

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



عنوان المذكرة

الضبط الإداري المحلي

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون  
تخصص: قانون عام داخلي

إشراف:

د. سليمان السعيد

إعداد الطالبين:

- بولعشب عبد المالك  
- خالفة حسان

لجنة المناقشة:

اللقب والإسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
ناصرى نبيل	أستاذ مساعد أ	جيجل	رئيسا
سليمانى السعيد	أستاذة محاضرة ب	جيجل	مشرفا ومقررا
مزهود حنان	أستاذة مساعدة أ	جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شكر و عرفان

بعد بسم الله الرحمن الرحيم و الصلاة و السلام على أشرف المرسلين، أما بعد  
لا يسعنا في البداية إلى أن نتقدم بعظيم الشكر إلى المولى عز و جل الذي وفقنا في  
عملنا هذا، و نسأله تبارك و تعالى أن يكون علما نافعا لوجهه الكريم.

نتقدم أيضا بالامتنان و التقدير للأستاذ الفاضل

**" سليمان السعيد "**

المشرف على هذه المذكرة، لما قدمه لنا من نصائح و توجيهات قيمة كذلك نتقدم  
بخالص الشكر إلى لجنة المناقشة .

علاوة على هذا فإننا نشكر كل من وقف إلى جانبنا من قريب أو من بعيد و أعاننا  
على إنجاز هذا البحث، راجين من العزيز الغفور أن يجزيهم خير الجزاء.

## قائمة المختصرات

أولا : باللغة العربية

ق ع: قانون العقوبات

ج ر ج ج د ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ط: الطبعة

ج: الجزء

ص: الصفحة

د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية

ثانيا: باللغة الفرنسية:

C. e : conseil d État

P: page

# مقدمة

تعتبر نظرية الضبط الإداري من أقدم نظريات القانون الإداري وأهمها تبعاً 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 وقسراً على المخاطبين بها.

وتطور هذه الوظيفة مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً 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 الخلط لفترات مختلفة من تاريخ الدولة انطلاقاً من نظام المدينة اليونانية أين عرف لفظ الضبط على اعتبار أنه مرادف لدستور الدولة، ثم مرادفاً لإدارة الدولة والحكومة فيما بعد<sup>1</sup>.

غير أنه مع بداية التاريخ المعاصر وظهور الفكر الديمقراطي، انفصلت فكرة الضبط عن الحكم، وطرأت تغيرات جوهرية على هذه الفكرة تبعاً للتغيرات التي أصابت فكرة الدولة والحكم، أين أصبحت حقوق الإنسان وحرياته العامة هي الأساس الذي يرتكز عليه النظام السياسي والقانوني لأي دولة، ومن ثم أصبحت الدولة الحديثة تسعى من خلال قوانينها إلى فرض احترام الحقوق والحرريات العامة للأفراد، وضمان حرية ممارسة هذه الحقوق والحرريات. وفي ظل هذه الأفكار الجديدة، وضعت حدود وضوابط على ممارسة سلطة الضبط سواء كان في الظروف العادية أو الإستثنائية، وذلك منعا لتعسف هيئات الضبط، وحماية للحقوق والحرريات الأساسية، بحيث يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحريات بأساليب متفاوتة لا تؤدي إلى إهدارها في سبيل تحقيق مصلحة عامة أو حماية النظام العام.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2008، ص77.

وترتبط 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، والواقع يبين أن تحقيق الأمن لا يتأتى إلا بمنع الأفراد من ممارسة بعض الحريات التي قد تنطوي على تصرفات من شأنها الإخلال بالنظام العام، تطبيقا للمبدأ العام القائل: "حرية الفرد تنتهي عند بداية حرية الآخرين"، 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 قانونا.

في مقابل ذلك سلطات الضبط الإداري ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، ففي حالة إساءة استخدامها للوسائل التي صرح بها القانون تكون قد أخلت بأمن المواطنين 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 ضبطية 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<sup>2</sup>.

ومن هنا لا يخفى على ذي بصيرة أهمية موضوع الضبط الإداري المحلي 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 قسراً - 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.

<sup>2</sup> - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص ص 262-263.



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

فنتمثل 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 المحلي.

في حين تعود الأسباب الموضوعية لمدى أهمية موضوع الضبط الإداري المحلي 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 المحلي 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 المحلي، والذي بدوره يشتمل على مبحثين. الأول يتناول ماهية الضبط الإداري المحلي. في حين يتناول الثاني سلطات ووسائل الضبط الإداري المحلي، أما الفصل الثاني فينتظر إلى حدود سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي، حيث تم تقسيمه إلى مبحثين الأول يتناول حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية، والمبحث الثاني يعالج حدود سلطات الضبط الإداري المحلي 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 مواضيعي بشكل جيد في وقت محدود.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لنظرية الضبط

الإداري المحلي

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 السلوكات الحضارية<sup>1</sup>، 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 العام<sup>1</sup>.

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).

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص479.

<sup>1</sup> - نواف كنعان، مرجع سابق، ص264.

## المبحث الأول

### ماهية الضبط الإداري المحلي

إن فكرة الضبط الإداري فكرة قديمة مرتبطة بوجود الدولة، بحيث لا يمكن لأي دولة أن تستغني عن وظيفة الضبط الإداري على اختلاف نظامها السياسي 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 المحلي

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

### الفرع الأول

#### تعريف الضبط الإداري المحلي

سنتناول في هذا الفرع بالأساس تعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحاً.

**أولاً: التعريف اللغوي للضبط الإداري.**

الضبط هو الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل وتصحيحه، ويشمل بهذا المعنى جميع جوانب الحياة الاجتماعية والعلمية والقانونية، كما يعني أيضاً العودة بالأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها، وذلك بعد خلل أو اضطراب أصابها منحرفاً بها عن حكم هذا القانون<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 78.

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 بشأنها<sup>1</sup>.

### ثانيا: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري المحلي.

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

### 1: التعريف التشريعي للضبط الإداري المحلي.

المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا معينا للضبط الإداري، بحيث اقتصر على ذكر أهداف وعناصر النظام العام، إذ خول دستور 1996<sup>2</sup> لرئيس الجمهورية ممارسة نظام الضبط والحفاظ على أسس الدولة وسلامتها باللجوء إلى كافة التدابير والوسائل الكفيلة بإبعاد أي تهديد أو خطر من شأنه ضرب الإستقرار الوطني، كما حمل قانون الولاية رقم 12-07<sup>3</sup> الوالي مسؤولية الحفاظ على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، كما أن القانون 11-10<sup>4</sup> المتضمن قانون البلدية خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من

<sup>1</sup> - سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر العاصمة، الدفعة 17، 2008-2009، ص 12.

<sup>2</sup> - 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 8 ديسمبر 1996، معدل 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 رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

<sup>3</sup> - قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

<sup>4</sup> - قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

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 المحلي .

لقد أعطى الفقه عدة تعريفات للضبط الإداري، فقد عرفه الفقيه جون ريفيرو بأنه: "مجموعة التدخلات التي تقوم بها الإدارة بهدف فرض حرية نشاط الأفراد للإنضباط المطلوب للعيش في المجتمع في إطار محدد من المشرع"<sup>1</sup>.

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"<sup>2</sup>.

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"<sup>3</sup>.

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 وإجراءات بهدف حماية النظام العام.

<sup>1</sup> طاهري حسين، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص71.

<sup>2</sup> حمدي لقبيلات، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص215.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص215.

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 المحلي

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

#### أولاً: الصفة الانفرادية.

في جميع الأحوال فإن الضبط الإداري المحلي هو إجراء تقوم به الإدارة المحلية بمفردها دون حاجة إلى توافق إرادتها بإرادة الأفراد، بحيث أنه من صميم اختصاصها إصدار أوامر أو قرارات إدارية سواء أكانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية، والتي تهدف من خلالها إلى المحافظة على النظام العام<sup>1</sup>، 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 المحلي 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 المحلي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - شيرين شريفي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، تحت إشراف الأستاذ الدكتور مولود ديدان، القانون الإداري (سلسلة مباحث في القانون)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص17.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص482.



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

### ثالثا: 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 نشاطا فرديا معينا 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 وجودها<sup>1</sup>. ومثال ذلك عدم منح رخصة لتنظيم مظاهرة، أو سحب رخصة السياقة.

### الفرع الثالث

#### أهداف الضبط الإداري المحلي

يمكن استخلاص أهم هدف للضبط الإداري من خلال التعاريف السابقة 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 المادي<sup>2</sup>.

- **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

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص482.

<sup>2</sup> - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص225.

التقليدية المتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة، والسكنية العامة. بل لا بد 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 حديثة<sup>1</sup>.  
أولاً: الأهداف التقليدية للضبط الإداري المحلي.

### 1- الأمن العام:

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

وعليه فإنه يتوجب على هيئات الضبط الإداري منع الحوادث التي تهدد الأمن العام أياً كان مصدر هذه الحوادث<sup>2</sup>، إما الإنسان (مثل ارتكاب الجرائم... إلخ) أو الحيوان (الحيوانات المتشردة أو المفترسة) أو الأشياء (مثل انهيار المباني) أو الطبيعية (كالزلازل والفيضانات... إلخ)<sup>3</sup>.

### 2- الصحة العامة:

يقصد بالصحة العامة حماية صحة الأفراد من أي خطر من شأنه أن يضر بها، سواء كانت أمراضاً 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 .

<sup>1</sup> - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 226.

<sup>2</sup> - محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 262.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 263.

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 الأفراد<sup>1</sup>.

وكمثال لما سبق في مجال المحافظة على الصحة العامة، نجد قرار والي ولاية جيجل رقم 2671، المؤرخ في 02-10-2016، 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 العامة<sup>2</sup>.

وكذا قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز رقم 115، المؤرخ في 18 أفريل 2017، 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.

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 السلوكات ومن ذلك منع استعمال أبواق السيارات ليلا على سبيل المثال... إلخ.

<sup>1</sup> - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، صص 38-39 .

<sup>2</sup> - (أنظر الملحق رقم 01).

ومما ينبغي ملاحظته، أن حفظ النظام العام، ومنع الاضطرابات لم يعد محصوراً في تلك العناصر التقليدية، فقد أدى تطور ظروف المجتمعات الحديثة وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته<sup>1</sup> - كما أسلفنا - إلى الكشف عن عدم كفاية العناصر التقليدية للنظام العام، وأن هناك عناصر جديدة يشملها قد أدخلت عليه.

ثانياً: الأهداف الحديثة للضبط الإداري المحلي.

### 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 لاحقاً 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 الأخلاقية<sup>2</sup>.

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 إخلالاً 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 العادية<sup>3</sup>.

وعلى هذا الأساس يبقى خارجاً عن نطاق الضبط الإداري حماية بعض المبادئ الأساسية والاتجاهات المذهبية التي ليست لها صلة بالقيم الأساسية للمجتمع، ولا ينفى التقاعس في حمايتها إلى هدم كيان ووجود الجماعة، فإذا ما حدث هذا فإنه يعد انحرافاً في استخدام سلطات الضبط الإداري.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 158.

<sup>2</sup> - نواف كنعان، مرجع سابق، ص ص 286-287 .

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 288.

وعليه فإن النظام العام الذي تتولى سلطات الضبط صيانتة 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 العام<sup>1</sup>.

## 2- حماية النظام العام الجمالي:

من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، حماية النظام العام الجمالي أو الرونقي 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 الرونق العام إلا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة<sup>2</sup>، 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 الإداري<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للتوظيف العامة، نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 503.

<sup>2</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 206.

<sup>3</sup> - 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 10-11 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 05-10-2016 الذي يتضمن تعيين المواقع ذات الأولوية في إطار أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية للمطابقة و/ أو الإتمام<sup>1</sup>.

### 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 يقره الدستور في الدولة، والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة<sup>2</sup>، 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 الاستثنائية<sup>3</sup> وقد تناول المشرع الجزائري هذه التدابير في المواد من 91 إلى 96 من دستور 1989، وفي المواد من 91 إلى 96 من دستور 1996.

<sup>1</sup> - (أنظر الملحق رقم 02).

<sup>2</sup> - 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.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 23.

## 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 تدخل الدولة لتنظيم الموضوعات والعلاقات الاقتصادية، وبذلك برز ما يعرف بالقانون الاقتصادي، فأصبحت الدولة تتولى تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وتبعاً لهذا التطور بدأت فكرة النظام العام الاقتصادي تظهر إلى الوجود، وتتمثل هذه الفكرة بالأساس في تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية، وتدابير الاقتصاد الخاص بالأزمات، وتدابير التموين، وحماية بعض المرافق الاقتصادية، وحماية الأموال وإشباع الحاجيات الضرورية والملحة، وتوفير المواد الغذائية الضرورية، لأنه في حالة عدم إشباع حاجيات الأفراد فإن ذلك يشكل مصدراً 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 العامة<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

## أنواع الضبط الإداري المحلي 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.

<sup>1</sup> - مسعود رحيش، مرجع سابق، ص 23.

## الفرع الأول

## أنواع الضبط الإداري المحلي

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

## أولاً: 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، السكنية 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 سكنية المواطنين وراحتهم وطمأنينتهم، والوقاية أيضاً من كل مساس بالصحة العامة، هذه هي المحاور الثلاث التي تعمل وفقها سلطات الضبط الإداري<sup>1</sup>.

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 وسكنية عامة"<sup>2</sup>.

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 وسكنية عامة.

<sup>1</sup> - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 09.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 485.



## ثانياً: 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 أغراضاً تختلف عن الأغراض التقليدية المعروفة للضبط الإداري العام<sup>1</sup>.

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.

إذن فالضبط الإداري الخاص هو مجموعة من الإختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية التي تمارسها في نشاط أو مجال معين ومحدد من أنواع نشاطات الأفراد، وذلك إما يخص مكاناً بذاته أو نشاطاً 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

<sup>1</sup> - رضوان سكوح، مرجع سابق، ص 9-10.

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 لفي الضبط القضائي هو ما استقرت عليه مختلف التشريعات المقارنة<sup>1</sup>.

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 النقاط<sup>2</sup>.

### أولاً: من حيث طبيعتها القانونية.

يتسم الضبط الإداري بالطابع الوقائي في حين يتسم الضبط القضائي بالطابع الردعي ومعنى ذلك أن السلطة الإدارية تمارس نشاطا وقائياً موضوعه منع الإخلال بالنظام العام

<sup>1</sup>- نواف كنعان، مرجع سابق، ص 268.

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

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 فالبحت 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 العام<sup>1</sup>.

### 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 القضائية<sup>2</sup>.

### 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

<sup>1</sup> نواف كنعان، مرجع سابق، ص ص 280-281.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 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 معين<sup>1</sup>.

#### رابعاً: 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 أخرى<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - نواف كنعان، مرجع سابق، ص ص 273-274.

<sup>2</sup> - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص ص 38-39.

وللضبط الإداري آثار إيجابية على الضبط القضائي، تزيد فعاليتها بازدياد نشاط الضبط الإداري، فتقل 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 يجب استخدام أسلوبين مكملين لبعضهما البعض، وهما منع وقوع هذا الإخلال ومعاقبة الجاني بعد ارتكابه واقعة الإخلال بالنظام العام عن طرق الردع<sup>1</sup>.

### 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 الحد<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 118.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 480.

تنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد وحقوقهم بالطريقة المحددة في التشريع<sup>1</sup>.

غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات وتدابير مستقلة تتضمن قيودا على حقوق وحريات الأفراد بواسطة لوائح الضبط التي تصدرها<sup>2</sup>.

### 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"<sup>3</sup>. ويعرفه الدكتور عمار بوضياف بأنه: "كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة"<sup>4</sup>.

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 المحلي 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 الإداري<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 117.

<sup>2</sup> - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 418.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 218.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 414.

<sup>5</sup> - المرجع نفسه، ص 481.

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

ثانياً: أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري المحلي 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 إيجابي<sup>1</sup>.

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

- الضبط الإداري نشاط ذو طبيعة خاصة، يركز 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 متحفظين لذلك<sup>2</sup>.

- 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 العام<sup>3</sup>.

- أيضاً 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 دائماً سلطة عامة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي على المستوى المحلي. والأمر مخالف لذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن

<sup>1</sup> - عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، جامعة بغداد، العراق، 1975، ص 46.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 481.

<sup>3</sup> - عامر أحمد المختار، مرجع سابق، ص 46.

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 الخاص<sup>1</sup>.

- 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.

### 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 والإشراف، 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 والتحكيم<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 481.

<sup>2</sup> - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، ص 33.



## المبحث الثاني

### سلطات الضبط الإداري المحلي ووسائله

حتى يتحقق الغرض من إجراءات الضبط الإداري والمتمثل في حفظ النظام العام وصيانته، 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 المحلي

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 خاص<sup>1</sup>.

ولما كان موضوع دراستنا يتمحور حول الضبط الإداري المحلي، فسنتطرق 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 محلي

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال ذمتها المالية<sup>2</sup>. فهي النقطة الأولى، أو بالأحرى الفضاء الأول الذي يحتك فيه المواطن بالدولة أو

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص22.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 116 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

هي نافذته الأولى على الدولة، وهي أيضا المجال الأول الذي يعبر فيه المواطن عن مواظنته وبطالاب 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 يحكمه<sup>1</sup>.

### أولا: 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 سنا<sup>2</sup>.

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 مايلي:
- تقديم الاستقالة كتابية في اجتماع للمجلس الشعبي البلدي بدعوى من الرئيس.
- تثبيت الاستقالة بموجب مداولة من المجلس.
- إصاق المداولة بمقر البلدية للإعلام.
- إرسالها إلى والي الولاية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> انظر المادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> انظر المادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> انظر المادة 73 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

ب- **التخلي عن المنصب:** يعتبر متخليا عن المنصب الرئيس الذي يغيب عن منصبه لمدة 40 يوما دون اجتماع المجلس الشعبي البلدي في جلسة استثنائية، أو في حالة الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر<sup>1</sup>.

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، فإن 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 للقانون 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"<sup>2</sup>.

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.

<sup>1</sup> - انظر المادة 74 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - انظر المادة 88 من القانون رقم 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 ضبطية 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 المتفجرة 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 ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية<sup>1</sup>.
- ومن تم 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 العمراني<sup>2</sup>.
- وقد خول قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الاستعانة بالشرطة التابعة لإختصاص البلدية بغرض أداء مهامه<sup>3</sup>، بحيث نصت المادة 93 منه على: "يعتمد

<sup>1</sup> انظر المادة 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> حسني فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 203.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 493.

رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم"<sup>1</sup>.

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"<sup>2</sup>.

### ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط بموجب القوانين الأخرى

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من السلطات في مجال حماية سلامة الأشخاص نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 81-267<sup>3</sup> 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 والبنائيات والعمارات المهتدة 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:

<sup>1</sup> - انظر المادة 93 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - انظر المادة 26 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> - 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.

- 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 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 البلدية<sup>1</sup>.
- 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 بمهامه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 2 من المرسوم رقم 81-267.

<sup>2</sup> - انظر المواد 14-16-17 من المرسوم رقم 81-267.

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 12-111<sup>1</sup>.

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

وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 13-140 المؤرخ في 10 أبريل 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"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 5 فقرة 1 من 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.

<sup>2</sup> - انظر المواد 5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 13-140، المؤرخ في 10 أبريل 2013، المحدد لشروط ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة، الجريدة الرسمية العدد 12، المؤرخة في 23 أبريل 2013.

وفي مجال حماية البيئة لرئيس المجلس البلدي مجموعة من الصلاحيات فوجد القانون رقم 05-12<sup>1</sup> 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 12-12-2001<sup>2</sup>، نجد أنه ينص على ضرورة وضع مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية يشمل كامل تراب البلدية، ويقتضي هذا المخطط أن تقوم مصالح البلدية تحت سلطة وتوجيهات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتكفل بالنفايات الصلبة المضرة والعمل على التخلص منها.

وفي مجال محاربة التلوث لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 91-176<sup>3</sup> 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.

<sup>1</sup> قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 60 مؤرخة في 04 سبتمبر 2005.

<sup>2</sup> قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12-12-2005، المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها، الجريدة الرسمية عدد 60، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

<sup>3</sup> مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 مايو 1991، المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 26، مؤرخة في 01 جوان 1991.



وفي نفس الإطار أعطى المرسوم التنفيذي رقم 06-198<sup>1</sup> لرئيس البلدية سلطة تسليم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة من الدرجة الثالثة<sup>2</sup>، بحيث أن تسليم مثل هذه الرخص يخضع لمبدأ خطورة هذه المؤسسة وأهميتها.

وفي مجال حماية الغطاء النباتي والمحافظة عليه، خول القانون 84-12<sup>3</sup>، 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.

## الفرع الثاني

### الوالي كهيئة ضبط إداري محلي

يعتبر الوالي حسب المادة 110 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية ممثل في الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة<sup>4</sup>، حيث عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرخ في 31 ماي 2006 محدد للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة.

<sup>2</sup> يعنى بالمنشآت المصنفة جميع الهياكل التي تمارس أنشطة من شأنها التأثير على البيئة.

<sup>3</sup> قانون رقم 84-12 مؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 جوان 1984.

<sup>4</sup> انظر المادة 110 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

90-230<sup>1</sup>، 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 أبريل 1990 وصولاً إلى القانون رقم 12-07، إلى طريقة تعيين الوالي ولا إلى الشروط المطلوبة للاتحاق بهذا المنصب.

وهذا يعود على الأرجح لكون منصب الوالي من المناصب الحساسة في الدولة ولهذا يختص رئيس الجمهورية بسلطة تعيين الولاية 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 للدولة.

**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 التعيين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 الوالي<sup>1</sup>.

- استدعاء الوالي لمهام أخرى سواء داخل الوطن أو خارجه.

**ثانياً: الوالي كهيئة ضبط إداري محلي بموجب قانون الولاية.**

يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية، وبحكم مكانته وموقعه، ولما كان ممثلاً للدولة ومفوضاً للحكومة، وممثلاً مباشراً لجميع الوزراء، فهو يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام على مستوى ولايته<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مثال ذلك الوضع القانوني لمدينة الجزائر بعد صدور الأمر 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، بحيث تم من خلاله إلغاء منصب والي الولاية، وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ وتعيين ولاية منتدبين.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 187.

ويستمد الوالي سلطاته من قانون الولاية 07-12، إذ تنص المادة 114 منه على ما يلي: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"<sup>1</sup> وهو ما يقابله في القانون القديم 09-90 المتعلق بالولاية، من خلال نص المادة 96 منه على أن الوالي هو المسؤول عن المحافظة على النظام العام على مستوى ولايته باعتباره ممثلاً للدولة فيها.

ولتحقيق ذلك سخر القانون للوالي ووضع تحت تصرفه مصالح الأمن لغرض الأمن وتحقيق السلامة والسكينة العامة وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم<sup>2</sup>، وهو ما ذهبت إليه المادة 118 من القانون 07-12.

وقد منح قانون الولاية للوالي سلطة توفير كل تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، وتنفيذها وذلك خدمة للنظام العام بمختلف عناصره<sup>3</sup>.

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 طبقا للتشريع المعمول به"<sup>4</sup>، 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.

<sup>1</sup> انظر المادة 114 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup> انظر المادة 118 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 494.

<sup>4</sup> انظر المادة 119 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

ومن ذلك نجد نص المادة 116 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية: "يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير"<sup>1</sup>.

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 العامة بانتظام، وذلك باتخاذ كافة الإجراءات الأمنية الوقائية والمناسبة، التي من شأنها الحفاظ على النظام العام بمكوناته وأركانه الأساسية، الأمن العام والصحة العمومية والسكينة العامة<sup>2</sup>.

**ثالثاً: 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 عرفتها المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 91-196<sup>3</sup>، على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار

<sup>1</sup> انظر المادة 116 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup> انظر المادة 113 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup> مرسوم رئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار في الجزائر ابتداء من 05 جوان 1991، الجريدة الرسمية عدد 29 سنة 1991.

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.

#### ب- حالة الطوارئ:

نص عليها الدستور، وربطها بالإضافة إلى حالة الحصار بحالة الضرورة الملحة، وقد أعلنت حالة الطوارئ في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44<sup>1</sup>، 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 المحلي<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> 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.

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

## أ- حلول الوالي محل السلطات البلدية كاملة:

نصت المادة 100 من قانون البلدية 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 المدنية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 100 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

### ب- حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمكن للوالي وبعد إعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع عن أداء مهامه أن يتخذ كافة الإجراءات اللازمة للقيام بهذا العمل تلقائياً بمجرد انتهاء الآجال المحددة بموجب الإعدار، وهو ما ورد بنص المادة 101 من قانون البلدية<sup>1</sup>.

### ج- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:

وفقاً لنص المادة 102 من قانون البلدية فإنه في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقاً للشروط المحددة في المادة 186 من قانون البلدية<sup>2</sup>.

### 3- الوالي كهيئة ضبط إداري محلي بموجب القوانين والمراسيم والتنظيمات:

يستمد الوالي سلطاته كهيئة ضبط من مجموعة من القوانين والمراسيم فباعتباره منسق مصالح الأمن بالولاية، فقد خوله المرسوم رقم 83-373<sup>3</sup> سلطة حماية الأشخاص 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.
- المحافظة على الأملاك العمومية.
- احترام قواعد النظافة العمومية والأمن.

<sup>1</sup>- انظر المادة 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>- انظر المادة 102 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup>- 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.



ففي إطار حماية الممتلكات العامة، ويهدف حماية الأوعية العقارية على مستوى إقليم الولاية، منحه القانون 90-29<sup>1</sup>، 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 08-15<sup>2</sup>، لاسيما المادة 73 منه سلطة إصدار أوامر بتوقيف الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق الأملاك الوطنية العمومية، أو فوق ملكية خاصة لم تخصص لهذا الغرض.

كما نجد سلطات ضبطية للوالي في مجال تنظيم التجمعات 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 83-373<sup>3</sup> المحدد لصلاحيات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، وكذا القانون 91-19<sup>4</sup>. 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 رفض ما يلي:

<sup>1</sup> - قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - قانون رقم 08-15، مؤرخ في 20-07-2008، المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية، عدد 44، سنة 2008.

<sup>3</sup> - 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.

<sup>4</sup> - قانون رقم 91-19، مؤرخ في 02 ديسمبر 1991 معدل والمتمم للقانون 89-29، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 62، المؤرخة في 4 ديسمبر 1991.

- صفة المنظمين وأسماؤهم، 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 12-111<sup>1</sup>، 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 نظرا لأهميتها، وفي هذا الصدد أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 85-05<sup>2</sup>، حيث عرف الصحة العامة بأنها مجموع التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها.

<sup>1</sup> - 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.

<sup>2</sup> - 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.

وتتجلى سلطات الوالي في ميدان المحافظة على الصحة العمومية، من خلال اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية بهدف محاربة الأوبئة والحد من انتشارها وإزالة أسبابها<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

### وسائل الضبط الإداري المحلي

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 تسخيرة رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز المؤرخة في 13 ماي 2018 تحت رقم 1386 الموجهة لقائد الفرقة الإقليمية للدرك الوطني بذات البلدية من

<sup>1</sup> - سليمان السعيد، محاضرات في الضبط الإداري، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، السنة الجامعية

2013-2014، منشورة على موقع جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل: <http://www.univ-jijel.dz>

أجل تنفيذ بعض القرارات الضبطية<sup>1</sup>، كما أن شرطة العمران التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني وسيلة للحفاظ على النظام العام في مجال التعمير والبناء، ويكون عملها وفقاً لآليات قانونية سارية المفعول<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني

### الوسائل القانونية

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

أولاً: لوائح الضبط.

هي عبارة عن مراسيم تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة، تهدف إلى تنظيم النشاط الفردي، وبعض الحريات الفردية، وتتضمن أوامر ونواه وعقوبات تتخذ ضد المخالفين لأحكامها<sup>3</sup>. 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 الإداري<sup>4</sup>.

ومن أهم أشكال لوائح الضبط نجد:

<sup>1</sup> - (أنظر الملحق رقم 03).

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 278.

<sup>3</sup> - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص 236.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 242.

## 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 دستورياً<sup>1</sup>، ويتسنى من هذا الحظر المطلق، أي أن بعض الأنشطة يمكن أن تحظر بشكل مطلق، وذلك يعود لأسباب أمنية وإستراتيجية، 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 مباشر<sup>2</sup>، 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 بالنسبة لمجال العمران لرئيس البلدية السلطة التقديرية في قبول منح رخصة البناء من عدمه 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

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 215.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 215.

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 الاجتماع<sup>1</sup>.

#### 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 المدن<sup>2</sup>.

#### 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:

والمقتضى 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 معين<sup>3</sup>، كالأمر بهدم منزل آيل إلى السقوط، أو الأمر بإخلاء أمكنة معينة.

#### 2- قرارات فردية في شكل نواهي:

والمقتضى هذه الصورة من صور القرارات الإدارية الفردية، تلجأ سلطة الضبط الإداري المحلي في سبيل تحقيق أهدافها إلى توجيه بعض التنبيهات والنواهي إلى مواطن أو

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

<sup>2</sup> هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 245.

<sup>3</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 402.

مجموعة من المواطنين معينين بدواتهم، 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 لحريات 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 القضاء<sup>1</sup>. 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 جسامة 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 - وإن لم يوجد أي نص قانوني صريح يبيح هذه الوسيلة<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> - 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 وحرىات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم وحرىاتهم 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 الحرىات الفردية حماية للنظام العام، فإن الضبط التشريعي تمارسه السلطة التشريعية عن طريق القوانين التي تنظم ممارسة الحرىات 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  
المحلي

لوظيفة الضبط الإداري علاقة وثيقة بالحريات العامة، إذ أن هذه الأخيرة غير مطلقة ومقيدة بحدود، أبرزها على الإطلاق تلك التي تفرضها مقتضات الضبط الإداري، ولما كان الضبط الإداري من بين الوظائف الضرورية للإدارة، فإن نشاط الإدارة عادة ما يمس بالحقوق والحريات العامّة للأفراد، نظرا لما تملكه من أساليب في ممارستها لهذا النشاط بحيث بإمكانها إلزام الأفراد أو إرضائهم<sup>1</sup>، 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 والحريات العامة، ومن تم يجب 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.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 345.

## المبحث الأول

## حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية

من أهم الآثار الناجمة عن ممارسة الإدارة المحلية لوظيفة الضبط الإداري تقييد الحريات العامة في مختلف المجالات، 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 الاستثنائية<sup>1</sup>.

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 القضاء<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 249.

<sup>2</sup> - عمار عابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 04، الجزائر، 1987، ص 99.

## المطلب الأول

## تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي 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 الحرّيات 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 بسبب<sup>1</sup>، 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 المحلي في الظروف العادية تتطلّب دراسة تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، إضافة إلى تقييد سلطات الضبط الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف، أي تقييدها بالنظام العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 348.

<sup>2</sup> - 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 أنها 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 وحياتهم.

## أولاً: مضمون مبدأ المشروعية

يرتبط مبدأ المشروعية بحدود سلطة الإدارة، وخضوعها للقانون، كما هو الشأن بالنسبة للأفراد، وفي ذلك ضمانات أساسية لحقوق الأفراد وحياتهم، 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 إطاره<sup>1</sup>.

## 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 المحكوم<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص9.

<sup>2</sup> - 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 ثم يعتبر مبدأ المشروعية صمام أمان بالنسبة للحقوق والحريات العامة وهو الحصن الذي يكفل حمايتها من كل اعتداء من تعسف الإدارة<sup>1</sup>.

## 2- مصادر مبدأ المشروعية:

لما كان مبدأ المشروعية مرتبطاً مباشرة بخضوع الدولة أو الإدارة للقانون، فإنه مرتبط تبعاً 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، وتدرج في الترتيب بحيث تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني، تليها المعاهدات الدولية، فالقوانين وتتنزل التنظيمات واللوائح الترتيب الهرمي للقواعد القانونية<sup>2</sup>.

### 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.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 09.

<sup>2</sup> - 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 مشروعاً، وهذه الشروط تتمثل في:

01 - ضرورة اللجوء إلى الإجراء الضبطي: عملاً 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 وحرية 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، خلافاً لذلك فإن أي إجراء يعد خرقاً 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»<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> - أنظر المادة 140 من الدستور الجزائري.



النظام العام لعناصره المعروفة، فإن أي هدف تحققه هذه الإجراءات خارج هذا الإطار يعتبر ذلك انحرافا بالسلطة<sup>1</sup>.

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 لدرء الأخطار التي تهدد استقرار النظام العام<sup>2</sup>.

- الملاءمة: إذ يشترط أن يكون الإجراء الضبطي معقولا وملائما للمحافظة على النظام العام مع ترك المجال - بالقدر الممكن - لممارسة الحريات التي يقرها التشريع<sup>3</sup>.

- الضرورة: بحيث يجب أن تكون إجراءات وتدابير الضبط الإداري ضرورية ولازمة للمحافظة على النظام العام<sup>4</sup>.

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

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص76.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، ص43.

<sup>3</sup> - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص50.

<sup>4</sup> - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص42.

ممارستهم لسلطاتهم الضبطية الخروج عن الهدف الأصيل لهذه السلطات، والمتمثل في الحافظة على النظام العام، وإلا كان الإجراء المتخذ مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة ويكون هذا الانحراف على صورتين<sup>1</sup>:

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 لها<sup>2</sup>.

### 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 القرار<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 40.

<sup>2</sup> - نواف كعنان، مرجع سابق، ص 203.

<sup>3</sup> - 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 القضاء<sup>1</sup>.

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

ويمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات 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 سواء<sup>2</sup>.

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

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

<sup>2</sup> - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص126.

الهدف الذي حدده القانون لها والمتمثل في المحافظة على النظام العام وهذا ما يعرف بعيب الانحراف بالسلطة<sup>1</sup>.

### 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 العامة<sup>2</sup>.

### 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:

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

<sup>2</sup> - 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 السلطة<sup>1</sup>.

## 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 بالسلطة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - «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.

<sup>2</sup> - 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 لمعالجتها<sup>1</sup>.

### 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 الإداري<sup>2</sup>، 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 على طلب الخصوم، أو

<sup>1</sup> - دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010، ص 89.

<sup>2</sup> -فايزة حروفي، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، الجزائر، 2004، ص 35.

من تلقاء نفسه أن يأمر شفاهة أو كتابة بأي إجراء من إجراءات التحقيق التي يسمح بها القانون»<sup>1</sup>.

## 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 يبرره<sup>2</sup> 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 التجمع<sup>3</sup>.

ويجب أن يتوفر شرطان أساسيان في عنصر السبب هما:

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

<sup>2</sup> - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص12.

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

### 1- أن يكون السبب قائماً وموجوداً عند إصدار القرار:

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

### 2- 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 القانونية<sup>1</sup>.

### 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 أنّ هذه الأسباب غير موجودة، فيكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»<sup>2</sup>، ويعتبر سبب القرار الإداري عموماً أنه حالة واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار الإداري، وفي مجال الضبط الإداري يكون سبب الإجراء

<sup>1</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 200.

<sup>2</sup> - مصلح ممدوح الصرارية، القانون الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2012، ص 303.



الضبطي هو الحالة الواقعية التي تهدد بالإخلال بالنظام العام، فإذا وجدت هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً، وإذا تخلفت كان القرار الضبطي غير مشروع لانعدام السبب<sup>1</sup> فغياب الوقائع أو زوالها لا يعطي للإدارة أحقية إصدار القرار أو الاستمرار فيه<sup>2</sup>.

## 2- الرقابة على التكيف 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 التكيف القانوني الذي أسقطته السلطة الإدارية المختصة على الوقائع، فإذا كان هذا التكيف سليماً من الناحية القانونية كان القرار الضبطي صحيحاً، وفي حالة العكس فإنّ القرار يكون معيباً بغياب انعدام السبب<sup>3</sup>، ويلجأ القاضي الإداري إلى البحث في التكيف القانوني للوقائع عندما يعطي القانون وصفاً معيناً للواقعة التي يجب أن تستند الإدارة عند إصدار قرارها<sup>4</sup>، وبذلك

<sup>1</sup> - حمدي لقيبات، مرجع سابق، ص 255.

<sup>2</sup> - مثال ذلك «القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11 جويلية 1984 بشأن قضية يخاصم من خلالها أحد المواطنين قرار إداري، وتتخصّ حيثيات القضية في كون المواطن المذكور شاغلاً لفيلا واقعة بئر مراد رابيس، قرّر بناء حائط لساحة مسكنه، حيث حصل على قرار من رئيس بلدية بئر مراد رابيس يتضمن رخصة بناء الحائط بتاريخ 16 جانفي 1979، إلا أنّ رئيس دائرة بئر مراد رابيس، أصدر قراراً يوقف الأشغال بتاريخ 29 ماي 1979 بدعوى أن 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 باحترام مقتضيات خاصة، ومن تمّ فإنّ قرار رئيس = = دائرة بئر مراد رابيس مشوب بخطأ واضح، وما دام كذلك فإنه مستوجب للإبطال، وبناءً على ما سبق صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار المذكور في 11 جويلية 1984.»

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

<sup>3</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر، 2001، ص 236.

<sup>4</sup> - مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص 305.

فالقاضي يراقب - كقاعدة عامة - قرارات الضبط الإداري من حيث استنادها لوقائع تصلح لتبريرها أنها مخلة بالنظام العام أو تشكل تهديدا له، فإذا توفرت في الواقع هذه المواصفات فإنه للقاضي أن يعتبرها كافية لتبرير مشروعية القرار 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 محمية<sup>1</sup>.

- 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 أي مادمت 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 بمحاداة 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 بموجبه القرار الصادر عن والي ولاية الجزائر لانعدام الأسباب<sup>2</sup>.

### 3- 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

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

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

وحساسية الوقائع المسببة للعمل الضبطي محل الطعن، ومدى توافقها مع الإجراء المتخذ وملاءمتها له، وهذه الرقابة تبقى في إطار رقابة المشروعية<sup>1</sup>، 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 الشخصية<sup>2</sup>.

### ثالثا: عبء إثبات السبب

انطلاقاً من المبدأ العام، القائم بأن البيئة 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 شكلاً 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 واحد<sup>3</sup>.

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.

<sup>1</sup> - عصام الدبس، مرجع سابق، ص 362.

<sup>2</sup> - مؤذن مأمون، مرجع سابق، ص 110.

<sup>3</sup> - محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص ص 219 - 220.

### 1- 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 مفروضا بقوة القانون، فإن كان منصوص عليه قانونا وتخلفت الإدارة عن تبيانه عند إصدار القرار فإن هذا وحده كفيل بإلغاء القرار محل الطعن لوجود عيب في شكل القرار بعيدا عن الطعن المتمثل في عيب السبب<sup>1</sup>.

### 2- حالة عدم ذكر أسباب القرار:

يكون عبء إثبات السبب ثقيلًا على الطاعن في حالة عدم ذكر الإدارة للأسماء التي دفعتها لإصدار القرار، فقد تصدر قرارا 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 استنادا إلى أسباب صحيحة، فغن على المدعي إثبات عكس ذلك، وهو ما يجد صعوبة كبيرة، لاسيما وأنه لا يملك الوثائق والسندات التي تحوزها الإدارة<sup>2</sup>، 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

<sup>1</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 218.

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

التوازن بين ممارسة الأفراد لحياتهم ومتطلبات الحفاظ على النظام العام، وذلك من خلال مجموعة من الشروط يجب توافرها في أي إجراء ضبتي تتخذه الإدارة، وتخضع الإجراءات الضبئية إلى رقابة القضاء الإداري من عدة زوايا نتناولها تباعاً<sup>1</sup>.

### أولاً: أن يكون الإجراء الضبئي ضرورياً

يجب أن يكون التدبير الضبئي الذي تلجأ إليه الإدارة ضرورياً، وتقوم هيئة الضبط الإداري (الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي) بتقدير هذه الضرورة بالنظر إلى جسامته التهديد المحدق 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 التضيق على حريات المواطنين، عملاً بالمبدأ القائل: «أن الضرورة تقدر بقدرها»<sup>2</sup>.

وبناء على ما سبق، لا يمكن اعتبار القرارات الضبئية 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 الضبئي 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

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ص 192.

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

فرق بينهم في ذلك مهما كانت الأسباب والاعتبارات، ومن هذا المنطلق فإنّ الحق في المساواة يعتبر حجر الزاوية بالنسبة لكل تنظيم قانوني للحريات العامة<sup>1</sup>.

ومن تم فإنّ أي إجراء أو تدبير ضبطي تتخذه هيئات الضبط الإداري المحلي، 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 تتوفر فيه صفة معينة، ولا يخاطب شخص معين<sup>2</sup>.

لقد أقرّ القضاء الفرنسي هذا المبدأ عام 1913 في حكم ROUBEAU، والذي قرّر فيه أن إقرار القواعد المتمثلة 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 الأفراد لعدم مطابقته التنظيم المتعلق بتوزيع البنزين على الطريق العام<sup>3</sup>.

وفي الجزائر أيضاً 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

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 320.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 322.

<sup>3</sup> - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 260.

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، 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 البنيان<sup>1</sup>.

### 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 وعلية 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 العام<sup>2</sup>، 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:

<sup>1</sup>-VOIR ARRET COUR SUPREME. CHAMRE ADMINISTRATIVE EN DATE DU 04 MARS 1978 , RECUEIL D'ARRETS, JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE G.P.U. ALGER .P108.

<sup>2</sup>- منصور سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحرية العامة، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص 27.

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

- لا تطبق هذه القاعدة أيضا عندما تكون الأضرار الناجمة عن حالة المساس بالنظام العام المراد الوقاية منها جسيمة، بحيث لا يمكن إطلاق حرية الأفراد في اختيار الوسائل عندما يكون التهديد كبير<sup>1</sup>.

- لا تطبق القاعدة في حالة الاستعجال والضرورة.

## 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 وحياتهم لكنها تبقى ضرورية من أجل الحفاظ على كيان الدولة من الانهيار<sup>2</sup>.

ولما كانت سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف الزمانية، فإن عجلة الزمن أحيانا تجعل الإدارة أمام أوضاع غير عادية تنطوي على تهديد كبير للنظام العام تتطلب منها اتخاذ لإجراءات ضببية جديدة تتلاءم مع هذه الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان المجتمع ووجوده<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص112.

<sup>2</sup> - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص261.

<sup>3</sup> - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج 1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص262.



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 احترامه احتراما لدولة القانون<sup>1</sup>.

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).

### 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 خاصة<sup>2</sup>، بحيث تستدعي الحالات الاستثنائية اتخاذ تدابير وإجراءات صارمة وبالسريعة 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 تتطوي على أثر مزدوج متمثل أولها في وقف سلطات القواعد القانونية العادية لمواجهة الإدارة، ويتمثل ثانيهما في

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 290.

<sup>2</sup> - سليمان السعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص 431.

بدأ خضوع تلك القرارات لمشروعية استثنائية خاصة، يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها<sup>1</sup>، واعتبرها الأستاذ "جورج فيدل" وضع غير عادي، وخطير يحتم ضرورة التعرف على وجه السرعة من أجل المحافظة على المصلحة العامة نظرا لعدم إعمال القواعد العادية<sup>2</sup>، 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 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 الاستثنائية بمفهومها الحالي<sup>3</sup>، ومن أجل التأهيل من وطأة وخطورة هذه النظرية على حقوق وحريات 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 الإدارة<sup>4</sup> التي تكون بأحد الأسلوبين التاليين:

### أولا: الأسلوب الإنجليزي في تحديد الظروف الاستثنائية

هذا الأسلوب يتبعه البرلمان الإنجليزي، بحيث يتفحص كل حالة على حدى، بعدها يفوض الحكومة اتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية المناسبة لكل حالة، ومن ثم فإن هذا الأسلوب لا يركز على قانون محدد سلفا من أجل مواجهة التهديدات التي تتطوي عليها الظروف الاستثنائية، إلا أن الدستور أعطى السلطة التنفيذية الحق في استصدار قانون من

<sup>1</sup> - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 99.

<sup>2</sup> - فنيش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص 16.

<sup>3</sup> - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 57.

<sup>4</sup> - سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 422.

البرلمان من أجل تنظيم سلطة الضبط الإداري والوسائل اللازمة لمواجهة أي حالة طارئة غير متوقعة حماية للنظام العام<sup>1</sup>.

إن هذا الأسلوب يحقق حماية فعالة للحريات 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 القضاء<sup>2</sup>.

### ثانياً: الأسلوب الفرنسي في تحديد الظروف الاستثنائية

هذا الأسلوب يستند في مواجهته للأزمات والحالات الضرورية إلى وضع قوانين خاصة يحدد من خلالها أنواع السلطات الاستثنائية 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 فوراً، طالما قامت ظروف استثنائية من شأنها تشكيل خطر على النظام العام، إذ أن النص جاهز ومحدد سلفاً، ولا يحتاج من أجل سريانه سوى الإعلان عن حالة الطوارئ، دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> - عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص 101.

<sup>2</sup> - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 203.

<sup>3</sup> - حمدي لقييلات، مرجع سابق، ص 263.

## الفرع الثاني

## نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري

حاولت الجزائر-منذ استقلالها- تنظيم حالات الظروف الاستثنائية بصورة مسبقة لضمان عدم دخول البلاد في الفوضى<sup>1</sup>، متأثرة في ذلك بالنظام الفرنسي، وكان هذا التنظيم من خلال الدساتير المتعاقبة، ويظهر ذلك في دستور 1963 الذي نص في مادته 59 على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية حيث جاء فيها ما يلي: «في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمن ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا»<sup>2</sup>.

أما دستور 1976 فتطرق إلى حالات الظروف الاستثنائية 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 الاستثنائية وحالة الحرب، وتستلزم هذه الحالات، وتستلزم هذه الحالات تدابير ضببية خاصة لكل منها، نظرا لوجود عنصر الضرورة الملحة من أجل التحكم فيها<sup>3</sup>. وعلى نفس المنوال، أعاد دستور 1989 التطرق إلى نفس الحالات<sup>4</sup> من خلا مواد 86 إلى غاية 1991.

<sup>1</sup>- تيممي نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري ، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص50.

<sup>2</sup>- 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.

<sup>3</sup>- أنظر المواد من 119 إلى 126 من دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

<sup>4</sup>- أنظر المواد من 86 إلى 91 من دستور 1989، الجريدة الرسمية رقم 09 المؤرخة في 01 مارس 1989 .

واحتفظ دستور 1996 بنفس الحالات أيضا<sup>1</sup>، إلا إن تعديل 1996 جاء بآلية جديدة متمثلة في تنظيم كل من حالة الحصار وحالة الطوارئ بموجب قانون عضوي<sup>2</sup>.

### أولاً: الحالة الاستثنائية

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

#### 1- الشروط الموضوعية:

الأسباب التي تخول لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية هي وجود خطر جسيم وحال يتهدد النظام العام، ويهدد بشل مؤسسات الدولة أو القضاء على استقلالها وسلامتها الترابية<sup>3</sup>.

#### 2- الشروط الشكلية:

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

- أخذ رأي المجلس الدستوري، رأي رئيس غرفتي البرلمان وكذا الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء<sup>4</sup>.

ومن خلال الفقرة الثانية من المادة 93، نلاحظ أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الهيئات، أي أن رئيس الجمهورية إذا ما قرر إعلان الحالة الاستثنائية دون إجراء هذه

<sup>1</sup> - أنظر المواد من 91 إلى 96 من نص تعديل دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 61، المؤرخة في 16 نوفمبر 1996.

<sup>2</sup> - انظر المادة 92 من دستور 1996.

<sup>3</sup> - حسين مسعود، مرجع سابق، ص 46.

<sup>4</sup> - انظر المادة 93 من دستور 1996.

الاستشارات فإن قراره غير مشروع، بينما إذا أعلن الحالة الاستثنائية وجاء قراره مخالفا للآراء التي أبدتها الجهات المستشارة فإن قراره مشروع، لأن رئيس الجمهورية مطالب بإجراء الإستشارة، وغير مطالب بالتقيد بآراء الهيئات التي استشارها<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن الحالة الاستثنائية تنتهي بحسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها<sup>2</sup>.

### ثانيا: حالة الطوارئ.

عرفها الفقيه "أندري دي لوبادير" بأنها نظام استثنائي لمواجهة الخطر ذات طابع وطني<sup>3</sup>، 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 العام<sup>4</sup>، 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.

<sup>1</sup> - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 63.

<sup>2</sup> - حسين مسعود، مرجع سابق، ص 46.

<sup>3</sup> - ANDRE DE LAUBADER, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J. Paris, 1996, p130.

<sup>4</sup> - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ص 267.

## ثالثاً: 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 بذلك السلطات من الهيئات المدنية إلى الهيئات العسكرية، غير أنه في الحالة الثانية تلتزم حدود الدستور وفق الظروف القائمة»<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>، 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، وفقاً 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 تقييداً للحقوق والحريات العامة كتوقيف نشاط الجمعيات أو اللجوء إلى

<sup>1</sup> محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1979، ص 213.

<sup>2</sup> - المادة 92 من دستور 1996.

القضاء بهدف حلها، بحيث تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-196 أنه: «تعرض للتوقيف كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي للجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها التي يقوم قادتها أو أعضاؤها بأعمال مخالفة للقوانين...»<sup>1</sup>.

#### رابعاً: حالة الحرب

تعرف الحرب على أنها قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية، وفقاً لقواعد تنظيم حالات الحرب، وتعتبر حالات الحرب أفضل مثال للحالات أو الظروف الاستثنائية، بحيث تتسع سلطات الإدارة على حساب باقي السلطات<sup>2</sup>، 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 وجوباً ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك»<sup>3</sup>.

#### 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 الاستثنائية إلى رقابة القضاء، من أجل التأكد من وقوع الظروف

<sup>1</sup> - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 64.

<sup>2</sup> - انظر: المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-196.

<sup>3</sup> - انظر: المادة 95 من دستور 1996.



الاستثنائي حقيقة والتأكد أيضا من مدى التلازم والتلاؤم بين الإجراءات المتخذة والظروف الاستثنائية التي استدعت اللجوء إلى هذه الإجراءات.

فمواجهة الظروف الاستثنائية لا تعني خروج أعمال الإدارة عن نطاق القضاء الإداري على خلاف الأعمال السيادية التي تخرج عن نطاق القضاء الإداري<sup>1</sup>.

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

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

## الفرع الأول

### قيود الإجراء الضبطي في ظل الظروف الاستثنائية

إن إعمال نظرية الضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية يقتضي السماح للإدارة بأن تقوم بأعمال ضرورية مخالفة للقوانين القائمة بشرط أن تكون هناك حالة ضرورة فعلا، وأن يتم تطبيق القرار الضبطي بما يتلاءم مع الظرف الاستثنائي دون أن يتجاوزه<sup>2</sup>.

وعليه فإن السماح للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية بممارسة اختصاصات جديدة فإن ذلك لا يعني أن تصرفاتها تكون مطلقة من كل القيود في مثل هذه الظروف، بل هناك قيود

<sup>1</sup> - مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص 308.

<sup>2</sup> - محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011، ص 179.

وضوابط ترد على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية<sup>1</sup>، وهذه الضوابط يمكن حصرها فيما يلي:

### أولاً: تزامن الإجراء الضبطي مع الظروف الاستثنائية

إن الظروف الاستثنائية 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 الاستثنائية وأن يكون متزامناً مع الظروف الاستثنائية التي تتطلب التدخل الفوري، وحتى تكون الإجراءات الضبطية المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية متصفة بالمشروعية الاستثنائية، يجب على الإدارة إثبات وجود ظروف غير مألوفة ولم تنظمها القوانين القائمة، وأن الإجراءات التي لجأت إلى اتخاذها كانت أثناء تلك الظروف وخلالها.

ففي حال طرح قضية على القاضي الإداري، فعليه التحقق من قيام ظرف الاستثنائي وإصدار التدبير الضبطي، خلال هذا ظرف فالمسألة أولاً وأخيراً مسألة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف الزمانية والمكانية التي تحيط بها<sup>2</sup>.

### ثانياً: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه

لا يعتبر إجراء الضبط الإداري الاستثنائي مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً من أجل الحفاظ على النظام العام، ومواجهة الظروف الاستثنائية الحالية وهذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء الإداري إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 532.

<sup>2</sup> - منصور سامية، مرجع سابق، ص 46.

<sup>3</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 537.

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

وتطبيقا 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 الظروف الاقتصادية والاجتماعي السائد آنذاك في الهند الصينية، والناجمة عن ظروف الحرب التي كانت البلاد تخوضها<sup>1</sup>.

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

### ثالثا: ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية

يتعين أن يكون الإجراء الضبطي الاستثنائي الذي تتخذه الإدارة المحلية لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائما ومناسبا لمتطلبات هذه الظروف ولا ينبغي أن يكون هذا الإجراء ضارا بالمصالح الخاصة لصالح المصلحة العامة إلا بالقدر الذي تقتضيه الضرورة وعليه فان الإدارة عليها أن تختار أقل الوسائل إضرارا بالأفراد<sup>2</sup>.

ويعمل القضاء الإداري على مراقبة كيفية تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الاضطرابات التي تصاحب الظروف الاستثنائية، والتحقق من مدى ملائمة الإجراءات الضبطية التي تتخذها الإدارة لمواجهة هذه الظروف، وهل بالإمكان اتخاذ تدابير أقل وطأة على حقوق

<sup>1</sup> - C.E. 31 Janvier 1959. Chambre syndicale du Commerce Dimportation. En endochine. P 03.

<sup>2</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 260.

وحريات الأفراد، أي أن القاضي الإداري يلجأ إلى إعمال قواعد المشروعية الاستثنائية 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 خطراً محققاً يهدد النظام العام الضبطي في أحد مدلولاته الثلاثة المعروفة وهي الأمن العام أو السكنية 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 نقص"<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني

### أساس مسؤولية الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

عند استعمال الإدارة للإجراءات والتدابير الاستثنائية خلال الظروف الاستثنائية، 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 طرف القضاء الإداري بحيث أصبح هذا الأخير يلعب دوراً مكملًا لدور التشريع بحيث يغطي ما تعجز عن تغطيته النصوص الاستثنائية التي يصدرها المشرع لمواجهة الأزمات والتي غالباً ما تقصر عن الإحاطة بالأحداث وسرعة تغييرها وما يقتضيه ذلك من إجراءات سريعة وحازمة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 406.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 388.

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 تقريرها وتطوير قواعدها بهدف تحقيق العدالة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة<sup>1</sup>.

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 الاستثنائية

إن هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية يكون لها هدف أسمى من ممارسة الأفراد لحرياتهم، هو المحافظة على النظام العام، وفي سبيل تحقيقها لهذا الهدف قد تقوم بتصرفات خارجة عن المشروعية الاستثنائية، 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 الخطأ للإدارة، ومن ثمة يمكن القول أن الخطأ هو الأساس القانوني الذي تركز عليه مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أعمالها القانونية والمادية الضارة بالأشخاص<sup>2</sup>.

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 .

<sup>1</sup> - إعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص254.

<sup>2</sup> - عبد الله طلبية، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، سوريا، 1976، ص387.

## 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 يترتب مسؤولية عليها، والخطأ في الأصل هو خطأ العامل بالإدارة، وهنا تجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فالخطأ الشخصي هو ذاك 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 وفقا للقواعد التي يسير عليها، سواء كانت هذه القواعد تشريعية أو إدارية<sup>1</sup>.

### 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.

<sup>1</sup> - نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص88.

## 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 محلا 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 الضرر<sup>1</sup>.

## 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 وحبسه هناك، وبعد عودته من الجزائر تم الإبقاء عليه بالحبس لمدة شهرين في سجون

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص119.

"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 مرفوضاً<sup>1</sup>.

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 الاستثنائية 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 تملصاً من المهام .

#### ثانياً: مساءلة الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية

يمكن أن تنترب مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الغير، حتى من دون ارتكابها لأي خطأ، وفي هذا النوع من المسؤولية يعفى المضرور من إقامة الدليل على 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 القاهرة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - C. E. 5 November 1920. Winnieck. REC. P 923.

<sup>2</sup> - Rivero Jean , Waline Jean. Droit Administratif. 14<sup>ème</sup> Edition, Dalloz, Paris, 1999, P 234.



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 الاستثنائية:

أثناء قيام هيئات الضبط الإداري بمهامها في الحالات الاستثنائية قد تلحق أضراراً 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 الاستثنائية عن الضرر الذي تسببت فيه أن يكون هذا الضرر خاص منصب على فرد معين أو أفراد معينين لهم مركز خاص لا يشاركهم فيه بقية المواطنين<sup>1</sup>، كما يجب أن يكون غير عادي، وأن يكون من الجسامة بمكان بحيث يتجاوز حد الأعباء التي يتحملها الأفراد عادة<sup>2</sup>.

#### ب- علاقة السببية بين الضرر والعمل الإداري:

1- LOMBARD Martine, Droit Administratif, 4<sup>ème</sup> Edition, Dalloz, Paris, 2001, P 780.

2 - 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.

ويقصد بهذا الشرط أن يكون العمل الإداري الذي لجأت إليه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية هو السبب في إلحاق أضرار بالغير بطريقة مباشرة، فإن تحقق هذا الشرط، جاز للمضرور المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه. ولا يمكن للإدارة أن تنتصل 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 معا، ويتعذر تداركه أو تجنب آثاره، وتعفى حالة الضرورة الإدارية بصورة نهائية من مسؤوليتها إذا كانت هي السبب الوحيد للضرر<sup>1</sup>.

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 خطرا

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

استثنائياً على الأشخاص والممتلكات، وأن الأضرار المترتبة في مثل هذه الظروف تفوق بحكم خطورتها الأعباء التي من المفروض أن يتحملها الأفراد<sup>1</sup>.

## 2- الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة:

تتقرر مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حال اختلال التوازن بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء المترتبة عن نشاط هذه الهيئات، ففي مجال الظروف الاستثنائية تلجأ هيئات الضبط الإداري إلى اتخاذ تدابير 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 الإدارة<sup>2</sup>.

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:

<sup>1</sup> - سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 128.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 208.

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 يتحملة 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 لحقه<sup>1</sup>.

### 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 الأفراد<sup>2</sup>.

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

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

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص184.

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 الفرنسي<sup>1</sup>.

---

2-Voir C.E. 30 Novembre 1923 Couiteas, REC, P 923.

## 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 وحرية 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.

ويتزايد 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 وتبينانه 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.

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 المحلي 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 الاستثنائية 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 الحلب 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، دار الهدى، الجزائر، 1993.
5. بوجمليين 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 للتوظيفة 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، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر، 2001.
12. خودة عبد الحكيم، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 25.
13. الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011.
14. راضي 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 عبد الله ، 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، ج 1، 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 العراق، ساعدت جامعة  
بغداد على نشره، العراق، 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 الاستثنائية، 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 الاستثنائية 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. فنيش حمزة: الظروف الاستثنائية 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. منصور سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة...المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008.
11. مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمان، الجزائر، 2007.
12. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010.
13. 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، عدد4، سنة 1978.



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

#### رابعاً- 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 ر ج رقم 09 المؤرخة في 01/03/1989.
4. دستور 1996، ج ر ج ر 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 12-07 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 19-01 المؤرخ في 12-12-2005 يتعلق بتسيير النفايات وإزالتها،  
الجريدة الرسمية العدد 60 مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
10. القانون رقم 12-05 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية  
عدد 60 مؤرخة في 04 سبتمبر 2005.
11. قانون رقم 09-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية  
والإدارية، جريدة رسمية، عدد 21، سنة 2008.
12. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية  
عدد 37 المؤرخة في 03- جويلية 2011.
13. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.
14. القانون رقم 23-21 المؤرخ 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 المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في  
09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1992.
15. القانون رقم 23-21 المؤرخ 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.
16. القانون رقم 12-84 المؤرخ في 23 جوان 1984 المتضمن النظام العام للغابات،  
الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 جوان 1984

17. القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فيفري 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل بموجب الأمر رقم 06-07 جريدة رسمية عدد 8 مؤرخة في 17 فيفري 1985.
18. القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11 جويلية 1984 شأن قضية يخاصم من خلالها أحد المواطنين قرار إداري.
19. 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.
20. 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.
21. المرسوم التنفيذي 12-111 المؤرخ في 06 مارس 2012 جريدة رسمية عدد 15 المؤرخة في 14 مارس 2012 والذي يلغي المرسوم التنفيذي رقم 09-182 المؤرخ في 12 مايو
22. 2009 الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتهيئة الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية.
23. المرسوم التنفيذي رقم 06-198. المؤرخ في 31 ماي 2006 المحدد للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة.
24. المرسوم التنفيذي رقم 13-140 المؤرخ في 10 أبريل 2013 يحدد شروط ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 23 أبريل 2013.

25. 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.
26. المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991 المعدل والمتمم المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، جريدة رسمية العدد 26 المؤرخة في 01 جوان 1991.
27. المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن 'لان حالة الحصار في الجزائر ابتداء من 05 جوان 1991، الجريدة الرسمية عدد 29 سنة 1991.
28. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1992.
29. المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.
30. 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. Orglthread / 5331. Html](http://Il Forum. Orglthread / 5331. Html) .Aout 2014 .

باللغة الفرنسية:

1. C.E. 31 Janvier1959. Chambre syndicale du Commerce D'importation. En endochine.
2. Andre de laubader, traite ele mentaire 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. Orglthread / 5331. Html](http://Il Forum. Orglthread / 5331. Html) .Aout 2014 .
6. J. Rivero.J. Waline. Droit Administratif. 14<sup>ème</sup>. Edition. Dalloz. Paris. 1999.
7. Martine Lombard. Droit Administratif. 4<sup>ème</sup>. Edition. Dalloz. Paris.2001 .
8. Philippe Foillard. Droit Administratif. L. G.D.J. Paris. 2001.
9. voir arrêt cour suprême. chambre administrative en date du 04 mars 1978, recueil d'arrêts, jurisprudence administrative g.p.u. Alger.

الملاحق

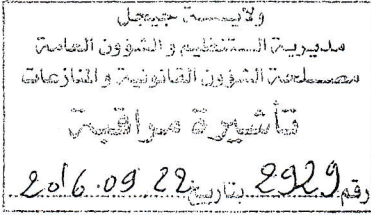
ولاية جيجل

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 الموجه له .

تابع للقرار رقم 2672 المؤرخ في 02 أكتوبر 2016  
المتضمن غلق و تشميع المحل التجاري المستغل 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 " المستغل من طرف السيدة/ حيمر نورة الواقع بحي بولعسل ببلدية سيدي عبد العزيز إلى غاية إزالة الأسقف المثبتة على واجهة المحل والتي تشكل خطرا محققا على المارة مع إزالة كل الحواجز المثبتة على الرصيف والتي 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 بتهيئة 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 للتهيئة والتعمير والبناء،  
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي  
للهيئة 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 نصيب السيد/ مسعود بوالفاني رئيسا للمجلس  
الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز،

مقتضى التعلية 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 ،

ويشياء عليه،

## 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

بسم الله الرحمن الرحيم

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 بالتحذيرات القانونية طبقا للمادة 97 الفقرة 4 (1 2 3 من قانون العقوبات)

وكضمان المسمى نضع إمضاءنا

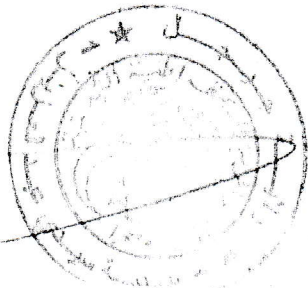
18 مايو 2018

حرر سيدي عبد العزيز يوم

رئيس المجلس الشعبي البلدي

السيد/ رئيس المجلس الشعبي البلدي

السيد/ رئيس المجلس الشعبي البلدي



# الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
<b>الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لنظرية الضبط الإداري المحلي</b>	
08	المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري المحلي
08	المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري المحلي
08	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري المحلي
08	أولاً: التعريف اللغوي للضبط الإداري
09	ثانياً : التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري
11	الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري المحلي
11	أولاً : الصفة الإنفرادية
11	ثانياً : الصفة الوقائية
12	ثالثاً : الصفة التقديرية
12	الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري المحلي
13	أولاً : الأهداف التقليدية للضبط الإداري المحلي
15	ثانياً : الأهداف الحديثة للضبط الإداري المحلي
18	المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري المحلي وتمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة

19	الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري المحلي
19	أولا : الضبط الإداري العام
20	ثانيا : الضبط الإداري الخاص
21	الفرع الثاني : تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي
21	أولا : من حيث طبيعتهما القانونية
22	ثانيا : من حيث السلطة المختصة
22	ثالثا : من حيث الغرض
23	رابعا : من حيث الإجراءات
24	الفرع الثالث : تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي
25	الفرع الرابع : تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام
25	أولا : أوجه التشابه بين الضبط الإداري والمرفق العام
26	أولا : أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام
27	الفرع الخامس: التمييز بين الضبط الإداري و الضبط الإقتصادي
28	المبحث الثاني : سلطات الضبط الإداري المحلي ووسائله
28	المطلب الأول : سلطات الضبط الإداري المحلي
28	الفرع الأول : رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري محلي
29	أولا : التعيين وإنهاء المهام

30	ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري بموجب قانون البلدية
33	ثالثا : رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط إداري بموجب القوانين الأخرى
36	الفرع الثاني : الوالي كهيئة ضبط إداري محلي
37	أولا : التعيين وإنهاء المهام
38	ثانيا : الوالي كهيئة ضبط إداري بموجب قانون الولاية
40	ثالثا : الوالي كهيئة ضبط إداري بموجب القوانين الأخرى
46	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري المحلي
46	الفرع الأول : الوسائل البشرية
47	الفرع الثاني : الوسائل القانونية
47	أولا : لوائح الضبط
49	ثانيا : القرارات الفردية
50	ثالثا : التنفيذ الجبري والمباشر
<b>الفصل الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي</b>	
54	المبحث الأول : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية
55	المطلب الأول : تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية
56	الفرع الأول : مبدأ المشروعية كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

56	أولاً : مضمون مبدأ المشروعية
58	ثانيا : تأثير مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري المحلي
59	ثالثا : ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية
59	الفرع الثاني : النظام العام كحد لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي
61	المطلب الثاني : الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية
62	الفرع الأول : الرقابة القضائية على أهداف قرار الضبط الإداري
63	أولاً : تعريف عيب الانحراف بالسلطة
63	ثانيا : صور الإنحراف بالسلطة
65	ثالثا : عبئ إثبات الإنحراف بالسلطة
66	الفرع الثاني : الرقابة القضائية على أسباب قرار الضبط الإداري
66	أولاً : المقصود بسبب القرار الضبطي
67	ثانيا : صور الرقابة على سبب القرار الضبطي
70	ثالثا : عبئ إثبات السبب
71	الفرع الثالث : الرقابة القضائية على شروط قرار الضبط الإداري
72	أولاً : أن يكون الإجراء الضبطي ضروريا
72	ثانيا : أن يكون الإجراء الضبطي محققا لمبدأ المساواة



74	ثالثا : عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام
75	المبحث الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الإستثنائية
76	المطلب الأول : اتساع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الإستثنائية
77	الفرع الأول : ماهية الظروف الإستثنائية
77	أولا : الأسلوب الإنجليزي في تحديد الظروف الإستثنائية
78	ثانيا : الأسلوب الفرنسي في تحديد الظروف الإستثنائية
79	الفرع الثاني : نظرية الظروف الإستثنائية في القانون الجزائري
80	أولا : الحالة الإستثنائية
81	ثانيا : حالة الطوارئ
82	ثالثا : حالة الحصار
83	رابعا : حالة الحرب
83	المطلب الثاني : الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية
84	الفرع الأول : قيود الإجراء الضبطي في ظل الظروف الإستثنائية
85	أولا : تزامن الإجراء الضبطي مع الظروف الإستثنائية
85	ثانيا : ضرورة الإجراء الضبطي و لزومه
86	ثالثا : ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الإستثنائية

87	الفرع الثاني : أساس مسؤولية الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية
88	أولاً : مساءلة هيئات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ في الظروف الإستثنائية
91	ثانياً : مساءلة الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الإستثنائية
99	الخاتمة
102	قائمة المراجع
114	الملاحق
120	فهرس المحتويات
	الملخص

## المخلص:

تسعى الإدارة على المستوى المحلي إلى الحفاظ على النظام العام - الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة- في حدود إقليمها المحدد قانوناً، وذلك من خلال اعتمادها على جميع الوسائل القانونية والمادية التي يمنحها لها القانون، لان الهدف الأساسي هو الوقاية ومنع الاضطرابات التي تمس بالنظام لعام، بالتالي فالضبط الإداري المحلي يسعى إلى التوفيق بين متطلبات الحفاظ على النظام العام والحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية، غير أن الإدارة عند ممارستها للضبط الإداري المحلي يجب عليها أن تنقيد بمبدأ المشروعية واحترام حقوق وحريات الأفراد سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية تحت طائلة رقابة القضاء الإداري.

## Résumé

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