

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

عنوان المذكرة:

الضبط الإداري في الإدارة المحلية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: الدولة والمؤسسات

تحت إشراف الأستاذ:

- د. بن يحيى أبوبكر الصديق

من إعداد الطالب:

- لمباركي عبد الرحمان

الموسم الجامعي : 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تشكرات

بعد بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، أما بعد

لا يسعني في البداية إلا أن نتقدم بعظيم الشكر إلى المولى عز وجل الذي وفقني في عملي هذا، وأسأله تبارك وتعالى أن يكون علما نافعا لوجهه الكريم.

أنتقدم أيضا بالامتنان والتقدير لأستاذنا المحترم

" بن يحي أبو بكر الصديق "

المشرف على هذه المذكرة لما قدمه لي من نصائح وتوجيهات قيمة كذلك أتقدم بخالص الشكر للجنة المناقشة.

علاوة على هذا فإنني أتقدم بجزيل الشكر لكل من ساعدني في إنجاز هذا البحث ووقف إلى جانبي سواء من قريب أو من بعيد راجيا من المولى العلي القدير أن يجازيهم أحسن وأفضل الجزاء .

إهداء

أهدي هذا العمل والبحث إلى والدتي الكريمة سندي في الحياة حفظها الله ، ووالدي تغمده الله
برحمته الواسعة ، وإلى زوجتي ورفيقة العمر وكذا أولادي أنيس وهيثم حفظهم الله جميعا
وألبسهم ثياب الصحة والعافية أجمعين ، كما أهدي هذا العمل إلى إخوتي الأعزاء و
أصدقائي وإلى كل طلبة العلم ، راجيا من الله عز وجل أن يوفقنا لما هو قادم
إن شاء الله .

المقدمة

مقدمة:

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

وتطور هذه الوظيفة مرتبط ارتباطا وثيقا بتطور الدولة ودورها في الحياة اليومية للمجتمع الذي تنظمه ، إذ تزداد أهمية وظيفة الضبط الإداري بازدياد تدخل الدولة في تسيير شؤون الأفراد ، وبالرجوع إلى التطور التاريخي لوظيفة الضبط الإداري نجد أنها كانت مرتبطة إلى حد بعيد بسلطة الحكم في ظل الدولة القديمة ، فلم يكن الفكر السياسي آنذاك قد أستوعب فكرة الفصل بين الدولة والمجتمع ، بحيث كان الحكم في تلك الفترة يهدف إلى حماية النظام القائم بما يحقق أهدافه وغاياته ، وقد استمر هذا الخط لفترات مختلفة من تاريخ الدولة انطلاقا من نظام المدينة اليونانية أين عرف لفظ الضبط على اعتبار أنه مرادف لدستور الدولة ، ثم مرادفا لإدارة الدولة والحكومة فيما بعد¹

غير أنه مع بداية التاريخ المعاصر وظهور الفكر الديمقراطي ، انفصلت فكرة الضبط عن الحكم، وطرأت تغييرات جوهرية على هذه الفكرة تبعا للتغيرات التي أصابت فكرة الدولة والحكم، أين أصبحت حقوق الإنسان وحياته العامة هي الأساس الذي يركز عليه النظام السياسي والقانوني لأي دولة ، ومن ثم أصبحت الدولة الحديثة تسعى من خلال قوانينها إلى

فرض احترام الحقوق والحريات العامة للأفراد، وضمان حرية ممارسة هذه الحقوق والحريات. وفي ظل هذه الأفكار الجديدة، وضعت حدود وضوابط على ممارسة سلطة الضبط سواء كان في الظروف العادية أو الاستثنائية ، وذلك منعا لتعسف هيئات الضبط، وحماية للحقوق والحريات الأساسية، بحيث يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحريات بأساليب متفاوتة لا تؤدي إلى إهدارها في سبيل تحقيق مصلحة عامة أو حماية النظام العام.

وترتبطا على الارتباط الوثيق بين سلطات الضبط الإداري ، وحرية ممارسة الحقوق العامة، كانت هذه السلطات أمام مصلحتين متعارضتين، فالقانون قد وضع لها أهدافا محددة تتمثل في الحفاظ على النظام العام بعناصره المتمثلة في تحقيق الأمن العام ، والصحة والسكينة ، والآداب العامة

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2008 ، ص 77 .

، والواقع يبين أن تحقيق الأمن لا يتأتى إلا بمنع الأفراد من ممارسة بعض الحريات التي قد تتطوي على تصرفات من شأنها الإخلال بالنظام العام ، تطبيقاً للمبدأ العام القائل : "حرية الفرد تنتهي عند بداية حرية الآخرين" ، وفي ذلك تقييد واضح لحرية الأفراد التي تعتبر أساس النظام العام ، إذ أن الحرية لا تمارس إلا في جو من الأمان والاستقرار ، وهذا ما يجعل سلطات الضبط الإداري أمام أمرين متناقضين ، هل تحمي النظام العام والاستقرار في المجتمع بتقييد الحريات؟ أم توفر الأمن والاستقرار من أجل خلق جو ملائم لممارسة الحريات؟.

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

-الحفاظ على النظام العام ، وإجبار الأفراد على احترامه ومنع كل مظهر من مظاهر الإخلال به، وذلك باستخدام جميع الوسائل المتاحة قانوناً.

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

ولما كان الضبط الإداري نابع من إرادة الأفراد في تنظيم أنفسهم ، وتنظيم حياتهم اليومية بما يضمن حقوقهم ويصون حرياتهم ، فالضبط لا يسلب الفرد حريته ، إنما ينظم ممارستها بالقدر الذي يمكن الآخرين من ممارسة حرياتهم ، فإن تعدى أحد الأفراد من خلال نشاطاته على حريات الآخرين وحقوقهم ، وجب على الإدارة وقف هذا التعدي عن طريق إجراءات وتدابير ضببية سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية أو استخدام سلطة التنفيذ الجبري ، في الحدود التي يقرها القانون.

وتأسيساً على ما تقدم فإن الضبط الإداري يعتبر نوع من الملائمة بين مطالب الحرية ومتطلبات حفظ النظام العام، ومن ثم فقد حددت وظيفة الضبط الإداري في اتخاذ الإجراءات الضرورية لصيانة النظام العام بهدف الوقاية من المخاطر التي تهدد المجتمع في أمنه وصحته وسكينته.¹

¹- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 262-263

ومن هنا لا يخفى على ذي بصيرة أهمية موضوع الضبط الإداري في الإدارة المحلية من جهة ومدى تأثيره على الحريات العامة من جهة أخرى ، إذ ترجع أهمية الموضوع إلى مدى أهمية الوظيفة التي يتناولها ، إذ أنها تقوم على أكثر الأمور أهمية في المجتمع ، فهي تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة، ومن ثم حماية كيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي فتتولى حماية المجتمع وصيانتها من جميع ما يهدد أمنه وطمأنينته ، وسكينته وصحته عن طريق القرارات والأوامر التي تصدرها وتنفذها قسرا - متى دعت الضرورة لذلك -على ذوي الشأن ، وقد ازدادت أهمية الموضوع بازدياد تدخل الدولة في أوجه النشاط الفردي ، لاسيما وأن المجتمع المعاصر لم يعد يؤمن بالأفكار الفلسفية التي سادت خلال القرن الثامن عشر والتي كانت تترك النشاط الفردي على إطلاقه ، وكان دور الدولة مقتصرًا على ضمان الحد الضروري واللازم لتمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم المشروعة ، فبعد أن ثبت أن النشاط الفردي غير قادر على تحقيق المصالح الجماعية ، اتجهت الدول المعاصرة إلى التدخل لتنظيم الحقوق والحريات الفردية وتحديد وسائل ممارستها وأهدافها بما يضمن تحقيق المصالح الجماعية ، وتحقيق التنمية والازدهار الذي لا يتسنى للدولة تحقيقه إلا من خلال تحقيق النظام العام ، وفي مقابل ذلك حماية الحقوق والحريات العامة ، فإن تمكنت الدولة من ذلك تكون قد كرست الثقة بين المجتمع وإدارته ، وهو ما تسعى إليه كل الدول.

هذا بالنسبة لأهمية الموضوع ، أما فيما يتعلق بأسباب الدراسة فهناك أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

فتتمثل الأسباب الذاتية أساسا في رغبتنا الذاتية في البحث والتعمق في مجال القانون العام بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة، ومن ثم كان اختيارنا لموضوع الضبط الإداري في الإدارة المحلية.

في حين تعود الأسباب الموضوعية لمدى أهمية موضوع الضبط الإداري في الإدارة المحلية لاسيما في ظل التنظيم الإداري المحلي، ودوره في الحياة اليومية للأفراد، وما نشهده من انعدام الثقة بين المواطن وإدارته المحلية، هذا ما دفعنا للبحث في مدى قدرة الإدارة المحلية على تحقيق التوافق بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وحماية الحقوق والحريات العامة ومن ثم تكريس ثقة المواطن بالإدارة.

ولدراسة موضوع الضبط الإداري المحلي تثار إشكالية حول مدى قدرة سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية على تحقيق التوازن بين متطلبات النظام العام وحماية الحقوق والحريات العامة؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية ، والإشكاليات التي تتفرع عنها ، تم تقسيم الدراسة إلى فصلين ، الفصل الأول يتمحور حول الإطار المفاهيمي للضبط الإداري في الإدارة المحلية ، والذي بدوره يشتمل على مبحثين ، الأول يتناول ماهية الضبط الإداري في الإدارة المحلية ، في حين يتناول الثاني سلطات ووسائل الضبط الإداري في الإدارة المحلية ، أما الفصل الثاني فيتطرق إلى حدود سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي ، حيث تم تقسيمه إلى مبحثين الأول يتناول حدود سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية في الظروف العادية ، والمبحث الثاني يعالج حدود سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية في الظروف الاستثنائية .

وفي سبيل دراستنا للموضوع دراسة علمية اعتمدنا المناهج التالية:

- المنهج الوصفي من أجل توضيح مفهوم الضبط الإداري، وسائله، سلطاته وحدوده.
- المنهج التحليلي تناولناه قصد تحليل مختلف النصوص القانونية والآراء والأفكار الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بموضوع الدراسة .

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا صعوبات ، لاسيما وأن معظم المراجع والدراسات السابقة لهذا الموضوع - وإن كانت من جوانب مختلفة - تتشابه من حيث المفردات والمحتوى ، وهو ما شكل لنا صعوبة في استعمالها ، إضافة إلى ضيق الوقت بحيث يصعب التعمق في هكذا مواضيع بشكل جيد في وقت محدود.

الفصل الأول

الإطار النظري والمفاهيمي للضبط الإداري

من حق الفرد أن يتمتع بالحرية، وهذا الحق تكفله مختلف المواثيق الدولية والقوانين الداخلية، لكن في مقابل ذلك فإن هذه الحرية ليست مطلقة، بحيث تقيد بمجموعة من الضوابط تقرها القوانين والأنظمة بغرض منع الحرية من التحول إلى فوضى والإبقاء عليها في إطار السلوكيات الحضارية¹، وهو ما يصطلح عليه بالضبط الإداري، بحيث يحق للسلطات الإدارية تقييد نشاط الأفراد من خلال فرض قيود وضوابط على ممارستهم لحياتهم ونشاطاتهم بهدف الحفاظ على النظام العام².

وتقتضي دراسة الإطار المفاهيمي للضبط الإداري التعرّيج على ماهية الضبط الإداري (مبحث أول) ، بحيث يتم التطرق فيه إلى مفهوم الضبط الإداري وأهدافه وأنواعه. بالإضافة إلى تبيان السلطات التي تضطلع بمهمة الضبط والوسائل المتاحة لها في سبيل ذلك (مبحث ثاني) .

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، دار النشر والتوزيع ، الجزائر ، 2013 ، ص 479 .

² - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 264

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري في الإدارة المحلية

إن فكرة الضبط الإداري فكرة قديمة مرتبطة بوجود الدولة، بحيث لا يمكن لأي دولة أن تستغني عن وظيفة الضبط الإداري على اختلاف نظامها السياسي وتركيبية مجتمعها فكل دولة تسعى بشكل أو بآخر إلى الحفاظ على نظامها العام وعلى استقرارها ، ولتوضيح فكرة الضبط الإداري يجب البحث في مختلف التعريفات التي تناولت هذه الفكرة، وتبيان خصائصها وأهدافها إضافة إلى سلطاتها والوسائل التي تعتمد عليها على المستوى المحلي.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري في الإدارة المحلية

يقتضي تحديد مفهوم الضبط الإداري في الإدارة المحلية، التعرض لتعريفه وتبيان خصائصه وأهدافه وهذا ما سنتناوله من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري في الإدارة المحلية

سنتناول في هذا الفرع بالأساس تعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحا.

أولا: التعريف اللغوي للضبط الإداري.

الضبط هو الإحكام والإتقان واصطلاح الخلل وتصحيحه، ويشمل بهذا المعنى جميع جوانب الحياة الاجتماعية والعلمية والقانونية، كما يعني أيضا العودة بالأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها، وذلك بعد خلل أو اضطراب أصابها منحرفا بها عن حكم هذا القانون¹.

كما يعني الضبط دقة التحديد، ويعني أيضا التدوين الكتابي لمعالم أو معلومات قابلة للتبدد والزوال في حال تركها دون تسجيل، وهو ما يقابله من الناحية القانونية ضبط الواقعة أي تحرير محضر بشأنها².

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 78 .

² - سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر العاصمة، الدفعة 17 2008-2009، ص 12 .

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري في الإدارة المحلية.

يقصد بالضبط الإداري اصطلاحا، التنظيم بهدف المحافظة على أمن وسلامة المجتمع، ومن هذا المنطلق تجدر الإشارة إلى التعريفين القانوني والفقهني للضبط الإداري على السواء.

1: التعريف التشريعي للضبط الإداري في الإدارة المحلية.

المشروع الجزائري لم يقدم تعريفا معينا للضبط الإداري، بحيث اقتصر على ذكر أهداف وعناصر النظام العام، إذ خول دستور 1996¹ لرئيس الجمهورية ممارسة نظام الضبط والحفاظ على أسس الدولة وسلامتها باللجوء إلى كافة التدابير والوسائل الكفيلة بإبعاد أي تهديد أو خطر من شأنه ضرب الاستقرار الوطني، كما حمل قانون الولاية رقم 07-12² الوالي مسؤولية الحفاظ على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، كما أن القانون 10-11³ المتضمن قانون البلدية خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات باعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي، بحيث نصت المادة 94 من القانون السالف الذكر، على تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين.

2: التعريف الفقهي للضبط الإداري في الإدارة المحلية.

لقد أعطى الفقه عدة تعريفات للضبط الإداري، فقد عرفه الفقيه جون ريفيرو بأنه:

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 ، معدا بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، الجريدة الرسمية رقم 25 ، المؤرخة في 14 أبريل 2002 ، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية رقم 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 ، والمعدل بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 16 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية رقم 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016 .

² - قانون رقم 07-12 ، مؤرخ في 21 فيفري 2012 ، متعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية رقم 12 ، المؤرخة في 29 فبراير 2012 .

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

"مجموعة التدخلات التي تقوم بها الإدارة بهدف فرض حرية نشاط الأفراد للإنضباط المطلوب للعيش في المجتمع في إطار محدد من المشرع"¹.

وعرفه الفقيه الفرنسي موريس هوريو بأنه : "عبارة عن تدخل الإدارة لفرض النظام العام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر ، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة"².

أما الفقيه أندري لوبادر فقد عرفه على أنه: "مظهر عمل للإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد وحماية النظام العام". بينما عرفه الأستاذ فالين بأنه: "مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام"³.

وكذلك الحال بالنسبة للفقه العربي فهو بدوره لم يعط تعريفا محددًا للضبط الإداري فنجد الدكتور محمد الطماوي يعرفه بأنه: "حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيودا تمس بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام."

ومن خلال التعريفات السابقة نجدها قد ارتكزت على معيارين في تحديد معنى الضبط الإداري، معيار عضوي وآخر موضوعي.

أ- المعيار العضوي : ويتمثل في مجموع الأجهزة والهيئات التي تقوم بتصرفات واجراءات بهدف حماية النظام العام.

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

الفرع الثاني

خصائص الضبط الإداري في الإدارة المحلية

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

¹- طاهري حسين، القانون الإداري ، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط1 ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007 ، ص 71.

²- حمدي لقبيلات، القانون الإداري " ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج 1 ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008 ، ص 21.

³- المرجع نفسه ، ص 215 .

أولاً: الصفة الانفرادية.

في جميع الأحوال فإن الضبط الإداري في الإدارة المحلية هو إجراء تقوم به الإدارة المحلية بمفردها دون حاجة إلى توافق إرادتها بإرادة الأفراد ، بحيث أنه من صميم اختصاصها إصدار أوامر أو قرارات إدارية سواء أكانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية، والتي تهدف من خلالها إلى المحافظة على النظام العام¹، ومن هذا المنطلق فإن سلطات الضبط الإداري لا يمكنها أن تسلك طريق التعاقد في مجال الضبط الإداري ، على خلاف الأنشطة الأخرى المتبعة في تسيير المرافق العمومية ، أين يكون لإرادة الأفراد دور في تحقيق النشاط الإداري لآثاره .

ثانياً: الصفة الوقائية.

يتميز الضبط الإداري في الإدارة المحلية بطابعه الوقائي، أي درأ الأخطار والوقاية منها قبل وقوعها ويتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري الذي يقوم على تنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام على المستوى المحلي².

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

ثالثاً: الصفة التقديرية.

حيث أن الإدارة المحلية تتمتع بالسلطة التقديرية الواسعة في اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية، لأنها حرة في اختيار الوسائل التي من شأنها تحقيق أغراض الضبط الإداري، كما أنها ليست ملزمة بتسبب قراراتها، فإذا ما قررت أن نشاطاً فردياً معيناً سيتسبب في خطر أو أخطار معينة كان عليها التدخل ومنع وقوع هذا الخطر، ويكون هذا التدخل إما عن طريق الإمتناع عن منح رخصة، أو سحب الرخصة في حالة وجودها³، ومثال ذلك عدم منح رخصة لتنظيم مظاهرة، أو سحب رخصة السياقة.

¹ - شيرين شريفي، مريم عمارة ، سعيد بوعلي ، تحت إشراف الأستاذ الدكتور مولود ديدان، القانون الإداري (سلسلة مباحث .

في القانون) ، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014 ، ص 17

² - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 482 .

³ - المرجع نفسه ، ص 482 .

الفرع الثالث

أهداف الضبط الإداري في الإدارة المحلية

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

وللنظام العام مدلولين: مدلول مادي ومدلول أخلاقي.

- **المدلول المادي:** وينصب على النظام المادي الملموس، الذي يعتبر حالة واقعية ضد الفوضى بالمعنى المادي¹.

- **المدلول الأخلاقي:** وهذا المدلول يشمل المدلولين المادي والأخلاقي معا إذ يعتبر النظام العام مفهوم عام ومبهم ، ولا يقتصر على الحفاظ على النظام المادي في الحياة اليومية ، بل يتعداه إلى المحافظة على النظام الأخلاقي، والنظام العام هو فكرة مرنة وقابلة للتطور باختلاف الزمان والمكان ، بحيث لا يمكن اليوم تناول الضبط الإداري من خلال أهدافه التقليدية المتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة . بل لابد من مسايرة التطور الحاصل وتناول الأهداف الحديثة التي جاءت بها التطورات الحاصلة في المجتمعات المعاصرة ، وعليه يمكن تقسيم أهداف الضبط الإداري إلى أهداف تقليدية وأهداف حديثة² .

أولا: الأهداف التقليدية للضبط الإداري في الإدارة المحلية.

1- الأمن العام:

المقصود بالأمن العام هو اطمئنان الأفراد على أنفسهم وأموالهم ، وذلك عن طريق الحيلولة دون وقوع الحوادث³ ، التي قد تشكل تهديدا للأشخاص والممتلكات ، في أماكن إقامتهم أو الأماكن العامة.

وعليه فإنه يتوجب على هيئات الضبط الإداري منع الحوادث التي تهدد الأمن العام أيا كان مصدر هذه الحوادث ، إما الإنسان (مثل إرتكاب الجرائم... إلخ) أو الحيوان (الحيوانات المتشردة أو المفترسة) أو الأشياء (مثل انهيار المباني) أو الطبيعية (كالزلازل والفيضانات... إلخ)¹ .

¹ - حمدي لقبيلات ، مرجع سابق ، ص 225 .

² - المرجع نفسه ، ص 226 .

³ - محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، 2000، ص 262 .

2- الصحة العامة:

يقصد بالصحة العامة حماية صحة الأفراد من أي خطر من شأنه أن يضر بها ، سواء كانت أمراضا أو أوبئة، بحيث تلتزم الإدارة بتطعيم الأفراد من الأمراض المعدية ، واتخاذ جميع الإجراءات التي تمنع انتشارها ، كما تلتزم بالإشراف على توفير المياه الصالحة للشرب ، ومراقبة صلاحية الأغذية للإستهلاك البشري ، ومراقبة مدى التزام المحلات التجارية بالشروط الصحية.

ومما لاشك فيه أن وظيفة الدولة في مجال الصحة العامة قد اتسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث ، والانتشار الواسع لاستعمال المواد الكيماوية في الصناعة والفلاحة وتأثير ذلك على صحة الأفراد² .

وكمثال لما سبق في مجال المحافظة على الصحة العامة، نجد قرار والي ولاية جيجل رقم 2671 ، المؤرخ في 2016/10/02 ، المتضمن غلق وتشميع المحل التجاري المتواجد ، بحي بولعسل السعيد بلدية سيدي عبد العزيز ، كون صاحب المحل التجاري أدخل بشروط الصحة والنظافة التي من شأنها تهديد الصحة العامة³ .

وكذا قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز رقم 115 ، المؤرخ في 2017/04/18 ، المتضمن تنظيم حملة لمحاربة الحيوانات المتشردة عبر تراب بلدية سيدي عبد العزيز .

3- السكنية العامة:

يقصد بالسكنية العامة منع جميع مظاهر الإزعاج والمضايقات ، التي تتجاوز المظاهر العادية للحياة الجماعية ، ويعرفها بعض الفقه بأنها عنصر النظام العام الذي يكفل اختفاء كل من النزاعات والمشاجرات المصحوبة بهيجان في الشوارع ، والضوضاء والتجمعات الليلية التي تؤثر على راحة السكان.

¹ - محمد فؤاد عبدالباسط ، مرجع سابق ، ص 263 .

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، ج2 ، دار الهدى، عين مليلة، 39-38-2010 ، ص 39-38 .

³ - (أنظر الملحق رقم 01) .

فيقع على عاتق سلطات الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة عن الإنسان أو المصانع أو المؤسسات المختلفة ، أو من الأشغال العامة ، وقد أجاز القضاء لسلطات الضبط الإداري الحق في إصدار قرارات عامة تمنع بعض السلوكيات ومن ذلك منع استعمال أبواق السيارات ليلا على سبيل المثال... إلخ.

ومما ينبغي ملاحظته، أن حفظ النظام العام، ومنع الاضطرابات لم يعد محصورا في تلك العناصر التقليدية ، فقد أدى تطور ظروف المجتمعات الحديثة وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته¹ - كما أسلفنا - إلى الكشف عن عدم كفاية العناصر التقليدية للنظام العام ، وأن هناك عناصر جديدة يشملها قد أدخلت عليه.

ثانيا: الأهداف الحديثة للضبط الإداري في الإدارة المحلية.

1-المحافظة على الأخلاق والآداب العامة:

لقد كان القضاء الإداري الفرنسي يقصر أغراض الضبط الإداري وأهدافه على العناصر الثلاثة السابقة للنظام العام ، إلا أنه أضاف لاحقا عنصر الأخلاق والآداب العامة عندما قضى مجلس الدولة الفرنسي بحق سلطات الضبط الإداري - في بعض الحالات في إطار حماية الأخلاق والآداب العامة - على منع عرض الأفلام السينمائية التي يسبب عرضها في حدوث اضطرابات جسيمة في النظام العام، بسبب صفتها غير الأخلاقية² .

غير أن الأخلاق والآداب العامة التي تتدخل سلطات الضبط الإداري لحمايتها يجب أن تتصف بالعمومية ، شأنها في ذلك شأن العناصر التقليدية للنظام العام ، أما إذا كانت الأفعال التي تشكل إخلالا بالأخلاق والآداب العامة تمس بمصالح وأخلاق أفراد معينين بذواتهم ، فإن وضع هذه الأعمال لا يدخل ضمن اختصاصات سلطات الضبط الإداري ، وإنما تشكل جريمة عادية تخضع لاختصاص المحاكم العادية³.

وعلى هذا الأساس يبقى خارجا عن نطاق الضبط الإداري حماية بعض المبادئ الأساسية والاتجاهات المذهبية التي ليست لها صلة بالقيم الأساسية للمجتمع، ولا ينفي التقاعس في

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 158 .

² - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 286-287.

³ - المرجع نفسه، ص 288 .

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

وعليه فإن النظام العام الذي تتولى سلطات الضبط صيانته يقتصر على النظام المادي الخارجي الملموس، فلا يدخل في نطاق الضبط صيانة النظام العام المعنوي أو الروحي أو الأدبي، وكل ما يتصل بالعقائد والأفكار والمشاعر، حتى ولو كانت هذه المسائل ضارة بالنظام الاجتماعي ، وذلك ما لم تقترن الحالة المعنوية أو الروحية بأفعال مادية خارجية من شأنها أن تصبح سببا من أسباب الاضطراب والمساس بالنظام العام المادي. ويترتب على ذلك أن الخروج على الآداب العامة لا يسمح بتدخل سلطات الضبط إلا إذا هدد هذا الخروج النظام العام¹.

2- حماية النظام العام الجمالي:

من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، حماية النظام العام الجمالي أو الروقي وتعود أصول هذه الفكرة إلى الفقه الفرنسي، حيث أثار إشكالية مدى اعتبار المحافظة على جمال المدن ورونقها من النظام العام، ومن ثم تخويل سلطات الضبط الإداري التدخل لحمايته والمحافظة عليه، هذا قبل أن تطرح المشكلة عمليا أمام مجلس الدولة الفرنسي سنة 1920 بحيث قضى بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل من أجل المحافظة على جمال الرنق العام إلا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة² ، غير أن مجلس الدولة لم يثبت على رأيه هذا وتراجع عنه سنة 1936 من خلال حكمه الصادر في قضية " إتحاد نقابات مطابع باريس " واعتبر أن حماية رونق وجمال المدينة من مهام سلطات الضبط الإداري، فقد أصدر مدير ضبط " السين " لائحة ضبط تمنع رمي وتوزيع المطبوعات على الناس في الطريق لأنه وبعد تفحصها يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة فطعن إتحاد نقابة المطابع في هذه اللائحة بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري³ .

¹ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، .

نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 503 .

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 206 .

³ - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 24 .

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

وفي هذا الصدد نستدل بالقرار الصادر عن رئيس بلدية سيدي عبد العزيز رقم 426 المؤرخ في 2016/10/05 الذي يتضمن تعيين المواقع ذات الأولوية في إطار أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنائيات المعنية للمطابقة و/أو الإتمام¹.

3- حماية النظام العام السياسي والاقتصادي:

وهو من أحدث الأهداف التي يسعى الضبط الإداري إلى تحقيقها.

أ - حماية النظام العام السياسي:

يمكن للإدارة العامة التدخل في أعمال السلطة السياسية بمقتضى ما منحها القانون من سلطات وامتيازات لتحقيق أهداف سياسية ، بحيث منحها وسائل فعالة تستعملها في حالة تعرض الدولة لاعتداء داخلي أو خارجي، فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة فالنظام العام يتأثر بالمظاهر السياسية ويتلون باللون السياسي الذي يقرره الدستور في الدولة، والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة²، أو بعبارة أخرى هو ذلك النظام الذي تعمل الدولة على إقامته وفرضه ، ليس بهدف حماية الأفراد وممتلكاتهم ، إنما لحماية كيان الدولة ، ويتضح ذلك جليا من خلال ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وتدابير من شأنها تقييد الحقوق والحريات العامة في إطار ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية³ وقد تناول المشرع الجزائري هذه التدابير في المواد من 91 إلى 96 من دستور 1989 ، وفي المواد من 91 إلى 96 من دستور 1996 .

ب - حماية النظام العام الاقتصادي:

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

¹ - (أنظر الملحق رقم 02).

² - مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 18 ، الجزائر العاصمة، 2007/ 2008 ، ص 23 .

³ - المرجع نفسه ص 23 .

تدخل الدولة لتنظيم الموضوعات والعلاقات الاقتصادية ، وبذلك برز ما يعرف بالقانون الاقتصادي ، فأصبحت الدولة تتولى تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، وتبعا لهذا التطور بدأت فكرة النظام العام الاقتصادي تظهر إلى الوجود، وتتمثل هذه الفكرة بالأساس في تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية ، وتدابير الاقتصاد الخاص بالأزمات ، وتدابير التمويل ، وحماية بعض المرافق الاقتصادية ، وحماية الأموال وإشباع الحاجيات الضرورية والملحة ، وتوفير المواد الغذائية الضرورية ، لأنه في حالة عدم إشباع حاجيات الأفراد فإن ذلك يشكل مصدرا من مصادر الاضطراب وتهديد الإستقرار، إذ لا تقل خطورته عن خطورة التهديد الخارجي ، وفي مجال بعض الأعمال الخاصة التي يمكن للإدارة التدخل للحد من نشاطها ، مع مراعاة ضوابط إحترام الحقوق والحريات العامة¹.

المطلب الثاني

أنواع الضبط الإداري في الإدارة المحلية وتمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة

لما كان الضبط الإداري عبارة عن مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطة المختصة(الإدارة) ويترتب عنها المساس بحرية الأفراد ، فإن هذه التدابير تختلف من حيث نطاقها ، وهو ما نتناوله في الفروع التالية.

الفرع الأول

أنواع الضبط الإداري في الإدارة المحلية

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

أولا: الضبط الإداري العام.

يقصد بالضبط الإداري العام ذلك النشاط الذي تقوم به السلطات الإدارية المختصة بغرض المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة). وتتخذ السلطات المختصة الإجراءات والتدابير اللازمة من أجل الحفاظ على النظام العام والوقاية من أي خطر يهدد هذا النظام ، سواء من ناحية الأمن العام أو سكينة المواطنين و

¹ - مسعود رحيش ، مرجع سابق ، ص 23 .

راحتهم وطمأنينتهم ، والوقاية أيضا من كل مساس بالصحة العامة ، هذه هي المحاور الثلاث التي تعمل وفقها سلطات الضبط الإداري¹.

ونجد الدكتور عمار بوضياف يعرف الضبط الإداري العام على أنه: "النظام القانوني العام للبوليس الإداري، أي مجموعة السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة"².

وعليه فإن الضبط الإداري العام هو مجموعة الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية بهدف ممارستها بصورة عامة وفي كل المجالات، وعلى جميع الأنشطة للحفاظ على النظام العام من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة.

ثانيا: الضبط الإداري الخاص.

يقصد بالضبط الإداري الخاص ، حماية النظام العام بصورة معينة من جانب معين من أنواع النشاط الإداري ، أو حماية غرض آخر، غير الأغراض الثلاثة للضبط الإداري المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

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

أما بالنسبة للضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة ، فإنه يقصد به تنظيم أوجه معينة من نشاط معين عن طريق تشريعات خاصة ، وفيما يتعلق بالأغراض الأخرى فإنه يستهدف أغراضا تختلف عن الأغراض التقليدية المعروفة للضبط الإداري العام³.

وهناك من يرى أن للبوليس الإداري الخاص معنيين:

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

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

¹ - رحيش مسعود ، مرجع سابق ، ص 09 .

² - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 485 .

³ - رضوان سكوح ، مرجع سابق ، ص 09-10 .

إنّ فالضبط الإداري الخاص هو مجموعة من الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية التي تمارسها في نشاط أو مجال معين ومحدد من أنواع نشاطات الأفراد ، وذلك إما يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته.

ومما لاشك فيه أن فكرة الضبط الإداري متشابهة ومتداخلة إلى حد ما مع بعض الأساليب التنظيمية الأخرى في الدولة ، مما يجعل الفصل بين إجراءات الضبط الإداري وبعض الإجراءات الأخرى كالإجراءات القضائية مثلا محل غموض ، ومن أجل إزالة هذا الغموض نتناول من خلال هذه الفروع تمييز الضبط الإداري عن غيره من الأنظمة .

الفرع الثاني

تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

لما كان الضبط الإداري - بمفهومه السابق - يعني مجموع الإجراءات والقرارات والأوامر التي تتخذها سلطات الضبط الإداري من أجل صيانة النظام العام في المجتمع وحمايته، فإن الضبط القضائي - في مقابل ذلك - يعني مجموع الإجراءات والتدابير التي تتخذها سلطات الضبط القضائي منذ وقوع الجريمة إلى غاية صدور حكم نهائي بشأنها ، بما في ذلك التحري عن الجريمة بعد حدوثها بغية القبض على مرتكبها ، وجمع الأدلة ، وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهم ، وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته ، وهذا المعنى الذي بيناه في الضبط القضائي هو ما استقرت عليه مختلف التشريعات المقارنة¹ .

ومن ثم فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام . وإن هذا الهدف يتحقق بطرق مختلفة منها الطرق الوقائية ومجالها الضبط الإداري ، والطرق الردعية ومجالها الضبط القضائي ، وبالتالي تكمل كل وظيفة منها الأخرى فوظيفة الضبط الإداري تستهدف وظيفة الضبط القضائي معاقبة مخالف القانون ومرتكبي الجرائم . إلا أنهما ورغم وجود بعض التشابه يختلفان في بعض النقاط² .

أولا: من حيث طبيعتها القانونية.

¹ - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 268 .

² - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005 ، ص 117 .

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

بينما تمارس السلطة القضائية نشاطا جزائيا ، يركز موضوعه على إثبات وقوع الجريمة وجمع الأدلة وتقديم الجاني أمام العدالة ، وتوقيع العقوبة عليه أي أن هذه الإجراءات والتدابير لا يمكن أن تباشر ما لم يتم التأكد من وقوع الفعل المخل بالبحث عن مرتكب الجريمة لا يكون إلا بعد وقوع الجريمة ومن ثم لا يمكن تصور ضبط قضائي مسبق أو وقائي. إلا أنه أحيانا تصعب التفرقة بين أعمال الضبط الإداري وأعمال الضبط القضائي لاسيما في الحالات التي يجمع فيها الموظف بين الصفتين ، مثل رجال الأمن الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية إلى جانب أعمالهم الأخرى التي يمارسونها بصفتهم رجال الضبط الإداري ، كما أن بعض أساليب الضبط الإداري كالجاءات الإدارية تتداخل فيها بعض عوامل الردع والعقاب ، كالجاء الإداري الخاص بسحب رخصة السياقة نتيجة الإخلال بقانون المرور، ويقصد بهذه الجاءات الحيلولة دون وقوع الإخلال بالنظام العام¹.

ثانيا: من حيث السلطة المختصة.

ينعقد الاختصاص بممارسة الضبط الإداري لأجهزة وهيئات وأشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية سواء على المستوى المركزي أو المحلي ، بينما ممارسة الضبط القضائي فإنها من اختصاص السلطة القضائية، وإن مارسها أشخاص أو أعوان تابعون للسلطة التنفيذية (أعوان وضباط الشرطة) فإن ذلك يكون تحت إشراف ومراقبة السلطة القضائية².

ثالثا: من حيث الغرض.

الأصل أن غاية الضبط الإداري تنصب على منع الإخلال بالنظام العام في المجتمع في حين أن غاية الضبط القضائي تتجه إلى القمع والردع ، بحيث لا تتدخل سلطات الضبط

¹ - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 280-281 .

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 ، ص 265-266 .

القضائي إلا بعد وقوع الجريمة ، ويكون هدفه إثبات الجريمة والتحري عن فاعلها وجمع الأدلة التي تدينه بغية توقيع العقاب الجنائي الملائم.

إلا أنه قد يوجد تداخل أحيانا في معرفة هدف بعض الأعمال ، هل هي أعمال وإجراءات ذات طبيعة وقائية وبالتالي تهدف إلى تحقيق مقاصد الضبط القضائي والمثال على ذلك :إجراءات الحجز على طبعة إحدى الصحف ، وأعمال التفتيش والاعتقال ففي المثال الأول: (الحجز على طبعة إحدى الصحف) اتجه مجلس الدولة الفرنسي في تمييزه بين الضبط الإداري والضبط القضائي إلى التحقق من غاية الضبط ، فإن كانت الإجراءات تتجه إلى إثبات جريمة وجمع أدلتها وتقديم مرتكبها للعدالة ، فنكون بصدد ضبط قضائي ، أما إذا كانت الإجراءات تستهدف منع اضطراب النظام العام فإننا بصدد ضبط إداري ، ولما كانت الإجراءات التي قامت بها سلطة الضبط الإداري تستهدف منع قراءة بعض المقالات الواردة فيها باعتبارها تشكل خطورة على النظام العام.

أما المثال الثاني الخاص بالتفتيش والاعتقال ، اتجه القضاء الإداري المصري إلى القول بأن توجه الشرطة إلى سكن شخص معين ليلا واعتقاله لمدة معينة بحجة أنه شرير يتم القبض عليه في مناسبات معينة ، فإذا انتهت المناسبة تم الإفراج عنه ، فإن هذا الإجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع خطر معين¹.

رابعا: من حيث الإجراءات .

يتميز الضبط الإداري من حيث طبيعة إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تخضع لرقابة القضاء الإداري ، إما عن طريق الإلغاء أو التعويض عن الأضرار التي تسبب فيها بينما يصدر الضبط القضائي في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري وإنما قد ترد عليها طرق طعن أخرى أمام جهات قضائية أخرى².

وللضبط الإداري آثار إيجابية على الضبط القضائي ، تزيد فعاليتها بازدياد نشاط الضبط الإداري ، فنقل المخالفات والجرائم ، والعكس صحيح فبركود الضبط الإداري وتقلص دوره يزداد دور الضبط القضائي ، وفي هذا الشأن يرى بعض الفقه أنه لمواجهة أي إخلال بالنظام العام

¹ - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 273-274 .

² - علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 38-39 .

يجب استخدام أسلوبين مكملين لبعضهما البعض ، وهما منع وقوع هذا الإخلال ومعاقبة الجاني بعد ارتكابه واقعة الإخلال بالنظام العام عن طرق الردع¹.

الفرع الثالث

تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

ينصرف الضبط التشريعي إلى وضع قيود من طرف المشرع (السلطة التشريعية) للحد من نظام ممارسة بعض الحقوق والحريات ، وبمقابلة هذا التعريف بما سبق وأوضحناه من خلال تعريفنا للضبط الإداري ، إذ يتضح لنا أن الهدف مشترك وهو الحفاظ على النظام العام، والاختلاف بينهما يكمن في السلطة التي تمارس كل منهما ، إذ تختص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط ولوائح البوليس التي تنظم ممارسة الحريات العامة التي كفلها الدستور للأفراد ، من أجل حماية النظام العام في مختلف مدلولاته ، بينما تختص السلطة التشريعية (البرلمان) بإصدار القوانين المنظمة للحقوق والحريات العامة للأفراد عن طريق وضع القواعد العامة التي يقتضيها هذا التنظيم ، وينتهي دور السلطة التشريعية عند هذا الحد².

إلا أنه قد يحدث بعض التداخل بين الضبط الإداري والضبط التشريعي لاسيما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن قوانين ضبطية تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة تنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد وحقوقهم بالطريقة المحددة في التشريع³ . غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات وتدابير مستقلة تتضمن قيودا على حقوق وحريات الأفراد بواسطة لوائح الضبط التي تصدرها⁴.

¹ - مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص 118 .

² - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 480 .

³ - مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص 117 .

⁴ - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003 ، ص 418 .

الفرع الرابع

تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام

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

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن المرفق العام عبارة عن: "مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين"¹ يعرفه الدكتور عمار بوضياف بأنه: "كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة"².

من خلال هذه التعاريف ، والتعريف السابق للضبط الإداري ، يمكن التمييز بين المرفق العام والضبط الإداري ، وإبراز أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

أولاً: أوجه التشابه بين الضبط الإداري في الإدارة المحلية والمرفق العام.

- اشتراكهما في الهدف ، بحيث يسعى كل منهما إلى تحقيق المصلحة العامة.
- لهما دوران متكاملان ومتعاونان، فالضبط الإداري يؤدي إلى حسن سير المرفق العام، وهذا الأخير يؤدي بدوره إلى تسهيل عمل الضبط الإداري³ .
- يختطان من حيث الوسيلة ، بحيث تبرز مظاهر امتيازات السلطة العامة في نشاط كل منهما.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري في الإدارة المحلية والمرفق العام.

- غالباً ما نميز بين الضبط الإداري والمرفق العام من حيث دورهما اتجاه الأفراد إذ نجد الضبط الإداري يقيد من حرياتهم ، بينما يقوم المرفق العام بتقديم خدمات لهم ، ولذلك وصف الفقه الضبط الإداري على أنه نشاط سلبي في حين المرفق العام نشاط إيجابي⁴ .
- يتميز المرفق العام عن الضبط الإداري من حيث الخضوع لرقابة القضاء فتقدير المرافق ترجع إلى إرادة الإدارة ولا يخضع لرقابة القضاء الإداري.

¹ - علي خاطر شطناوي ، مرجع سابق ، ص 218 .

² - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 414 .

³ - المرجع نفسه ، ص 481 .

⁴ - عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، جامعة بغداد، العراق، 1975 ، ص 46 .

- الضبط الإداري نشاط ذو طبيعة خاصة ، يرتكز على التدخل في حريات الأفراد وتقييدها من أجل تحقيق أهداف معينة ، فصوره تتعدد بتعدد دواعي النشاط ، بينما يستهدف المرفق العام تحقيق الصالح العام بتقديم خدمة معينة إما لكون الأفراد غير قادرين على التكفل بها أو غير متحفزين لذلك¹.
 - لما كان كل من الضبط الإداري والمرفق العام يتطلع لتحقيق الصالح العام فإن طبيعة هذا الصالح تختلف من الأول إلى الثاني ، فإن كان المرفق العام يستهدف تحقيق المصلحة العامة بمظاهرها الشاملة ، فإن الضبط الإداري يستهدف حماية النظام العام².
 - أيضا يمكن تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام بالتمييز بين الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط الإداري والجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين ففي حالة الضبط الإداري نجد الجهة المختصة دائما سلطة عامة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي على المستوى المحلي والأمر مخالف لذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة معينة أو فرد معين ، وتقوم علاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفعين من جهة أخرى.
 - كما أن إجراءات الضبط الإداري من الخطورة بما كان ، ومن ثم لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص ، خلافا للمرفق العام الذي يمكن أن يسند نشاطه لأشخاص القانون الخاص³.
 - أيضا يمكن التمييز بين الضبط الإداري والمرفق من خلال طبيعة الخدمة المقدمة ، فسلطات الضبط الإداري عادة ما تنتهج أسلوب الأمر بينما يقوم المرفق العام بأداء خدمة للجمهور ، ويؤدي ذلك إلى تقديم الخدمة لأفراد بذواتهم.
- هذه أهم أوجه المقارنة بين الضبط الإداري والمرفق العام، والاختلاف الموجود بينهما لا يعني أبدا أنهما متضادان بقدر ما يعني أنهما متكاملان يكمل كل منهما الآخر، ومعينا له على تأدية وظيفته.

¹- عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 481 .

²- عامر أحمد المختار ، مرجع سابق ، ص 46 .

³- عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 481 .

الفرع الخامس:

التمييز بين الضبط الإداري والضبط الاقتصادي

ينصرف الضبط الاقتصادي إلى العمل على ضمان النظام العام الاقتصادي ، بحيث تقوم فكرة الضبط الاقتصادي على استعمال وسائل السلطة العمومية التقليدية كالقرار الإداري الإشراف ، المراقبة والتوجيه لسلوك المتعاملين الاقتصاديين بشكل عام ووسائل حديثة كالتحكيم ، ومن ثم فإن الضبط الاقتصادي على خلاف الضبط الإداري يطرح من الناحية الوظيفية كشكل جديد لتدخل الدولة في علاقاتها بالمجتمع ، بحيث يتجلى الفرق لاسيما من خلال عدم اعتماد وسائل السلطة العمومية التقليدية للقانون العام فحسب ، بل يتعداها (الضبط الاقتصادي) إلى اعتماد وسائل قانونية جديدة للقانون الخاص، وهي أكثر مرونة وأقل إكراها على غرار التفاوض الوساطة والتحكيم¹.

المبحث الثاني

سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية ووسائله

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

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

المطلب الأول

سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية

حسب الدكتور عمار عوابدي فإن سلطات الضبط الإداري تنقسم إلى عدة أنواع ، تبعا للمعايير التي يستند إليها تقسيم هيئات الضبط الإداري وعليه فهناك هيئات ضبط إداري وطنية وأخرى محلية ، كما أن هناك سلطات ضبط عام وسلطات ضبط خاص².

¹ - وليد بوجمليين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، ص 33 .

² - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 22 .

ولما كان موضوع دراستنا يتمحور حول الضبط الإداري المحلي ، فسنطرق بالدراسة لهيئات الضبط الإداري المحلي ، والتي تم تحديدها في القوانين والتنظيمات المعمول بها على سبيل الحصر، ألا وهما رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي.

الفرع الأول

رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري في الإدارة المحلية

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، تتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال ذمتها المالية¹. فهي النقطة الأولى ، أو بالأحرى الفضاء الأول الذي يحتك فيه المواطن بالدولة أو هي نافذته الأولى على الدولة، وهي أيضا المجال الأول الذي يعبر فيه المواطن عن مواظنته ويطالب بحقوقه وحماية مصالحه ولما كان النظام العام والمحافظة عليه من أهم أولويات الدولة ، فهو بذلك من أولويات البلدية ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة حماية النظام العام والأمن والنظافة والهدوء ، وفي هذا الإطار نشير إلى منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي والنظام القانوني الذي يحكمه².

أولاً: التعيين وانتهاء المهام

1-تعيينه: لم ينص المشرع الجزائري على شروط خاصة لتولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيكفي أن يكون عضوا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أما فيما يخص تعيينه فإنه حسب المادة 65 من قانون البلدية ، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا³.

ويجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي عدم الجمع بين رئاسة المجلس وأي مهمة أخرى وفقا لقانون التنافي وأن يقيم بإقليم البلدية.

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

- أ- الاستقالة: ومن شروطها حسب المادة 73 من قانون البلدية ما يلي:
- تقديم الاستقالة كتابية في اجتماع للمجلس الشعبي البلدي بدعوى من الرئيس.

¹ - أنظر المادة 116 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

² - أنظر المادة 65 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

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

- تثبيت الاستقالة بموجب مداولة من المجلس.
- إصاق المداولة بمقر البلدية للإعلام.
- إرسالها إلى والي الولاية¹.
- ب - **التخلي عن المنصب:** يعتبر متخليا عن المنصب الرئيس الذي يغيب عن منصبه لمدة 40 يوما دون اجتماع المجلس الشعبي البلدي في جلسة استثنائية ، أو في حالة الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر².
- ج- **المانع القانوني:** قد يكون رئيس المجلس الشعبي في وضعية تتنافى مع منصب رئيس البلدية كما له عدم القابلية للانتخاب، وحالات التنافي المنصوص عليها في المادة الثالثة (03) من قانون الانتخابات.
- د- **الإدانة الجزائية:** بمجرد ما يتم تحريك الدعوى العمومية ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فان السلطة الوصائية تتخذ على الفور قرارا بتوقيفه عن ممارسة مهامه بصفة مؤقتة إلى حين الفصل في القضية ، وفي حالة صدور حكم بالإدانة يتم إقصاؤه نهائيا.
- ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط بموجب قانون البلدية.**
- بتفحصنا القانون 10-11 المتعلق بالبلدية نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس مجموعة من الصلاحيات متعلقة بالنظام العام.
- باعتباره ممثلا للدولة ، إذ تنص المادة 88 من قانون البلدية على ما يلي:
- " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:
- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظافة والسكينة والصحة العمومية.
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف"³.
- كما نصت المادة 94 على ما يلي: " في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:
- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

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

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

³- أنظر المادة 88 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

- التأكد من حفظ النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
 - تنظيم ضبئية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركية الكثيفة.
 - السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية.
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
 - منع تشرد الحيوانات المؤذية أو الضارة.
 - السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
 - السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
 - ضمان ضبئية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية¹.
- ومن ثم فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور هام في مجال حفظ النظام العام والأمن العام والمحافظة على النظافة داخل بلديته ، كما يقوم باتخاذ التدابير والاحتياطات والوقاية والتدخل والإسعافات ، ويتولى السهر على حماية الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية ويأمر بهدم الجدران والبنائيات الآيلة للسقوط ، والسهر على نظافة العمارات وتسهيل السير في الشوارع والساحات العمومية كما يعمل على حماية الأفراد من الحيوانات المتشردة والمضرة والسهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع ، كما يعمل على احترام مقاييس وشروط التعمير والتخطيط العمراني².
- وقد خول قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الاستعانة بالشرطة التابعة لإختصاص البلدية بغرض أداء مهامه³، بحيث نصت المادة 93 منه على: " يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم"⁴.

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

² - حسني فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 203 .

³ - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 493 .

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

كما تجدر الإشارة في الأخير إلى أن المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يمارس مهام ضبطية عن طريق مداولته المغلقة ، وهو ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية :

" جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولات ، غير أن المجلس الشعبي البلدي يتداول في جلسة مغلقة من أجل دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام"¹.

ثالثاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط بموجب القوانين الأخرى

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من السلطات في مجال حماية سلامة نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 81-267² المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 في المادة السادسة منه: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ إجراءات الاستعمال الرامية إلى دعم أو هدم الأسوار والبنىات والعمارات المهدة بالسقوط كما نصت أيضا المادة الرابعة عشر منه (14) على سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ضمان الأمن العام حيث تنص على: "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به في كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام العام والأمن العمومي".

وفي مجال ضبطية الطرقات والأماكن العمومية نجد أن سلطات الضبط الإداري المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي قد توسعت بموجب المرسوم رقم 81-267 بحيث تنص مادته الثانية على: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسهيل المرور وأسس السير العام ، بتنظيم المرور ووقوف السيارات ، والحرص خصوصا على ما يلي:

- وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن والبنىات.
- يعد كفيات شغل الطرق العمومية لاسيما العرض على الأرصفة.
- يقوم بكل الإجراءات المتعلقة بتسمية وترقيم الطرق وينشئ في المساحات الحضرية مساحات للراجلين.
- يقوم بتسليم رخصة سابقة لانطلاق أي أشغال على الطريق العمومية سواء قامت بهذه الأشغال شركات وطنية أو خواص وفي حالة عدم إتمام الأشغال ولم يتم إعادة فتح الطريق

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

² - المرسوم رقم 81-267 ، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 ، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 41 ، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981 .

العمومي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا اقتضى الأمر بفتح الطريق العمومي على حساب المرخص له بالأشغال مستعملا في ذلك سلطاته كضابط للشرطة الإدارية على مستوى إقليم البلدية¹.

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

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

كما تنص المادة 17 على: " يكون في خدمة رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى يقوم بسلطات الشرطة الإدارية ، أعوان الشرطة البلدية ومفتشو المصالح العمومية البلدية ويمكنه فضلا عن ذلك أن يسخر في إطار التشريع المعمول به الشرطة أو الدرك الوطني وكل عون عمومي آخر يحتمل أن يساعده في القيام بمهامه².

كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بجملة من الصلاحيات في مجال تنظيم الأسواق والمعارض وأسواق الخضر والفواكه بالجملة وكل التجمعات الأخرى من نفس النوع ، وهو ما نصت عليه المادة 5 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 12-111³.

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

¹ - أنظر المادة 02 من المرسوم رقم 81-267 .

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

³ - أنظر المادة 5 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 12-111 ، المؤرخ في 06 مارس 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 14 مارس 2012 ، والذي يلغي المرسوم التنفيذي رقم 06-182 ، المؤرخ في 12 ماي 2009 ، الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتهيئة الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية .

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

" زيادة على القيد في السجل التجاري ، يستوجب رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي للحصول على مكان على مستوى المعارض والفضاءات المهيأة لهذا الغرض".

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

- للتجار كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين الذين يمارسون نشاطا قارا .

- للمتدخلين الآخرين غير المقيدون في السجل التجاري"¹.

وفي مجال حماية البيئة لرئيس المجلس البلدي مجموعة من الصلاحيات فوجد القانون رقم 05-12² المؤرخ في 04 أوت 2005 ينص في مادته 101 على أنه: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، بعد المداولة أن يصدر قرار استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر، لمنح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام" ، وهذا نظرا لأهمية هذه المواد ، مقارنة بالدور الذي يلعبه في مجال حماية البيئة والمحيط وارتباطه بالصحة العمومية وفي إطار التكفل بتسيير النفايات وبهدف مكافحة التلوث يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل التدابير من أجل معالجة النفايات الصناعية والمنزلية ، ويسهر على محاربة انتشارها وتراكمها ، حفاظا على نظافة المحيط .

وبالرجوع إلى القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001³ ، نجد أنه يقتضي ضرورة وضع مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية يشمل كامل تراب البلدية ، ويقتضي هذا المخطط

¹ - أنظر المواد 5 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 13-140 ، المؤرخ في 10 أفريل 2013 ، المحدد لشروط ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة ، الجريدة الرسمية عدد 12 ، المؤرخة في 23 أفريل 2013 .

² - قانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 ، المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية عدد 60 المؤرخة في 04 سبتمبر 2005 .

³ - قانون رقم 01-19 المؤرخ في 12/12/2001 ، المتعلق بتسيير النفايات و إزالتها ، الجريدة الرسمية عدد 60 ، المؤرخة في 15 ديسمبر 2001 .

أن تقوم مصالح البلدية تحت سلطة وتوجيهات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتكفل بالنفقات الصلبة المضرة والعمل على التخلص منها.

وفي مجال محاربة التلوث لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 91-176¹ لاسيما المادة 18 منه ، حيث أعطت لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الأمر بوقف نشاط مصنع ينتج عنه غازات أو دخان...إلخ ، وذلك بعد إعلام الوالي وأخذ رأي وزير البيئة.

وفي نفس الإطار أعطى المرسوم التنفيذي رقم 06-198² لرئيس البلدية سلطة تسليم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة من الدرجة الثالثة³، بحيث أن تسليم مثل هذه الرخص يخضع لمبدأ خطورة هذه المؤسسة وأهميتها.

وفي مجال حماية الغطاء النباتي والمحافظة عليه ، خول القانون 84-12⁴ لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات تهدف إلى النهوض بقطاع الغابات وحمايته على مستوى البلدية ، ومن بين الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار:

- منع تفريغ الأوساخ والردوم في الأملاك الغابية.
- منع وضع أو إهمال أي شيء من شأنه أن يتسبب في إحداث حرائق.
- منع إقامة خيم أو أكواخ أو حظائر أو مساحات لتخزين الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية وعلى بعد أقل من 500 متر منها.
- وعلى العموم فإن أي نشاط مرتبط بالغابات يجب أن يكون عن طريق ترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 ، المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير ، المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية عدد 26 ، المؤرخة في 01 جوان 1991 .

² - مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرخ في 31 ماي 2006 محدد للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة .

³ - يعنى بالمنشآت المصنفة جميع الهياكل التي تمارس أنشطة من شأنها التأثير على البيئة .

⁴ - قانون رقم 84-12 المؤرخ في 24 جوان 1984 ، المتضمن النظام العام للغابات ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 جوان 1984 .

الفرع الثاني

الوالي كهيئة ضبط إداري في الإدارة المحلي

يعتبر الوالي حسب المادة 110 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ممثل في الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة¹، حيث عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230² المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية بأنه ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية.

ومن خلال هذه النصوص القانونية نستنتج أن الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في آن واحد، وممثل الولاية من جهة وللدولة من جهة أخرى، وقبل التطرق إلى سلطات الوالي باعتباره هيئة ضبط إداري محلي، سنعمل على الإشارة إلى النظام القانوني الذي يحكم منصب الوالي.

أولاً: التعيين وانتهاء المهام

1- تعيينه: لم يتطرق المشرع الجزائري في مختلف القوانين المتعلقة بالولاية سواء القانون رقم 67-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، مروراً بالقانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، وصولاً إلى القانون 07-12، إلى طريقة تعيين الوالي ولا إلى الشروط المطلوبة للإلتحاق بهذا المنصب.

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

2- إنهاء مهامه: تخضع طريقة إنهاء مهام ولاية الجمهورية لقاعدة توازي الأشكال فلما كان تعيين الوالي يتم بموجب مرسوم رئاسي فإن إنهاء مهامه يتم عن طريق مرسوم رئاسي أيضاً وتكون المراسيم الرئاسية المتضمنة إنهاء المهام غالباً دون تسبب أو تبرير، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها، كما هو الشأن أثناء عملية التعيين³.

¹ - أنظر المادة 110 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

² - مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد 31، المؤرخة في 28 أكتوبر 1990 .

³ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 180 .

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

أما الطريقة العادية فتتمثل إما في:

- **الإحالة على التقاعد:** مع أن الوظائف السياسية في الدولة لا تحدد فيها سن معينة للإحالة على التقاعد.

- **الاستقالة:** فقد يقوم الوالي بتقديم طلب من أجل إنهاء مهامه للسلطة التي لها صلاحية التعيين.

- **الوفاة:** وهو سبب طبيعي لإنهاء المهام.

وإما بطريقة غير عادية وتتمثل في:

- عدم الكفاءة المهنية وعدم الجدارة في التسيير.

- انعدام اللياقة والقدرة الصحية.

- عدم الصلاحية السياسية ، كخروج الوالي عن السياسة العامة للدولة.

- إنهاء المنصب الذي يستغله الوالي¹.

- استدعاء الوالي لمهام أخرى سواء داخل الوطن أو خارجه.

ثانيا :الوالي كهيئة ضبط إداري محلي بموجب قانون الولاية.

يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية ، وبحكم مكانته وموقعه ، ولما كان ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة ، وممثلا مباشرا لجميع الوزراء ، فهو يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام على مستوى ولايته².

ويستمد الوالي سلطاته من قانون الولاية 12-07 ، إذ تنص المادة 114 منه على ما يلي:
"الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"³.

¹ - مثال على ذلك الوضع القانوني لمدينة الجزائر بعد صدور الأمر 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص

بمحافظة الجزائر الكبرى ، بحيث تم من خلاله إلغاء منصب والي الولاية ، وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ وتعيين ولاية منتدبين .

² - عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 187 .

³ - أنظر المادة 114 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

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

ولتحقيق ذلك سخر القانون للوالي ووضع تحت تصرفه مصالح الأمن لغرض الأمن وتحقيق السلامة والسكينة العامة وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم¹، وهو ما ذهبت إليه المادة 118 من القانون 12-07 .

وقد منح قانون الولاية للوالي سلطة توفير كل تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً ، وتنفيذها وذلك خدمة للنظام العام بمختلف عناصره².

وفي هذا الإطار تنص المادة 119 من قانون الولاية على أنه: " يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها ، ويمكن له في إطار تفعيل هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به"³، وبالتالي فإن والي الولاية قد أوكلت إليه مسؤولية إعداد مخطط الولاية الخاص بالتدخل والإسعافات وكذلك مسؤولية تنفيذه عند الاقتضاء .

وتتسع سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الحالات غير العادية بحيث أنه في سبيل الحفاظ على الأمن والنظام العام ، يتم اللجوء إلى العديد من الأساليب حتى وإن مست هذه الأساليب بمبدأ المشروعية ، لأن الإدارة لا يمكنها مواجهة وضع استثنائي إلا بموجب إجراء استثنائي .

ومن ذلك نجد نص المادة 116 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية : " يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك ، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير"⁴.

كما يكلف الوالي طبقاً لنص المادة 113 من نفس القانون بالسهر على الدفاع عن المصالح العليا للدولة وصيانة استقرارها ، وفرض احترام مؤسساتها الدستورية ، وضمان سير المرافق

¹ - أنظر المادة 118 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

² - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 494 .

³ - أنظر المادة 119 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

⁴ - أنظر المادة 116 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

العامة بانتظام ، وذلك باتخاذ كافة الإجراءات الأمنية الوقائية والمناسبة ، التي من شأنها الحفاظ على النظام العام بمكوناته وأركانه الأساسية ، الأمن العام والصحة العمومية والسكينة العامة¹.

ثالثا: الوالي كهيئة ضبط إداري بموجب القوانين الأخرى .

بالإضافة إلى القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، يستند الوالي في ممارسة سلطاته إلى قوانين أخرى ، إذ تتسع سلطاته في مجال الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية التي أقرها الدستور ، إضافة إلى سلطات خولتها إياه مجموعة من القوانين مثل قانون البلدية ، وبعض المراسيم المتعلقة بالصحة وتنظيم التجارة وغيرها.

1- الوالي كهيئة ضبط في الحالات الاستثنائية:

جاء دستور 1996 بثلاث حالات هي:

أ- حالة الحصار:

وقد عرفت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 91-196² ، على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة ، واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية ويتم الإعلان عن حالة الحصار بموجب المادة 91 من الدستور ، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ، إضافة إلى رئيس المجلس الدستوري .
وبإعلان حالة الحصار ، تتولى السلطة العسكرية صلاحيات الشرطة بدلا من سلطات الضبط الإداري ، كما تتمتع الإدارة الضبطية في ظل هذه الحالة بصلاحيات ، كمنع إصدار المنشورات وتوزيعها ، ومنع الاجتماعات التي من شأنها المساس بالأمن العام وهو ما أشارت إليه المادة 07 من المرسوم المذكور.

¹ - أنظر المادة 113 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

² - مرسوم رئاسي رقم 91-196 ، مؤرخ في 04 جوان 1991 ، المتضمن إعلان حالة الحصار في الجزائر بداية من 05 جوان 1991 ، الجريدة الرسمية العدد 29 سنة 1991 .

ب- حالة الطوارئ:

نص عليها الدستور، وربطها بالإضافة إلى حالة الحصار بحالة الضرورة الملحة، وقد أعلنت حالة الطوارئ في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44¹، وتتولى السلطات المدنية تسيير حالة الطوارئ على خلاف حالة الحصار، وبالتالي فالوالي على المستوى المحلي يتولى اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام والأمن العام بما في ذلك حجز الأشخاص، الغلق المؤقت للمقرات والقاعات، منع الاجتماعات...إلخ.

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

وهذه الحالة غير واردة في الدستور، إنما تم النص عليها بموجب القانون رقم 91-23 وهي حالة غير عادية، بحيث أن الإدارة في الحالة العادية لا تستعين بخدمات الجيش للحفاظ على الأمن والنظام العام ويكون عمل وحدات الجيش تحت مسؤولية السلطة المدنية، ممثلة في الوالي على المستوى المحلي².

2- الوالي كهيئة ضبط بموجب قانون البلدية:

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

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

وبموجب القانون 11-10 المتعلق بالبلدية فإن الوالي يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو محل المجلس الشعبي البلدي في حالات معينة.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1992.

² - قانون رقم 91-23، مؤرخ في 05 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية عدد 63، المؤرخة في 07 ديسمبر 1991.

أ- حلول الوالي محل السلطات البلدية كاملة:

نصت المادة 100 من قانون البلدية أنه يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها ، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لاسيما منها الخاصة بالتكفل بعمليات الانتخاب والخدمة الوطنية والحالة المدنية¹.

ب- حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمكن للوالي وبعد إعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمتنع عن أداء مهامه أن يتخذ كافة الإجراءات اللازمة للقيام بهذا العمل تلقائيا بمجرد انتهاء الآجال المحددة بموجب الإعدار، وهو ما ورد بنص المادة 101 من قانون البلدية².

ج- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:

وفقا لنص المادة 102 من قانون البلدية فإنه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 من قانون البلدية³.

3- الوالي كهيئة ضبط إداري في الإدارة المحلية بموجب القوانين والمراسيم والتنظيمات:

يستمد الوالي سلطاته كهيئة ضبط من مجموعة من القوانين والمراسيم فباعتباره منسق سلطة حماية الأشخاص مصالح الأمن بالولاية ، فقد خوله المرسوم رقم 83-373⁴ والممتلكات بمقتضى المادة الثانية منه بحيث تنص على أنه يجب على الوالي اتخاذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي وحسب الأشكال والتنظيمات المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها ، أن يضمن:

- حماية الأشخاص والممتلكات ومرورهم.

- المحافظة على إطار حياة المواطن.

¹ - أنظر المادة 100 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

² - أنظر المادة 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

³ - أنظر المادة 102 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

⁴ - مرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983 ، المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ، الجريدة الرسمية عدد 22 ، المؤرخة في 31 ماي 1983 .

- المحافظة على الأملاك العمومية.

- احترام قواعد النظافة العمومية والأمن.

ففي إطار حماية الممتلكات العامة ، وبهدف حماية الأوعية العقارية على مستوى إقليم الولاية ، منحه القانون 90-29¹ ، المعدل والمتمم المتعلق بالتهيئة والتعمير سلطة تسليم رخصة البناء عندما تكون البنايات والمنشآت المنجزة تابعة للدولة أو الولاية وهياكلها العمومية ، بالإضافة إلى منشآت الإنتاج والنقل ... وبنفس الأشكال يتم تسليم رخصة التجزئة.

وفي ضمن الإطار يتمتع الوالي بسلطة توقيف الأشغال في حالة عدم احترام الإجراءات القانونية ، بحيث خوله القانون 08-15² لاسيما المادة 73 منه سلطة إصدار ، وأمر بتوقيف الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق الأملاك الوطنية العمومية ، أو فوق ملكية خاصة لم تخصص لهذا الغرض.

كما نجد سلطات ضبطية للوالي في مجال تنظيم التجمعات والمظاهرات بحيث أن هذه النشاطات تشكل خطرا على الأمن العام ، مما استدعى التدخل من أجل ضبطها ، بحيث توجد عدة نصوص قانونية في هذا الشأن منها المرسوم 83-373³ المحدد لصلاحيات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام ، وكذا القانون 91-19⁴ ، كل هذه النصوص تهدف إلى تنظيم هذا النشاط غير العادي في حياة الأفراد والمجتمع ، حيث أن التحكم في مثل هذه النشاطات يلعب دورا هاما بالنسبة لمقتضيات النظام العام.

وقد شددت القوانين من شروط تنظيم مثل هذه الأنشطة ، وفي هذا الإطار أكدت المادة 17 من القانون 91-19 على أنه يجب تقديم طلب الترخيص للوالي المختص إقليميا ثمانية أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة ويجب أن يحتوي هذا الطلب تحت طائلة الرفض ما يلي:

¹ - قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، مرجع سابق .

² - قانون رقم 08-15 ، مؤرخ في 20 جويلية 2008 ، المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها ، الجريدة الرسمية ، عدد 44 ، سنة 2008 .

³ - مرسوم رقم 83-373 ، مؤرخ في 28 ماي 1983 ، المتضمن سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ، الجريدة الرسمية عدد 22 ، المؤرخة في 31 ماي 1983 .

⁴ - قانون رقم 91-19 ، المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 معدل ومتمم للقانون 89-29 ، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 62 ، المؤرخة في 04 ديسمبر 1991 .

- صفة المنظمين وأسمائهم ، وعدد الأشخاص المتوقع حضورهم والأماكن القادمين منها.
 - الهدف من المظاهرة وذكر المسلك الذي يسلكه المتظاهرون.
 - الوسائل المادية المسخرة لها وكذا الوسائل المقررة لضمان سيرها.
 - أن يوقع الطلب من طرف 03 أشخاص متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية.
- وللوالي سلطة القبول أو الرفض، وأي مظاهرة تجري دون ترخيص يملك الوالي بمقتضى السلطات المخولة له أن يمنع أي تجمع للأشخاص، عن طريق الوسائل القانونية المتاحة كالتدخل المباشر لتفريق المتظاهرين وإخلاء الساحات العمومية...إلخ.
- كما يضطلع الوالي بمهام تنظيم وضبط قواعد ممارسة الأنشطة التجارية باعتبارها من المجالات الحساسة التي تستوجب المراقبة، بحيث يتكفل الوالي على مستوى إقليم ولايته بالسهر على تطبيق القوانين المنظمة للممارسة التجارية والقضاء على الفوضى في إطار صلاحياته المسندة إليه بموجب القوانين ، ومن ذلك المرسوم التنفيذي رقم 12-111¹، والذي يعطي للوالي سلطات واسعة في مجال تنظيم العمل التجاري لاسيما من حيث تنظيم الفضاءات التجارية وضمان توفر شروط النظام العام والأمن والنظافة والمراقبة الصحية المستمرة.
- كما أن للوالي دور هام في المحافظة على الصحة العامة فلما كانت الصحة من العناصر الأساسية للنظام العام كان لزاما أن تعطى عناية وخصوصية نظر لأهميتها ، وفي هذا الصدد أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 85-05² ، حيث عرف الصحة العامة بأنها مجموع التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها.
- وتتجلى سلطات الوالي في ميدان المحافظة على الصحة العمومية ، من خلال اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية بهدف محاربة الأوبئة والحد من انتشارها وإزالة أسبابها³ .

¹ - المرسوم التنفيذي 12-111 ، المؤرخ في 06 مارس 2012 ، المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية ، الجريدة الرسمية عدد 15 ، المؤرخة في 14 مارس 2012 .

² - القانون رقم 85-05 ، المؤرخ في 16 فيفري 1985 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، المعدل بموجب الأمر 06-07 ، الجريدة الرسمية عدد 08 ، مؤرخة في 17 فيفري 1985 .

³ - سليمان السعيد ، محاضرات في الضبط الإداري ، جامعة محمد الصديق بن يحيى ، جيجل ، الجزائر ، السنة الجامعية 2014/2013 .

المطلب الثاني

وسائل الضبط الإداري في الإدارة المحلية

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

الفرع الأول

الوسائل البشرية

وضع القانون تحت تصرف سلطات الضبط الإداري سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي عدة وسائل بشرية تتمثل في أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتجسيدها على أرض الواقع ، كرجال الدرك الوطني والشرطة... إلخ . وتعتبر هذه الهيئات المذكورة (الدرك الوطني والشرطة) الوسيلة البشرية التي يستعملها رئيس البلدية بصفته سلطة ضبط محلي في مجال الضبط الإداري العام وكمثال نجد تسخير رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز المؤرخة في 13 ماي 2018 تحت رقم 1386 الموجهة لقائد الفرقة الإقليمية للدرك الوطني بذات البلدية من أجل تنفيذ بعض القرارات الضبطية¹ ، كما أن شرطة العمران التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني وسيلة للحفاظ على النظام العام في مجال التعمير والبناء ، ويكون عملها وفقا لآليات قانونية سارية المفعول².

الفرع الثاني

الوسائل القانونية

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

أولا: لوائح الضبط.

¹ - (أنظر الملحق رقم 03) .

² - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 278 .

هي عبارة عن مراسيم تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة، تهدف إلى تنظيم النشاط الفردي، وبعض الحريات الفردية، وتتضمن أوامر ونواه وعقوبات تتخذ ضد المخالفين لأحكامها¹، ومن أمثلتها اللوائح المنظمة لمجال الصحة العامة ومجال بيع المواد الغذائية. ولما كانت لوائح الضبط قواعد عامة ومجردة، فهي بمثابة القوانين والأصل أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في إصدارها، إلا أن إسناد مهمة إصدارها للسلطة التنفيذية يرجع إلى خبرة هذه الأخيرة ومعرفتها بخبايا المسائل الأمنية والصحية التي تعتبر في الأساس من أسمى الأهداف التي يسعى إليها الضبط الإداري².

ومن أهم أشكال لوائح الضبط نجد:

1- الحظر أو المنع:

وهو منع الأفراد من ممارسة نشاط معين في حالات معينة قد تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، وهذا المنع لا يكون مطلقاً لأن هذا يعتبر تعدي على الحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً³، ويتسنى من هذا الحظر المطلق، أي أن بعض الأنشطة يمكن أن تحظر بشكل مطلق، وذلك يعود لأسباب أمنية واستراتيجية، كمنع نشاط فردي يتمثل في صناعات حربية، إلا أن هذا الحظر يختلف من دولة إلى أخرى، ومثال ذلك نشاط إنتاج الأسلحة الحربية، بحيث نجد أنه نشاط غير محظور في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية وروسيا، بينما هو نشاط محظور في بعض الدول مثل الجزائر.

2- الترخيص:

وبمقتضاه يجب الحصول على إذن مسبق أو ترخيص لممارسة النشاط الفردي وهذا لاتصاله بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر⁴، وبالتالي فالإدارة تمتلك السلطة التقديرية لقبول منح الترخيص لعقد اجتماعات، ولو أن حرية الاجتماع مكفولة دستورياً، لكن مقتضيات الحفاظ على النظام العام تدفع الإدارة إلى إصدار نظام لائحي بشأن الإخطار وكذا الحال

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص 236.

² - المرجع نفسه، ص 242.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 215.

⁴ - المرجع نفسه، ص 215.

بالنسبة لمجال العمران لرئيس البلدية السلطة التقديرية في قبول منح رخصة وهو ما ينص عليه القانون رقم 29/90 المؤرخ في 07-02-1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

3- الإعلان المسبق:

وهنا يجب إعلام الإدارة أو الجهة الإدارية المعنية بممارسة النشاط ، والهدف من الإعلام هو اتخاذ الإدارة لكافة الاحتياطات والإجراءات للحفاظ على النظام العام ومثال ذلك في التشريع الجزائري القانون رقم 29/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/91 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 الذي يشترط إيداع طلب ترخيص بتنظيم اجتماع عمومي قبل 03 أيام من تاريخ عقد الاجتماع¹.

4- تنظيم النشاط:

وهي صورة أقل مساسا بالحقوق والحريات العامة مما سبقها ومن خلال هذه الصورة يمكن للإدارة أن تنظم النشاط مسبقا ، وذلك بوضع شروط أو حدود لممارسة النشاط والمثال على ذلك تحديد السرعة المسموح بها ، والقوانين المنظمة لكيفيات اقتناء الحيوانات في المدن².

ثانيا: القرارات الفردية.

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

1- قرارات فردية في شكل أوامر:

وبمقتضى هذه الصورة من صور القرارات الإدارية الفردية ، تلجأ سلطة الضبط الإداري في سبيل الحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين للقيام بعمل معين³، كالأمر بهدم منزل آيل إلى السقوط ، أو الأمر بإخلاء أماكن معينة.

¹ نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013 ، ص 36 .

² هاني علي طهراوي ، مرجع سابق ، ص 245 .

³ علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص 402 .

2- قرارات فردية في شكل نواهي:

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

ثالثاً: التنفيذ الجبري والمباشر.

إن هذا الأسلوب من أكثر أساليب الضبط الإداري تهديداً لحرية الأفراد وحقوقهم وذلك لقيام هيئات الضبط الإداري بأعمال مادية تتمثل في استخدام القوة الجبرية لإرغام الأفراد على الإنصياع للوائح والقرارات الإدارية بهدف حماية النظام العام.

وتعتبر هذه الوسيلة (وسيلة استخدام القوة) استثناء يرد على الأصل العام الذي يتطلب اللجوء إلى القضاء والتصريح أمامه باستعمال القوة المادية ويتوقف اللجوء إليها على ترخيص من القانون أو الإقتران بحالة الضرورة.

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف التنفيذ الجبري المباشر على أنه يحق للإدارة اللجوء إلى القوة لتنفيذ أوامرها جبراً دون الحاجة إلى الحصول على إذن مسبق من القضاء¹. ومن أهم الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري:

- أن يكون هذا الحق منصوص عليه قانوناً.
- تمسك الأفراد برفضهم تنفيذ القوانين واللوائح ، وانعدام أي أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترامها غير أسلوب التنفيذ الجبري.
- في حالة الضرورة والاستعجال.
- كما يشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسباً مع جسامه الحظر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام.
- وعليه فإن للإدارة الحق في اللجوء إلى استعمال القوة المادية لدفع الأخطار (دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء) وان لم يوجد أي نص قانوني صريح يبيح هذه الوسيلة².

¹ - حسام مرسي ، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2011 ، ص 413.

² - المرجع نفسه ، ص ص 414-419 .

خلاصة الفصل

ومن خلال هذا الفصل قمنا بدراسة الإطار المفاهيمي لنظرية الضبط الإداري بحيث تناولنا ماهية الضبط الإداري وتمييزه عما يشابهه من الأنظمة ، إذ تطرقنا إلى تعريف الضبط الإداري والذي يقصد به وضع القيود والضوابط على نشاط وحرريات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم ولحرياتهم في سبيل تحقيق هدف واحد هو حماية النظام العام ثم وضحنا الفرق بينه وبين الضبط التشريعي من جهة وبينه وبين الضبط القضائي من جهة أخرى.

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

لننتقل في المبحث الثاني لتحديد سلطات ووسائل الضبط الإداري على المستوى المحلي بحيث تتمثل هذه الهيئات في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي اللذان يستخدمان كافة الوسائل (القانونية والبشرية) سواء تعلق الأمر بالأنظمة والتراخيص أو المنع... إلخ، وإن أقتضى الأمر اللجوء إلى استعمال الجبر وتسخير القوة العمومية لحفظ النظام العام دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء من أجل الحصول على سند تنفيذي يسمح لهما بالتنفيذ المباشر لقراراتهما.

الفصل الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية

لوظيفة الضبط الإداري علاقة وثيقة بالحریات العامة ، إذ أن هذه الأخيرة غير مطلقة ومقيدة بحدود ، أبرزها على الإطلاق تلك التي تفرضها مقتضيات الضبط الإداري ، ولما كان الضبط الإداري من بين الوظائف الضرورية للإدارة ، فإن نشاط الإدارة عادة ما يمس بالحقوق والحریات العامة للأفراد، نظرا لما تملكه من أساليب في ممارستها لهذا النشاط بحيث بإمكانها إلزام الأفراد أو إرضائهم¹، وعليه بالرغم من الأهمية التي يكتسبها نشاط الضبط الإداري في مجال المحافظة على النظام العام، إلا أنه لا يمكن أن يكون على إطلاقه ويتحرر من كل القيود لأن في ذلك مساس جسيم بالحقوق والحریات العامة، ومن تم وجب تحديد الضوابط التي يجب على السلطات الإدارية الإلتزام بها حيال الأفراد وحقوقهم ، إلا أن صلاحيات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف، ففي الظروف العادية فإنها تمارس في نطاق ضيق بما يكفي ويتناسب مع متطلبات الحفاظ على النظام العام، أمّا في الظروف الإستثنائية فإن حماية النظام العام تتطلب توسيع سلطات الضبط الإداري بما يضمن السيطرة على هذه الظروف ومواجهتها، وتبعاً لذلك فإن القيود المفروضة على السلطات الإدارية تختلف أيضاً باختلاف الظروف، لهذا يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين (المبحث الأول) يتناول حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية ، في حين (المبحث الثاني) يتناول حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية .

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص345.

المبحث الأول

حدود سلطات الضبط الإداري للإدارة المحلية في الظروف العادية

من أهم الآثار الناجمة عن ممارسة الإدارة المحلية لوظيفة الضبط الإداري تقييد الحريات العامة في مختلف المجالات، ولكن هذا لا يعني أن السلطات الضبطية مطلقة بحيث أنه وفي سبيل منع تعسف الإدارة، فإن نشاطها يخضع للعديد من الضوابط والقيود سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو الإستثنائية¹.

فعند ممارسة الإدارة المحلية لسلطاتها في مجال الحفاظ على النظام العام في الحالات العادية فإنها تخضع لمجموعة من الضوابط والقيود ، إذ هي مقيدة بقواعد المشروعية فإن خرجت عن الحدود التي وضعها لها القانون ، فإن أعمالها تعد غير مشروعة ، كما أن الغرض من نشاط سلطات الضبط الإداري يجب أن يتجه إلى المحافظة على النظام العام بجميع جوانبه ، بحيث يكون النظام العام والحقوق والحريات الفردية فكرتين متلازمتين ومتكاملتين ، أما إذا انحرفت هذه السلطات في أداء مهامها ، وخالفت الحدود التي رسمها لها القانون ، أو حادت عن هدف المحافظة على النظام العام ، فإن ذلك يجعل أعمالها تحت طائلة رقابة القضاء².

وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين تقييد سلطات الضبط الإداري للإدارة المحلية في الظروف العادية (المطلب الأول) ، والرقابة على سلطات الضبط الإداري للإدارة المحلية في الظروف العادية (المطلب الثاني) .

¹ - هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق ، ص 249 .

² - عمار عويدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، الجزائر ، 1987 ، ص 99 .

المطلب الأول

تقييد سلطات الضبط الإداري للإدارة المحلية في الظروف العادية

القاعدة العامة أن للأفراد حقوق وحرّيات مكفولة بموجب الدستور ، إلا أن هناك بعض القيود ترد على هذه الحقوق مراعاة للمصلحة العامة ، ولما كان الأصل هو تمتع الأفراد بحرياتهم ، والاستثناء هو تقييد الحريات في مواضع معينة ، فإنه يجب أن تخضع هذه القيود (التي تفرضها سلطات الضبط الإداري) إلى مجموعة من الضوابط بغرض منع تعسف الإدارة المحلية في ممارستها، ومن هذه الضوابط الخضوع لمبدأ المشروعية مثل سائر الأعمال الإدارية ، بحيث يجب أن تصدر الإجراءات الضبطية من الجهة المختصة ووفقاً للإجراءات المقررة، وأن ترد على محل جائز وأن تكون مبررة بسبب¹، إضافة إلى مبدأ المشروعية ، تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي ، بقيد الغرض، فليس لهيئات الضبط أن تستخدم سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام بجميع عناصره حتى وإن كانت هذه الأهداف مشروعة ، وذلك عملاً بقاعدة تخصّص الأهداف ، وعليه فدراسة تقييد سلطات الضبط الإداري للإدارة المحلية في الظروف العادية تتطلب دراسة تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية ، إضافة إلى تقييد سلطات الضبط الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف ، أي تقييدها بالنظام العام².

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق، ص 348 .

² - المرجع نفسه ، ص 348 .

الفرع الأول

مبدأ المشروعية كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

يعدّ مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة التي تهتم الدول الحديثة بتطبيقها على اعتبار أنّها دول قانون تسعى إلى فرض القانون على جوانب الحياة اليومية للأفراد ، وكذا الهيئات العمومية .

ولمّا كانت الإدارة ملزمة باحترام مبدأ المشروعية عند ممارستها لأي نشاط إداري فإنّ ذلك يعني ضرورة التزام الإدارة بمبدأ المشروعية ، عند ممارستها لاختصاصاتها كسلطة ضبط نظر التأثير تلك السلطة على حقوق الأفراد وحرّياتهم .

أولاً: مضمون مبدأ المشروعية

يرتبط مبدأ المشروعية بحدود سلطة الإدارة ، وخضوعها للقانون ، كما هو الشأن بالنسبة للأفراد ، وفي ذلك ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرّياتهم ، إذ لا يكفي خضوع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة ، بل يجب أن تخضع له جميع الهيئات الحاكمة في الدولة على النحو الذي تكون فيه تصرفات هذه الهيئات وأعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره¹.

1- تعريف مبدأ المشروعية:

المقصود بمبدأ المشروعية بصفة عامة، سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تسمو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء أكانت إرادة الحاكم أو المحكوم².

¹- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص9.

²- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشورات الخبر الحقوقية، مصر ، ص12.

وبالتالي فإن مبدأ المشروعية يتطلب وضع حدود لإرادة الحكام والمحكومين على حد سواء ، فتصرفات الأفراد يجب أن تكون في إطار القانون، كما أن التصرفات التي تصدرها الهيئات العامة يجب أن تكون متفقة مع أحكام القانون ، ومن تم يعتبر مبدأ المشروعية صمام أمان بالنسبة للحقوق والحريات العامة وهو الحصن الذي يكفل حمايتها من كل اعتداء من تعسف الإدارة¹.

2- مصادر مبدأ المشروعية:

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

أ- المصادر المكتوبة:

وهي مجموع القواعد المدونة، صادرة عن سلطات رسمية لها حق التشريع في الدولة ومتفاوتة من حيث قوتها القانونية ، وتندرج في الترتيب بحيث تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني، تليها المعاهدات الدولية، فالقوانين وتتنزل التنظيمات واللوائح الترتيب الهرمي للقواعد القانونية².

ب - المصادر غير المكتوبة:

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

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 09.

² - محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق، ص 22.

ثانيا: تأثير مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري المحلي:

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

وعليه فإن أي إجراء ضبطي يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط حتى يعد مشروعا ، وهذه الشروط تتمثل في:

01 - ضرورة اللجوء إلى الإجراء الضبطي: عملا بالمبدأ القائل «الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء» ، فإن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه اللجوء إلى فرض أي إجراء من شأنه المساس بحقوق وحرريات الأفراد ، إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك، وقد تقتضي ضرورة الحفاظ على النظام العام اتخاذ إجراء قمعي مثل اللجوء إلى تفريق المتظاهرين، أو إجراء وقائي مثل فرض ترخيص لممارسة أنشطة معينة.

02- ارتباط الإجراءات الضبضية بالنظام العام: ومعناه أن حماية النظام العام هو المبرر الوحيد لهذه الإجراءات، خلافا لذلك فإن أي إجراء يعد خرقا للقانون.

03- المساواة بين المواطنين أمام الإجراءات الضبضية: لما كان القانون المطبق واحد والإجراءات الضبضية جاءت لتطبق هذا القانون، فإن ذلك يستوجب تطبيقها على الجميع ومثال ذلك منع وقوف السيارات على جانبي الطريق العام ، فهذا الإجراء من المفروض أن يطبق على الجميع.

ثالثاً: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية:

لما كان مبدأ المشروعية هو صمام الأمان للحقوق والحريات الفردية في مواجهة الإدارة المحلية التي تكتسي طابعاً تنفيذياً فإنه من الضروري وجود ضمانات لتحقيق وتجسيد هذا المبدأ ، ومن أهم هذه الضمانات:

- 01- سيادة القانون على جميع الهيئات في الدولة.
- 02- استقلال القضاء وحصانته: بحيث تكون السلطة القضائية مستقلة وتمارس مهامها في إطار القانون.
- 03- كفالة حق التقاضي لكافة المواطنين: وهو ما جسده المادة 140 من الدستور بقولها: " الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون"¹.
- 04- خضوع جميع الأعمال الإدارية للطعن القضائي.
- 05- كفالة حق الدفاع للجميع .

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

إن المحافظة على النظام العام، هو الهدف المقصود من القيود التي تفرضها سلطة الضبط الإداري أو الإدارة المحلية ممثلة في الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلديين ولا يمكنها أن تستهدف غير ذلك حتى وغن قصدت تحقيق أهداف مشروعة، وبمعنى آخر وتطبيق لقاعدة تخصيص الأهداف ، ولما كانت إجراءات الضبط الإداري مخصصة لحماية

¹ - أنظر المادة 140 من الدستور الجزائري.

النظام العام لعناصره المعروفة، فإن أي هدف تحققه هذه الإجراءات خارج هذا الإطار يعتبر ذلك انحرافا بالسلطة¹.

وفكرة النظام العام من الأفكار المرنة ، يختلف مدلولها من دولة إلى دولة أخرى، ومن منطقة إلى منطقة أخرى حتى داخل الدولة الواحدة، ومن زمن إلى زمن آخر، تبعا لظروف ومتغيرات عديدة كالأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وبالرجوع للقول أن فكرة النظام العام من أهم الحدود والضوابط لسلطات الضبط الإداري، فإن ذلك يقتضي أن تكون أعمال وتدابير الضبط الإداري مستوفية لمجموعة من الشروط منها:

-الفعالية والكفاية : بحيث يجب أن تكون إجراءات وتدابير الضبط الإداري فعالة وكافية لردء الأخطار التي تهدد استقرار النظام العام².

-الملاءمة: إذ يشترط أن يكون الإجراء الضبطي معقولا وملائما للمحافظة على النظام العام مع ترك المجال (بالقدر الممكن) لممارسة الحريات التي يقرها التشريع³.

-الضرورة: بحيث يجب أن تكون إجراءات وتدابير الضبط الإداري ضرورية ولازمة للمحافظة على النظام العام⁴.

وعليه فإن كان استخدام وسائل الضبط لضرورة الحفاظ على عناصر النظام العام فيجب أن تقدر هذه الضرورة بقدرها، وأن لا تتجاوز حد إلغاء الحريات التي قررها المشرع للمواطنين، بالإضافة إلى أنه لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي عند ممارستهم لسلطاتهم الضبطية الخروج عن الهدف الأصيل لهذه السلطات ، والمتمثل في

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص76.

² - عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، ص43.

³ - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص50.

⁴ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص42.

الحفاظة على النظام العام، وإلا كان الإجراء المتخذ مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة ويكون هذا الانحراف على صورتين¹:

01- استعمال الضبط الإداري لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة:

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

02- استعمال الضبط الإداري لتحقيق مصلحة عامة غير المحافظة على النظام العام:

وفي هذه الحالة تستهدف سلطات الضبط الإداري أغراض أخرى غير أغراضه ومن أمثلة ذلك أن يستهدف الإجراء الضبطي حماية المال الخاص المملوك لها².

المطلب الثاني:

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية

تخضع أعمال الإدارة المحلية ونشاطاتها لرقابة القضاء الإداري كمبدأ عام، وفقاً لما يقتضيه قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويطبق هذا المبدأ على إجراءات الضبط باعتبارها من صميم نشاط الإدارة ، فإذا ما ثبت للجهة القضائية المختصة تجاوز الإدارة لحدود ومتطلبات النظام العام، جاز لها إلغاء أي قرار صادر في هذا المجال، بل وأبعد من ذلك، فإن اقتضى الأمر الحكم بالتعويض للمضرور من هذا القرار³.

¹- سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 40.

²- نواف كعنان، مرجع سابق، ص 203.

³- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 287.

فبالرغم من وجود رقابة إدارية على أعمال الإدارة، إلا أن ذلك لا يضمن مبدأ المشروعية ، ولضمان حقوق الأفراد لا بدّ من وجود رقابة قضائية ، لأنه من مقتضيات العدالة أن لا يكون الحكم خصما في النزاع ، وبالتالي فأى نزاع بين الإدارة والأفراد لا بد أن يتم الفصل فيه من طرف القضاء¹.

لما كانت تدابير الضبط الإداري من قبل الأعمال الإدارية، فإن القرارات التنظيمية والقرارات الفردية التي يصدرها الوالي أو رئيس البلدية ، باعتبارهما هيئتي الضبط الإداري المحلي، تخضع ل رقابة القضاء الإداري، حيث يبسط رقابته على كافة أركان القرار الإداري للوقوف على مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة التي تستمد سلطات الضبط الإداري صلاحياتها منها.

ويمارس القضاء الإداري رقابته على قراراته الضبط الإداري من عدة جوانب أهمها:
أهداف وأسباب قرار الضبط الإداري وشروطه.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على أهداف قرار الضبط الإداري

سبق القول أن القول أن هدف الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة على حد سواء².

ومن هذا المنطلق تتجلى أهمية الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري من حيث الهدف أو الغاية ، فالإدارة قد تستخدم سلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة ، سواء أكانت هذه الغاية خارجة عن نطاق المصلحة العامة أو كانت هدفا غير الهدف الذي

¹ - حسن مصطفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، مصر، 1932، ص25.

² - مازن ليلو ارضي، مرجع سابق، ص126.

حدده القانون لها والمتمثل في المحافظة على النظام العام وهذا ما يعرف بعيب الانحراف بالسلطة¹.

أولاً: تعريف عيب الانحراف بالسلطة

يرتبط عيب الانحراف بالسلطة أساساً بنوايا السلطة الإدارية المصدرة للقرار أو التدبير الضبطي، فإن استهدفت من خلال إقدامها على إصدار هذا التدبير غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة، أو إذا استهدفت غاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي حددها القانون لهذا القرار فإن قرار الإدارة في هاتين الحالتين يكون غير مشروع بحيث أن السلطة ليست غاية في ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق الغايات العامة².

ثانياً: صور الانحراف بالسلطة

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

1- صدور قرار ضبطي لتحقيق مصلحة غير مشروعة:

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

¹ - عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري بقسنطينة، الجزائر، 2007، ص124.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص221.

أ- تحقيق مصالح مالية:

قد تلجأ بعض هيئات الضبط الإداري إلى استعمال السلطات الممنوحة لها قانوناً من أجل تحقيق مكاسب مالية أو الحصول على موارد إضافية، أو لتخفيض المصاريف ويكون القرار الصادر في هذا الإطار عرضة للإلغاء ، لأن هيئة الضبط الإداري استعملت سلطتها لتحقيق غرض غير الغرض الذي منحت من أجله هذه السلطة¹.

ب - تحقيق مصلحة شخصية أو لصالح الغير:

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

2- تحقيق مصلحة عامة غير حفظ النظام العام:

في هذه الحالة تصدر هيئات الضبط الإداري قرارات لتحقيق المصلحة العامة، لكن هذه المصلحة ليست المحافظة على النظام العام، أي ليس تحقيق الغرض الذي حدده المشرع خصيصاً لمثل هذه القرارات ، والمتمثل في حفظ النظام العام أو إعادته، وبالتالي فإن هذا القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة².

¹ - « ومن أمثلة ذلك أن يستهدف الإجراء الضبطي إضافة شرط إلى شروط الترخيص لممارسة نشاط معين يترتب عليه تحميل صاحب الترخيص مسؤولية كانت أصلاً واقعة على عاتق الإدارة... أو يستهدف الإجراء الضبطي تكليف الأفراد بأعباء مالية كان ينبغي على الإدارة أن تتحملها، ففي كل هذه الصور تستهدف سلطات الضبط الإداري من تدخلها تحقيق مصلحة عامة إلا أنها ليست داخلة ضمن أغراض الضبط الإداري المعروفة».

انظر: نواف كنعان، مرجع سابق، ص303.

² - عبد الحكيم خودة ، الخصومة الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية، مصر ، 1996، ص25.

3- الانحراف بالإجراءات:

نكون أمام صورة الانحراف بالإجراءات في حالة لجوء الإدارة إلى استخدام تدابير وإجراءات إدارية لا تتلاءم مع الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه ، فقد تلجأ إلى استعمال طريق إجرائي غير ذلك الذي يجب أن تتبعه ، وذلك من أجل الهروب من إجراءات أكثر تعقيدا ، ومن الممكن أن تكون هذه الإجراءات صحيحة ومشروعة ، ولكنها غير خاصة بالحالة التي استخدمت لمعالجتها¹.

ثالثا: عبء إثبات الانحراف بالسلطة

الأصل العام أن الإجراءات التي تتخذها الإدارة سلمية إلى غاية ثبوت العكس، وبذلك فإن القاضي لا يتعرض إلى عيب الانحراف بالسلطة ، ولا يثيره من تلقاء نفسه، بل يجب أن يثار من صاحب المصلحة الذي يقع على عاتقه في نفس الوقت عبء إثبات هذا الانحراف والقاضي الإداري وانطلاقا من تيقنه من صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة فإنه أحيانا يقدم للطاعن صاحب المصلحة ما يسهل له إثبات العيب ، ويلجأ أحيانا إلى توزيع هذا العبء بين طرفي الدعوى ، بحيث يتحمل كل من الطاعن والإدارة نصيبه من الإثبات الذي يحدده له القاضي الإداري²، وللقاضي الإداري ومن أجل تحقيق نوع من التوازن بين طرفي النزاع يمكنه إلزام الإدارة بتقديم مستندات أو أوراق لها صلة بموضوع الدعوى، كما يمكنه أن يأمرها بإجراء تحقيق من القضية مثل الدعوى ، وهو ما نصت عليه المادة 75 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بحيث جاء نصها كما يلي: « يمكن للقاضي بناء

¹- دايم نوال ، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها ، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، الجزائر، 2010، ص89.

²- فائزة حروفي، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، الجزائر، 2004، ص35.

على طلب الخصوم ، أو من تلقاء نفسه أن يأمر شفاهة أو كتابة بأي إجراء من إجراءات التحقيق التي يسمح بها القانون»¹.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على أسباب قرار الضبط الإداري

حتى تكون إجراءات الضبط الإداري مشروعة ، يجب أن يستند كل إجراء تتخذه سلطات الضبط الإداري إلى سبب حقيقي يبرره²، وبعبارة أخرى يجب أن تكون قرارات الضبط الإداري بسبب وجود حالة معينة من شأنها تهديد النظام العام.

أولاً: المقصود بسبب القرار الضبطي

يعرف سبب القرار الإداري بأنه: « حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن إرادة رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته ، تتم فتوحى إليه بأنه يستطيع التدخل واتخاذ قرارا ما » .

فالسبب عنصر خارجي يسوغ للإدارة إصدار القرار، وقد يأخذ شكل حالة نظامية ومن ذلك أن تحدث مخالفة إدارية من موظف تستدعي إصدار قرار يعزله من وظيفته ، كذلك قد يأخذ السبب شكل واقعة ، كأن يحدث تجمع بين الأفراد يهدد الأمن العام بما يستوجب إصدار قرار بفض التجمع³.

ويجب أن يتوفر شرطان أساسيان في عنصر السبب هما:

¹ - قانون رقم 08- 09، مؤرخ في 23 فيفري 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، جريدة رسمية عدد 21 ، سنة 2008.

² - مازن ليلو ارضي، مرجع سابق، ص12.

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

أن يكون السبب قائما وموجودا عند إصدار القرار:

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

1- أن يكون السبب مشروعاً:

قد يلجأ المشرع إلى تحديد أسباب معينة تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها وتكون الإدارة في هذه الحالة مقيدة على خلاف الأصل العام، الذي يقوم على أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار وتقدير القرارات التي تصدرها، وفي جميع الحالات لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها موجوداً بل يجب أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية¹.

ثانياً: صور الرقابة على سبب القرار الضبطي

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

1- الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

في هذا الشكل من الرقابة يتحقق القاضي الإداري من وجود الوقائع التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها، عملاً بالمبدأ القائل: «تخضع الأسباب التي توردها الإدارة كأسباب لقرارها لرقابة القضاء الإداري الذي له التحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون، فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة، فيكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»²، ويعتبر سبب القرار الإداري عموماً أنه حالة واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار الإداري، وفي مجال الضبط الإداري يكون سبب الإجراء الضبطي هو الحالة الواقعية التي تهدد بالإخلال بالنظام العام، فإذا وجدت

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 200.

² - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2012، ص 303.

هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً ، وإذا تخلفت كان القرار الضبطي غير مشروع لانعدام

السبب¹ فغياب الوقائع أو زوالها لا يعطي للإدارة أحقية إصدار القرار أو الاستمرار فيه².

2- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

بعد إتمام القاضي الإداري مراقبة الوجود المادي للوقائع التي يبني عليها الإجراء الضبطي، ينتقل إلى المرحلة الثانية والتي تتمثل في التأكد من سلامة وصحة التكييف القانوني الذي أسقطته السلطة الإدارية المختصة على الوقائع، فإذا كان هذا التكييف سليماً من الناحية القانونية كان القرار الضبطي صحيحاً، وفي حالة العكس فإنّ القرار يكون معيباً بعبء انعدام السبب³، ويلجأ القاضي الإداري إلى البحث في التكييف القانوني للوقائع عندما يعطي القانون وصفاً معيناً للواقعة التي يجب أن تستند الإدارة عند إصدار قراره⁴، وبذلك فالقاضي يراقب - كقاعدة عامة - قرارات الضبط الإداري من حيث استنادها لوقائع تصلح

¹ - حمدي قبيلات ، مرجع سابق ، ص 255.

² - مثال ذلك: القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11 جويلية 1984 بشأن قضية يخاصم من خلالها أحد المواطنين قرار إداري ، وتتلخص حيثيات القضية في كون المواطن المذكور شاغلاً لفيلا واقعة ببئر مراد رابح ، قرّر بناء حائط لساحة مسكنه، حيث حصل على قرار من رئيس بلدية بئر مراد رابح يتضمن رخصة بناء الحائط بتاريخ 16 جانفي 1979، إلا أنّ رئيس دائرة بئر مراد رابح، أصدر قرار بوقف الأشغال بتاريخ 29 ماي 1979 بدعوى أنّ البناء الحر مع إنجازه من شأنه المساس بالنظام العام ،حيث جاء في حيثيات القرار: «حيث انه على الإدارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب رخصة البناء، حيث أنّ الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية أنه لا مجال هناك لرفض منح رخصة البناء ولا لربطها باحت ارم مقتضيات خاصة، ومن تمّ فإنّ قرار رئيس دائرة بئر مراد رابح مشوب بخطأ واضح، وما دام كذلك فإنه مستوجب للإبطال، وبناء على ما سبق صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار المذكور في 11 جويلية 1984.»

انظر: منصور سامية، دور القاضي الإداري في الوازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة...المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص 26.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر، 2001، ص 236.

⁴ - مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص 305.

لتبريرها أنها مخلة بالنظام العام أو تشكل تهديدا له ، فإذا توفرت في الواقع هذه المواصفات فإنه للقاضي أن يعتبرها كافية لتبرير مشروعية القرار وفي الجزائر، قد سبق للمجلس الأعلى سابقا- إصدار قرار في هذا الشأن بتاريخ 25 فيفري 1989 في قضية لأحد المواطنين ضدّ والي ولاية الجزائر، وتتلخّص حيثيات القضية في كون الوالي قد أصدر بتاريخ 15 ماي 1985 قرار يتضمن سحب رخصة مخزن للمشروبات من الفئة الثانية مؤسسا قراره على أن الحانة واقعة بجانب مقرّ قسمة حزب جبهة التحرير الوطني في منطقة محمية¹.

- تمسك صاحب المخزن في طعن بانعدام الأسباب ، وانعدام الأساس القانوني ، أي أن السبب الذي أصدر الوالي القرار على أساسه ، ليس له تكييف قانوني يمكنه سحب الرخصة بناء عليه ، وجاء في حيثيات القرار أني مادامت المسألة متعلقة برخص بيع المشروبات الكحولية فإن اختيار أماكنها واستعمالها يتوقف على الحاجة لحماية مناطق معينة ، أو على طبيعة بعض المناطق، حيث أنه وفي قضية الحال، وعلى ضوء التشريع المتعلق بمخازن المشروبات والمناطق المحلية فإن وجود المخزن بمحاذاة قسمة جبهة التحرير الوطني لا يدخل ضمن حالات المنع من الرخص أو سحبها والمحددة قانونا على سبيل الحظر، ومن ثم أصدر المجلس الأعلى قرار يلغي بموجب القرار الصادر عن والي ولاية الجزائر لانعدام الأسباب².

1- الرقابة على الملاءمة:

في هذه المرحلة يقوم القاضي الإداري بمراقبة مدى أهمية وخطورة الوقائع والإجراء الذي اتخذته سلطات الضبط الإداري ، بحيث يراقب كيفية تقديم الإدارة لدرجة خطورة وحساسية الوقائع المسببة للعمل الضبطي محل الطعن، ومدى توافقها مع الإجراء المتخذ

¹ - عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2010، ص357.

² - مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص114.

وملاءمتها له، وهذه الرقابة تبقى في إطار رقابة المشروعية، والأصل أن الإدارة حرة في تقدير مدى مناسبة وملاءمة القرار الإداري الذي أصدرته للوقائع المسببة لتدخلها ، إلا أنها ملزمة بأن تجري هذا التقدير بكل موضوعية ، وبعيدا عن الذاتية والبواعث الشخصية².

ثالثا: عبء إثبات السبب

انطلاقا من المبدأ العام، القائم بأن البينة على من ادعى ، فإن إثبات عيب السبب يقع على عاتق الطاعن في القرار الإداري ، ولما كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام إلا في حالة وجود نص صريح بذلك ، إلا أن تطبيق هذا المبدأ ، ويعني عدم قبول الدفع قبل هذه القرارات ببطانها شكلا لعدم التسبب ، ولا تعني إعفاء الجهة الإدارية التي أصدرتها من ضرورة بيان أسباب إصدار هذه القرارات المطعون فيها أمام المحكمة المختصة بنظر دعوى الإلغاء ، وهذا الالتزام ناتج من وجود حق الرقابة القضائية التي أضفاها المشرع على اختصاص القضاء الإداري، وهو شرط لا غنى عنه لممارسة هذه الرقابة التي توجد في الوقت الذي يفتح فيه طريق الطعن في القرار الإداري الصادر للمصلحة العامة، وأنه يستند إلى سبب سليم من الناحية القانونية ومن الناحية القانونية في آن واحد³.

وفي حالة كشف الإدارة لأسباب قراراتها فإن عبء الإثبات لا يشكل صعوبة ، إنما تكمن الصعوبة في حالة سكوت الإدارة عن الأسباب التي دفعتها لإصدار قراراتها .

¹ - عصام الدبس، مرجع سابق، ص 362.

² - مؤذن مأمون، مرجع سابق، ص 110.

³ - محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص ص 219 - 220.

حالة ذكر أسباب القرار:

لا تثار إشكالية الإثبات في حالة قيام الإدارة بالإفصاح صراحة عن السبب أو الأسباب التي دفعتها لإصدار قرارها ، سواء كان هذا التصريح من تلقاء نفسها ، أو كان مفروضاً بقوة القانون ، فإن كان منصوص عليه قانوناً وتخلفت الإدارة عن تبيانه عند إصدار القرار فإن هذا وحده كفيل بإلغاء القرار محل الطعن لوجود عيب في شكل القرار بعيداً عن الطعن المتمثل في عيب السبب¹.

1- حالة عدم ذكر أسباب القرار:

يكون عبء إثبات السبب ثقيلاً على الطاعن في حالة عدم ذكر الإدارة للأسماء التي دفعتها لإصدار القرار، فقد تصدر قرار دون النص على سببه في متن القرار ، كما تتكتم على هذا السبب أمام القضاء، ولما كانت الإدارة تتمتع بقريضة مفترضة مفادها أن القرارات الإدارية تصدر استناداً إلى أسباب صحيحة ، فعلى المدعي إثبات عكس ذلك، وهو ما يجد صعوبة كبيرة ، لاسيما وأنه لا يملك الوثائق والسندات التي تحوزها الإدارة²، وأمام هذه الصعوبة التي يواجهها مخاصمو الإدارة لاسيما من جانب الإثبات ، اتجه القضاء الإداري إلى التخفيف عليهم من وطأة هذا العبء ، والعمل على مساعدتهم بتقديم الأدلة والقرائن التي تؤيد دعواهم.

الفرع الثالث**الرقابة القضائية على شروط قرار الضبط الإداري**

تهدف إجراءات الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام عن طريق تقييد حريات الأفراد ، ومن أجل حماية الأفراد من تعسف الإدارة حاول القضاء الإداري تحقيق نوع من التوازن بين ممارسة الأفراد لحرياتهم ومتطلبات الحفاظ على النظام العام ، وذلك من خلال

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 218.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان، 2010، ص 569.

مجموعة من الشروط يجب توافرها في أي إجراء ضبطي تتخذه الإدارة ، وتخضع الإجراءات الضبضية إلى رقابة القضاء الإداري من عدة زوايا نتناولها تباعاً.

أولاً: أن يكون الإجراء الضبطي ضرورياً

يجب أن يكون التدبير الضبطي الذي تلجأ إليه الإدارة ضرورياً ، وتقوم هيئة الضبط الإداري (الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي) بتقدير هذه الضرورة بالنظر إلى جسامته التهديد المحقق بالنظام العام ، بحيث يكون الإجراء المتخذ والذي من شأنه تقييد حرية الأفراد بالقدر الذي يكفي بدفع التهديد الذي يصيب النظام العام، أي بمعنى أنه يجب مراعاة الملاءمة بين جسامته التهديد الذي يحقق بالنظام العام ومدى التضييق على حريات المواطنين ، عملاً بالمبدأ القائل : «أن الضرورة تقدر بقدرها»².

وبناء على ما سبق، لا يمكن اعتبار القرارات الضبضية التي يصدرها رئيس البلدية أو الوالي مشروعة ما لم تكن ضرورية وملائمة للظروف السائدة ، والتي من شأنها تشكيل خطورة أو تهديد للنظام العام واستقراره من جهة ، ومتناسبة مع النتيجة التي تسعى إليها هيئات الضبط الإداري ، من أجل الحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي.

ثانياً: أن يكون الإجراء الضبطي محققاً لمبدأ المساواة

الحق في المساواة من أسمى الحقوق المكرسة بموجب معظم الدساتير والقوانين الداخلية للدول ، ومفاد هذا الحق الجوهري والأساسي ، أن الأفراد متساوون في الحريات والحقوق ولا فرق بينهم في ذلك مهما كانت الأسباب والاعتبارات ، ومن هذا المنطلق فإنّ الحق في المساواة يعتبر حجر الزاوية بالنسبة لكل تنظيم قانوني للحريات العامة³.

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2007 ، ص 192.

² محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات ، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد 16، مصر، 1969، ص 48.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق، ص 320.

ومن ثم فإنّ أي إجراء أو تدبير ضبطي تتخذه هيئات الضبط الإداري للإدارة المحلية ، لا يمكن أن يكون مشروعاً ما لم يتصف بالتجريد والعمومية في مواجهة الأفراد، أي أن التدبير الضبطي يجب أن يكون تدبيراً عاماً مجرداً يشمل كل من تتوفّر فيه صفة معينة ، ولا يخاطب شخص معين¹.

لقد أقرّ القضاء الفرنسي هذا المبدأ عام 1913 في حكم ROUBEAU، والذي قرّر فيه أن إقرار القواعد المتماثلة لمن هم في ظروف متماثلة لا يعتبر انتهاكاً لمبدأ المساواة ، لكن مجلس الدولة عاد في أحكام لاحقة مقرراً بطريقة مباشرة أن استبعاد أحد المتقدمين لشغل الوظائف العامة بسبب كونهم من أبناء بلد ما، إنّما يمثل اعتداءً صريحاً على مبدأ المساواة أمام القوانين واللوائح.

وبتطبيق هذا المبدأ في مجال وظيفة الضبط الإداري ، قرّر مجلس الدولة الفرنسي عدم شرعية الإعفاء الممنوح لأحد الأفرد لعدم مطابقتها للتنظيم المتعلق بتوزيع البنزين على الطريق العام².

وفي الجزائر تمّ إقرار هذا المبدأ وعلى سبيل المثال ، نجد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 04 مارس 1978 في القضية المتعلقة بالطعن في القرار الصادر عن رئيس بلدية عين البنيان والذي يتضمن منع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية في مقاهي ومطاعم البلدية مستثنياً أحد المراكز المخصصة لإيواء اليتامى ، وبذلك أقرت الغرفة الإدارية في المحكمة العليا حق الطاعن في التمسك بعدم مشروعية قرار رئيس البلدية ، لأنه وإن كان لهذا الأخير استعمال السلطات الممنوحة له بموجب المادة 237 من القانون البلدي آنذاك ، المؤرخ في 18/01/1967 لتنظيم بيع واستهلاك المشروبات الكحولية في المرافق العمومية التابعة للبلدية حماية للنظام العام،

¹ - المرجع نفسه، ص 322.

² - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 260.

وذلك بمنع بيع المشروبات الكحولية في حين أنه رخص بيع هذه المشروبات في مرافق أخرى ومن تم يتضح أن هذا الإجراء غريب عن النظام العام وينطوي على انتهاك واضح لمبدأ المساواة ولهذه الأسباب تم الحكم بإلغاء القرار الصادر عن رئيس بلدية عين البنيان¹.

ثالثا: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام

القاعدة المتفق عليها أن حرية ممارسة الحقوق هو الأصل وتقييدها هو الاستثناء ومن تم فالاستثناء يجب أن يكون بقدر صيانة النظام العام وعليه يجب على هيئات الضبط الإداري المحلي ، أن تحصر دورها في تنبيه المواطنين للخطر الذي يتهدد النظام العام ، والعمل على إزالة أسبابه ، وترك المجال مفتوحا أمامهم لاختيار الوسيلة التي يرونها كفيلة بالمحافظة على النظام العام²، وفي حالة تعدي الإدارة على هذا المبدأ ولم تنقيد بتوجيه الأفراد فقط وتجاوزت ذلك إلى فرض وسيلة معينة ، كان في ذلك مساس بالحرية وتعارض واضح مع متطلبات النظام العام.

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

- لا تطبق هذه القاعدة في حالة وجود وسيلة وحيدة فعالة وكفائية لحماية النظام العام (لا محال للاختيار) .

- لا تطبق هذه القاعدة أيضا عندما تكون الأضرار الناجمة عن حالة المساس بالنظام العام المراد الوقاية منها جسيمة ، بحيث لا يمكن إطلاق حرية الأفراد في اختيار الوسائل عندما يكون التهديد كبير³.

- لا تطبق القاعدة في حالة الاستعجال والضرورة.

2-VOIR ARRET COUR SUPREME. CHAMRE ADMINISTRATIVE EN DATE DU 04 MARS 1978 , RECUEIL D'ARRETS, JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE G.P.U. ALGER .P108¹

²- منصور سامية ، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص27.

³- دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص112.

المبحث الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية

إن سلطات الضبط الإداري تزداد وتتسع في بعض الظروف ، بحيث يتم اللجوء إلى إجراءات ضبط جديدة تكون على حساب حقوق الأفراد وحررياتهم لكنها تبقى ضرورية من أجل الحفاظ على كيان الدولة من الانهيار¹.

ولما كانت سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف الزمانية، فإن عجلة الزمن أحيانا تجعل الإدارة أمام أوضاع غير عادية تتطلب على تهديد كبير للنظام العام تتطلب منها اتخاذ لإجراءات ضببية جديدة تتلاءم مع هذه الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان المجتمع ووجوده².

وعلى الرغم من قيام هذه الظروف غير المألوفة إلى أن الرقابة القضائية تبقى قائمة على الإجراءات والتدابير التي تلجأ إليها هيئات الضبط الإداري ذلك لأن مبدأ المشروعية أو يتعطل أو يتوقف إنما يسهر القاضي على احتارمه احتارما لدولة القانون³.

وانطلاقا مما سبق ولدراسة حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية نتناول اتساع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية (مطلب أول) ودور القضاء في الرقابة على سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية (مطلب ثاني).

¹ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 261.

² - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج 1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص 262.

³ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 290.

المطلب الأول

اتساع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية

من مظاهر السلطات الاستثنائية في الظروف الغير العادية ، اتساع سلطات الإدارة بصفة عامة وسلطات الضبط الإداري بصفة خاصة¹، بحيث تستدعي الحالات الاستثنائية اتخاذ تدابير وإجراءات صارمة وبالسرية اللازمة لمواجهة التهديد الطارئ الواقع على النظام العام ويتم اللجوء لمثل هذه الإجراءات السريعة لأن الإجراءات الضبطية المألوفة لا تكون ناجعة في مثل هذه الظروف، إلا أن اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لا يعني أنها مطلقة ، بل هي خاضعة لضوابط وقيود.

الفرع الأول

ماهية الظروف الاستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية مجموعة الحالات الواقعية التي تنطوي على أثر مزدوج تتمثل أولها في وقف سلطات القواعد القانونية العادية لمواجهة الإدارة ، ويتمثل ثانيهما في بدء خضوع تلك القرارات لمشروعية استثنائية خاصة ، يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها² ، واعتبرها الأستاذ "جورج فيدل" وضع غير عادي ، وخطير يحتم ضرورة التعرف على وجه السرعة من أجل المحافظة على المصلحة العامة نظرا لعدم إعمال القواعد العادية³، وقد اعتبر الفقهاء الحرب العالمية الأولى هي السبب الأول في الكشف عن الحالة الاستثنائية ، بحيث قرر القضاء الإداري الفرنسي في عدة أحكام متتالية أنه يمكن للسلطة

¹ - سليمان السعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص431.

² - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص99.

³ - فنيش حمزة، الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص16.

الإدارية اتخاذ قرارات تخرج بموجبها عن أحكام القانون المنظم للظروف العادية ، بحيث اعتمد مجلس الدولة الفرنسي على فكرة الحرب كظرف يؤدي إلى توسيع سلطات الإدارة مما أدى إلى ظهور نظرية سلطات الحرب ، لتتطور في ما بعد وتصبح نظرية الظروف الإستثنائية بمفهومها الحالي¹، ومن أجل التأهيل من وطأة وخطورة هذه النظرية على حقوق وحرريات الأفراد عمد القضاء إلى وضع جملة من الشروط لتطبيقها ، غير أن ذلك لم يمنع من وجود تخوف بالنظر إلى ما تؤدي إليه من نتائج خطيرة لاسيما توسيع سلطات الإدارة² التي تكون بأحد الأسلوبين التاليين:

أولاً: الأسلوب الإنجليزي في تحديد الظروف الاستثنائية

هذا الأسلوب يتبعه البرلمان الإنجليزي ، بحيث يتفحص كل حالة على حدى ، بعدها يفوض الحكومة اتخاذ جميع الإجراءات الإستثنائية المناسبة لكل حالة ، ومن ثم فإن هذا الأسلوب لا يركز على قانون محدد سلفاً من أجل مواجهة التهديدات التي تنطوي عليها الظروف الإستثنائية ، إلا أن الدستور أعطى السلطة التنفيذية الحق في استصدار قانون من البرلمان من أجل تنظيم سلطة الضبط الإداري والوسائل اللازمة لمواجهة أي حالة طارئة غير متوقعة حماية للنظام العام³.

إن هذا الأسلوب يحقق حماية فعالة للحرريات العامة إذ يمكن للبرلمان تقييم الظروف والتأكد من وجود أخطار تقتضي إصدار قوانين لمواجهةها ، ففي حال تأكد البرلمان من جدية طلب الحكومة وتوفر حالة من حالات الضرورة ، قام بمنحها سلطات استثنائية، على أن تخضع الإجراءات التي تتخذها الإدارة إلى رقابة القضاء⁴.

¹ - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 57.

² - سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 422.

³ - عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص 101.

⁴ - هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق، ص 203.

ثانيا: الأسلوب الفرنسي في تحديد الظروف الإستثنائية

هذا الأسلوب يستند في مواجهته للأزمات والحالات الضرورية إلى وضع قوانين خاصة يحدد من خلالها أنواع السلطات الإستثنائية التي ويخولها للإدارة عند وقوع أخطار معينة كما يحدد الهيئات التي تمارس هذه السلطات مع تحديد كيفية ممارستها والضوابط التي تحدها وتقوم هيئات الضبط الإداري بتطبيق هذه القواعد فوار، طالما قامت ظروف استثنائية من شأنها تشكيل خطر على النظام العام، إذ أن النص جاهز ومحدد سلفا ، ولا يحتاج من أجل سريانه سوى الإعلان عن حالة الطوارئ ، دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان¹.

وظهر تأثير هذا النظام على الدول العربية جليا ، بحيث اتجهت إلى سن قوانين خاصة تحكم الظهور الإستثنائية ، وتتضمن توسيع سلطات الإدارة بالصورة التي تمكنها من مواجهة هذه الظروف وما تحمله من أخطار ومن بين هذه الدول الجزائر، التي نصت على الحالة الإستثنائية في دستورها.

الفرع الثاني

نظرية الظروف الإستثنائية في القانون الجزائري

حاولت الجزائر-منذ استقلالها- تنظيم حالات الظروف الإستثنائية بصورة مسبقة لضمان عدم دخول البلاد في الفوضى² متأثرة في ذلك بالنظام الفرنسي، وكان هذا التنظيم من خلال الدساتير المتعاقبة ، ويظهر ذلك في دستور 1963 الذي نص في مادته 59 على السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية حيث جاء فيها ما يلي : « في حالة الخطر

¹ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 263.

² - تيممي نجاة، حالة الظروف الإستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري ، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2002-2003، ص50.

الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمن ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا»¹.

أما دستور 1976 فتطرق إلى حالات الظروف الإستثنائية والتي تتوسع فيها صلاحيات الهيئات الإدارية ، ويتحول فيها مفهوم المشروعية العادية إلى مشروعية استثنائية ، وكرست هذه الحالات من خلال المواد 119 إلى غاية 123 ، بحيث تحددت في حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الإستثنائية وحالة الحرب، وتستلزم هذه الحالات، وتستلزم هذه الحالات حالة الحصار، الحالة الإستثنائية وحالة الحرب، وتستلزم هذه الحالات، وتستلزم هذه الحالات تدابير ضببية خاصة لكل منها ، نظرا لوجود عنصر الضرورة الملحة من أجل التحكم فيها².

وعلى نفس المنوال، أعاد دستور 1989 التطرق إلى نفس الحالات⁴ من خلا مواد 86 إلى غاية 1991.

واحتفظ دستور 1996 بنفس الحالات أيضا³، إلا إن تعديل 1996 جاء بألية جديدة متمثلة في تنظيم كل من حالة الحصار وحالة الطوارئ بموجب قانون عضوي⁴.

أولا: الحالة الإستثنائية

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

¹ - أنظر المادة 59 في دستور 1963 ، الصادر بموجب المرسوم 63-306 المؤرخ في 20 أوت 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 ، المؤرخة في 10 أوت 1963.

² - أنظر المواد من 119 إلى 126 من دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

³ - أنظر المواد من 86 إلى 91 من دستور 1989، الجريدة الرسمية رقم 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

⁴ - أنظر المواد من 91 إلى 96 من نص تعديل دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 61، المؤرخة في 16 نوفمبر 1996.

⁴ - انظر المادة 92 من دستور 1996.

1- الشروط الموضوعية:

الأسباب التي تخول لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الإستثنائية هي وجود خطر جسيم وحال يهدد النظام العام، ويهدد بشل مؤسسات الدولة أو القضاء على استقلالها وسلامتها الترابية¹.

2- الشروط الشكلية:

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

- أخذ رأي المجلس الدستوري، رأي رئيس غرفتي البرلمان وكذا الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء².

ومن خلال الفقرة الثانية من المادة 93، نلاحظ أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الهيئات، أي أن رئيس الجمهورية إذا ما قرر إعلان الحالة الإستثنائية دون إجراء هذه الاستشارات فإن قراره غير مشروع ، بينما إذا أعلن الحالة الإستثنائية وجاء قراره مخالفا للآراء التي أبدتها الجهات المستشارة فإن قراره مشروع ، لأن رئيس الجمهورية مطالب بإجراء الاستشارة ، وغير مطالب بالتنقيذ بآراء الهيئات التي استشارها³.

وتجدر الإشارة إلى أن الحالة الإستثنائية تنتهي بحسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها⁴.

¹ - حسين مسعود، مرجع سابق، ص 46.

² - انظر المادة 93 من دستور 1996.

³ - سكوح رضوان ، مرجع سابق ، ص 63 .

⁴ - حسين مسعود ، مرجع سابق ، ص 46 .

ثانيا: حالة الطوارئ.

عرفها الفقيه "أندري دي لوبادير" بأنها نظام استثنائي لمواجهة الخطر ذات طابع وطني¹، وعليه فإن حالة الطوارئ تعتبر نظاما استثنائيا للضبط ، يجد تبريره في فكرة الخطر

الوطني ، بحيث تتمتع بمقتضاه هيئات الضبط الإداري بسلطات أوسع في مجال تقييد الحريات العامة أثناء وقوع مساس خطير بالنظام العام⁴، وقد تناول المؤسس الدستوري الجزائري حالة الطوارئ من خلال دستور 1976 في مادته 119 ، وكذا دستور 1989 في المادة 86، إضافة إلى دستور 1996 إلا أن الجديد الذي أتى به هذا التعديل هو أنه لا يمكن تحديد حالة الطوارئ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

ويتم الإعلان عن حالة الطوارئ من طرف رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة إلى ذلك بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ، ورئيس المجلس الدستوري.

ثالثا: حالة الحصار

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

¹ -ANDRE DE LAUBADER, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J. Paris, 1996, p.031

سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجازيري، دار الهدى، الجازير، ص267.

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

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

وقد نصت المادة 92 من دستور 1996 على أنه: « يحدد مضمون حالة الحصار أو الطوارئ بموجب قانون عضوي»²، وقد تم تقرير حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196-91 المؤرخ في 04 جوان 1991، حيث أن الإعلان عنها يهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية ومنحها سلطات خاصة تستمد من طبيعة الظرف الاستثنائي السائد في الدولة ويحررها من بعض القيود التي وضعت للحالات العادية والمألوفة ، كما يرخص لها تقييد بعض الحريات والحقوق ، وفقا لما يستلزمه مواجهة هذا الظرف.

وبإعلان حالة الحصار تمنح السلطات العسكرية كل الصلاحيات من أجل حماية المؤسسات العامة والخاصة وتوفير الأمن، كما تبقى السلطة المدنية محتفظة ببعض الصلاحيات والمعتبرة تقييدا للحقوق والحريات العامة كتوقيف نشاط الجمعيات أو اللجوء إلى القضاء بهدف حلها ، بحيث تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 196-91 أنه: « تتعرض للتوقيف كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي للجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها التي يقوم قادتها أو أعضاؤها بأعمال مخالفة للقوانين...»³.

رابعاً: حالة الحرب

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

¹ - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1979، ص213.

² - المادة 92 من دستور 1996.

³ - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص64.

الإستثنائية ، بحيث تتسع سلطات الإدارة على حساب باقي السلطات¹، وتقتضي حالة الحرب إجراءات خاصة يجب إتباعها ، لأنه بإقرار حالة الحرب يتم توقيف العمل بالدستور، وقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري حالة الحرب بموجب المواد 95 ، 96 ، 97 من دستور 1996 بحيث يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ، كما حددت المادة 95 إجراءات إعلان حالة الحرب ، ف جاء نصها كما يلي : « اجتماع مجلس الوزراء والاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ، ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك»².

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

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

فمواجهة الظروف الإستثنائية لا تعني خروج أعمال الإدارة عن نطاق القضاء الإداري على خلاف الأعمال السيادية التي تخرج عن نطاق القضاء الإداري³.

وطالما أن العمل الإداري الجاري في الظروف الإستثنائية لا يفلت من رقابة القضاء فإنه في حال ثبوت مخالفة هذا الإجراء للمشروعية الإستثنائية يترتب على ذلك مساءلة الإدارة وتقرير التعويض اللازم للمتضرر.

¹ - انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-196.

² - انظر المادة 95 من دستور 1996.

³ - مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص308.

وعليه سنتطرق من خلال الفرعين الآتيين ضوابط وقيود الإجراءات الضبطي في ظل الظروف الإستثنائية (فرع أول) ، وأساس مسؤولية هيئات الضبط الإداري في ظل الظروف الإستثنائية (فرع ثان).

الفرع الأول

قيود الإجراءات الضبطي في ظل الظروف الإستثنائية

إن إعمال نظرية الضرورة لمواجهة الظروف الإستثنائية يقتضي السماح للإدارة بأن تقوم بأعمال ضرورية مخالفة للقوانين القائمة بشرط أن تكون هناك حالة ضرورة فعلا، وأن يتم تطبيق القرار الضبطي بما يتلاءم مع الظروف الاستثنائية دون أن يتجاوزها¹. وعليه فإن السماح للإدارة في ظل الظروف الإستثنائية بممارسة اختصاصات جديدة فإن ذلك لا يعني أن تصرفاتها تكون مطلقة من كل القيود في مثل هذه الظروف، بل هناك قيود وضوابط ترد على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الإستثنائية²، وهذه الضوابط يمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: تزامن الإجراءات الضبطي مع الظروف الإستثنائية

إن الظروف الإستثنائية تبرر الترخيص لهيئات الضبط الإداري بممارسة اختصاصات واسعة تكون في الحالة العادية مخالفة لمبدأ المشروعية وتبعاً لذلك يتعين أن يكون الإجراء الضبطي في إطار المشروعية الإستثنائية وأن يكون متزامناً مع الظروف الإستثنائية التي تتطلب التدخل الفوري، وحتى تكون الإجراءات الضبطية المتخذة في ظل الظروف الإستثنائية متصفة بالمشروعية الإستثنائية ، يجب على الإدارة إثبات وجود ظروف غير مألوفة ولم تنظمها القوانين القائمة، وأن الإجراءات التي لجأت إلى اتخاذها كانت أثناء تلك الظروف وخلالها.

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

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 532.

ففي حال طرح قضية على القاضي الإداري، فعليه التحقق من قيام الظرف الاستثنائي وإصدار التدبير الضبطي، خلال هذا الظرف فالمسألة أولا وأخيرا مسألة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف الزمانية والمكانية التي تحيط بها¹.

ثانيا: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه

لا يعتبر إجراء الضبط الإداري الاستثنائي مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً من أجل الحفاظ على النظام العام، ومواجهة الظروف الإستثنائية الحالية وهذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء الإداري إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات². بحيث يقوم بالتحقق من أن مواجهة الظروف الإستثنائية تتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تتضمنه القوانين السارية المفعول، أو بعبارة أخرى التحقق من ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه لمواجهة الظرف الاستثنائي القائم.

وتطبيقاً لذلك فقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء قرار صادر عن حاكم الهند الصينية بتاريخ 27-09-1947 يقضي بإنشاء نظام للمساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشاريع الخاصة، حيث أسس مجلس الدولة حكمه الصادر في: 31-01-1958 على أن هذا الإجراء مخالف للقانون الصادر في: 03-05-1954، وفي ذات الوقت أنه غير ضروري ولا ملائم لمواجهة الظرف الاقتصادي والاجتماعي السائد آنذاك في الهند الصينية، والناجئة عن ظروف الحرب التي كانت البلاد تخوضها³.

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

¹ - منصور سامية، مرجع سابق، ص 46.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 537.

³ - C.E. 31 Janvier 1959. Chambre syndicale du Commerce Dimportation. En endochine. P 03.

ثالثاً: ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الإستثنائية

يتعين أن يكون الإجراء الضبطي الاستثنائي الذي تتخذه الإدارة المحلية لمواجهة الظروف الإستثنائية ملائماً ومناسباً لمتطلبات هذه الظروف ولا ينبغي أن يكون هذا الإجراء ضاراً بالمصالح الخاصة لصالح المصلحة العامة إلا بالقدر الذي تقتضيه الضرورة وعليه فإن الإدارة عليها أن تختار أقل الوسائل إضراراً بالأفراد¹.

ويعمل القضاء الإداري على مراقبة كيفية تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الاضطرابات التي تصاحب الظروف الإستثنائية، والتحقق من مدى ملائمة الإجراءات الضبطية التي تتخذها الإدارة لمواجهة هذه الظروف، وهل بالإمكان اتخاذ تدابير أقل وطأة على حقوق وحرية الأفراد، أي أن القاضي الإداري يلجأ إلى إعمال قواعد المشروعية الإستثنائية من ذات طبيعة الظروف التي تواجهها الإدارة .

وفي هذا الصدد فقد قررت محكمة القضاء الإداري الفرنسية في حكمها الصادر سنة "1969"... غير أن هذا لا يمنع جهة الإدارة من... أن تتخذ من التدابير الضرورية المجدية ما تدفع به خطر محققاً يهدد النظام العام الضبطي في أحد مدلولاته الثلاثة المعروفة وهي الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة، ولو أدى ذلك إلى تقييد الحريات العامة بالقدر الذي يتناسب مع دفع الإخطار، وبحيث تقدر الضرورة بقدرها دون إفراط في زيادة أو إغراق في نقص².

الفرع الثاني

أساس مسؤولية الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية

عند استعمال الإدارة للإجراءات والتدابير الإستثنائية خلال الظروف الإستثنائية، فإن ذلك يترتب عليه إلحاق أضرار بالأفراد، ومن هذا المنطلق تثار مسألة مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحقها بالأشخاص، لاسيما في ظل اعتبار جل تلك الإجراءات مشروعة من

¹ - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 260.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 406.

طرف القضاء الإداري بحيث أصبح هذا الأخير يلعب دوراً مكملاً لدور التشريع بحيث يغطي ما تعجز عن تغطيته النصوص الإستثنائية التي يصدرها المشرع لمواجهة الأزمات والتي غالباً ما تقصر عن الإحاطة بالأحداث وسرعة تغييرها وما يقتضيه ذلك من إجراءات سريعة وحازمة¹.

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

وتعد المسؤولية الإدارية من إبداع واجتهاد القضاء الإداري الذي عمل على تطوير قواعدها بهدف تحقيق العدالة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة². ومن ثمة يمكن مساءلة هيئات الضبط الإداري عن أعمالها على أساس الخطأ الذي ترتكبه، كما يمكن أن تتم مساءلتها، حتى من دون ارتكابها لأي خطأ.

أولاً: مساءلة هيئات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ في الظروف الإستثنائية.

إن هيئات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية يكون لها هدف أسمى من ممارسة الأفراد لحرياتهم، هو المحافظة على النظام العام، وفي سبيل تحقيقها لهذا الهدف قد تقوم بتصرفات خارجة عن المشروعية الإستثنائية، مما يتسبب في إلحاق أضرار بالأشخاص وأمام هذا الوضع يمكن لأي شخص لحقه ضرر نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية من الإدارة، أن يطلب التعويض شريطة أن يثبت أن الضرر الذي أصابه كان نتيجة التصرف

¹ - المرجع نفسه ، ص 338 .

² - إعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص254.

الخطأ للإدارة، ومن ثمة يمكن القول أن الخطأ هو الأساس القانوني الذي تركز عليه مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أعمالها القانونية والمادية الضارة بالأشخاص¹. وحتى تتقرر مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الأخطاء التي ترتكبها يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط ، كما يجب أن يكون الخطأ من بين الأخطاء الموجبة لمسؤولية الإدارة.

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

وتتمثل شروط تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري ، بالأساس فيما يلي :

أ- الخطأ:

وهو أساس قيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري، فارتكاب الإدارة لخطأ معين يرتب مسؤولية عليها، والخطأ في الأصل هو خطأ العامل بالإدارة، وهنا تجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فالخطأ الشخصي هو ذلك الخطأ الذي يرتكبه الموظف وينسب إليه وتتحقق مسؤوليته الشخصية عنه، وبالتالي فإن هذا الموظف يكون مسؤولاً وحده عن الأضرار التي نتجت عن خطئه، ويختص القضاء العادي في هذه الحالة بالنظر في دعوى المسؤولية .

في حين أن الخطأ المرفقي هو الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية لهيئات الضبط الإداري، والمقصود بالخطأ المرفقي، ذلك الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ولو أن الذي قام به في الواقع هو أحد الموظفين، ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق هو الذي سبب الضرر لعدم قيامه بالإجراء وفقاً للقواعد التي يسير عليها، سواء كانت هذه القواعد تشريعية أو إدارية².

¹ - عبد الله طلبة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، القضاء الإداري ، المطبعة الجديدة ، سوريا ، 1976 ، ص 387.

² - نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 88.

ب- الضرر:

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

ج- علاقة السببية:

من شروط تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أخطائها، وجود الرابطة السببية بين الخطأ الذي ارتكبه الإدارة والضرر الذي لحق المضرور والذي يكون محلاً لدعوى المطالبة بالتعويض، بحيث يجب التأكد من أن العمل الإداري هو السبب المباشر في تحقيق الضرر، وتنتهي المسؤولية الإدارية في حالة العكس، أي في حالة انعدام علاقة سببية بين العمل الذي أقدمت عليه الإدارة والضرر الحاصل، كما أن المسؤولية تتوزع في حال مشاركة أطراف أخرى في حدوث هذا الضرر¹.

2- صور الخطأ الموجب لمسؤولية هيئات الضبط الإداري :

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

أ- إساءة أداء الخدمة:

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

ومن الأحكام التي عالجت هذه الصورة الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية Winnieck، وتتلخص هذه القضية في أن السيد Winnieck اشتبه به أثناء الحرب العالمية الأولى من طرف السلطات العسكرية، فتم القبض عليه كما تم ترحيله إلى الجزائر

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 119.

وحبسه هناك، وبعد عودته من الجزائر تم الإبقاء عليه بالحبس لمدة شهرين في سجون "ليون" و "مرسيليا" دون أي مبرر، وهو ما أدى به إلى الطعن للحصول على تعويضات جراء ما تعرض له من أضرار بسبب الإجراءات التعسفية التي طبقت عليه، غير أن مجلس الدولة اعتبر التدابير المتخذة ضد المدعي من قبيل الإجراءات اللازمة للأمن الوطني، وبما أن السلطات العسكرية لم ترتكب خطأ غير عادي، والذي يعد أساسا بمسئوليتها عن الأعمال التي تقوم بها في الظروف الصعبة، فإن طلب التعويض الذي رفعه المدعي يكون مرفوضاً¹.

ولو أن هذا الحكم تضمن رفض طلب التعويض الذي تقدم به السيد Winnieck إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ومن خلال هذا الحكم بالذات قد بين إمكانية تقرير مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الإستثنائية على أساس الأخطاء التي ترتكبها.

ب- تأخر اتخاذ الإجراءات الضبطية الضرورية لحماية النظام العام :

وتتمثل هذه الصورة في تباطؤ وتخاذل هيئات الضبط الإداري في اتخاذ التدابير والإجراءات المطلوبة منها دون مبرر جدي، مما يؤدي إلى إلحاق أضرار بالأفراد. وهناك فرق بين تأخر الإدارة عن أداء مهام معينة في الحالات التي لا يحدد فيها القانون ميعاد لأداء الخدمة ويكون ذلك متروكا للسلطة التقديرية للإدارة، والحالات التي تكون فيها الإدارة مقيدة بمواعيد محددة لأداء الخدمة فتجاوزها للمواعيد يعد تملصا من المهام.

ثانيا: مساءلة الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الإستثنائية

يمكن أن تترتب مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الغير، حتى من دون ارتكابها لأي خطأ، وفي هذا النوع من المسؤولية يعفى المضرور من إقامة الدليل على

¹-C. E. 5 November 1920. Winnieck. REC. P 923 .

وجود خطأ من طرف الإدارة، طالما أن هذه المسؤولية تقوم من دون خطأ، وعلى الإدارة إن أرادت إعفاءها من المسؤولية إثبات خطأ المتضرر أو القوة القاهرة¹.

وتقوم مسؤولية الإدارة بدون خطأ على أساسين اثنين هما أساس المخاطر، والأساس الثاني متمثل في الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

1-المخاطر كأساس لمساءلة هيئات الضبط الإداري المحلي عن أعمالها في ظل الظروف الإستثنائية:

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

أ-الضرر:

حتى تتقرر مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الإستثنائية عن الضرر الذي تسببت فيه أن يكون هذا الضرر خاص منصب على فرد معين أو أفراد معينين لهم مركز خاص لا يشاركهم فيه بقية المواطنين².

كما يجب أن يكون غير عادي، وأن يكون من الجسامة بمكان بحيث يتجاوز حد الأعباء التي يتحملها الأفراد عادة³.

¹ - Rivero Jean , Waline Jean. Droit Administratif. 14^{ème} Edition, Dalloz, Paris, 1999, P.432

²-LOMBARD Martine, Droit Administratif, 4ème Edition, Dalloz, Paris, 2001, -P .087

³- بن دحو نور الدين، الرقابة على مرفق الشرطة، حالة المسؤولية بدون خطأ، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008، ص46.

ب- علاقة السببية بين الضرر والعمل الإداري:

ويقصد بهذا الشرط أن يكون العمل الإداري الذي لجأت إليه الإدارة لمواجهة الظروف الإستثنائية هو السبب في إلحاق أضرار بالغير بطريقة مباشرة، فإن تحقق هذا الشرط، جاز للمضرور المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه، ولا يمكن للإدارة أن تتصل من مسؤوليتها على أساس المخاطر إلا إذا أثبتت أن المضرور هو المتسبب في حصول الضرر أو أثبتت أن الضرر حصل بفعل قوة قاهرة.

- فعل المضرور:

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

- القوة القاهرة:

وفي هذه الحالة تثبت الإدارة أن الضرر نشأ بفعل خارج عن نطاقها وعن نطاق المضرور معاً، ويتعذر تداركه أو تجنب آثاره، وتعفى حالة الضرورة الإدارة بصورة نهائية من مسؤوليتها إذا كانت هي السبب الوحيد للضرر¹.

ومن الأمثلة على مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في الجزائر، نذكر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 9 جويلية 1977 والذي جاء فيه على وجه الخصوص: "حيث أن وفاة زوجة الطاعن وأبناءه الاثنتين ناتج عن نشوب حريق بمركز الشرطة المركزية الواقع في 7 شارع RAMP Chassériaux بسبب انفجار مخزن للبنزين. حيث في هذه الظروف، رغم أن هذا المخزن وضع من طرف شركة سوناطراك وشركة كالتام فإن ذلك لا يعفي السلطة العامة من المسؤولية، بحيث وجود هذا المخزن يشكل خطراً استثنائياً على الأشخاص والممتلكات، وأن الأضرار المترتبة في مثل هذه الظروف تفوق بحكم خطورتها الأعباء التي من المفروض أن يتحملها الأفراد"¹.

¹-FOILLARD Philippe , Droit Administratif, L. G.D.J, Paris, 2001, P 363.

2- الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة:

تقرر مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حال اختلال التوازن بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء المترتبة عن نشاط هذه الهيئات، ففي مجال الظروف الاستثنائية تلجأ هيئات الضبط الإداري إلى اتخاذ تدابير وإجراءات استثنائية في سبيل المحافظة على النظام العام، ومن ثمة فإن الإجراءات التي تتخذها من المفترض أن تشمل جميع الأفراد وجميع فئات المجتمع، إذ من غير الممكن أن يتحمل بعض أفراد المجتمع لوحدهم الأعباء التي تفرضها الإدارة².

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

- أن يكون العمل الإداري عبئاً عاماً ، وأن يكون هناك إخلال بمبدأ المساواة.

أ- أن يشكل العمل الإداري عبئاً عاماً:

نكون أمام حالة العبء العام إذا كان العمل الإداري الذي تقوم به السلطات الإدارية من قبل الأعباء العامة، ومن ثمة فإن الضرر الذي يترتب عن هذا العمل، كان من أجل تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإنه من المفروض أن يكون عبئاً عاماً يتحمله كل أفراد المجتمع وليس الشخص المتضرر من العمل الإداري فقط، ومن هذا المنطلق فإن المجتمع يشارك من خلال الخزينة العامة في تعويض المضرور عن الضرر الذي لحقه³.

¹ - سليمان السعيد، مرجع سابق، ص128.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق، ص208.

³ - [http : Il Forum. Org/thread / 5331. Html](http://IlForum.Org/thread/5331.Html) .Aout 2014 .

ب - أن يكون هناك إخلال بمبدأ المساواة:

إن الدولة عندما تقوم بفرض أعباء وواجبات على المواطنين يجب أن يكون ذلك بالتساوي وهذا يؤدي إلى قيام المسؤولية في حالة حدوث ضرر خاص لفرد معين أو لفئة من الأفراد¹.

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

ومن أمثلة الأحكام التي جاءت تطبيقاً لمبدأ الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Couiteas بحيث تتلخص وقائع هذه القضية في كون السيد Couiteas وهو من أصل يوناني، قد هاجر إلى تونس وهناك اشترى قطعة أرضية وذلك خلال حقبة الاستعمار الفرنسي لتونس، وقد ثار نزاع حول ملكية هذه القطعة انتهى بصدر حكم لصالحه، وعند عزمه على تنفيذ الحكم القضائي، واجه إشكالية في التنفيذ، تتمثل في حيازة قبيلة عربية لهذه القطعة الأرضية، وهو ما دفعه للجوء إلى القضاء من جديد من أجل فرض تنفيذ الحكم القضائي، إلا أن السلطات الفرنسية رفضت طلبه على اعتبار أن اللجوء إلى استعمال القوة من شأنه المساس بالأمن والإخلال بالنظام العام، وهذا ما أدى بالسيد Couiteas إلى رفع دعوى لمطالبة السلطات بالتعويض عن الضرر الذي لحقه، وهو ما كان له بموجب حكم مجلس الدولة الفرنسي².

¹ - عمار عوايدي ، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1982 ، ص 184 .

² - Voir C.E. 30 Novembre 1923 Couiteas, REC, P. 329.

خلاصة الفصل

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

ولما كانت أعمال الضبط الإداري من الأعمال الإدارية فأنها تخضع لرقابة القضاء المختص، هذا الأخير الذي يحقق قدرا من الضمانات الفعالة لحماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري.

الخاتمة

الخاتمة:

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

وبتزايد دور الدولة وتدخلها في الشؤون اليومية للأفراد، وتوسع تنظيمها لمختلف المجالات، كإدارة بعض المرافق العامة، وتخويل السلطات المحلية، السهر على تنفيذ قوانينها وسياساتها العامة على المستوى المحلي، وممارسة الرقابة على مختلف النشاطات.

واتخاذ كل الوسائل والإجراءات التي تمكنها من التغلب على أي اعتداء أو إخلال بالنظام العام قبل وقوعه أو الحد من أثاره بعد وقوعه، كل هذا يؤدي حتماً إلى حدوث احتكاكات مع حقوق الأفراد وحررياتهم، ويؤثر عليها سلباً.

وتأسيساً على ما سبق توصلنا إلى مجموعة من النتائج يمكن اعتبارها الإطار العام الذي يحكم وظيفة الضبط الإداري على المستوى المحلي، لكن وعلى الرغم من تحديد المشرع الجزائري لهيئات الضبط الإداري، بحيث حصرها في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي وتبينه لسلطاتهما في مجال الضبط، إلا أن هذا لا يعني وجود نقص في ميدان الضبط الإداري المحلي، لا سيما وأن الإدارة المحلية عادة ما تجد نفسها عاجزة أمام بعض الحالات التي تقتضي التدخل من أجل الحفاظ على النظام العام، في ظل غياب الإطار القانوني الذي يتيح لها هذا التدخل، سواء في الظروف العادية أو الظروف الإستثنائية، إضافة إلى صعوبة مهمة هذه السلطات سيما في ظل ضعف التأهيل لبعض المسؤولين المحليين (رؤساء البلديات)، وكذا نقص الوعي لدى المواطنين بأهمية الضبط الإداري ودوره في تنظيم الحياة اليومية.

الخاتمة

ومن هذا المنطلق ارتأينا تقديم مجموعة من التوصيات التي قد تساعد على تحقيق معادلة التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام واحترام الحقوق والحريات الأساسية والتي تتمثل أساسا في:

- تعزيز القيود القانونية المفروضة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية والسهر على ضمان احترامها من طرف هيئات الضبط الإداري في الإدارة المحلية من أجل تكريس ثقة المواطن في الإدارة.

- العمل على تنمية الوعي العام بمهام الضبط الإداري وأهميته في الحياة اليومية للمواطن فكلما زاد وعي المواطنين كان انعكاس ذلك إيجابيا على الأمن والسكينة العموميين.

- تحديد نطاق الحريات العامة وحدود تقييدها، لاسيما في ظل الظروف الإستثنائية تماشيا مع خطورة الوضع ومتطلبات استتبابه.

قائمة المراجع

باللغة العربية:

أولاً- الكتب:

1. أبو الخير عادل السعيد محمد، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
2. بسيوني عبد الرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، مصر.
3. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
4. بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دارالهدى، الجزائر، 1993.
5. بوجملين وليد، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2016.
6. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
7. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2009.
8. جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
9. حسين حسن مصطفى، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، مصر، 1932.

10. حسين محمد بكر، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
11. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر، 2001.
12. خودة عبد الحكيم، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص25.
13. الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011.
14. ارضي مازن ليلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
15. الرس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2010.
16. شريف شرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، تحت إشراف الأستاذ الدكتور مولود ديدان، القانون الإداري (سلسلة مباحث في القانون)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
17. شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2003.
18. الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2012.
19. طاهري حسين، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار الخلدونية، ط1، الجزائر، 2007.

20. طليبة عبدالله ، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، د ط، سوريا، 1976.
21. الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة، الأردن، 2009.
22. عبد الباسط محمد فؤاد، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2000.
23. عبد الله عبد الغني سيوني، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
24. عبد الوهاب محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الأول مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشورات الخبر الحقوقية، ط1، مصر.
25. عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ،مصر، 2009.
26. عوابدي عمار ، القانون الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2002.
27. عوابدي عمار ،نظرية المسؤولية الإدارية ديوان المطبوعات الجامعية، د ط ،الجزائر ،1998.
28. عوابدي عمار، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.
29. عيشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري" النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، ج2، دار الهدى ،عين مليلة، الجزائر ،2010.

30. فريحة حسني ، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2009.
31. فهمي مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، ج1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000.
32. القيسي إعاد علي حمود ، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، عمان، 1997.
33. كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
34. لقبيلات حمدي ، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2008.
35. المختار عامر أحمد ،تنظيم سلطة الضبط الإداري في الع ارق، ساعدت جامعة بغداد على نشره، الع ارق، 1975.
36. مرسي حسام ، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2011.

ثانيا- الرسائل والمذكرات:

أ/ الرسائل

1. سليمان السعيد ،الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص: القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر ، 2016.

2. عبد المجيد محمد تعريف إسماعيل: سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1979.

ب/ المذكرات:

1. بن دحو نور الدين، الرقابة على مرفق الشرطة، حالة المسؤولية بدون خطأ، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008.
2. بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007.
3. تميمي نجات: حالة الظروف الإستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري (مذكرة للحصول على شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003/2002.
4. دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010.
5. سكوح رضوان، الضبط الإداري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 17، 2008-2009.
6. فائزة حروفي، قضاء وفق تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، الجزائر، 2004.
7. فنيشحمزة، الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير.

8. مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 18، 2008/2007.
9. منصور سامية: دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008.
10. مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.
11. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010.
12. نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة (مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية)، السنة الجامعية 2012/2013.

ثالثا - المقالات:

1. سليمان السعيد، محاضرات في الضبط الإداري، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، السنة الجامعية 2013-2014.
2. عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 4، سنة 1978.
3. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد 16، مصر، 1969.

رابعا- النصوص القانونية:

1. دستور 1963 الصادر بموجب المرسوم 63: 306 المؤرخ في 20 أوت 1963، ج 2، رقم 64 المؤرخة في 10 أوت 1963.
2. دستور 1976، جريدة رسمية عدد 94، المؤرخة في 24-11-1976.
3. دستور 1989، ج ر ج ج رقم 09 المؤرخة في 01/03/1989
4. دستور 1996، ج ر ج ج رقم 61، المؤرخة في 16/10/1995.
5. الدستور الجزائري سنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، عدل بالقانون 02603 الجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 63.
6. القانون 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها الجريدة الرسمية عدد 44 سنة 2008.
7. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.
8. القانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المعدل والمتمم للقانون 89-29 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 62 سنة 1989.
9. القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12-12-2005 يتعلق بتسيير النفايات وإزالتها ، الجريدة الرسمية العدد 60 مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

10. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 60 مؤرخة في 04 سبتمبر 2005.
11. قانون رقم 08-09 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، عدد 21، سنة 2008.
12. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.
13. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.
14. القانون رقم 21-23 المؤرخ في 05 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 07 ديسمبر المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1992.
15. القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23 جوان 1984 المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 جوان 1984.
16. القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فيفري 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل بموجب الأمر رقم 06-07 الجريدة الرسمية عدد 8 مؤرخة في 17 فيفري 1985.
17. القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11 جويلية 1984 بشأن قضية يخاصم من خلالها أحد المواطنين قرار إداري.

18. المرسوم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المتضمن سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22 المؤرخة في 31 ماي 1983.

19. المرسوم التنفيذي 12-111 المؤرخ في 06 مارس 2012 المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 14 مارس 2012.

20. المرسوم التنفيذي 12-111 المؤرخ في 06 مارس 2012 الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 14 مارس 2012 والذي يلغي المرسوم التنفيذي رقم 09-182 المؤرخ في 12 مايو 2009 الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتهيئة الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية.

21. المرسوم التنفيذي رقم 06-198. المؤرخ في 31 ماي 2006 المحدد للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة.

22. المرسوم التنفيذي رقم 13-140 المؤرخ في 10 أفريل 2013 يحدد شروط ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 23 أفريل 2013.

23. المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية العدد 31 المؤرخة في 28 أكتوبر 1990.

24. المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991 المعدل والمتمم المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 26 المؤرخة في 01 جوان 1991.

25. المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن حالة الحصار في الجزائر ابتداء من 05 جوان 1991، الجريدة الرسمية عدد 29 ، سنة 1991.
26. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1992.
27. المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.
28. المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22 المؤرخة في 31 ماي 1983.

خامسا-المواقع الإلكترونية

1. [http : Il Forum. Org/thread / 5331. Html](http://Il Forum. Org/thread / 5331. Html) .Aout 2014

باللغة الفرنسية

1. C.E. 31 Janvier 1959. Chambre syndicale du Commerce D'importation. En endochine.
2. Andre de laubader, traite elementaire de droit administratif l.g.d.j.peris, 1996, 1130.
3. C. E. 5November 1920. Winnieck. REC.
4. C.E. 30 Novembre 1923. Couiteas. REC.
5. [http : Il Forum. Org/thread / 5331. Html](http://Il Forum. Org/thread / 5331. Html) .Aout 2014 .

6. J. Rivero.J. Waline. Droit Administratif. 14^{ème}. Edition. Dalloz. Paris. 1999.
7. Martine Lombard. Droit Administratif. 4^{ème}. Edition. Dalloz. Paris.2001.
8. Philippe Foillard. Droit Administratif. L. G.D.J. Paris. 2001.

voir arrêt cour suprême. chambre administrative en date du 04 mars 1978, recueil d'arrêts, jurisprudence administrative g.p.u. Alger



الملاحق

ولاية جيجل

مديرية التنظيم والشؤون العامة

مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

مكتب العقود الإدارية والمداومات الولائية

القرار رقم 671 المؤرخ في 02 أكتوبر 2016
المتضمن غلق وتشميع المحل التجاري المستغل من
طرف السيدة / . الواقعة بحي بولعسل
ببلدية سيدي عبد العزيز .



ان السيد/ والي ولاية جيجل

- بمقتضى الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم .
- بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم .
- بمقتضى الأمر رقم 5975 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 20/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد .
- بمقتضى القانون رقم 22/90 المؤرخ في 18/08/1990 المتعلق بالسجل التجاري، المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون 03/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 02/04 المؤرخ في 23/06/2004 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 08/04 المؤرخ في 14/08/2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة المعدل .
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية .
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية .
- بناء على المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22/07/2015 المتضمن تعيين السيد / مرزوق العربي والي لولاية جيجل .
- بناء على القرار الولائي رقم 1185 المؤرخ في 30/04/2015 المتضمن إنشاء لجنة ولانية مكلفة بمنع عرض السلع خارج المحلات التجارية، على الأرصفة والطريق العمومي والمساحات العمومية والتجمعات، المعدل والمتمم .
- بناء على محضري المعاينة للجنة دائرة الشقفة المكلفة بمراقبة عرض السلع خارج المحلات التجارية، على الأرصفة والطريق العمومي والمساحات العمومية والتجمعات السكنية المؤرخين في 11/08/2016 و 15/08/2016 المتعلقين بمدى امتثال التجار للإذاعات الموجهة لهم .
- بناء على مراسلة السيد / مدير التجارة رقم 6700 المؤرخة في 04/09/2016
- نظرا لعدم امتثال المعني للإذاعات الموجهة له .

تابع للقرار رقم 2672 المؤرخ في 02 أكتوبر 2016
المتضمن غلق و تشميع المحل التجاري المستقل من
طرف السيدة/ . الواقع بحي بولعسل
ببلدية سيدي عبد العزيز .

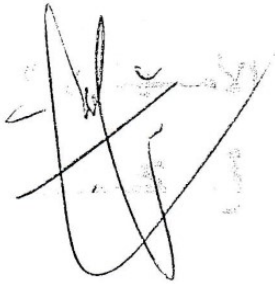
- باقتراح من السيد/مدير التنظيم و الشؤون العامة-

--- يقـرر ---

المادة الأولى: يغلق ويشمع المحل التجاري " المستقل من طرف السيدة/ حيمر نورة الواقع بحي بولعسل ببلدية سيدي عبد العزيز إلى غاية إزالة الأسقف المثبتة على واجهة المحل و التي تشكل خطرا محققا على المارة مع إزالة كل الحواجز المثبتة على الرصيف و التي تعيق حركة الراجلين و إرجاع الوضعية إلى حالتها الأصلية .

المادة 02 : يعاقب كل مخالف لأحكام هذا القرار وفقا للقوانين و التنظيمات السارية المفعول .

المادة 03: يكلف السادة/ الأمين العام للولاية وقائد مجموعة الدرك الوطني ورئيس أمن الولاية و مدير التنظيم و الشؤون العامة ومدير التجارة ومدير الضرائب ورئيس دائرة الشقفة ورئيس المجلس الشعبي لبلدية سيدي عبد العزيز بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر بمدونة العقود الإدارية للولاية.



القرار رقم : 2016/426 ، المؤرخ في : 05 أكتوبر 2016
المتضمن تعيين المواقع ذات الأولوية في إطار معالجة أشغال إتمام
الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز،

بمقتضى الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 25/90، المؤرخ في 1990/11/18، المتعلق بالتوجيه، العقاري المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 29/90، المؤرخ في 1990/12/01، المتعلق بالتهينة والتعمير، المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 30/90، المؤرخ في 1990/12/01، المتعلق بالأحكام الوطنية، المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 20/01، المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهينة الإقليم وتنميته المستدامة،
بمقتضى القانون رقم 15/08، المؤرخ في 2008/07/20، المحدد لقواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها ،
المعدل والمتمم،

بمقتضى القانون رقم 10/11، المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 1991/05/28، المحدد للقواعد العامة للتهينة والتعمير والبناء،
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي
للهينة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ، المعدل والمتمم،
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي
والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ، المعدل والمتمم،

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 154/09 المؤرخ في 2009/05/02 المحدد لإجراءات تنفيذ التصريح
بمطابقة البنىات،

بناء على المحضر المؤرخ في 2012/12/05، المتضمن تنصيب السيد/ مسعود بوالفاني رئيسا للمجلس
الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز،

مقتضى التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 2016/02/21 المتعلقة بمعالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي
للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام.

ناء على محضر الاجتماع المؤرخ في 2016/09/22، المتعلق بشرح عمل أشغال الفرقة المتعددة الكفاءات المكلفة
باحصاء وتصنيف البنىات المعنية بمعالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام على
ستوى بلدية سيدي عبد العزيز.

بناء على القرار رقم 2025 الصادر عن السيد/ والي ولاية جيجل - مديرية التنظيم والشؤون العامة - في
2016/07/، المتضمن إنشاء فرقة متعددة الكفاءات مكلفة بإحصاء وتصنيف البنىات المعنية بمعالجة أشغال إتمام
الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام على مستوى بلدية سيدي عبد العزيز ،

وبناء على،

يقرر

المادة الأولى : تعين وترتب المواقع ذات الأولوية في إطار معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام كما يلي:

- 01- شارع لدرع حسين
- 02- ساحة الشهداء
- 03- طريق رمضان رابع
- 04- شارع قدور محمد
- 05- حي قدور عبد النور
- 06- حي بوبطنخ حسين
- 07- حي بولعسل السعيد
- 08- حي حجاني عبد القادر
- 09- الجناح
- 10- تيمليكان

المادة 02: تعمل الفرقة المكلفة بإحصاء وتصنيف البنىات المعنية بمعالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام على مستوى بلدية سيدي عبد العزيز ، في إطار التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 21/02/2016 التي تحدد كيفية معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام.

المادة 03: يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ إمضائه.

المادة 04: يكلف السادة/ الأمين العام للبلدية وأعضاء الفرقة المكلفة كل حسب اختصاصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر بمدونة العقود الإدارية.

عبد العزيز في: 05 أكتوبر 2016

رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي

بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الله الرحمن الرحيم



ولاية جيجل

دائرة الشقفة

بلدية سيدي عبد العزيز

رقم : 1386 / م ت ب / 2018

تسخيرة من الصنف الثاني

باسم الشعب الجزائري

نحن (01) رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد

تنفيذا للقوانين والأنظمة (قانون العقوبات، قانون الإجراءات الجزائية ن قانون الولاية ، قانون البلد ،مرسوم محدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن وحفظ النظام العمومي)

نسخةالمساعد/ الأول قائد الفرقة الإقليمية للدرك الوطني بسيدي عبد العزيز يوم 2018/05/10... للذ
والإنتشار من أجل حفظ النظام العام وحماية الممتلكات العمومية تحسبا لأي طارئ قد يحدث من

- تنفيذ قرار رقم 181 المؤرخ في 2018/05/10 المتضمن رفع و إزالة المقصورة (إدواش و مرآة جاهزة) المنصوبة بطريقة عشوائية بشاطئ صخر البلح من طرف المدعو /
- تنفيذ قرار رقم 179 المؤرخ في 2018/05/10 المتضمن رفع و إزالة المقصورة (إدواش و مرآة جاهزة) المنصوبة بطريقة عشوائية بشاطئ صخر البلح من طرف المدعو /
- تنفيذ قرار رقم 178 المؤرخ في 2018/05/10 المتضمن رفع و إزالة المقصورة (إدواش و مرآة جاهزة) المنصوبة بطريقة عشوائية بشاطئ صخر البلح من طرف المدعو /
- تنفيذ قرار رقم 177 المؤرخ في 2018/05/10 المتضمن رفع و إزالة المقصورة (إدواش و مرآة جاهزة) المنصوبة بطريقة عشوائية بالشاطئ المركزي من طرف المدعو /

وذلك باستعمال القوة المدعومة بالوسائل العضوية باستثناء الأسلحة القاطعة والذخيرة الحربية لتأدية المهمة في حالة عدم الإمتثال.

السيد/ رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز مسخر للقيام بالتدابير التحذيرات القانونية طبقا للمادة 97 الفقرة 4 (1 2 3 من قانون العقوبات)

18 مايو 19

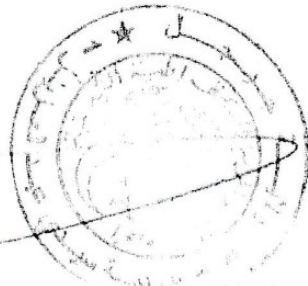
وكضمان المسمى نضع إمضاءنا

حرر بسيدي عبد العزيز يوم

رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي

مواثيق



الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظرية الضبط الإداري في الإدارة المحلية	
07	المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري في الإدارة المحلية
07	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في الإدارة المحلية
07	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري في الإدارة المحلية
07	أولاً: التعريف اللغوي للضبط الإداري
08	ثانياً: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري
09	الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري في الإدارة المحلية
10	أولاً: الصفة الإنفرادية
10	ثانياً: الصفة الوقائية
10	ثالثاً: الصفة التقديرية
11	الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري في الإدارة المحلية
11	أولاً: الأهداف التقليدية للضبط الإداري في الإدارة المحلية
13	ثانياً: الأهداف الحديثة للضبط الإداري في الإدارة المحلية
16	المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري المحلي وتمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة

16	الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري في الإدارة المحلية
16	أولاً: الضبط الإداري العام
17	ثانياً: الضبط الإداري الخاص
18	الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي
19	أولاً: من حيث طبيعتهما القانونية
19	ثانياً: من حيث السلطة المختصة
19	ثالثاً: من حيث الغرض
20	رابعاً: من حيث الإجراءات
21	الفرع الثالث: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي
22	الفرع الرابع: تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام
22	أولاً: أوجه التشابه بين الضبط الإداري والمرفق العام
22	ثانياً: أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام
24	الفرع الخامس: التمييز بين الضبط الإداري والضبط الإقتصادي
24	المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية ووسائله
24	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية
25	الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري في الإدارة المحلية
25	أولاً: التعيين وإنهاء المهام

26	ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري بموجب قانون البلدية
28	ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري بموجب القوانين الأخرى.
32	الفرع الثاني: الوالي كهيئة ضبط إداري في الإدارة المحلية
32	أولا: التعيين وإنهاء المهام
33	ثانيا: الوالي كهيئة ضبط إداري بموجب قانون الولاية
35	ثالثا: الوالي كهيئة ضبط إداري بموجب القوانين الأخرى
40	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري في الإدارة المحلية
40	الفرع الأول: الوسائل البشرية
40	الفرع الثاني: الوسائل القانونية
40	أولا: لوائح الضبط
42	ثانيا: القرارات الفردية
43	ثالثا: التنفيذ الجبري والمباشر
الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية	
47	المبحث الأول: حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية
48	المطلب الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية
49	الفرع الأول: مبدأ المشروعية كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

49	أولاً: مضمون مبدأ المشروعية
51	ثانياً: تأثير مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري في الإدارة المحلية
52	ثالثاً: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية
52	الفرع الثاني: النظام العام كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي
54	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية في الظروف العادية
55	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أهداف قرار الضبط الإداري
56	أولاً: تعريف عيب الانحراف بالسلطة
56	ثانياً: صور الإنحراف بالسلطة
58	ثالثاً: عبئ إثبات الإنحراف بالسلطة
59	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أسباب قرار الضبط الإداري
59	أولاً: المقصود بسبب القرار الضبطي
60	ثانياً: صور الرقابة على سبب القرار الضبطي
63	ثالثاً: عبئ إثبات السبب
64	الفرع الثالث: الرقابة القضائية على شروط قرار الضبط الإداري
65	أولاً: أن يكون الإجراء الضبطي ضرورياً
65	ثانياً: أن يكون الإجراء الضبطي محققاً لمبدأ المساواة

67	ثالثا: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام
68	المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الإدارة المحلية في الظروف الإستثنائية
69	المطلب الأول: اتساع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الإستثنائية
69	الفرع الأول: ماهية الظروف الإستثنائية
70	أولا: الأسلوب الإنجليزي في تحديد الظروف الإستثنائية
71	ثانيا: الأسلوب الفرنسي في تحديد الظروف الإستثنائية
71	الفرع الثاني: نظرية الظروف الإستثنائية في القانون الجزائري
72	أولا: الحالة الإستثنائية
74	ثانيا: حالة الطوارئ
74	ثالثا: حالة الحصار
75	رابعا: حالة الحرب
76	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية
77	الفرع الأول: قيود الإجراء الضبطي في ظل الظروف الإستثنائية
77	أولا: تزامن الإجراء الضبطي مع الظروف الإستثنائية
78	ثانيا: ضرورة الإجراء الضبطي ولزومه
79	ثالثا: ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الإستثنائية

79	الفرع الثاني: أساس مسؤولية الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية
80	أولاً: مساءلة هيئات الضبط الإداري في الإدارة المحلية على أساس الخطأ في الظروف الإستثنائية
83	ثانياً: مساءلة الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الإستثنائية
90	الخاتمة
93	قائمة المراجع
105	الملاحق
111	فهرس المحتويات
	الملخص