجهة بعض الكوارث الطبيعية وقد تكون هذه التدابير في صور النهي,كان تأمر سلطات الضبط بالامتناع عن عمل شيء كالأمر الصادر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية لاحتمال الإخلال بالنظام العام

أما منح التصريح قد يتضمن التدبير الضبطي أيضا صورة منح التصريح بمزاولة نشاط معين تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أهداف الضبط الإداري كمنح تصريح لأحد الأفراد بفتح محل عام أو وضع كراسي على جانب الشارع أو تصريح بعرض فيلم معينالخ¹.

والأصل العام أن تصدر هذه التدابير استنادا لقاعدة قانونية تنظيمية سواء كانت هذه القاعدة واردة في قانون أو لائحة .

فالقانون واللائحة يحتوي كلاهما على قواعد عامة, ومن اجل تطبيقها تقوم هيئات الضبط الإداري بإصدار القرارات الفردية المستندة لهذه القواعد .

¹ - يامة ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 124 و مابعدھا.

غير انه قد تصدر تلك القرارات في أحوال خاصة وبشروط معينة غير مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة وتعرف بقرارات الضبط الفردية المستقلة

الفرع الثالث : قرارات الضبط الفردية المستقلة

تجد أن نشاط الضبط الإداري يتحول كله يكاد إلى قرارات الضبط الفردية وبهذا فلقد ذهب البعض إلى انه إذا تعمقنا في البحث لأدركنا إن كل نشاط للضبط ينتهي إلى قرارات الضبط الفردية ،فاللائحة وحدها لا تكفي إذا يجب تطبيقها ويتم ذلك التطبيق باتخاذ قرارات الضبط الفردية وإذا كانت قرارات الضبط الفردية تشكل بوجه عام وسيلة تطبيق اللوائح على الأفراد فهل يجب لذلك قصر وجودها على ذلك المجال وحده ؟ وبعبارة أخرى هل يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات فردية مستقلة لاستند إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في قانون أو لائحة ؟

- ذهب كثير من الفقهاء في فرنسا بالإقرار بان قرارات الضبط الفردية التي تصدرها الإدارة يجب أن تستند إلى نص تنظيمي عام سواء كان نصا تشريعيًا أم نصا لائحيًا وفي هذا قد ذهب البعض إلى أن كل قرار إداري خاص في موضوع معين يجب أن يكون مسبوقًا بنص عام ، تشريعي أو تنظيمي صدر بصدد ذلك الموضوع بحيث يكون الخاص خاضعًا للعام وان الأوامر والنواهي يجب أن تستند دائمًا إلى نص عام قانون أو لائحة¹

من الناحية العملية نجد أن ذلك الموقف الفقهي يصطدم باعتبارات لا يجوز التهورين من أهميتها وهي أن اللائحة لا يمكن أن تنتبأ بكل شيء وان تواجه أحكامها كل تفصيل دقيق من تفاصيل الحياة الواقعية

¹ - عادل السعيد محمد ابو الخير ،مرجع سابق ، ص 240 .

كما أن هناك حالات خاصة لا تبرر صدور لائحة تنظيمية عامة بشأنها لأنها نادرة الوقوع فإذا لم تصدر لائحة أو لم تنص لائحة على الحكم الواجب تطبيقه في حالة معينة ووقع اضطراب خاص فلا ينبغي في مثل تلك الظروف أن تبقى هيئة الضبط مكتوفة الأيدي وفي هذا وقد ذهب البعض أن اللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث وإذا كان الضبط نشاط يمارس من أجل المحافظة على النظام العام أو إعادته. ونظرا لأن مضمون ذلك المفهوم متغير وبالتالي فإذا ظهر تهديد أو إخلال خاص لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعته وتطلبنا أن كل قرار فردي يجب أن يكون مستندا إلي قاعدة تنظيمية عامة لكان معنى ذلك تجريد سلطة الضبط من فاعليتها¹

ويري الفقيه كاستانية بأن اللائحة التشريع لا يستطيعا الاحتياط بكل توقع في حين أن الضبط نشاط يمارس من أجل وقاية وإعادة نظام العام فإذا ظهر تهديد أو اختلال لا يكون المشرع أو اللائحة الضبطية قد توقعته وذا قبلنا كل قرار فردي ضبطي يجب أن يستند إلى قاعدة مسبقة لكان معنى ذلك ترك هيئة الضبط مجردة من تحقيق هدفها إما على مستوى القضاء فان مجلس الدولة الفرنسي يعترف بشرعية قرارات الضبط الفردي غير المستندة إلي قاعدة تنظيمية عامة وذلك بتوفر شرطين

- أن تستدعي القرار الفردي ضرورة مواجهة موقف داخلي خاص يملئ اتخاذ قرار خاص داخلا في مجال الضبط العام أي محققا لعناصره الثلاث
- أن يكون المشرع لم يستبعد إمكانية اتخاذ قرار فردي مستقل وعدم اشتراطيه صدور لائحة قبل اتخاذ القرار الضبطي الفردي²

كما سبق ذكره لا يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبط فردية تخالف قرار تنظيمي سابق وذلك تطبيقا لمبدأ المشروعية غير أن التطبيق المطلق للائحة السابقة قد يؤدي إلي نتائج غير مقبولة في بعض الأحيان

¹ - توفيق شحاته ،مرجع سابق، ص343 وما بعدها.

² - عمر بوقريط ، مرجع سابق ، ص 40 .

لهذا يجيز القضاء لهيئات الضبط أن تخالف أحكام اللائحة السابقة في حالات خاصة , غير انه يشترط للترخيص بذلك توافر الشروط التالية :

أن تنص اللائحة على إمكان ذلك و ألا يرخص بهذا الاستثناء على نحو تعسفي و أن يكون الإجراء متلائما مع ضرورات حفظ النظام العام ومن جهة أخرى ينبغي معاملة الأفراد على قدم المساواة في الاستمتاع بهذا الترخيص , ولقد اصدر مجلس الدولة الفرنسي حكم له في 13 فبراير 1932 يلخص شروط السابقة ويؤكد أن وجودها يخضع لرقابة القضاء الإداري¹

الفرع الرابع : شروط مشروعية تدابير الضبط الفردية

نظرا لما في تدابير الضبط الفردية من خطورة على الحقوق والحريات العامة للأفراد فقد اشترط الفقه والقضاء وجوب توفر مجموعة من الشروط و الضوابط حتى تكون مشروعة ,ومن ثم إذا لم تتوافر هذه الشروط أصبحت هذه التدابير غير مشروعة و عرضة للطعن فيها بالإلغاء من جانب الأفراد أمام القضاء المختص حيث يجب أن يصدر التدبير الضبطي في نطاق من الشرعية القانونية ومفاد هذا الشرط ان يكون التدابير الضبطي قد صدر في حدود القوانين او اللوائح التي تنظم النشاط موضوع التدابير الضبطي ,فهذا الشرط منطقي لاتفاقه والقواعد العامة التي تقضي بعدم مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها في السلم القانوني وعلى ذلك إذا صدر التدبير الفردي على خلاف هذه القواعد القانونية الأعلى منه في المرتبة فانه يكون غير مشروع²

و يجب أن يكون التدبير الضبطي الفردي مبنيا علي وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره,يعني هذا الشرط أن يكون التدبير الضبطي مستندا إلي وقائع حقيقية لا وهمية تطلب صدوره . و إلا كان معيبا . فالقرار الضبطي الفردي غرضه هو الحفاظ علي النظام العام و أن يصدر التدبير الضبطي من هيئة الضبط المختصة بإصداره .

1 - توفيق شحاته ، مرجع سابق، ص 344 .

2 - يامة ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 125 .

و لصحة التدبير الضبطي يجب أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره طبقا للقانون أما إذا صدر من سلطة غير مختصة بإصداره كان معيبا بعبء عدم الاختصاص و غير مشروع فمثلا تدابير الضبط الفردية المتعلقة بالشروط الصحية للمساكن و ملائمة البناء للمكان المقام عليه يجب أن تصدر من هيئات الضبط المختصة بذلك لان هذا يتفق و قدرة هذه الهيئات علي تقدير الظروف المكانية والبيئية و طبيعة للسكان واحتياجاتهم المختلفة .

و أن يكون التدبير الضبطي مستندا إلى سبب مشروع يبرر صدوره ،أي أن يكون التدبير الضبطي مستندا إلي سبب صحيح يبرر للسلطات الضبط اتخاذها و على ذلك إذا لم يكون للتدابير الضبطية مستندا إلى سبب صحيح يبرر صدورها كان جديرا بالإلغاء في حالة الطعن فيها من صاحب الشأن .

و السبب قد يكون عبارة عن توفر ظروف معينة كعود تجمع للأفراد في الطريق العامة في الصورة تجمهر ، ففي مثل هذه الظروف يجوز لسلطات أن تتدخل لحماية النظام العام وذلك باتخاذ التدبير اللازمة بفض هذا التجمهر أو إصدار قرار بإخلاء المنزل من السكان لأنه أيل لسقوط أو غير صحي .

قد يكون سبب التدبير الضبطي ناشئا عن وضع معين يستوجب اتخاذ تدبير ضبتي بسبب قيام صلة مباشرة بين ذلك الوضع والتدبير الضبتي ، فحرية الاجتماع أو التظاهر مكفولة كمبدأ عام ، و لكن إذا تبين لسلطات الضبط أن عقد الاجتماع و التظاهر سوف يؤدي إلي الإخلال بالنظام العام ، ففي هذه الحالة يجوز لسلطات الضبط اتخاذ التدبير اللازمة لمنع عقد هذا الاجتماع أو المظاهرة .

و أن يكون التدبير الضبتي متناسبا مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالنظام العام فإذا لم يكن التدبير الضبتي لازما لحفظ النظام العام كان هذا التدبير الضبتي غير مشروع بحق الفرد الطعن فيه أمام القضاء المختص لإلغائه¹

المطلب الثالث : الوسائل المادية

¹ - يامة ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 127 .

تعتبر هذه الوسائل أشد أساليب الضبط الإداري و أكثرها عنفا و بالتالي فهي أكثرها تهديدا لحريات الأفراد و اعتداء على حقوقهم و ذلك بما تتضمنه من أساليب القهر و القوة ففي هذه الوسيلة لا تقوم هيئة الضبط بعمل قانوني بل تقوم بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية من أجل إرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط حماية النظام العام.

يعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيق خاص للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية و هي تلك النظرية التي تعطي للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذا مباشرا بالقوة الجبرية¹

بناء على امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري فهي مخولة باللجوء إلى التنفيذ المباشر دون الذهاب إلى القضاء مسبقا (كما هو الحال للمنازعات بين الأفراد) و من ثم فإن سلطة التنفيذ المباشر تسمح لها باستعمال القوة لتنفيذ و تطبيق قراراتها وخاصة في مجال الضبط الإداري الذي يعتبر الإطار الملائم و الخصب لدى امتناع أو تقاعس الأفراد عن الانصياع و الخضوع لها²

و بالرجوع إلى الأنشطة التي يمارسها الأفراد و تدخل في صميم النشاط الأول نجد الإدارة تصدر قرارات إدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية ، أو إبرام عقود إدارية فكل نشاط تقوم به الإدارة يخرج من هذه الأنواع التي ذكرناها، فهو من قبيل العمل المادي. و أهم نقطة تثار في دراسة التدابير المادية في مجال الضبط الإداري هي تنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري³

فنعرف في (الفرع الأول) التنفيذ الجبري، كما أن للإدارة مبررات تدفعها للجوء للتنفيذ الجبري (الفرع الثاني)، ولا يجوز لهيئات الضبط أن تلجأ للتنفيذ الجبري إلا في حالات معينة (الفرع الثالث)، ولا تلجأ إليه إلا بشروط (الفرع الرابع).

الفرع الأول : تعريف التنفيذ الجبري :

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 261.

² - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 282.

³ - عمر بوقريط ، مرجع سابق ، ص 40 .

هو حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، كما يعرفه مفوض الدولة ROMIEU بأنه وسيلة لازمة، تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى، تجد تبريرها الشرعي في ضرورة طاعة الأفراد للقانون.

فوفقا لهذه الوسيلة يكون لهيئة الضبط الإداري أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام بعناصره المعروفة أو لإعادة النظام إلى ما كان عليه ، دون أن تضطر للحصول على إذن سابق من القضاء أي تستعمل هيئة الضبط القوة المادية مباشرة لا تنفيذ الحكم القضاء.1

الفرع الثاني : مبررات الالتجاء إلى التنفيذ الجبري

إذا كان التنفيذ الجبري تبرره اعتبارات عملية في مجالات التصرف الإداري بصفة عامة ، إلا أن يبدو أكثر ضرورة في مجال الضبط الإداري بصفة خاصة لهذا فلقد ذهب البعض إلى أن تنفيذ قرارات الضبط سواء كانت تنظيمية أم فردية ليس سوى حالة خاصة للتنفيذ القهري للقرارات الإدارية.

غير أنه يجب ملاحظة أن مادة الضبط بطبيعتها تشكل مجالا واسعا لاستخدام التنفيذ القهري أكثر من غيرها نظرا لما تتطلبه من اتخاذ إجراءات سريعة لا تحتمل التأخير . و يمكن إيجاز تلك الاعتبارات في أن المحافظة على النظام العام أو إعادته تتطلب في أحيان كثيرة اتخاذ إجراءات مادية سريعة دون اللجوء لإذن قضائي سبق بذلك يمكن القول بأن التنفيذ الجبري ضرورة اجتماعية باعتباره تكملة طبيعية لسلطة الدولة في العمل على احترام أوامرها و إطاعة قوانينها.

الفرع الثالث : حالات التنفيذ الجبري

التنفيذ الجبري إجراء استثنائي لا يجوز لهيئة الضبط أن تلجأ إليه إلا في حالات معينة ، فهو استثناء من الأصل العام و الذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها و إجراء التنفيذ في حدود ما يحكم به القضاء و هذه هي القاعدة التي اعتنقها مجلس الدولة الفرنسي و يرددها في أحكامه باستمرار و تتمثل هذه الحالات في :

1 - سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي :القاهرة ، 1983 ، ص 573 .

- حالة النص في القوانين أو اللوائح صراحة على حق الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ الجبري فإذا لم يوجد مثل هذا النص امتنع على الإدارة اللجوء إلى هذا السبيل

- حالة مخالفة الأفراد أو لائحة لم تتضمن جزاء على مخالفتها إذ على الإدارة في هذه الحالة اللجوء للتنفيذ الجبري أو المباشر لكفاية احترام القانون و لضمان أعمال أحكامه

- حالة الضرورة و الاستعجال و يقصد بها حالة وجود خطر داهم يقتضي من إدارة أن تتدخل فوراً للمحافظة على النظام العام في هذه الحالة يجوز بل يجب على هيئات الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري حتى و لو كان المشرع قد منعها من ذلك صراحة إذ القاعدة الضرورات تبيح المحظورات¹

و لما كان التنفيذ الجبري في حالة الضرورة يمثل أكبر خطر يهدد الأفراد في حرياتهم و حقوقهم لذلك فلقد جرى الفقه والقضاء على الحصر استعمال هذا الحق في دائرة ضيقة و ذلك يوضح ضوابط تمنع استعماله في غير ما أعد له.

الفرع الرابع: شروط التنفيذ الجبري

ولما كان التنفيذ الجبري في حالة الضرورة يمثل أكبر خطر يهدد الأفراد في حرياتهم و حقوقهم لذلك وضعت شروط وضوابط تمنع استعماله في غير ما أعد له وهذه الشروط هي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته المعروفة و يتطلب سرعة التدخل لتلافيه

- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية بحيث يكون العمل الصادر من جهة الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر

- أن يكون هدف هيئة الضبط من تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها، فإذا ما اتخذت من التنفيذ الجبري وسيلة ستحقق مآرب خاصة كان عملها مشوباً بعيب الانحراف

¹ - رمضان محمد بطيخ ، الضبط الإداري و حماية البيئة ، ندوة حول دور التشريعات و القوانين في حماية البيئة العربية : الشارقة ، ماي 2005 .

- يجب أن لا تضحى بمصلحة الأفراد و أن تنفيذ حرياتهم في سبيل المصلحة العامة إلا بقدر ما تقتضي به الضرورة و بناء على ذلك إذا كان أمام جهة الضبط عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية فعليها أن تختار أقلها ضررا للأفراد لأن القاعدة العامة أن الضرورة تقدر بقدرها¹

و يشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامه الخضر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام و يجب التتويه أخيرا أن استخدام قوة المادية لا يعني توقيع العقاب على الأفراد في أفعال جرميه ارتكبوها و إنما بقصد بالقوة المادية تلك القوة المستخدمة لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام بعناصره الثالث.²

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري

إن خير ضمان لحقوق و حريات الأفراد اتجاه سلطات الضبط الإداري هو وجود قضاء إداري فعال ومستقل يمارس رقابة علي قرارات الضبط الإداري من خلال عناصر القرار الإداري الخمسة من اختصاص , شكل و سبب ومحل و هدف العناصر الخمسة هي التي تبني عليها دعوى الإلغاء و منه فإن مضمون الرقابة القضائية هي رقابة إلغاء التي تشكل الوسيلة الفعالة و الهامة في عملية الرقابة القضائية علي تدابير الضبط الإداري³ .

و الجدير بالذكر أن هيئات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف فهي في الظروف العادية تمارس في نطاق ضيق وفق الحدود الدنيا التي تكفل المحافظة علي النظام العام تطبيقا لأحكام القانون أما من الظروف الاستثنائية فإن حماية النظام العام تستدعي منح هيئات الضبط الإداري سلطات استثنائية مؤقتة تكفي الضبط الإداري

¹ - محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 407 و ما بعدها .

² - علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 197 .

³ - عمر بوقريط ، مرجع سابق ، ص 77 .

لمواجهة تلك الظروف على أن تنتهي تلك السلطات الاستثنائية بمجرد انتهاء الأزمة و منه فإن القاضي الإداري لا يتوقف دوره في مجال الرقابة على قرارات الضبط في الحالات العادية بل يباشرها بنفس الفعالية على قرارات الضبط الصادرة في الظروف الاستثنائية¹.
فحاول معرفة الرقابة القضائية على الوسائل الضبطية من خلال الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري (المطلب الأول)، و الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري

و تعني التحكم في سلامة عنصر الاختصاص والشكل ،و بذلك نجد أن عنصري الاختصاص و الشكل لا يتصلان إلا بالكيفية التي تمارس بها الإدارة سلطتها و ليس بجوهر هذه السلطات ذاتها و من ثم تتمثل فيها المشروعية الخارجية و دون التقليل من شأن كل فحص يؤدي إلى تقدير شرعية قرار الضبط الإداري من خلال عنصر الاختصاص أو الشكل فإن المشروعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري تخضع بشأنها سائر الأعمال الإدارية الأخرى لرقابة الحد الأقصى . لكن هذه الرقابة تختلف في اختلاف الحالات العادية و استثنائية² فإننا نقوم بدراسة الرقابة على ركني الاختصاص والشكل في الحالة العادية (الفرع الأول) ثم الرقابة على ركني الاختصاص و الشكل في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني)

الفرع الأول : الرقابة على ركني الاختصاص و الشكل في الحالة العادية

إن الاختصاص هو القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني أو صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه في الحدود الموضوعية و المكانية و الزمنية التي بينها التشريع، و يأخذ الاختصاص هذه

¹ - خالد بلجيلالي ، دور القاضي الإداري في الرقابة على المشروعة الداخلية للسلطة الضبط الإداري ، مجلة الفقه و القانون ، العدد 12 ، ص 208 .

1-عمر بوقريط ، مرجع سابق ، ص 78.

الأشكال: الاختصاص الموضوعي، الاختصاص المكاني و الاختصاص الزمني¹ و بما أن حالات عدم الاختصاص محددة و فقا لعدم الاختصاص الموضوعي و عدم الاختصاص المكاني و عدم الاختصاص الموضوعي . فإننا نقوم بعملية إسقاط هذه الحالات عن قرارات الضبط الإداري

و يتحقق عدم الاختصاص الموضوعي إذا صدرت جهة إدارية قرار في موضوع لا تملك قانونا صلاحية إصدار قرار بشأنه .

وبذلك تعتدي هيئة ما على ميدان هيئة أخرى و يحدث هذا عندما تعتدي هيئة مرؤوسة على سلطات هيئة عليا فالوالي مثلا لا يستطيع اتخاذ تدابير هي من اختصاص الوزير ، أو عندما تعتدي هيئة عليا على صلاحيات هيئة دنيا أو عندما تعتدي سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية أخرى موازية لها مثال ذلك اتخاذ وزير تدبير معين يدخل في اختصاص وزير آخر إلا إذا كان مفوضا بذلك

هذا بالنسبة للقرارات الإدارية بصفة عامة أما بالنسبة لقرارات الضبط بصفة خاصة لا تخرج عن هذه الحالات

فالاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري تحكمه مصادر الاختصاص فالضبط الإداري يمارس بناء علي القانون مثلا :رئيس الجمهورية يستمد هذا الاختصاص من الدستور و الوالي من قانون الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي من قانون البلدية و من ثم فإن اختصاص كل سلطة معروف و مجرد و لكن قد يحدث أن تكون قرارات الضبط الإداري غير شرعية بسبب عدم الاختصاص الموضوعي و يكون ذلك في حالة اعتداء سلطة ضبط إداري على سلطة ضبط إداري أخرى في ميدان اختصاصها.

أما عدم الاختصاص الزمني و المقصود به صدور قرار إداري ممن أصدره في وقت لا يكون مختصا قانونا بإصداره و يتحقق ذلك في حالتين : إما أن يصدر القرار قبل أن يتقلد الموظف مهام منصبه أو بعد انتهاء المدة الزمنية التي حددها القانون لإصداره .

بالنسبة لقرارات الضبط الإداري ، فإن عدم الاختصاص الزمني فإنه غير متوقع حدوثه لان هيئات الضبط الإداري ينصبون بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة .

2- محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص 60.

و في حالة انتهاء العهدة المقررة لهيئة الضبط مثلا إنهاء مهام الوالي و إلى أن ينصب والي جديد فإن الإدارة تلجأ إلى نظرية تسيير الشؤون العادية لتأمين السير العادي للإدارة .¹

أماعدم الاختصاص المكاني و يعني أن تتخذ هيئة إدارية قرار إداري يمتد نطاقه إلى إقليم هيئة إدارية أخرى فإذا كانت بعض الهيئات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة كرئيس الجمهورية و الوزير الأول والوزراء .

فإن هيئات أخرى يقيد القانون و يحدد نطاق اختصاصها الإقليمي مثل الوالي و رئيس للمجلس الشعبي البلدي في كل من قانون الولاية و قانون البلدية فإذا تجاوزت هذه السلطات ذلك النطاق المكاني تكون قراراتها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني .

و في مجال الضبط الإداري فإن عدم الاختصاص المكاني يكون نادرا إلا أن كل سلطة تعرف حدودها الإقليمية التي تمارس فيها نشاطها الضبطي فغير متوقع أن **يلجا** عمدة بلدية إلى اتخاذ قرار ضبطي يدخل في اختصاص عمدة بلدية مجاورة .²

و من الحالات النادرة التي عرضت على القضاء الإداري الفرنسي في هذا الصدد قضية اتخاذ محافظ مدينة . MORBIHAM . قرار تنظيمي يخص تنظيم حركة المرور في طرقات توجد في مدينة VILAINE و LILLE فقضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء ذلك القرار لعدم الاختصاص المكاني (مجلس الدولة الفرنسي, 3 فيفري 1926)

و منه نستنتج أن قواعد الاختصاص بالنسبة لسلطات الضبط الإداري محددة قانونا من حيث الاختصاص الموضوعي, الزمني و المكاني فكل قرار ضبطي **متخذ** خارج هذه القواعد يعتبر غير شرعي .³

1 - عمر بو قريط ، المرجع السابق ، ص 80 .

2 - أحمد محيو ، مرجع سابق ، ص 183 .

3 - عمر بو قريط ، مرجع سابق ، ص 82 .

أما فيما يخص الرقابة على ركن الشكل الأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية بشكل خاص لصدورها ما لم يقرر القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء و عندما لا تكون القرارات الإدارية شرعية إلا إذ صدرت وفق الشكليات المحددة و باتخاذ الإجراءات المقدره .

فقد يلزم المشرع ضرورة صدور القرار الإداري في شكل معين كأن يكون مكتوبا كما قد يستلزم ذلك أخذ رأي جهة معينة قبل صدور القرار ، فينصب بذلك البطلان القرار الذي يصدر دون مراعاة لهذه القواعد و الأشكال أما إذا سكت عن ذلك فإن الأمر يرجع للقاضي الذي يبحث في مدى أهمية الشكل المطلوب و الذي صدر القرار مخالفا له لكي يحدد ما إذا كانت هذه المخالفة تؤثر على شرعية القرار أن لها أهمية ثانوية غير مؤثرة¹ . و يدخل ضمن الشكل الإجراءات و يقصد إجراءات القرار الإداري الترتيب و التصرفات التي تتبعها الإدارة و تقوم بها قبل اتخاذ القرار و إصداره نهائيا و نأخذ الإجراءات عدة صور من أهمها : الاستشارة ، الاقتراح ، مرور مدة زمنية معينة و الإجراءات المضاد (حقوق الدفاع)²

و تنقسم الشكليات في القرارات الإدارية من حيث مدى تأثيرها في شرعية و عدم شرعية القرارات الإدارية إلى شكليات جوهرية و شكليات ثانوية غير جوهرية . ففي قرارات الضبط الإداري هناك شكليات جوهرية يجب توفرها عند اتخاذ القرار الضبطي و تخلفها يؤدي إلى عدم شرعية القرار و هناك شكليات غير جوهرية لا تؤثر على شرعية القرار³

فالرقابة على الشكليات الجوهرية في قرارات الضبط الإداري تظهر بشكل كبير في قرارات الضبط الإداري الخاص ، إذا أن القانون ينص على وجوب إتباع شكليات معينة في اتخاذ قرارات الضبط الإداري الخاص و من بينها ضرورة اتخاذ القرار بناء على تقرير أو تحقيق تقوم به جهات معينة غالبا ما تنتم هذه الجهات بالطابع التقني

¹ - عبد الغني سبيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف : مصر 1997 ، ص 209

² - محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 74 .

³ - عمر بو قريط ، مرجع سابق ، ص 83 .

قضى مجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد بعدم شرعية قرار ضبطي لم يأخذ برأي لجنة الصحة ، حيث أن القانون يوجب إتباع هذا الشكل (لقرار 23 جوان 1916)¹ فقد يشترط القانون كتابة القرار من جهة و تسببيه من جهة أخرى بالنسبة لكتابة القرار فإن الأصل أنه لا يشترط أن يكون للقرار شكل خارجي حيث يجوز أن نذكرنا أن يكون مكتوبا أو شفويا و قد يكون صريحا أو ضمنيا .

أما التسبب ، فالأصل كذلك أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها بحيث يعترض صدور قرار بناء سبب ، غير أن القانون قد يلزم الإدارة أن تذكر أسباب القرار المتخذ و بذلك عليها احترام النص القانوني في هذه الحالة و إلا كان القرار معيبا بعبب الشكل² . أما بالنسبة لقرارات الضبط الإداري ، فنجد أن القضاء الإداري الفرنسي أقر بشرعية القرار الضبطي الذي صدر شفويا (مجلس الدولة ، 9 جانفي 1931) غير أن هيئة الضبط الإداري ملزمة بإتباع الشكل الكتابي لقرارها إذا الزامها القانون ذلك و خروجها عن الشكل يعيب قرارها بعبب الشكل و بالتالي عدم شرعيته .

أما بالنسبة لتسبب قرارات الضبط الإداري فنرى أنه على هيئات الضبط أن تسبب قراراتها تسببا واضحا و خاصة هيئات الضبط المعنية و هذا نتيجة لخصوصية هذه القرارات و علاقتها بالحريات الفردية من جهة و من جهة أخرى قد يسهل على القاضي الإداري التأكد من أسباب قرارات الضبط الإداري في حالة حدوث نزاعات³ . هذا فيما يخص الرقابة على الشكليات الجوهرية

أما الأشكال الثانوية هي كل الأشكال الغير مؤثرة في مضمون القرار بحيث لا يؤثر غيابها على جوهر القرار .

في مجال الضبط الإداري فإن القضاء الإداري الفرنسي أقر بعدم شرعية قرارات الضبط الإداري لعبب الشكل رغم كون ذلك الشكل ثانوي، و كان ذلك فيما يخص الشكليات الخاصة لنشر وتبليغ قرارات الضبط الإداري و الشكليات الخاصة في ميدان الضبط الإداري العام .

¹ - محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 77 .

² - عبد الغني سيبوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 217 .

³ - عمر بو قريط ، مرجع سابق ، ص 85 .

فرغم عدم تأثر مضمون و جوهر قرار الضبط الإداري بالنشر أو التبليغ إلا أن القضاء الفرنسي اعتبر أن عدم وجود التبليغ الكافي المؤدي إلى تنفيذ القرار يعيب القرار من حيث الشكل و بذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم شرعية قرارات الضبط الإداري الذي يكون فيه تبليغ غير كافي ، فقط قضى بعدم شرعية قرار ضبط إداري اتخذه احد العمد بسبب عدم كفاية التبليغ (مجلس الدولة الفرنسي 30 نوفمبر 1939)

أما في ما يخص إتباع شكليات خاصة فيها ميدان الضبط الإداري العام فقد ينص القانون على إتباع شكليات خاصة لا يؤثر عدم إتباعها على مضمون القرار لكن القانون ألزم بإتباع ذلك الشكل 1

كما سبق ذكره أن النشاط الضبطي يختلف ممارسته في الظروف الاستثنائية عن الظروف العادية، حيث إن مواجهة الظروف الاستثنائية تقتضي السرعة للمحافظة على النظام العام ودفع الأخطار ، فمن الضروري منح هيئات الضبط الإداري بعض صلاحيات الخاصة و إن كان يتعارض مع مبدأ الشرعية إلا انه يضل مع ذلك أمر قانونيا و شرعيا في إطار شرعية استثنائية و بذلك فان قرارات الضبط الإداري تتأثر بهذه الظروف في ركن الاختصاص و ركن الشكل .

الفرع الثاني : الرقابة على ركني الاختصاص والشكل في الحالة الاستثنائية

في الحالات الاستثنائية يدخل بعض التغيير على قواعد الاختصاص و الرقابة القضائية عليها، فتغيير قواعد الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية، فيمكن لهيئات الضبط الإداري المركزية أن تتدخل في صلاحيات هيئات الضبط الإداري محلية كذلك يمكن لهيئات الضبط الإداري المحلية أن تغير قواعد الاختصاص في ما بينها.

و تنص المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 على أنه يخول وضع حالة طوارئ حيز تنفيذ لوزير الداخلية و الجماعات المحلية في كل التراب الوطني

1- عمر بوقريط، مرجع سابق، ص 86 .

و المادة 4 من المرسوم 373/83 فان هذا المادة تقر للوالي تدخل في اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي و التقرير له في مجال الضبط الإداري في حالة تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي و يكون هذا التدخل بمناسبة وجود وضعية خاصة أي استثنائية تستدعي أن يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي .

كما تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصات جديدة فأقر القضاء الإداري الفرنسي لهيئات الضبط الإداري ممارسة اختصاصات جديدة في الحالات الاستثنائية .وأيضا لهيئات الضبط الإداري التدخل في اختصاص السلطات القضائية حيث أنه لا يمكن وضع شخص في الحبس إلا بواسطة أمر قضائي أو قرار تتخذه السلطة القضائية المختصة ، لكن مجلس الدولة أقر للمحافظ أن يتخذ قرار حبس شخص خطير لدواعي الدفاع الوطني و لمجابهة الظروف الاستثنائية لمجلس الدولة الفرنسي ، 19 فيفري 1947¹ .

و تجد هذه الحالات تطبيقها في القانون الجزائري ، حيث نجد في المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الطوارئ نجد أن المادة السادسة من هذا المرسوم تنص على إجراءات لا يمكن لهيئات الضبط الإداري اتخاذها في الحالة العادية لأنها من اختصاصات هيئات أخرى من بينها مثلا تحديد أو منع مرور الأشخاص و السيارات في أماكن و أوقات معينة و منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية و الأمر الاستثنائي بتفتيش ليلا و نهارا² و منه يتبين أنه لمواجهة الظروف الاستثنائية فإنه يمكن لهيئات الضبط الإداري أن تتخذ قرارات تدخل في اختصاص السلطة القضائية و كذلك يمكن لها أن تتخذ قرارات تمس الحريات الفردية والعامّة و تلغي هذه الحريات التي هي من اختصاص السلطة التشريعية ، كما قد تظهر هيئات جديدة في الظروف الاستثنائية تمارس صلاحيات الضبط الإداري .

¹ - عمر بوقريط ، مرجع سابق ، ص 90.

² - المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتعلق بحالة الطوارئ .

و نجد تطبيق هذه الحالة في حالة طوارئ حيث أن هذه الحالة الاستثنائية خولت بعض الجهات صلاحية ممارسة الضبط الإداري مثل رئيس الحكومة الذي كما سبق و أن ذكرنا أنه لا يملك ممارسة مهمة الضبط الإداري و لكن بمناسبة إعلان حالة الطوارئ خولت له ممارسة سلطة الضبط الإداري مثل المرسوم الرئاسي رقم 488/91 المتعلق بمشاركة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي و كذلك تصبح السلطة العسكرية في ظل الظروف الاستثنائية هيئة ضبط إداري حيث تنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 204/91 على هذا و تتخذ السلطة العسكرية هذه التدابير تحت مسؤولية السلطة المدنية و قد أوكل القانون لهيئة جديدة المساهمة في تطبيق تدابير حالة الطوارئ و المساهمة في إعادة و الحفاظ علي النظام العمومي و هي لجنة رعاية النظام العام و تتكون من الوالي ، محافظ الشرطة الولائية ، قائد الدرك الوطني ، رئيس القطاع العسكري إن أقتضى الأمر ، شخصيتان معروفتان يتمسكهما بالمصلحة العامة.¹

أما فيما يخص الرقابة على الشكل في الظروف الاستثنائية فلهيئة الضبط أن اتخاذ قرارات دون إتباع الشكليات اللازمة و يستوي أن تكون الشكليات جوهرية أو ثانوية ومنه يمكن للسلطات الضبط الإداري بسبب الحالة الاستثنائية أن تغفل تماما إتباع الشكليات أو يتعذر عليها إتمامها.

قد تضطر سلطة الضبط الإداري إلى إغفال الأشكال والإجراءات المقررة نتيجة لدواعي هذه الحالة التي من أجلها اتخذ القرار فقد يؤدي إتباع الشكل والإجراء إلى حلول الخطر أو تفاقمه وعدم التمكن من السيطرة على الوضع فمن حيث المبدأ ليس لهيئة الضبط الإداري أي سلطة تقديرية في عنصر الشكل لكن الظروف الاستثنائية تملي هذه السلطة التقديرية التي على ضوءها يمكن تقرير عدم إتباع الشكل اللازم لصحة القرار الإداري فيمكن أن تصدر هيئة الضبط قرارها شفويا بدون كتابة ويمكن لها عدم استشارة جهة معينة كذلك يمكن إغفال إجراء قانوني استوجبه القانون وبذلك فإن شرط عدم إتباع هيئات الضبط

¹ - بوكرا إدريس ، مرجع سابق ، ص 304.

² - عمر بو قريط ، مرجع سابق ، ص 91

الإداري للشكل تتمثل في: ضرورة توفر ظروف الحالة الاستثنائية و حماية المصلحة العامة.2

قد تجد سلطة الضبط الإداري نفسها أمام حالة استثنائية لا يمكن أمامها أن تستمر هذه الهيئات في إتباع ذلك الشكل أو الإجراء، فقد يتطلب القرار إجراء أو شكل معين وأمام تفاقم الوضع أو الحالة لا يمكن انتظار استثناء ذلك الإجراء، فيستحيل بذلك إتمام ذلك الشكل، ويجب أن تكون هذه الاستحالة حقيقية وليست متوهمة من طرف هيئة الضبط الإداري.، فالرقابة القضائية على الخروج على قواعد الشكل في الحالات الاستثنائية تكون هي نفسها الرقابة على قواعد الاختصاص.1

المطلب الثاني: الرقابة على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري

وتتمثل هذه الرقابة على محل القرار الضبطي وسببه وكذا غاية القرار الضبطي ، وتعرف هذه الرقابة في الفقه الإداري بالرقابة على المشروعية الداخلية وسنتكلم على محل و سبب القرار الضبطي في (الفرع الأول) أما (الفرع الثاني) سنخصصه للرقابة على ركن الغاية

الفرع الأول: الرقابة على ركن المحل وركن السبب في قرار الضبط الإداري

إن محل القرار الإداري بصفة عامة هو الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا ومباشرة، وإن محل أي قرار إداري يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص¹ من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء خلافا للعمل المادي الذي ليس له أي أثر ويشترط في المحل أن يكون ممكنا ومشروعا.2

أما محل قرار الضبط الإداري هو تنظيم الحريات العامة أو تقييدها ولا شك أن تقييد هذه الحريات هو في الأصل من اختصاص المشرع، لذلك لم يسمح للإدارة المساس بالحريات إلا بالقدر الذي تقتضيه المحافظة على المصلحة العامة باعتبار أن الإدارة أقدر من المشرع في التصرف في مواجهة الإخلال بالنظام العام لذلك يكتفي المشرع بوضع المبادئ العامة تاركا للإدارة اتخاذ التدابير الملائمة وهذا نظرا لأن الإدارة قد تتعسف في استعمال هذا الحق وهذا

1 - عمر بوقريط ، مرجع سابق ، ص 95 .

2- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ،مرجع سابق ، ص 80.

من شأنه المساس بهذه الحريات بحجة المحافظة على النظام العام فقد كان لازما بأن تنظيم هذه الحريات العامة من طرف الدستور والتشريع ووضع ضمانات حقيقية لذلك. وعليه لا يجوز لهيئات الضبط أن تصدر قرارات ضبطية إلا بترخيص من القانون أي لابد من أن تعتمد على نص تشريعي يمنح الإدارة اختصاصا بذلك أو على الأقل يبيح لها تقييد الحريات.

والعيب الذي يلحق محل القرار الإداري هو عيب مخالفة القانون ومن ثم يعد الخروج على قاعد عامة مجردة أي كان مصدرها وكل مساس بمركز قانوني مشروع مخالفة للقانون، يترتب عليها الحكم بإلغاء القرار ويشترط في قرارات الضبط الإداري حتى تكون مشروعة أن يكون محلها جائزا قانونا فإذا تجاهل الإجراء الضبطي قاعدة قانونية كان غير مشروع.¹ وبالتالي يحدث هذا العيب عند الخروج على أحكام القانون ومخالفة القواعد أي كان مصدرها سواء كان المصدر مكتوبا أو غير مكتوب وبذلك فإن النظر لهذا العيب من زاوية الشمولية نجده يشمل جميع العيوب التي تجعل القرارات الإدارية باطلة لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو الخروج على الشكليات المقررة أو إساءة استخدام السلطة والانحراف لها يعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون.²

أعلن القضاء الإداري عدم شرعية القرارات الضبطية التي يكون مجالها مخالف للقانون سواء كانت هذه المخالفة ناتجة عن تجاهل تام لقاعدة قانونية أو ناتجة عن تفسير خاطئ للقاعدة القانونية وهنا تشمل كل مصدر لشرعية الأعمال القانونية سواء كان مكتوب، أو غير مكتوب أما اللوائح المستقلة التي تعتبر قرارات إدارية و التي غالبا ما تأخذ اسم مراسيم رئاسية فإن النظام القانوني الجزائري يمنح القاضي الإداري صلاحية إلغاء القرار ، كما يجب أن تحترم هيئات الضبط الإداري في إصدارها لقرارات الضبط الإداري احترام قواعد التدرج العضوي والتدرج الموضوعي.³

1 - خالد بالجيلالي، مرجع سابق، ص 209.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق، ص 229.

3 - عمر بوقريط ، مرجع سابق، ص 99 وما بعدها.

ومنه يمكن القول أن الرقابة على عنصر المحل في القرار الضبطي يسهل إثبات هذا العيب باعتبار أن عنصر المحل في قرار الضبط الإداري هو الخروج عن المحل الذي أوجبه القانون نتيجة لوضوح النصوص القانونية على عكس عنصري السبب والغاية في القرارات تثير عدة إشكالات في عملية الرقابة القضائية عليهما.

أما الرقابة القضائية على أسباب قرارات الضبط الإداري ضمانات هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات هيئات الضبط وخضوعها لحكم القانون، ذلك أن الإدارة في ممارستها لاختصاصاتها المنوطة بها في هذا المجال يجب ألا تخضع لما تمليه عليه الأهواء والميول وإنما يلزم أن تستند في كل ما تصدره من قرارات إلى أسباب واقعية تسوغ لها ذلك.

ولقد استقر القضاء الإداري على استناد التدبير أو القرار الضبطي على سبب حقيقي ومبرر لاتخاذ السبب هو حالة واقعية أو قانونية تدعو الإدارة للتدخل للمحافظة على النظام العام ويشترط أن يكون صحيحا ومستخلصا من أصول ثابتة منتجة واقعا وقانونا فيجب على القاضي الإداري أن يبحث في وجود الوقائع التي تمسكت بها هيئات الضبط الإداري كأسلوب لاتخاذ قرارها أي أن رقابته على الأسباب يجب أن تتضمن التأكد من صحة الوقائع وتقدير التناسب بين الإجراء المتخذ والظروف المحيطة وهي رقابة ملائمة.

وبناء على ما تقدم فإن الرقابة على قرارات الضبط الإداري تختلف في بعض مظاهرها عن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على القرارات الإدارية بصفة عامة فالقاضي إضافة إلى الحدود التي يلتزم بها في الرقابة على القرارات الإدارية مع الأخذ بعين الاعتبار ظروف إصدار القرار الضبطي ومدى تناسب وسيلة الرقابة القضائية مع سبب القرار الضبطي.

ويعمل القضاء رقابته على الوجود المادي للوقائع هذا ليتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الضبطي المتخذ، فإذا ثبت أن الإدارة استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من

الناحية المادية فإنه يلغى القرار، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية، أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها أو على العكس من ذلك كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع.¹ في هذا النوع من الرقابة يتحرى القاضي عما إذا كانت ظروف الواقعة التي تستند إليها هيئة الضبط كسبب لقرارها قد وجدت فعلا، فإذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبرير قرارها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية تعين في هذه الحالة إلغاء قرارها، كما امتدت رقابة القضاء على عنصر السبب لتشمل بالإضافة إلى ما ذكر مدى تناسب أهمية وخطورة الوقائع و الإجراءات المتخذ من قبل هيئة الضبط الإداري وبذلك فإن عملية الرقابة تمتد إلى رقابة ملائمة القرار الذي اتخذته هيئة الضبط.

فقد وجد مجلس الدولة الفرنسي أن رقابته التقليدية على سبب القرار الضبطي المتمثلة في رقابة الوجود المادي للوقائع و تكييفها القانوني غير كافية لمواجهة الخطورة التي تتجم عن القرارات المقيدة للحريات العامة لذلك مد نطاق رقابته إلى تقدير مدى ملائمة إصدار القرار حيث لا يكفي القرار شرعيته أن يكون قائما على سبب موجود و متفق مع القانون بل يجب أن يكون سبب هذا القرار متناسبا مع محل و إلا كان هذا القرار غير مشروع²

غير أن القاضي الإداري يقيم أحيانا درجة جسامة الظروف الواقعة التي أدت إلى إجراء الضبط المطعون فيه، فهو يبحث عما إذا كان هناك تناسب بين الأسباب و موضوع إجراء الضبط، و إذا كانت تلك الرقابة تشكل أقصى ما يمكن أن يمارسه قاضي تجاوز السلطة إلا أنها لا تمارس في جميع الأحوال حيث يلزم لممارستها أن يكون إجراء الضبط موضوع الفحص منطويا على اعتداء على نشاط فردي له أهميته الخاصة من وجهة نظر المشرع و من ثم فلا يجوز لسلطة الضبط أن تفرض قيودا على الأنشطة التي يكفلها المشرع إلا لأسباب خطيرة، إذا كان القضاء الإداري يبسط رقابته على الملائمة في قرارات الضبط المتعلقة بالحريات، فيراجع الإدارة في تقريرها لأهمية وخطورة الوقائع، وفي اتخاذ ما يناسبها من إجراء، إلا أنه يمتنع أحيانا عن ممارسة هذه الرقابة.

¹ - عصام عبد الوهاب البر زنجي، السلطة التقديرية للإدارة و الرقابة القضائية، دار النهضة العربية: القاهرة، 1971 ص332.

² - عمر بوقريط، مرجع سابق، ص 115.

فامتناع القضاء عن فرض رقابة على الوجود المادي للوقائع أو تساهلت في التثبت من وجودها لا يمنع نظريا من ممارسة الرقابة على أهمية الوقائع وخطورتها و تناسبها مع الإجراء المتخذ إلا أن هذه الرقابة على الملائمة ستنتقد في هذه الحالة أهميتها العملية، فالإكتفاء بمجرد الشبهات أو التسليم بتحريات أجهزة الأمن دون مناقشة ثم القول بعد ذلك بأن هذه الوقائع فيما لو صحت تفيد خطورة معينة على الأمن العام و النظام، كما أن امتناع القضاء عن فرض رقابته على التكيف القانوني للسبب في قرارات الضبط أحيانا من شأنه عدم امتداد الرقابة في الملائمة القرار و إذا امتنع القاضي عن مراجعة تقدير الإدارة لتوفر وصف التهديد أو الإخلال فإنه ذلك يكون قد امتنع بالضرورة عن فرض رقابته على درجة خطورة السبب ما دام قد امتنع عن مراقبة تحقيق وصف الإخلال أو التهديد.

و إذا ما راقب القاضي الوجود المادي للوقائع وصحة التكيف القانوني، فإنه يمكن أن يقف برقابته عند هذا الحد و لا يمدّها إلى البحث في أهميته و خطورة الوقائع و تناسبها إي لا يمدّها إلى الملائمة و هو ما يحدث أحيانا¹

و يلاحظ أن رقابة القضاء الإداري للأسباب في قرارات الضبط أبعد مدى في الحالات التي يطبق فيها نظرية الظروف الاستثنائية أي دون إسناد إلى قوانين استثنائية أو قوانين الاستعجال و الضرورة فالقضاء يحرص على بيان الشروط التي يجب توافرها لتحقيق حالة الظروف الاستثنائية

و لا تقوم الضرورة إلا بتوافر الأركان التالية وهي أن يكون خطر جسيم يهدد النظام والأمن وأن يكون عمل الضرورة الذي صدر من الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر وأن يكون العمل لازما حتما فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة و يقوم بهذا العمل الموظف المختص

فالقضاء بنظرية الظروف الاستثنائية هو الذي يوسع من سلطات الإدارة ولذا يتعين أن يكون المناط في الاعتراف لها بهذه السلطات هو أن يكون التصرف لازما لدفع الخطر الجسيم الذي يهدد النظام العام و علاوة على ذلك فإن الهيئات الحكومية قد تتذرع بما تمنحه لها

¹ - محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد العددان الثالث والرابع ، مطبعة جامعة القاهرة ، 1980 ص 135 و ما بعدها .

القوانين الاستثنائية من سلطات واسعة و إجراءات و تدابير لا تدخل في نطاق السلطات المقررة لها و لا تسمح بها تلك النصوص رغم تفسيرها الواسع ، وحينئذ يتعين على القاضي حماية حقوق و حريات الأفراد و ألا يقر بشرعية هذه الإجراءات إلا إذا كانت ضرورية و لازمة .¹

الفرع الثاني: الرقابة على ركن الغاية

ركن الغاية في القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره و عليه فإن غاية القرار الإداري تختلف من كل من ركن السبب و المحل فإذا كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية الخارجية عن إرادة مصدر القرار فهو يتميز بالطابع الموضوعي بينما ركن الغاية يتميز بالطابع الذاتي ، إذ هو تعبير عن قصد و نية و إدارة مصدر القرار .

كما يختلف ركن الغاية عن ركن المحل من حيث أن الغاية هي الأثر أو النتيجة البعيدة و الغير المباشرة، بينما محل القرار هو الأثر الحال و المباشر و يشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة²

و تعتبر الغاية الحد الفعال بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة و بينما يعتبر سلطة استبدادية غير مشروعة أي تعسفا في استعمال السلطة فهي المقياس الحقيقي و الدقيق لوجود ذلك العيب في القرار الإداري يقصد بهذا استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدد لها القانون و يطلق على هذا العيب الانحراف بالسلطة و بذلك لم تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة مقصورة على فحص الشرعية الخارجية و إنما أصبحت الرقابة تمتد إلى النوايا النفسية لمصدر القرار²

تعتبر القرارات الضبطية أكثر القرارات عرضة للانحراف بالسلطة و هذا نظريا لما هو مخول لسلطات الضبط الإداري من تفنيد الحريات

¹- محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص 156 وما بعدها.

²- محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 84.

فتبتعد بذلك هذا السلطات عن الهدف المخصص لقرارات لضبط الإداري المتمثل في المحافظة على النظام العام و بذلك شكل هذا العيب خطورة بالغة نظرا لما يتسم به من خفاء يؤدي إلى صعوبة كشف هذا العيب

أقر القضاء الإداري أن عمل الضبط الإداري يشوبه الانحراف بالسلطة في ثلاث حالات وهي عندما يصدر العمل من أجل مصلحة خاصة

في هذه الحالة تبتعد هيئة الضبط أحيانا عن الهدف الأساسي المتمثل في حفظ أو إعادة النظام العام، فتقوم في هذه الحالة بإصدار قرارات بزعم حماية النظام العام و لكنها ترمي إلى تحقيق المصلحة الخاصة ومنها

تحقيق مصلحة مالية ، أو تحقيق مصلحة شخصية أو محاباة للغير، أو تحقيق غرض سياسي أو حزبي كأن يعتمد الوالي بمنع تجمع لحزب معين وهذا نظرا لتوجهات هذا الحزب المعارضة للحزب الحاكم¹

أقدم مثال لعيب الانحراف في هذه الصورة هو حكم مجلس الدولة في 28 نوفمبر 1875 حينما أمر وزير المالية بإغلاق مصانع عيدان الثقاب التي لم تكن قد حصلت على ترخيص سليم بمباشرة أعمالها و قد أصدر هذا القرار كان الهدف منه رعاية المصلحة المالية للإدارة على حساب الأفراد لذلك فقد ألغى مجلس الدولة القرار

ما الحالة الثانية فتتمثل في صدور عمل الضبط لأجل مصلحة عامة ليست حفظ النظام العام أو إعادته، إذا كانت جميع الأعمال الإدارية تستهدف تحقيق المصلحة العامة فإنه إلى جانب هذا الهدف العام قد يتحدد العمل الإداري بهدف معين داخل نطاق المصلحة العام ففي إطار تحقيق المصلحة العامة بالمعنى الواسع يتخصص كل فرع من فروع الجهاز الإداري بوظيفة أو وظائف معينة طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف

وعلى ذلك فإن قرارات الضبط يجب أن تستهدف المحافظة على النظام العام في عناصره المعروفة و يكون انحراف إذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفا مشروعا، وهدف النظام العام و إن كان هدفا مخصصا من أهداف المصلحة العامة إلا أنه يتسم بقدر من الاتساع والمشرع عندما يعطي للإدارة اختصاصا معيناً فإنه يحدد لها صراحة أو ضمنا الغرض الذي من أجله أنشأ هذا الاختصاص.

وقد يفرض المشرع غرضاً محدداً لممارسة هيئة الضبط اختصاص معين فيجب أن تلتزم به طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف غير أن المشرع قد يعطي الإدارة اختصاصاً معيناً دون أن يحدد الغرض إلا بصورة عامة و في عبارات واسعة بل قد يسكت عن الإفصاح عن الغرض¹.

وهنا يستخلص القاضي الغرض أو الأغراض المحددة التي منحت من أجلها هذا الاختصاص وذلك بتفسير النصوص و النظر في طبيعة الاختصاص و على هذا الأساس يقرر القاضي إذا كان الغرض الذي استهدفه رجل الإدارة يدخل في ضمن أغراض المحددة للنظام العام و إلا كان ثمة انحراف بالسلطة²

ومثال عن هذا ألغى قرار المحافظ بتقرير المنفعة العامة لأرض مملوكة للسيد "Schauartz" لإنشاء ملاهي و حمام سباحة وذلك أن القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة و إنما يهدف إلى تطوير أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية (قرار مجلس الدولة 03 أكتوبر 1980)

أما الحالة الثالثة فتتمثل في الانحراف بالإجراءات ،يقع هذا النوع من الانحراف في قرارات الضبط الإداري عندما تستخدم إجراءات مشروعة من أجل حفظ النظام العام أو إعادته و لكن هذه الإجراءات غير خاصة بالحالة التي استخدمت فيها فالالتواء يكون توجيه الإجراءات

فقد أعلن مجلس الدولة الفرنسي وجود انحراف في الإجراءات في قرار اتخذ بإجراءات سلطة ضبط المسطحات المائية يمنع التزحلق على الماء في المنطقة قصد المحافظة على مجرى المياه و لكن غايته كانت حماية الأمن العام

هذه هي حالات الانحراف بالسلطة التي قد تصيب قرارات الضبط الإداري كما أن إثبات الانحراف بالسلطة أمر بالغ الصعوبة بالنسبة للقاضي و المدعي على حد سواء فهذا العيب ليس من العيوب الشكلية التي يسهل كشفها لكنه عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد هيئة

1- عمر بوقريط، مرجع سابق، 126 و ما بعدها.

2- محمود عاطف البنا (مقال حدود سلطة الضبط الإداري)، مرجع سابق ، ص 165 وما بعدها.

الضبط و لا يحكم القاضي بالإلغاء إلا إذا تأكد فعلا من وجود هذا الانحراف لما يترتب على القضاء من خطورة تتمثل في المساس بهيئة مصدر القرار¹

2- عمر بوقريط، مرجع سابق ، ص129 وما بعدها .

الخاتمة

إن الضبط الإداري نشاط ضروري و مهم في اي دولة، تشرف على ممارسة الضبط الإداري مجموعة من الهيئات حددها القانون على سبيل الحصر و اعطى لها صلاحيات في مجال الضبط فتوجد هيئات على المستوى المركزي و تتمثل في رئيس الجمهورية والذي اعطى له الدستور ممارسة سلطات الضبط من اجل المحافظة على كيان الدولة ووحدتها لا سيما في الظروف الإستثنائية ; و حددها الدستور في المواد من 91 إلى 96 وهي حالة الحصار و حالة الطوارئ و الحالة الإستثنائية وحالة الحرب ،أما الهيئة الثانية على المستوى المركزي تتمثل في الوزير الأول رغم عدم وجود نصوص صريحة لممارسة الضبط الإداري إلا أنه مارس هذه المهمة إستنادا إلى السلطة التنظيمية بموجب المادة 125 من الدستور و تظهر الهيئة الثالثة في مجموع الوزراء حيث يمارس كل وزير الضبط الإداري الخاص كل في مجال إختصاص وزارته أما هيئات الضبط الإداري على المستوى اللامركزي وتتمثل في الوالي على مستوى الولاية ويستمد الوالي هذه السلطة من قانون الولاية أما السلطة الثانية اللامركزية هي رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية ، إن وجود نوعين من الهيئات سواء المركزية أو اللامركزية أو هيئات ضبط إداري عام أو هيئات ضبط خاص يؤدي حتما إلى وجود نوع من التداخل والتصادم بين هذه الهيئات إلا أن القضاء الإداري سارع الى حل كل تنازع ينجم عن هذا التداخل لاسيما وأن هذه الهيئات هدفها الأساسي من ممارسة الضبط

الإداري هو الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره التقليدية والمستحدثة أو إعادته الى حالته في حال الإخلال به

وتمارس سلطات الضبط الإداري وظيفه الحفاظ على النظام العام عن طريق مجموعة من الوسائل أوالتدابير القانونية والوسائل المادية وتتمثل الوسائل القانونية في القرارات التنظيمية والقرارات الفردية .

وتسمى القرارات التنظيمية باللوائح وهي عمل إداري يتضمن قواعد عامة و مجردة تنطبق على

عدد من الأفراد غير المعينين بذواتهم وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية وتعتبر لوائح الضبط أحد أنواع اللوائح التنظيمية ويشترط لمشروعية لوائح الضبط صورة عامة و مجردة و أن تحقق المساواة بين الأفراد تتخذ لوائح الضبط عدة صور و هي الإخطار السابق 'تنظيم النشاط'الترخيص'الحظر أماالقرارات الفردية التي تمارس بها سلطات الضبط وظيفتها فتصدرها بقصد تطبيقها على فرد أوعدد من الأفراد معينين بدواتهم و تاخذ القرارات الضبطية ثلاث صور فقد تتخذ هذه القرارات صورة الأمر أو صورة النهي أو صورة منح التراخيص وقد تصدر قرارات الضبط الفردية في احوال خاصة و بشروط معينة غير مستندة الى قاعدة تنظيمية عامة وتعرف بقرارات الضبط الفردية المستقلة ويشترط لمشروعية تدابير الضبط الفردية أن يصدر التدبير الضبطي في نطاق من الشرعية القانونية وأن يكون التدبير الضبطي الفردي مبنيًا على وقائع مادية حقيقية لصدوره وأن من هيئة مختصة وأن يستند التدبير الضبطي إلى سبب مشروع يبرر صدوره أما الوسائل المادية فتلجأ لها هيئات الضبط

بدون إذن من القضاء ومن أهم هذه الوسائل التنفيذ الجبري الذي حدد القضاء الإداري الفرنسي شروط و حالات اللجوء إليه .

إن منح المشرع هيئات الضبط هذه الوسائل لم يتركها دون رقابة بل مارس القضاء الإداري رقابة فعالة على قرارات الضبط من خلال عناصر القرار الإداري الخمسة من إختصاص شكل 'سبب' محل 'و غاية' وهذه الرقابة القضائية هي رقابة إلغاء.

مع العلم أن سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف ففي الحالات العادية تمارس هيئات الضبط وظيفتها في نطاق ضيق أما في الحالات الإستثنائية فإن حماية النظام العام تستدعي منح سلطات إستثنائية مؤقتة تكفي لمواجهة تلك الظروف ومنه فالقاضي الإداري لا تتوقف رقيبته في الظروف العادية بل يباشرها بنفس الفعالية على القرارات الصادرة في الظروف الإستثنائية .

وقد سلطت هذه الرقابة الفعالة نظرا لتعلق النشاط الضبطي بالحريات العامة وأدت هذه الرقابة إلى إلغاء العديد من القرارات التي كانت مختلة في أحد أركانها ففرضت رقابة على الشرعية الخارجية للقرارات أي على ركني الإختصاص و الشكل كما فرضت رقابة على الشرعية الداخلية أي على ركن المحل و ركن السبب و ركن الغاية رغم صعوبة إثبات هذا الأخير إن الإمتيازات والسلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري ليست مطلقة بدون حدود أو قيود بل يكبحها مبدأ مهم هو مبدأ الشرعية الذي يسعى دائما إلى ضمان عدم إختراق هيئات الضبط الإداري للنظام القانوني القائم في الدولة ومنه فمبدأ الشرعية يحمي هيئات الضبط من

الإنحراف عن هدفها الأساسي وهو الحفاظ على النظام العام و إعادته في حالة الإخلال به من جهة ومن جهة أخرى ضمان لحماية حقوق وحرريات الأفراد من مظاهر الإنحراف والتعسف في استعمال امتيازات و سلطات الضبط الإداري، ويعزز مبدأ الشرعية الرقابة القضائية على القرارات الضبطية التي تعتبر ضماناً أخرى وحقائقية للأفراد تحمي حقوقهم نظراً لطبيعة النشاط الضبطي وتعلقه بالحرريات العامة مما أدى بالقضاء الإداري إلى ممارسة رقابة دقيقة على قرارات الضبط الإداري لاسيما في ركن السبب الذي تملك فيه الإدارة كل السلطة التقديرية وبذلك يمكن لها المساس بالحرريات الفردية حتى الإنحراف بالسلطة فهو يشكل خطورة على حريات الفرد

ومنه نقول إذا أردنا أن نحقق فعلاً التوازن الحقيقي بين ماتملكه هيئات الضبط من وسائل ضبطية ومالها من حق في استعمال سلطتها التقديرية من جهة و ضرورة الموازنة بين حقوق وحرريات الأفراد من جهة أخرى حتى وإن نصت القوانين وكفلت حريات الأفراد فلن يتجسد هذا التوازن إلا بوجود وجود قضاء إدارياً مستقلاً و فعالاً

وقد تكلمنا في موضوعنا على محققه القضاء الإداري الفرنسي في مجال الحفاظ على حقوق وحرريات الأفراد ،

قائمة المراجع

أ الكتب

1- محيو أحمد ، محاضرات في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر سنة 2000 .

2- بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، الجزء الثاني ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر، سنة 2011 .

3- بو شعيرالسعيد، النظام السياسي الجزائري ،دار الهدى،عين مليلة: الجزائر، بدون سنة نشر.

4- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع :عنابة ، بدون سنة نشر

5- بعلي محمد الصغير ، القرارات الإدارية، دارالعلوم للنشر و التوزيع:عنابة، دون سنة

6- بوضياف عمار ،شرح قانون الولاية 12/07 ، الطبعة الأولى،جسور للنشر و التوزيع:الجزائر،سنة 2012-

7- بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية 11/10 ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع:الجزائر،سنة 2012

8- بوضياف عمار ،الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية،جسور للنشر و

التوزيع:الجزائر، سنة2007

9-طاهيري حسين،شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية،دار

الخلدونية:الجزائر ،سنة2005

10- لباد ناصر،القانون الإداري،الجزء الثاني،ناصر editeur:الجزائر

11- سعد جورج ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، الطبعة الأولى ، منشورات

الحلبي الحقوقية : بيروت ،سنة 2006

12- سليمان محمد الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،الطبعة الخامسة ،دار الفكر

العربي:القاهرة،1983

13- عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الاداري ،الطبعة الاولى ،دار الفكر

الجامعي:الاسكندرية،سنة2008

14 - عشي علاء الدين ،مدخل للقانون الإداري الجزء الثاني ،دار الهدى :عين مليلة

الجزائر سنة 2010

15- عبدالغني بسيوني عبدالله ،النظرية العامة في القانون الاداري ،منشأة

المعارف:اسكندرية،سنة 2003 : مصر 1997

16-عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري ، قضاء الالغاء ، منشأة المعارف

17- عوابدي عمار ،القانون الاداري (الجزء الثاني ،النشاط الاداري)،الطبعة الرابعة،ديوان

المطبوعات الجامعية :الجزائر،دون سنة نشر.

18- عصام عبد الوهاب البرزنجي ،السلطة التقديرية للإدارة و الرقابة القضائية،دار النهضة العربية:القاهرة،سنة 1971

19- فريجة حسين ،شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر سنة 2013 .

20- توفيق شحاتة،مبادئ القانون الإداري،الجزء الأول،الطبعة الأولى،دار النشر للجامعات المصرية،سنة 1955

ب- الرسائل العلمية و المقالات

1- الرسائل العلمية

1- بلفتح عبد الهادي ،المركز القانوني للوالي في القانون الإداري الجزائري ،رسالة ماجستير جامعة قسنطينة سنة 2010 - 2011

2- بوقريط عمر ،الرقابة الضائية على تدبير الضبط الإداري،رسالة ماجستير،جامعة منتوري:قسنطينة،السنة الجامعي 2006-2007

3- معيفي كمال : آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري ،رسالة ماجستير،جامعة العقيد الحاج لخضر،باتنة ،سنة جامعية 2010 - 2011

2- المقالات :

1- بلجيلالي خالد ، دور القاضي الإداري في الرقابة على المشروعة الداخلية للسلطة الضبط الإداري ، مجلة الفقه و القانون ، العدد 12 ،

2- يامة براهيم،سلطات الضبط الاداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري،
مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، العدد الاول، منشورات المركز الجامعي

تمنراست،سنة 20123

3 - كمال محمد الأمين ، الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام البيئي العام،

مجلة الفقه والقانون، العدد 02

4-محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مقال منشور في مجلة القانون

والإقتصاد العدان الثالث والرابع ، مطبعة جامعة القاهرة ، 1980

5- عمر فرحاتي ، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مجلة الإجتهد ، العدد

السادس ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة

6- رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري و حماية البيئة ، مقال ألقى في ندوة حول دور

التشريعات و القوانين في حماية البيئة العربية الشارقة، ماي 2005

ج-القوانين والمراسيم:

1-دستور 1963

2-دستور 1976

3-دستور 1989

4-دستور 1996

5- قانون البلدية رقم 11/10 المؤرخ في 22 جانفي 2011

6 -قانون الولاية رقم 12/07 المؤرخ في 21 فبراير 20

7-قانون رقم 23/91 المؤرخ في 06/12/91 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني

الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية ج ر عدد 62 تاريخ

النشر 1991/12/04

8 -المرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 المتعلق بحالة الطوارئ الجريدة

الرسمية عدد 10 تاريخ النشر 1992/08/11

الفهرس

الشكر

الإهداء

- الفصل الأول: هيئات الضبط الإداريص9
- المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري المركزية.....ص10
- المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في ممارسة الضبط الإداري العام.....ص11
- الفرع الأول: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط الإداري عبر الدساتير.....ص11
- المطلب الثاني: ممارسة الوزير الأول للضبط الإداري العام.....ص15
- الفرع الأول: صلاحيات الوزير الأول.....ص15
- الفرع الثاني: صلاحيات الوزير الأول في مجال الضبط
الإداري.....ص16
- المطلب الثالث: ممارسة الوزراء الضبط الإداري الخاص.....ص17
- الفرع الأول: صلاحيات الوزراء في مجال الضبط الإداري الخاص.....ص17
- الفرع الثاني: التداخل بين اختصاصات الوزراء.....ص18
- المبحث الثاني: هيئات الضبط الإداري اللامركزية.....ص19
- المطلب الأول: صلاحيات الوالي في ممارسة الضبط الإداري العام.....ص20
- الفرع الأول: تمتع الوالي بالعديد من سلطات الضبط.....ص21
- الفرع الثاني: سلطات الوالي في المحافظة على عناصر النظام العام.....ص22

المطلب الثاني:سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة

الضبط الإداري.....ص23

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة

على عناصر النظام العام.....ص23

الفرع الثاني:تداخل اختصاصات الضبط الإداري العام(رئيس المجلس الشعبي البلدي) مع

اختصاصات الضبط الإداري الخاص(الوزراء).....ص25

الفرع الثالث:حالة تداخل بين صلاحيات سلطتين عامتين من الضابطة الإدارية.....ص28

الفصل الثاني:وسائل ممارسة الضبط الإداري في القانون الجزائري.....ص30

المبحث الأول:الوسائل القانونية.....ص31

المطلب الأول:القرارات الإدارية التنظيمية(لوائح الضبط).....ص31

الفرع الأول:تعريف القرارات الإدارية التنظيمية.....ص32

الفرع الثاني:شروط مشروعية لوائح الضبط.....ص33

الفرع الثالث:صور التنظيم.....ص33

المطلب الثاني:القرارات الإدارية الفردية (تدابير الضبط الفردية).....ص42

الفرع الأول:تعريف القرارات الإدارية الفردية.....ص42

الفرع الثاني : صور التدابير الفردية.....ص43

الفرع الثالث:قرارات الضبط الفردية المستقلة.....ص44

الفرع الرابع: شروط مشروعية تدابير الضبط الفردية.....	ص46
المطلب الثالث: الوسائل المادية.....	ص47
الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري.....	ص48
الفرع الثالث: حالات التنفيذ الجبري.....	ص49
الفرع الرابع: شروط التنفيذ الجبري.....	ص50
المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري.....	ص51
المطلب الأول: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري.....	ص52
الفرع الأول: الرقابة على ركني الاختصاص والشكل في الحالة العادية.....	ص52
الفرع الثاني: الرقابة على ركني الإختصاص و الشكل في الحالة الإستثنائية.....	ص57
المطلب الثاني: الرقابة على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري.....	ص60
الفرع الأول: الرقابة على ركن المحل و ركن السبب.....	ص60
الفرع الثاني: الرقابة على ركن الغاية.....	ص65
الخاتمة.....	ص68
قائمة المراجع.....	ص72
الفهرس.....	ص77