

جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الإطار القانوني لهيئات الضبط الإدارية
في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص : القانون العام الداخلي

تحت إشراف

الدكتور / هاشمي حسن

من إعداد:

نا مونداس لويزة

نا شلي نعيمة

لجنة المناقشة:

أ- عميور علي..... رئيسا

د- هاشمي حسن..... مشرف ومقرا

أ- سليمان السعيد..... ممتحنا

السنة الجامعية: 2015/2014

شكر و عرفان

نشكر الله عز وجل على نعمته لإتمام
هذا البحث ونتقدم بخالص الشكر و العرفان
للأستاذ المشرف الدكتور هاشمي حسن على
توجيهاته القيمة و صبره الجميل كما نتوجه
بالشكر و التقدير لكل من ساعدنا على إتمام
هذا العمل المتواضع.



مقدمة

مقدمة:

لقد أدى ظهور التيارات الفكرية، الاقتصادية والاجتماعية ذات الأهداف الاشتراكية إلى التغيير في وظائف الدولة واتساعها وازديادها وتعدد ميادينها، وتدخلها في نشاط الأفراد الأمر الذي أدى إلى ظهور فكرة الدولة الخادمة التي تسعى إلى تحقيق الرفاهية للأفراد داخل المجتمع.

وعلى هذا الأساس اتجه فقهاء القانون العام إلى القول بأن التدخل في حياة الأفراد وإشباع رغباتهم يأخذ في بعض جوانبه أسلوبا غير مباشرا، حيث تعمل الدولة من خلاله على تنظيم النشاط الفردي ورقابته و الذي لم يعد كافيا وحده لتحقيق المصالح الجماعية خاصة و أن تلك المصالح مرتبطة بحقوق الأفراد وحررياتهم العامة دون الخروج عن حدود النظام العام، وهذا ما يعرف بنظرية الضبط الإداري.

فالضبط الإداري يعتبر أحد المهام الرئيسية للدولة، حيث تتصل وظيفة الضبط بالهدف من إنشاء الدولة، ومن هنا كان لزاما على الهيئات الإدارية ذات الصلة بهذه الوظيفة تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة الانتظام، وهي وظيفة مستمرة لا يتصور أن تنتهي بتحقيق بعض المصالح أو بفوات مدة زمنية معينة.

إذ يمثل المجتمع المنظم ضرورة لا غنى عنها في كل المجتمعات باعتباره دعامة أساسية من دعائم قيام الدولة التي تنهار بانهايار هاته الدعامة.

و الواقع أن وظيفة الضبط قد تزايدت أهميتها وضرورتها في الآونة الأخيرة أين أصبحت معظم الدول تعتمد على النشاط الخاص لتوفير حاجات المجتمع، وتبعاً لذلك كان لابد من الاهتمام بوظيفة الضبط حتى لا تتحول ممارسة الحريات العامة و أوجه النشاط الخاص إلى فوضى، لأنه إذا كانت السلطة المطلقة مفسدة فإن الحرية المطلقة بدورها فوضى.

وبالتالي يتعين تحقيق التوازن النسبي بينهما لكي يتحقق الاستقرار و تتحقق معه غايات الأفراد داخل المجتمع، وبما أن الحقوق و الحريات العامة أضحت مسألة تخص

جميع أعضاء المجتمع الدولي، فقد صدرت من أجلها الكثير من المواثيق الدولية، وعقدت مؤتمرات بشأنها وعدلت دساتير كثيرة للحفاظ عليها.

لكنه بات من المتفق عليه أن هذه الحقوق و الحريات العامة التي يتمتع بها الفرد لا تتم بصورة مطلقة ودون ضوابط، فالنقيد بالنظام العام و الالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين و الأنظمة هي التي تميز الحرية من الفوضى، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعد سلوكا حضاريا ومظهرا من مظاهر التمدن، فلا يمكن التذرع بممارسة الحرية من أجل التهرب من الخضوع لكل ما يقيد هذه الحرية، فلا شيء في علم القانون اسمه المطلق لذا تعين أن تضبط الحرية حتى لا يساء استعمالها، وذلك بفرض قيود من قبل السلطة العامة التي تحد من حريات الأفراد وتهدف من خلالها إلى حماية النظام العام، وهذا وفقا للكيفية التي حددها القانون وبالضمانات التي يقررها.

ونظرا لما يحمله إجراء الضبط الإداري من خطورة بالنظر لصلته بالحريات الأساسية وتأثيره عليها، عادة ما يحدد القانون سلطات الضبط الإدارية سواء كانت مركزية أو لا مركزية والتي لها صلاحية ممارسة الضبط في جميع نواحيه.

أهمية البحث:

تتضح لنا أهمية البحث من ناحيتين، ناحية عملية و أخرى قانونية.

من الناحية العملية: تتجلى أهمية الدراسة في جانبها العملي من خلال التعرف على الآليات القانونية التي تملكها هيئات الضبط الإدارية من أجل تحقيق أهدافها، بالإضافة إلى معرفة مدى تدخل هذه الهيئات في إطار استعمال السلطة العامة لضمان الأمن و الاستقرار في المجتمع.

من الناحية القانونية: تكمن في الوقوف على موقف المشرع الجزائري من دور سلطات الضبط الإداري وكيفية تنظيمها، وبالمقابل التعرف على الوسائل القانونية التي من خلالها يحمي المشرع الحريات العامة.

أهداف البحث:

- المساهمة في إثراء المكتبة التي هي بحاجة إلى مثل هذه البحوث و الدراسات.
- تحليل لمجمل النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بعمل هيئات الضبط الإدارية و الوقوف على نقاط القوة و الضعف لهذه النصوص ومدى نجاعتها.
- أسباب اختيار الموضوع: تتمثل في أسباب موضوعية و أخرى ذاتية
- الأسباب الموضوعية: تتمثل أساسا في أهمية موضوع الضبط الإداري ودوره في تحقيق النظام العام، بالإضافة إلى قلة الدراسات ذات الصلة بالموضوع على الرغم من تعدد النصوص القانونية و التنظيمية مما يدل على أن الدراسات في هذا المجال لا تعكس أهمية وخطورة الموضوع.

الأسباب الذاتية:

- الرغبة الذاتية في تناول موضوع من مواضيع القانون الإداري.

الدراسات السابقة:

عند قيامنا بالبحث في بعض المكتبات القانونية لم نجد من تناول هذا الموضوع بشكل أساسي، و إنما أكثر الدراسات اشتملته كجزئيات لا أكثر. ونذكر على سبيل المثال بعض المؤلفين:

- الأستاذ عمار بوالضياف من خلال تناوله لأنواع هيئات الضبط الإدارية وكذلك الأستاذ محمد الصغير بعلي الذي تطرق إلى عمل هيئات الضبط في الظروف الاستثنائية، هذا في ما يخص المؤلفين، أما في ما يخص الباحثين فنجد ديديش عاشور عبد المجيد وكذلك الباحث بوقريط عمر.

صعوبات البحث:

من خلال البحث و التحري و الإطلاع على بعض المراجع و الخوض في جزئيات الموضوع و أساسياته واجهتنا بعض الصعوبات من بينها:

قلة الدراسات و البحوث المتعلقة بالإطار القانوني لهيئات الضبط الإدارية وما هو موجود من دراسات تناولت معظمها الجوانب النظرية لهيئات الضبط دون البحث في الجوانب التطبيقية لها.

إشكالية البحث:

مما سبق ذكره يتضح لنا جوهر الإشكالية الأساسية للموضوع:
كيف يمكن لهيئات الضبط الإدارية تحقيق التوازن بين متطلبات النظام العام من جهة وبين حقوق وحرريات الأفراد من جهة أخرى؟
ومن هذا التساؤل تتفرع عدة تساؤلات:

_ ماهي الجهات المخول لها صلاحية الضبط الإداري؟

- ما هي الامتيازات التي تملكها سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهدافها؟

- هل ممارسة السلطة العامة من قبل هيئات الضبط الإداري مطلقة أم مقيدة؟

وتحليل هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج التحليلي بشكل رئيسي كون دراستنا تعتمد أساسا على النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع، كما اعتمدنا على الوصف في بعض الجوانب من خلال تحديد بعض المفاهيم النظرية، بالإضافة إلى المقارنة في بعض الحالات.

وللإحاطة بجميع جوانب الدراسة ومعالجة الإشكالية الرئيسية قمنا بتقسيم هذا البحث إلى فصلين، بحيث نتطرق في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي لهيئات الضبط الإدارية في الجزائر من خلال تحديد مفهوم هاته الهيئات و أنواعها، ونتناول في الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها.

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لهيئات الضبط الإدارية:

لقد اكتفى التشريع والقضاء والفقهاء بتحديد السلطات التي تمارس وظيفة الضبط الإداري، دون التطرق إلى تعريفها.

ولذلك سنقوم بدراسة استنتاجية عن هذه الهيئات وخصائصها استنادا إلى ما قدمه التشريع والقضاء والفقهاء فيما يخص نظرية الضبط الإداري بصفة عامة، وهو ما سنحاول إبرازه فيما يلي:

المبحث الأول: مفهوم هيئات الضبط الإدارية:

إن إجراء الضبط الإداري الذي تختص به السلطات الإدارية كان محلا لتعريفات عديدة يتلخص مفهومها في حق السلطة العامة في فرض القيود على حريات الأفراد بالقدر الذي يحقق ويضمن النظام العام.

وللإلمام أكثر بهذا المفهوم ينبغي التطرق إلى تعريفها وتحديد خصائصها والأغراض التي تسعى إلى تحقيقها.

المطلب الأول: التعريف بهيئات الضبط الإدارية:

تقوم الهيئات والسلطات الإدارية المختصة بالبوليس الإداري باتخاذ إجراءات و أعمال قانونية إدارية بهدف المحافظة على النظام العام كهدف للبوليس الإداري¹، وذلك لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات، وعادة ما يحدد القانون السلطات الإدارية التي لها صلاحية ممارسة الضبط الإداري².

الفرع الأول: تعريف هيئات الضبط الإدارية:

قبل إعطاء تعريف لهيئات الضبط الإدارية يجدر بنا الإشارة إلى أن المقصود من هذه السلطات تلك التي خول لها صلاحيات اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام عن طريق سلطة التنظيم ولا يقصد بها الأجهزة المكلفة بمهمة حفظ النظام العمومي في

¹ - عمار عوايدي، «القانون الإداري»، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 36.

² - محمد الصغير بعلي، «القانون الإداري»، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 267.

جانبه المادي مثل جهاز الشرطة إذ لا يجب القول بأن كل سلطة ضبط بمعناها العضوي تتمتع بسلطة الضبط بالمعنى المادي.

وعليه فإن سلطات الضبط الإداري قد حددها القانون على سبيل الحصر سواء فيما يخص السلطات المختصة بممارسة الضبط الإداري العام أو بالنسبة للسلطات الممارسة للضبط الإداري الخاص¹.

ويقصد بهيئات الضبط الإدارية الأشخاص أو الجهات المكلفة بتحقيق المهمات والمسؤوليات المنوطة بالضبط الإداري، وتتطوي عملية تحديد تلك الهيئات الإدارية على أهمية كبيرة نظرا لاتصال إجراءات وتدابير الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة للأفراد.

لهذا تعهد النصوص الدستورية و التشريعية و التنظيمية الخاصة بالضبط الإداري إلى هيئات معينة تتولى مهمات اتخاذ الإجراءات و التدابير الضبطية إلى عاملين يتولون مهمات تنفيذها ثانيا².

الفرع الثاني: خصائص هيئات الضبط الإدارية:

تتمتع هيئات الضبط الإداري بجملة من الخصائص عندما تقوم باتخاذ التدابير الضبطية ويمكن حصر أهمها في :

البند الأول: الصفة الانفرادية:

ويقصد بهذه الخاصية أن إجراء الضبط الذي تباشره السلطات المختصة يكون بمفردها أي بصورة منفردة في شكل أوامر أي قرارات إدارية، و التي تهدف من خلالها إلى حماية النظام العام³.

¹ ناصر لباد، «الوجيز في القانون الإداري»، الطبعة الثامنة، مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية، الجزائر، 2007، ص163 .

² علي خطار شنطاوي، «الوجيز في القانون الإداري»، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2003، ص387 .

³ - نسرين شرقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، «القانون الإداري»، الجزائر، 2014، ص 196.

فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط آثارها القانونية، وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد الخضوع و الامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعاً وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية¹.

وعلى هذا الأساس فإن سلطات الضبط الإداري لا تستطيع سلوك طريق التعاقد في مجال الضبط الإداري على خلاف الأمر بالنسبة لتسيير المرفق العمومي التي تستعمل طريق التعاقد، وكل عقد تبرمه سلطات الضبط الإداري مع أي متعاقد لإنجاز عملاً يعتبره القضاء باطلاً، وذلك لأن صلاحيات الضبط الإداري و اختصاصاته غير قابلة للتصرف ولا يمكن اكتسابها بالتقادم لأنها أعمال من النظام العام لا تقبل التغيير فيها فهي واجبات أكثر منها حقوق، لا يستطيع صاحبها التصرف كما يريد وعليه فإن فكرة الضبط الإداري الذي تتولاه سلطات الضبط هي فكرة إدارية بحثة على جميع الأصعدة و المعايير.

البند الثاني: الصفة الوقائية:

زيادة على الصفة الانفرادية لهيئات الضبط فإن هذه الأخيرة تتمتع أيضاً بالطابع الوقائي ويقصد بهذا أن جميع القرارات و اللوائح التي تتخذها سلطات الضبط هي نو طابع وقائي، تهدف إلى منع الاضطرابات التي من شأنها الإخلال بالنظام العام باتخاذها مسبقاً الإجراءات الضرورية لذلك².

بحيث أن تأمين النظام العام يعني مبادرة هيئات الضبط الإدارية بمنع أو فرض القيام بأعمال وتصرفات معينة على الأفراد و التي قد يترتب عليها وقوع الفوضى وتفاقمها أو استمرارها، فعندما تبادر سلطة الضبط إلى سحب رخصة السياقة أو رخصة الصيد من أحد الأفراد فهذا ليس تعسفاً وتسلباً وتقييداً للحرية الفردية من جانبها، وإنما لأنها رأت وقدرت أن هناك خطر يترتب على استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة، أو تلتزم بعدم التنقل ليلاً لاعتبارات أمنية بعدم استعمال طريق معين أو جسر معين منعاً

¹ - عمار بوضياف، «الوجيز في القانون الإداري»، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص482.

² - نسرين شرقي وآخرون، المرجع السابق، ص197.

للحوادث، وفي كل الحالات فإن سلطات الضبط عند تبادر إلى فرض قيود على الحريات الفردية فإنها تهدف أولاً وأخيراً إلى حماية النظام العام¹.

البند الثالث: الصفة التقديرية:

ويقصد بها أن لهيئات الضبط الإدارية السلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، وذلك لأنها حرة في اختيار الوسائل التي من شأنها تحقيق أغراض الضبط، كما أنها غير ملزمة بتسبب قراراتها فعندما تقدر أن عملاً ما سينتج عنه خطراً تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام².

فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة اجتماع عام فإنها لاشك أنها رأت هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي³.

وعليه فإن مجال الضبط الإداري يعد المجال الخصب الذي تمارس فيه الإدارة سلطاتها التقديرية إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام.

هذا ما يفرض أنه من غير المنطقي ومن غير المجدي أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة وواضحة ومعايير محددة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها حتى تلتزم الإدارة بها ولاشك أن هذه الأعمال الإدارية هي مقيدة وخاضعة لمبدأ المشروعية⁴.

البند الرابع: صفة التعبير عن السيادة:

وتتجسد فكرة السيادة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام في الدولة، وتحديد و تقييد الحريات و الحقوق الفردية⁵.

¹ - ديديش عاشور عبد المجيد، «دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام»، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013، ص 4.

² - عمار بوضياف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 483.

³ - نسرين شرقي و آخرون، المرجع السابق، ص 198.

⁴ - ديديش عاشور عبد المجيد، المرجع السابق، ص 5.

⁵ - نسرين شرقي و آخرون، المرجع السابق، ص 197.

المطلب الثاني: أهداف هيئات الضبط الإدارية:

يعتبر النظام العام الهدف الأساسي لهيئات الضبط الإدارية، كما أنه يمثل أساسا لعملها في الواقع وسببا لتدخلها، وفي نفس الوقت يعد معيارا أمام القضاء للحكم على صحة تصرفات الإدارة وشرعيتها.

هذا ولقد نشأت فكرة النظام العام كفكرة لصيقة بالمجتمع، لذا فلقد ظهرت وتطورت معه واتسع معناها مع الوقت لتغزو مجالات جديدة وبذلك فهي تمثل السند الأساسي و الشرعي لتلبية حاجات الأفراد في المجتمع كونها مخولة لهيئات الضبط التي تنظم نشاط الأفراد بما يسمح للجميع ممارسة حقوقهم وحررياتهم.

ولتفصيل ما قلناه سابقا عن النظام العام كهدف لعمل هيئات الضبط الإدارية سنتناول أولا تعريف النظام العام بتحديد مضمونه وخصائصه ونتناول ثانيا عناصر النظام العام.

الفرع الأول: النظام العام كهدف لهيئات الضبط الإدارية:

نتعرض من خلال هذا الفرع إلى تحديد مضمون فكرة النظام العام كجزئية أولى، وإلى خصائص النظام العام كجزئية ثانية.

البند الأول: مضمون فكرة النظام العام:**1- في التشريع:**

إذا نظرنا إلى التشريع الجزائري نجده لم يعرف النظام العام رغم كثرة النصوص القانونية التي تتحدث عن النظام العام، حيث لم يحدد فكرة النظام العام تحديدا كافيا ولم يبين كل أغراض الضبط الإداري.

وعلى الرغم من ذلك يبقى النظام العام بقواعده الضرورية ذات المضمون المرن من أساسيات النشاط الإداري لهيئات الضبط الإدارية.

2- في القضاء:

بالنسبة للقضاء نجد أن الاتجاه القضائي لمجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن الآداب العامة من اختصاص سلطات الضبط الخاص، وخارجة عن نطاق الضبط العام التي لا يحق لها التدخل بحجة المحافظة على الآداب العامة مادام النظام العام المادي ليس مهدداً، وكان هذا قبل عام 1959 في مرحلة أولى، وفي مرحلة ثانية أي ما بعد عام 1959 سمح لمجلس الدولة لسلطات الضبط الإدارية بالتدخل في بعض الحالات لحماية النظام العام الخلقي بعيداً عن النظام العام التقليدي ولو لم يترتب على الإخلال بها تهديداً بالاضطراب المادي، وكان ذلك في حكمه الشهير في قضية "LUTETIA"¹.

وبالعودة إلى القضاء الإداري الجزائري نجده قد أورد تعريفاً للنظام العام قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984 حيث جاء فيه: «إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته»².

3- في الفقه:

لقد اختلف الفقهاء في تعريفهم للنظام العام، كون هذه الفكرة مرنة ونسبية يصعب معها وضع تعريف محدد لأنها تختلف من دولة إلى أخرى ومن مكان إلى آخر داخل الدولة الواحدة، بل وتختلف من زمن لآخر ويرجع ذلك إلى أن النظام العام يحمي جوانب متعددة السياسية منها والاقتصادية و الخلقية ونظراً لهذا الاختلاف سنقتصر على أهم التعريفات فقط.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، «البوليس الإداري»، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 160.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 160.

وفي هذا يعتبر الفقيه "هوريو" أن النظام العام « حالة فعلية معارضة للفوضى»¹ ويتضح من خلال هذا التعريف أن "هوريو" اهتم بالمظهر المادي الملموس للنظام العام ولم يعتد بالمظهر الأدبي له.

كما يرى الفقيه "جودي" أن النظام العام عبارة عن « مجموعة من الشروط اللازمة للفن و الآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات، سليمة بين المواطنين بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية»¹.

وهذا ما يعرف بالتعريف التقليدي للنظام العام، الذي يعاب عليه بأنه تعريف قاصر سلبي² كونه يتوقف على نتيجة مباشرة وهي عدم وجود الفوضى في المجتمع³، غير أن هذه الفكرة لا تتلاءم و التطورات الحالية للنظام العام الذي أصبح نشاطا متعدد الأهداف يعمل على إقامة نظام يشمل جميع المجالات المتصلة بحقوق وحرريات الأفراد.

فمفهوم النظام العام بالمعنى الحالي هو ذلك التنظيم المنسجم و المتكامل لكل العلاقات الإنسانية والاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية و الخلقية الكائنة في حياة مجموعة معينة، حيث يقول عنه " تيث جين" بأنه « حالة سلام المجموعة التي تتحقق عن طريق التحديد العادل للحرريات الفردية و الجماعية من أجل ممارستها ممارسة منهجية منسجمة في الجماعة ومن أجل سير المرافق العامة والاستعمال العادي للسلطة»⁴.

ويقول الأستاذ عمار عوابدي في هذا الشأن بأن « النظام العام في مفهوم القانون الإداري و الوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة و الآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق

¹ - عبد الرؤوف هاشم البسيوني، « نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية»، دار الفكر الجماعي، مصر، 2007، ص 75، 76.

² - يقصد بالتعريف السلبي للنظام العام عدم وجود الفوضى والاضطراب داخل المجتمع.

³ - Bernard Paul, «Notion d'ordre public en droit administratif», L.D.D.J. paris, 1962, p 12.

⁴ - سكينه عزوز، «عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحرريات العامة»، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية العامة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، الجزائر، 1990، ص 38.

القضاء على كل المخاطر و الأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام هذه»¹.

ومن كل ما سبق ذكره يمكن القول بأن أغلبية الفقه يعتبر النظام العمومي مفهوم غامض، غير محدد المعالم، ونسبي نظرا لاتصاله بظروف عديدة مختلفة زمانا ومكانا.

البند الثاني: خصائص النظام العام:

تتميز فكرة النظام العام بما يلي:

1- نظرا لأن النظام العام يمثل مجموعة من القواعد و النظم التي لا يمكن تجنب تطبيقها، لأنها تستهدف المحافظة على القيم التي لا غنى عنها في المجتمع. لذلك نجد أن النظام العام يتجه إلى ضبط نشاط الأفراد وتصرفاتهم اجتماعيا فهو بذلك يرسم ضوابط السلوك الاجتماعي التي لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها أو انتهاكها، إذن فالنظام العام يعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني.

2- النظام العام تعبير عن فكرة اجتماعية متطورة وليس من صنع المشرع وحده، وذلك أن لتقاليد الشعب دورها الإنشائي الكبير في تكوين قواعده ، على الرغم من دور المشرع في إقامة وإرساء قواعد النظام العام².

وبالتالي لا يمكن قصر النظام العام على النصوص المكتوبة وحدها، و إنما قد تعبر عنه المبادئ التي قد تسود مجتمعنا في حقبة زمنية معينة، ولو لم تتضمنها النصوص القانونية المكتوبة.

3- النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي على اعتبار أن القاضي عضو في جماعة معينة، يتوافر لديه الإدراك بالخصائص السياسية لفكرة القانون، فالأمر إذن يتعلق بفكرة

¹ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 28.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، « البوليس الإداري » ، المرجع السابق، ص 169.

اجتماعية يجب أن يحميها القاضي و للقاضي السلطة التقديرية في تحديد مضمون النظام العام وذلك بحسب الظروف المحيطة به¹.

الفرع الثاني: عناصر النظام العام:

يجمع القضاء والفقهاء على أن للنظام العام ثلاثة عناصر أساسية ألا وهي: الأمن العام، الصحة العامة و السكنية العامة، غير أن هذه العناصر أعطت للنظام العام مفهوما تقليديا، ولكن حديثا أصبحت الآداب و الأخلاق العامة و الرونق الجمالي للمدينة تعد من عناصر النظام العام التي تسهر هيئات الضبط الإدارية على ضمانها وعدم المساس بها.

البند الأول: العناصر التقليدية للنظام العام:

لقد اتفق كل من القضاء والفقهاء على أن الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة عناصر مادية أصلية لفكرة النظام العام في مفهوم القانون الإداري، أو ما يطلق عليه الفقيه "هوريو" تسمية الثلاثية التقليدية التي تظهر في النظام المادي الخارجي². وقد تعرض المشرع الجزائري لفكرة النظام العام كهدف للضبط الإداري و تتمثل هذه العناصر فيما يلي:

1- الأمن العام:

يقصد بالأمن العام كل ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه، وذلك بمنع كل ما من شأنه إلحاق الأضرار بالأشخاص و الأموال لذا فإنه على الهيئات المكلفة بالضبط الإداري و تحقيقا لهذا الهدف أن تتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتوفير الأمن في الدولة³. و الحد من الاضطرابات التي تخل بالأمن العام نتيجة النشاط الجماعي للأفراد، وهذا ما نصت عليه المادة 34، 35 من دستور 1996⁴، أما المادة 49 من نفس الدستور فتعتبر كضمانة

¹ - حمدي القبيلات، «القانون الإداري»، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2008، ص 225.

² - René chapus « droit Administratif général », 14^{ème} édition, Montchrestien, 200,p 688.

³ - سامي جمال الدين، « أصول القانون الإداري » منشأة المعارف، مصر، 2009، ص 500.

⁴ - المادة 34 من دستور 96 تنص على : " تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان، ويخطر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة"

أساسية للأفراد ضد الجهة المتسببة في الضرر، وبهذا يتعين على الهيئات الإدارية المختصة بالضبط الإداري اتخاذ الإجراءات و الوسائل القانونية و الأعمال الوقائية اللازمة.

أما بالنسبة لمجال تطبيق الأمن العام فيتمثل في دور المؤامرات و الفتن الداخلية سواء في شقها الاقتصادي المتعلق بحماية العملة الوطنية ومكافحة التهريب من الضرائب والرسوم، أو في شقها السياسي فيما يعرف بالعنف السياسي أو " الإرهاب ". كما ينطوي الأمن العام أيضا على حوادث المرور و الحرائق و الفيضانات والأوبئة.

2- الصحة العامة :

ويقصد بها كل الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الجمهور ووقايتهم من أخطار الأمراض وانتشار الأوبئة، ومن هنا يبرز دور سلطات الضبط الإدارية في اتخاذ الاحتياطات الضرورية لمنع كل ما من شأنه المساس بالصحة العامة من مراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن و المحلات العمومية و التحصين ضد الأمراض المعدية، وهو ما يؤدي إلى استتباب السلامة الصحية و الحفاظ على البيئة بمختلف عناصرها من خطر التلوث¹.

هذا وقد تحدث المشرع الجزائري عن عنصر الصحة العامة ضمن أحكام القانون 13/08 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، حيث ينص على إنشاء وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري و التي تقوم بتقييم الفوائد و الأخطار المرتبطة

- المادة 35 تنص على أن " القانون يعاقب على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق و الحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية و المعنوية.

¹ - سامي جمال الدين، «أصول القانون الإداري»، المرجع السابق، ص 501.

باستعمال المواد الصيدلانية و المستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري واتخاذ كافة التدابير الضرورية في حالة وجود خطر على الصحة العمومية¹.

كما ينص القانون 03 /09 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش على إلزامية النظافة وصحية المواد الغذائية وسلامتها و التي تحدد شروطها عن طريق التنظيم، بالإضافة إلى احترام شروط النظافة الصحية للمستخدمين و المحلات و التي تضمن أمن المنتجات الموضوععة للاستهلاك، إذ لا يجب أن تلحق ضررا بصحة المستهلك و أمنه ومصالحه.

ويسهر على توفير هذه الحماية كل من ضباط الشرطة القضائية و الأعوان الآخرين المرخص لهم بموجب نصوص خاصة كأعوان قمع الغش التابعون للوزارة المكلفة بحماية المستهلك².

كما جاء في القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ضرورة الوقاية من كل أشكال التلوث و الأضرار الملحقة بالبيئة وذلك بإصلاح الأوساط المتضررة ، و عدم إدخال أي مواد من شأنها أن تغير الخصائص الفيزيائية و الكيميائية للماء و تتسبب في مخاطر على صحة الإنسان³.

ولاشك أن الدستور الجزائري باعتباره أسمى القوانين لم يغفل هذا العنصر و اعتبر الصحة العامة التزام على عاتق الدولة تسهر على ضمانه لكل الأفراد وذلك حسبما ورد في نص المادة 54 من دستور 1996⁴.

¹ - أنظر المادة 07 القانون رقم 08 / 13 مؤرخ في 17 رجب عام 1429 - الموافق 20 يوليو سنة 2008 يعدل و يتم القانون رقم 85 / 05 المؤرخ في سنة 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية، العدد 44 ، الصادرة في 3 أوت 2008.

² - أنظر المواد 4، 9، 25 من القانون رقم 03/09 المؤرخ في 29 صفر عام 1430 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2009 يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، الجريدة الرسمية ، العدد 15، المؤرخة في 8 مارس سنة 2009.

³ - أنظر المادة 02 القانون رقم 03 / 10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 ، الموافق 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.

⁴ - الرعاية الصحية حق للمواطنين، تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية و المعدية ومكافحتها.

وللإشارة أيضا فإن حماية الصحة العامة لا تخص فقط سلطات الضبط الإداري العام، بل تخص كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص.

ومن هنا يتضح لنا بأن حماية الصحة العامة التزام على عاتق هيئات الضبط الإدارية التي تتحمل مسؤوليتها عند تهاونها في اتخاذ الإجراءات اللازمة جراء ذلك.

3- السكنية العامة:

يقصد بالسكنية العامة كعنصر مادي من عناصر النظام العام « المحافظة على هدوء وسكون الأماكن العامة للقضاء على مظاهر ومصادر الإزعاج التي تقلق راحة المواطنين¹، كالإزعاج الناتج عن مكبرات الصوت مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل. وتحقيقا لهذا الهدف كان لابد من الحماية من الأضرار السمعية و الوقاية أو القضاء أو الحد من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي تشكل خطرا على صحة الأفراد، وتسبب لهم اضطراب مفرطا أو تمس بالبيئة»².

ولتحقيق ذلك ألزم المشرع الجزائري هيئات الضبط الإدارية على اختلاف أنواعها بضرورة حماية السكنية العامة، وتوفير الراحة اللازمة و المعتادة للجمهور سواء في الشوارع أو المساكن أو أماكن العمل، وذلك من خلال مجموعة من النصوص القانونية التي تناولها كل من قانون الولاية 07 / 12، وكذا قانون البلدية 10/11، وغيرها من النصوص.

البند الثاني: العناصر الحديثة لفكرة النظام العام:

ما ينبغي ملاحظته والإشارة إليه أن حفظ النظام العام لم يعد محصورا في تلك العناصر التقليدية التي سبق الإشارة إليها، فبتطور الدولة وازدياد حاجياتها، أصبحت هذه العناصر غير قادرة على مواجهة مختلف صور الإخلال بالنظام العام داخل المجتمع.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، «القانون الإداري»، مصر، 2007، ص 288.

² - قانون رقم 19 /91 مؤرخ في 20 ديسمبر 1991 المعدل و المتمم للقانون 89 / 28 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 26.

وعليه ولمواجهة هذه التغييرات و المستجدات كان لزاما على القضاء والفقهاء أن يضيف عناصر جديدة مقومة لفكرة النظام العام تمثلت في:

المحافظة على الآداب و الأخلاق العامة، وكذا عنصر الرونق الجمالي للمدينة وهو ما سيتم تناوله فيما يلي بشيء من التفصيل.

1- الآداب و الأخلاق العامة:

يقصد بالآداب و الأخلاق العامة تلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي يتوجب على الأفراد احترامها والالتزام بها في المجتمع.

وقد كان القضاء الإداري الفرنسي يقصر أغراض الضبط الإداري على العناصر الثلاثة السابقة الذكر و التي تكون في مجملها فكرة النظام العام، إلا أنه أضاف فيما بعد عنصر " الأخلاق و الآداب العامة"، وذلك عندما قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضيته شركة "لوتيتيا" و النقابة الفرنسية لإنتاج وتصدير الأفلام لطلب إلغاء قرار صادر عن عمدة المدينة.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن وزير الاستعلامات وافق على عرض أحد الأفلام السينمائية بعد إجازة عرضه من النقابة، إلا أن عمدة المدينة التي عرض فيها الفيلم أصدر قرارا يمنع بموجبه عرض هذا الفيلم بسبب مخالفته للآداب العامة، ولما عرض على مجلس الدولة قضى بأن للعمدة الحق في منع عرض الفيلم، إذ تبين أن عرضه سوف يترتب عليه الإضرار بالنظام العام، وبذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي بالرأي الغالب في الفقه الفرنسي وهو أن النظام العام يشمل النظام المادي والأدبي، و أضاف عنصر الأخلاق و الآداب العامة لعناصر النظام العام في مفهومه التقليدي¹.

ويترتب على اعتبار أو عدم اعتبار الآداب و الأخلاق العامة من النظام العام عدة نتائج. وعليه إذا كانت الآداب و الأخلاق العامة من النظام العام وجب على سلطات الضبط

¹ - نواف كنعان، «القانون الإداري»، دار الثقافة للنشر و التوزيع والدار العلمية للنشر و التوزيع، الأردن، 1993،

الإدارية أن تحد من ممارسة حريات الأفراد بالقدر اللازم فقط، وذلك من أجل المحافظة على الآداب و الأخلاق العامة، وكذا النظام العام ككل¹.

أما إذا لم تعتبر الآداب و الأخلاق العامة من النظام العام، وكانت بالمقابل تهدف للضبط الإداري، فإنه يجوز تقييد حقوق وحرريات الأفراد وحفاظا على النظام العام والآداب العامة².

أما المشرع الجزائري، فقد كان له نفس موقف المشرع الفرنسي، حيث اعتبر الآداب و الأخلاق العامة من أولوياته سواء في قانون الولاية أو البلدية وكذا قانون العقوبات الذي نص في القسم السادس من الفصل الثاني تحت عنوان الجنايات و الجرح ضد الأسرة والآداب العامة على جملة الجزاءات المتعلقة بانتهاك الآداب العامة، وذلك في المادة 333، 333 مكرر منه³.

2- النظام العام الاقتصادي:

إن النظام العام الاقتصادي لا يقل أهمية عن النظام العام التقليدي حيث أنه يستهدف حماية المصالح الاقتصادية الأساسية في المجتمع وإشباع حاجات ضرورية وملحة يترتب على عدم إشباعها حدوث اضطرابات لا تقل خطورتها عن الاضطرابات المادية الخارجية التي تؤثر على النظام العام في مفهومه التقليدي⁴.

¹ - بوقريط عمر، «الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري»، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منثوري قسنطينة، 2006، ص 21.

² - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 21.

³ - الأمر رقم 156 /66 مؤرخ في 18 صفر عام 1386، الموافق لـ 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

⁴ - وليد محمد الشناوي، «الدور التنظيمي للإدارات في المجال الاقتصادي»، المكتبة العصرية للنشر و التوزيع، مصر، 2008، ص 542.

نتيجة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، تزايد تدخل الدولة في كل المجالات ونظمت كثير من العلاقات الاقتصادية لتحقيق النظام العام الاقتصادي. وهنا يثور التساؤل حول إمكانية تحقيق هيئات وسلطات الضبط الإداري للنظام العام الاقتصادي؟¹.

إن وظيفة الضبط الإداري في حماية النظام العام الاقتصادي متصلة بحريات الأفراد كحرية التنقل وحرية التجارة و الصناعة، فكل هذه الحريات تعد مجالا خصبا لنشاط سلطة الضبط الإداري الذي يستهدف النظام العام بعناصره التقليدية ومن ثم لا مجال للقول بوجود نظام عام اقتصادي مستقل.

وإذا كان الأصل أن المشرع هو الذي يقرر التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي الخاص، من أجل تحقيق السياسة الاقتصادية العامة للدولة، إلا أن القضاء والفقهاء يتجهان إلى الاعتراف ببعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام²، وهذا يعني أن ممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية تستهدف الحفاظ على النظام العام لكافة أبعاده بغض النظر عن تكييف هذا النشاط ومن ثم تتسع فكرة النظام العام في حدود معينة لتشمل عنصرا جديدا ألا وهو النظام العام الاقتصادي.

وقد أكد " جورج ريبير" ردود وجود النظام العام الاقتصادي فيقول بأن النظام العام يتجاوز نطاق الأمن العام، و أنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية، وهو ما يخول سلطات الضبط الإداري اليوم الحق في أن تضع في الاعتبار بعض الغايات الاقتصادية كالأجور و الأسعار و التموين³ بشكل نسبي لا مطلق لتحقيق بعض المصالح الاقتصادية.

¹ منصور سامية، « دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة»، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2005 / 2008، ص 19 .

² عبد العليم عبد المجيد مشرف، « دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام و أثره على الحريات العامة»، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 118.

³ عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق، ص 108.

3- النظام العام الجمالي:

ويقصد بالنظام العام الجمالي بأنه « الاهتمام بجماليات الشوارع ومرافقها وبهائها، بحيث تبعث الهدوء و الراحة النفسية سواء بتجميل الشوارع أو وضع مواصفات معينة في المباني منسقا¹ كما يعرف بأنه « النظام الذي يهدف إلى حماية الرونق و الرواء للبيئة حفاظا على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة ² وعرفه آخرون بأنه «المظهر الفني و الجمالي للشارع و الذي يستمتع المارة برؤيته ³ . وما ينبغي الإشارة إليه أن القضاء والفقهاء آثار مشكلة المحافظة على جمال الرونق و الرواء، ومدى اعتباره من عناصر النظام العام، بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لحمايته.

فبالنسبة للفقهاء فقد ذهب جانب منه إلى أن جمال الرونق والرواء لا يجب أن يؤخذ في الاعتبار إلا إذا تلاققت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية. إلا أن الجانب الآخر من الفقهاء فقد اعتبر المحافظة على النظام العام الجمالي كأحد عناصر النظام العام بما يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري دون اشتراط تلاقيه مع أحد العناصر⁴.

أما فيما يخص القضاء فقد كان هو أيضا متردد على مدى اعتبار النظام الجمالي ضمن مقتضيات النظام العام الذي تستهدفه وظيفة الضبط الإداري، وهذا من خلال رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يكون من مهام سلطات الضبط الإداري المحافظة على جمال الرونق و الرواء وهذا بمناسبة نظره في قضية Iorey بتاريخ 04 ماي 1928 وجاء في قراره " إن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق

¹ - مجدي أحمد فتح الله حسن، «فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة»، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 145.

² - محمد الوكيل، «حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري»، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 76.

³ - رمضان محمد بطيخ، «الوسيط في القانون الإداري»، دار النهضة العربية، مصر 1997، ص 739.

⁴ - عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق، ص 93.

والمحافظة على جمال الرواء، إلا في الحالات التي يرخص لها القانون بنصوص خاصة¹.

ومن خلال هذا القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي، يتضح لنا أنه يرفض ويعترض تماما على أن النظام الجمالي من مقتضيات النظام العام، غير أن مجلس الدولة سرعان ما عدل عن نظره في قضية مدير شرطة (السين بباريس) مع نقابات المطابع و النشر بباريس، عندما قامت هذه الأخيرة بالطعن في قرار أصدره مدير شرطة (السين) منع بمقتضاه توزيع النشريات في الشوارع على المارة، خشية من إلقاءها بعد تصفحها، فيؤدي ذلك إلى السوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، والتمسوا إلغاء القرار لتجاوزه الحدود الموكلة لسلطات الضبط الإداري. خاصة و أن القرار المطعون في سلامته يستهدف المحافظة على الناحية الجمالية، وعلى إثرها أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره في 23 / 10 / 1936 ، أيد فيه قرار مدير شرطة (السين) و بين فيه أنه "من حق سلطات الضبط اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها صيانة النظام العام و السكنينة و الصحة العامة و الجمال الرونقي"².

و إلى جانب هذا، فإن المشرع الفرنسي ساير موقف القضاء وهذا بإدماج الجمال في المجال القانوني، عن طريق إحداث العديد من أنواع البوليس الخاص تتكفل بحماية الجمال. كما أن حماية الجمال يدخل في إطار سياسة عامة تتعلق بحماية البيئة التي أصبحت تشغل مركزا هاما في إطار انشغالات الدولة³.

وكمثال على ذلك، فإن المادة 07 من القانون المؤرخ في 12/04/1943 المتعلق بشرطة الملصقات تنص على أن "للمحافظ سلطة منع وتنظيم الإشهار على مستوى الطرق

¹ - عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق، ص 94.

² - مواقي بناني أحمد، «الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية»، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، 2013، ص 77.

³ - سليمان السعيد، «دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات العامة»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2003، ص 25.

السريعة قصد حماية جمال المناطق التي يعبرها، كما يمكن للمحافظ أن ينظم الإشهار عن طريق الملصقات في كل أو جزء من إقليم البلدية ...¹.

أما المشرع الجزائري، فإنه لم يخرج على هذا الاتجاه، بل ساير هذا التطور واعتبر الجمال عنصرا من عناصر النظام العام، تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانتته.

وهذا ما يظهر جليا من خلال استعراض أحكام المرسوم رقم 267 /81 المؤرخ في 1981/10/10 و المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية²

فالمادة 02 الفقرة 06 تنص على أنه "... يقوم فضلا على ذلك بتجميل الطرق و ينشئ في المناطق الحضرية مساحات للراجلين"³.

كما أكد المشرع الجزائري ومن ورائه السلطة التنظيمية من خلال قواعد قانونية ملزمة على وجوب المحافظة على إنجاز الأعمال المعمارية حفاظا على المحيط أو تحسينه، وينبغي للسلطات المختصة بمنح وتسليم رخص البناء و رخص التجزئة أن تتأكد من مدى احترام هذا الاهتمام من خلال قواعد الهندسة المعمارية و التعمير، كما يلزم كل شخص طبيعي أو معنوي يرغب في إنجاز بناء أن يلجأ إلى مهندس معماري معتمد و مهندس مدني لإنجاز المشروع طبقا لقواعد التهيئة و التعمير المعمول بها⁴.

كما يمكن أن ترفض رخصة البناء أو تعلق على شروط مراعاة التعليمات الخاصة بهذا الشأن إذا كانت البنائات المعنية المعتمزم تشييدها أو تعديلها بالنظر إلى وضعيتها أو

¹ - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 25.

² - المرسوم رقم 267 /81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

³ - أنظر المادة 06 /2 من المرسوم رقم 267 /81، السابق الذكر.

⁴ - القانون رقم 05/04 المتضمن قانون التهيئة والتعمير المؤرخ في 14/08/2004، الجريدة الرسمية العدد

حجمها أو مظهرها الخارجي قد تلحق أضرار بطابع الأماكن المجاورة أو بأهميتها، أو تؤدي إلى الإضرار بالآثار و المشاهد الطبيعية أو الحضرية¹.

لذلك يجب أن تكون هذه البناءات موحدة المظهر، ومنسجمة مع مشاهد الطبيعة، ويكون مظهر واجهتها الرئيسية منسجما مع الواجهات الأخرى، وعلى العموم يجب أن تندرج هذه البناءات في المجموع الهندسي المعماري للمشهد الطبيعي.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يمكن أن ترفض رخصة البناء إذا لم يكن هناك تكفل بالمساحات الخضراء و التي هي ذات فائدة، أو إذا كان هذا البناء يؤدي إلى إتلاف عدد كبير من الأشجار للحفاظ على المظهر الخارجي للأحياء السكنية².

وفي هذا الصدد نصت المادة 04 من القانون رقم 07/86 المؤرخ في 1986/03/04 يتعلق بالترقية العقارية تصم عمليات الترقية العقارية، وتتجز في إطار اختيارات التهيئة العمرانية طبقا لقواعد التعمير والجمال الفني وجمال المحيط و الأولويات المقررة في مخطط التنمية، وحسب النوعية و الأهداف المسطرة في القوانين و التنظيمات المعمول بها ثم نموذج البناءات المعمول بها في دفتر الشروط³.

المبحث الثاني: أشكال هيئات الضبط الإداري:

قبل التطرق إلى مختلف هيئات الضبط الإداري، تجدر بنا الإشارة إلى أن سلطات الضبط تنقسم إلى قسمين، وفقا للمعايير المستعملة في ذلك، فهي تنقسم من اختصاصاتها إلى هيئات ضبط إداري عام تتولى الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث، وهيئات ضبط خاص تهدف إلى حماية النظام العام في أحد عناصره، أو تمارس نشاطات محددة و خاصة بموجب نصوص قانونية.

¹ - كمال محمد الأمين، المرجع السابق، ص 29.

² - أنظر المواد 21 ، 25 ، 38 من المرسوم رقم 82 - 305، المتضمن تنظيم البناءات الخاضعة للقانون رقم 02/82 المؤرخ في 06 فيفري 1982 يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي.

³ - أنظر المادة 04 من القانون رقم 07/86 المؤرخ في 1986/03/04، المتضمن الترقية العقارية.

كما تنقسم هيئات الضبط الإدارية من حيث شمولها أو عدم شمولها إلى هيئات ضبط مركزية تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني و هيئات لا مركزية تمارس الضبط في حدود جغرافية و إقليمية محددة وهي ما يطلق عليها أيضا بالضبط الإداري و المحلي¹.

المطلب الأول: هيئات الضبط على المستوى المركزي:

وهي تلك الهيئات المخول لها صلاحية اتخاذ التدابير الضبطية بهدف حماية النظام العام بصفة وقائية على مستوى كامل إقليم الدولة، وتكمن هذه الهيئات في رئيس الجمهورية، و الوزارة.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية:

يتولى رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية سلطات الضبط الإداري العام بموجب مهامه سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، و لأن وظيفة الضبط الإداري هي أولى وظائف السلطة التنفيذية ووجه أساسي من وجوه النشاط الإداري أقر له الدستور اتخاذ جملة من التدابير، الهدف الأساسي منها حماية الأرواح و الممتلكات فتتمثل هذه التدابير في إعلان حالة الطوارئ و الحصار و إقرار الحالة الاستثنائية و حالة الحرب.

ونتيجة للخلط بين حالات الظروف الاستثنائية يستلزم منا توضيح كل حالة على حدى.

البند الأول: أنواع الحالات الاستثنائية:

1- حالة الحصار و الطوارئ:

تعتبر كل من حالي الحصار و الطوارئ نظاما استثنائيا يضع قيودا على الشريعة العامة وتظهر كل حالة منها كحالة مشروعة، مادامت منظمة بنصوص قانونية، على الرغم من أنها مخصصة لتقوية اختصاصات الهيئات الإدارية، و تحديد ممارسة تلك

¹ - Yves Gaudement, « traite de droit administratif général » 16^{ème} édition L.G.D.J. dépôt légal, 2000 ,p730.

الاختصاصات، ومع ذلك يمكن القول بأن كل من الحالتين تظهر كحل يفوق من متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد¹.

وبالرجوع لنص المادة 91 من دستور 1996 نجدها تنص على ما يلي « يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد إجماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمن، و الوزير الأول، و رئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع »

ولا يمكن تحديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا².

أما عن تطبيقاتها فقد عرفت الجزائر أول تطبيق لحالة الحصار في 6 أكتوبر 1988 وذلك بعد أحداث 5 أكتوبر 1988 الأليمة، أما التطبيق الثاني فكان في 1991/06/04 وذلك نتيجة للأحداث التي عرفت الجزائر في عام 1991 وما ترتب عنها من أعمال العنف و التخريب³.

ولقد حددت المادة 02 من المرسوم السابق هدف حالة الحصار و المتمثل في الحفاظ على مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية واستعادة النظام العام و ضمان السير العادي للمرافق العمومية، بكل الوسائل القانونية و التنظيمية لاسيما تلك التي نص عليها هذا المرسوم⁴.

¹ - نقاش حمزة، «الظروف الاستثنائية و الرقابة القضائية» ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منثوري قسنطينة، 2010، ص49.

² - أنظر المادة 91 من دستور 1996 السابق الذكر.

³ - نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 49.

⁴ - للمزيد من التفاصيل راجع المرسوم الرئاسي رقم 196 /91 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية ، العدد 1991/29.

وعليه فإن ما يميز حالة الحصار هو تحويل سلطة الضبط الإداري من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية التي تتمتع بامتيازات واسعة في اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لاستتباب الوضع وصيانة النظام العام.

ومن هذا يتضح لنا جليا أن حالة الحصار حالة استثنائية صارمة نظرا للسلطات الواسعة الممنوحة للسلطة العسكرية، وكذا طبيعة الإجراءات المتخذة باعتبارها إجراءات استثنائية لا تملكها سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.

وعلى هذا الأساس فإن هدف سلطة الضبط الإداري لا يتوقف عند حد حماية النظام العام، بل كذلك ضمان السير المنتظم للمرافق العامة مما يؤدي بالضرورة إلى وضع ستار على الحريات¹.

وبتاريخ 1991/09/22 تم الإعلان عن رفع حالة الحصار إلا أن استمرار تدهور الوضع الأمني و المساس الخطير و المستمر بالنظام العام، واعتبار التهديدات التي استهدفت استقرار المؤسسات وسلامة المواطنين، دفعت برئيس المجلس الأعلى للدولة إلى الإعلان عن حالة الطوارئ وذلك بموجب المرسوم رقم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09².

وما يميز حالة الطوارئ أيضا هو بقاء المؤسسات المدنية هي المكلفة بممارسة مهمة الضبط الإداري كقاعدة عامة، إلا أن هذا لا يمنع السلطة المدنية تفويض السلطة العسكرية لقيادة عمليات إعادة النظام العام على المستوى المحلي³.

ولقد تم فعلا تحويل السلطة العسكرية القيام بعمليات إعادة النظام العام، ولكن ليس بناء على نص المادة 09 من المرسوم رقم 44/92 المشار إليه سابقا، بل طبقا للمادة 01 من القرار الوزاري المؤرخ في 1992/07/25، ولقد عبرت لجنة اسعد، وهي اللجنة

¹ - أنظر المواد من 04، 07، 08 من المرسوم الرئاسي رقم 191/91، المتضمن تقرير حالة الحصار، المؤرخ في 1991/06/04، الجريدة الرسمية العدد 1991/29.

² - راجع المرسوم رقم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن تقرير حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 1992/10.

³ - أنظر المادة 09 من المرسوم رقم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09، السابق الذكر.

التي أقامها رئيس الجمهورية للتحقيق في منطقة القبائل عن خوفها من تحول حالة الطوارئ إلى حالة الحصار¹.

ولقد تضمن مرسوم إعلان حالة الطوارئ جملة من الإجراءات التي قد تطبع بصفة واضحة اتساع سلطات هيئات الضبط الإداري، ومن بينها المنع من الإقامة، فرض الإقامة الجبرية، التفتيشات ليلا ونهارا إضافة إلى سلطة وزير الداخلية في إنشاء مراكز الأمن². ويأخذ مفهوم النظام العام الأمني في ظل الظروف الاستثنائية بعدا واسعا، إذ يشمل ضمان أمن المواطنين وحماية أملاكهم وضمان السير المنتظم للمرافق العامة، بتوسيع مضمون النظام العام الأمني تتوسع سلطات هيئات الضبط الإداري وتشدد الإجراءات المتخذة في إطار ممارسة مهامها.

وبالتالي فإن ضرورة حماية النظام العام في الظروف الاستثنائية تقتضى تقييد حريات الأفراد. إلا أن ذلك لا يصل إلى درجة نفيها، وعليه فالعديد من الإجراءات المنصوص عليها في المرسوم المشار إليه أعلاه لا تتماشى و فكرة الحريات العامة، بل هو تعبير صريح عن طبيعة السلطة-الإدارة في حالة الطوارئ تظهر بمظهر التسلط³. ونؤكد في هذا الصدد أن حالة الطوارئ⁴، تخدم مصالح سياسية أكثر ما تخدم النظام العام، بحيث تؤدي إلى انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم ووضع الستار عليها. ونظرا لخطورة نظامي الطوارئ و الحصار على الحقوق و الحريات العامة فإنه من الضروري معرفة الشروط الواجب التقيد بها عند اللجوء إلى تقرير إحدى الحالتين منها ما هو موضوعي ومنها ما هو شكلي.

¹ - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص39.

² - أنظر المواد من 05 إلى 07 من المرسوم رقم 44/91، السابق الذكر.

³ - عبد الفتاح شماخي، «آثار حالة الطوارئ»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997، ص04.

⁴ - تم رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 01/ 11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة بتاريخ 2011 /02/23

• الشروط الموضوعية:

لكي تتوفر الشروط الموضوعية التي تمكن رئيس الجمهورية من تقرير حالة الطوارئ أو الحصار لأبد أن يكون بصدد ضرورة ملحة (أولا) و أن يكون تقرير إحدى الحالتين لمدة محددة (ثانيا).

- **الضرورة الملحة:**

تعتبر الضرورة الملحة شرطا جوهريا لرئيس الجمهورية لتقرير حالة الطوارئ أو الحصار، وتظهر حين عجز قواعد القانون العادية عن التحكم في الوضع، فرئيس الجمهورية بحكم ما يتمتع من صلاحيات واسعة، و التي يخوله إياها الدستور ملزم قبل أن يلجأ لتقرير إحدى الحالتين بأن يعالج ويشخص الوضع بطريقة جيدة بناء للقواعد الدستورية العادية المتبعة في إطار السير العادي لأجهزة الدولة ومؤسساتها لضمان حماية حقوق وحرريات الأفراد، فإذا ثبت له يقينا عدم استطاعته وعدم وجوده خيارا آخر لمواجهة الأوضاع المتردية و المزرية و التي قد تمس بأية طريقة وبأية صفة للدولة ومؤسساتها و المصالح الأساسية للأمة وثوابتها ومقوماتها الشخصية، فحينئذ فقد يستطيع أن يقرر إحدى الحالتين باعتباره المخول دستوريا بذلك¹.

وينعدم هذا الشرط أي شرط الضرورة الملحة، إن كانت هناك إمكانية لمواجهة الظروف الصعبة التي أدت إليها بقواعد القانون العادي الساري المفعول، و إذا ما تقرر إحدى الحالتين استنادا لهذا الشرط في هذه الحالة، فيصبح ذلك تعسفا وسوء تقدير وقائع من رئيس الجمهورية باعتباره السلطة الوحيدة المخولة دستوريا².

- **أن تقرر إحدى الحالتين لمدة محددة:**

إن تحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار عند تقريرها ومعرفة نقطة بداية كل حالة ونقطة نهايتها يساعد كثيرا في الحد من المساس بحقوق وحرريات الأفراد، ويعتبر ضمانا

¹ - سعيد بوشعير، «النظام السياسي الجزائري»، دار الهدى، الجزائر، 1990، ص 270.

² - نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 35.

هامة لذلك ولعودة مؤسسات الدولة إلى حالة سيرها العادي¹.

وإذا كان المؤسس الدستوري من خلال المادة 91، لم يحدد بالضبط المدة التي يجوز فيها تقرير إحدى الحالتين، فإنه مع ذلك أوجب أن يتم تقريرها لمدة معينة، ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية ملزم بتحديد مدة معينة للحالتين² بحيث لا يمكن أن يكون تقرير إحدى الحالتين لمدة غير محددة.

إلا أنه و إن لم يتحقق الغرض من تقرير إحدى الحالتين فلا يستطيع رئيس الجمهورية تمديد مدتها من تلقاء نفسه، فالمؤسس الدستوري اشترط ضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا³.

إن المؤسس الدستوري و إن اشترط في تقرير رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ أو الحصار أن تكون لمدة محددة ولا يجوز تمديدتها إلى بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه إلا أنه لم يبين ما هي تلك المدة، وهذا من شأنه أن يترتب عليه المساس بحقوق وحرريات الأفراد.

وهذا فيما يخص تمديد العمل بنظام حالة الطوارئ أو الحصار، أما فيما يخص رفع الحالة المقررة منها إذا زالت الوقائع و الظروف التي أدت إلى إعمالها، فإن المؤسس الدستوري لم يشير إلى مسألة إجراءات رفع تلك الحالة، و إن كان رئيس الجمهورية و قد اكتفى عند رفعه حالة الحصار قبل حلول أجل نهايتها باستشارة المجلس الأعلى للأمن دون استشارة باقي الشخصيات، فإنه كان يجب عليه أن يتبع نفس الإجراءات التي اتبعها عند تقريره لهذه الحالة، وذلك عملاً بقاعدة توازي الأشكال وتكون هذه الإجراءات وجوبية

¹ - نقاش حمزة، المرجع السابق، ص55.

² - إن المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن تقرير حالة الحصار، قد قررت مدة حالة الحصار بـ (04) أشهر غير كامل التراب الوطني، أما المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن تقرير حالة الطوارئ، فقد قررت مدة حالة الطوارئ بـ(12) شهراً على امتداد كامل التراب الوطني.

³ - أنظر المادة 02 /91 من دستور 1996، السابق الذكر.

قبل حلول أجل نهايتها، أما إذا انتهت بانتهاء المدة المحدودة لها، فإنه لا داعي لإتباع تلك الإجراءات¹.

وفي الأخير نقول أنه من الأفضل للمؤسس الدستوري أن يعمل على تحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار في صلب الدستور، وبذلك يمنع سوء استخدام السلطة، ويحمي الحقوق و الحريات العامة بطريقة مباشرة، ذلك أن النص الدستوري يعلو كل ما سواه من النصوص القانونية في الدولة، ويلزم كافة الهيئات في الدولة على احترام ما ورد فيه من أحكام.

• الشروط الشكلية:

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية التي تشترطها المادة 91 من دستور 1991 على رئيس الجمهورية لتقرير حالة الطوارئ أو الحصار فهي تقيد أيضاً ببعض الشروط الشكلية وتتمثل في:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

يعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن من الشروط الشكلية الضرورية لتقرير إحدى الحالتين، ويقدم هذا المجلس آراءه إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، فيحدد درجة خطورة الأوضاع و الوسيلة المناسبة لمواجهتها.

ورغم صدور هذه الآراء من مختصين ورجال ذوي نفوذ ومركز، إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بها، خاصة وهو الذي يرأس هذا المجلس².

وعليه فلرئيس الجمهورية حرية تكييف الأوضاع واختيار الوسيلة المناسبة لمواجهتها، وذلك بتقرير إحدى الحالتين، وبالمقابل فرغم مكانة رئيس الجمهورية و المهام

¹ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، ابتداء من

29 سبتمبر 1991، جريدة رسمية، عدد 44، الصادرة في 25 سبتمبر 1991.

² - أنظر المادة 173 من دستور 1996، السابق الذكر.

الموكلة إليه بمقتضى الدستور، فإنه لا يستطيع أن يتخذ قرارا انفراديا دون مراعاة الإجراء الشكلي المتمثل في اجتماع هذا الجهاز وتقديم آرائه.

- استشارة بعض الشخصيات:

إن الشخصيات الواجب استشارتها عند تقرير حالة الطوارئ أو الحصار هي: رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، إلا هذه الاستشارة تبقى ملزمة كقيد شكلي لرئيس الجمهورية عند تقريره لإحدى الحالتين دون الالتزام بنتائجها¹.

وعليه فإن استشارة هذه الهيئات و الشخصيات لها دور ضعيف رغم تعددها، وهي بذلك ليست شريكا حقيقيا مع رئيس الجمهورية في اتخاذه قراراته فهي لا تقدم الرأي لمشاركته بل لتكريس ما تقوم به من أعمال، وبذلك فإن رئيس الجمهورية ينفرد بمواجهته للوضع و أن تدخل هذه الهيئات و الشخصيات ليس من قبيل الحاجة الماسة و الضرورية إليها، بقدر ما هو ناتج عن محاولة أو رغبة سياسية في إعطاء طابع ديمقراطي للتصرف الرئاسي².

2- الحالة الاستثنائية:

تعتبر الحالة الاستثنائية نظام دستوري قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، بحيث يخول للسلطة الضابطة و المتمثلة في رئيس الجمهورية اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون، بهدف حماية أراضي الدولة وبحارها و أجوائها كلا أو جزء من الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي مع إمكانية نقل صلاحيات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية³.

¹ - نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 56.

² - الأمين شريط، «خصائص التطور الدستوري في الجزائر»، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص 555.

³ - غضبان مبروك، «قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالاتي الحصار و الطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر»، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 10، ص 17.

وعليه فإن دراسة الحالة الاستثنائية في الجزائر تتصرف بالدرجة الأولى إلى المادة 93 من دستور 1996، و إذا رجعنا إلى هذه المادة نجدتها تنص على ما يلي « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها».

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، و المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

حيث تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا.

وتنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها¹.

و إذا كانت هذه المادة تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطات استثنائية خطيرة خاصة اتجاه الحقوق و الحريات العامة، فإنها لم تأت استجابة لموقف سياسي أو فقهي معين حول ضرورة تنظيم الحالة الاستثنائية، كما أنها لم تكن نتيجة مناقشات داخل لجان البرلمان.

وعليه فإن تسرب مثل هذا النص إلى الدستور الجزائري لا يعدو أن يكون مجرد تقليد المؤسس الدستوري الفرنسي.

ونظرا لجسامة و خطورة ما قد تحدثه هذه الحالة من آثار سلبية تهدد حقوق وحرريات الأشخاص داخل المجتمع، اشترط المؤسس الجزائري شروط لتقرير الحالة الاستثنائية بدقة، و بالرجوع للمادة 93 من الدستور الجزائري يتضح بأن هناك شروط موضوعية وشروط شكلية:

¹ - نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 75.

• الشروط الموضوعية:

إن توفر الشروط الموضوعية التي تسمح بتقرير الحالة الاستثنائية يتوقف على وجود خطر داهم (أولاً)، ويجب أن يهدد هذا الخطر مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها (ثانياً).

- وجود خطر داهم:

يعتبر الخطر شرطاً جوهرياً يجب توافره لتقرير الحالة الاستثنائية و الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تندر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهدها بالانقاص و الزوال¹.

و إذا كان المؤسس الدستوري الفرنسي قد اشترط صراحة من خلال المادة 16 أن يكون الخطر جسيماً وحالاً، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على ذلك بل اكتفى بتوفر شرط الخطر الداهم مهما كان وصفه أو درجة جسامته.

لكن بالرجوع إلى القواعد العامة المتعلقة بنظرية الظروف الاستثنائية، و التي تعد المادة 93 إحدى تطبيقاتها، فإنه يجب القول بأن الخطر الذي يشترط لتقرير الحالة الاستثنائية هو الخطر الجسيم الذي يتجاوز في شدته الحدود العادية².

وبالتالي فالخطر الذي يسمح بتقرير الحالة الاستثنائية يجب أن يكون جسيماً وحالاً، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الخطر خارجياً أو داخلياً، أو داخلياً وخارجياً في نفس الوقت.

- أن يهدد الخطر المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها:

إضافة إلى الشرط الداهم الذي حددته المادة 93 من الدستور، فإن هذه المادة قد حددت شرطاً آخر لإمكانية إعمالها، وهو أن يهدد الخطر المؤسسات الدستورية للبلاد، أو

¹ - نقاش حمزة، المرجع نفسه، ص76.

² - بوقفة عبد الله، «أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري»، دار هوم، الجزائر، 2002، ص 457.

استقلال البلاد أو سلامة ترابها¹.

وقد جاءت هذه المواضيع التي حددها المؤسس الدستوري التي لا بد أن يقع عليها الخطر لإمكانية تقرير الحالة الاستثنائية.

• الشروط الشكلية:

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية الواجب توافرها لتقرير الحالة الاستثنائية، يتعين على رئيس الجمهورية أن يحترم بعض الشروط الشكلية عند تقريره لهذه الحالة.

- استشارة المجلس الدستوري:

يشترط لتقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري كهيئة مجتمعة ولا يقتصر على رأي رئيسه فقط، كما هو في حالي الطوارئ و الحصار، وتعد هذه الاستشارة ضماناً وتدعيم لموقف رئيس الجمهورية².

- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

يشترط المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حتى يستطيع تقرير الحالة الاستثنائية، ولم يتطلب أن تتخذ هذه الاستشارة شكلاً رسمياً.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

إن المؤسس الدستوري من خلال هذا الشرط يتطلب الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء كقيد شكلي لتقرير الحالة الاستثنائية، ولم يتطلب الاستشارة³. وفي الأخير نقول أن جملة الإجراءات و الشروط الشكلية استشارة أو استماع لمختلف الشخصيات و الهيئات، هي اختيارية و غير ملزمة من حيث الأخذ بنتائج لكنها

¹ - أنظر المادة 93 من الدستور 1996، السابق الذكر.

² - نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 80، 81.

³ - أنظر المادة 93 / 2 من دستور 1996، السابق الذكر.

الزامية من حيث مبدأ إجرائها وطلبها، حيث تتوقف عليها الشرعية الشكلية و الإجرائية لقرار إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية.

3- حالة الحرب:

إن حالة الحرب تعتبر المثال الأفضل لحالات الظروف الاستثنائية أين تتسع فيها سلطات الإدارة بشكل كبير على حساب باقي السلطات.

وتعرف حالة الحرب على أنها « قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية، وفقا لقواعد تنظيم حالات الحرب، وهي تختلف على الحرب الأهلية و بالحملات المسلحة ضد الثوار أو القراصنة بكونها قتالا بين قوات حكومية، أي أنها تنشأ بين دول ذات سيادة، وهو ما يميزها عن الاضطرابات الداخلية¹ .

وقد نظمت حالة الحرب بموجب المواد 95، 96، 97، حيث نصت المادة 95 منه

على ما يلي:

« إذا وقع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة»².

ومن خلال هذا النص يتضح أن حالة الحرب هي أشد و أصعب حالة يمكن أن تصلها البلاد، بحيث تتجاوز الحالات السابقة، بحيث يركز هذا النص على فكرة العدوان الفعلي على البلاد رغم عدم التطرق إلى مصدره، ولا يقتصر على فكرة أن تكون البلاد مهددة بخطر دائم، لكن يجب أن يكون العدوان واقعا أو على وشك الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة³.

¹ - نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 94.

² - أنظر المواد 95، 96، 97 من دستور 1996، السابق الذكر.

³ - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 276.

و تتطلب منا دراسة حالة الحرب التعرض إلى شروط إعلان هذه الحالة، نظرا لخطورة السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بعد إعلان حالة الحرب. وبالرجوع إلى المادة 95 السابق ذكرها نجد أن تنص على شروط موضوعية وشروط شكلية يجب التقيد بها عند اللجوء إلى إعلان حالة الحرب وهي:

• **الشروط الموضوعية:** وتكمن في:

- **ضرورة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو على وشك الوقوع:** يعتبر وقوع العدوان الفعلي على البلاد قيدا موضوعيا لرئيس الجمهورية لإعلان حالة الحرب¹. ويعرف العدوان على أنه « استعمال القوة المسلحة من قبل دول ضد السيادة أو السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لدولة أخرى، بأي شكل يتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة مثلما قرره هذا التعريف.

وبالرجوع إلى نص المادة 95 من الدستور نجدها تفرق بين نوعين من العدوان، أحدهما فعلي و الآخر على وشك الوقوع، فالعدوان الفعلي يأخذ طابعا ماديا و يتمثل في الهجوم المادي من طرف دولة أو مجموعة من الدول في شؤون البلاد الداخلية و الخارجية باستخدام القوة العسكرية مباشرة، أما العدوان الذي يوشك أن يقع فيأخذ طابعا معنويا، و يسبق الهجوم المسلح، ويتمثل في التحضير العسكري و حشد الجيوش و القيام بأعمال تخريبية محاولة ذلك»².

ويكفي لرئيس الجمهورية أن يتحقق إحداها لكي يعلن حالة الحرب، و بالتالي استخدام السلطات الإدارية المخولة له بموجب هذه الحالة لإعادة الأوضاع لمجراها الطبيعي.

- **عجز وسائل القانون العادي لمواجهة العدوان:**

إن رئيس الجمهورية وقبل لجوءه لإعادة حالة الحرب واستخدام سلطاته الكاملة

¹ - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 276.

² - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 558.

المخولة له بموجب هذه الحالة، يجب عليه أن يلجأ قبل ذلك إلى الطرق السلمية المعروفة في القانون الدولي العام في حل النزاعات وهي المفاوضات، الوساطات و التحكيم وغيرها من الطرق، وفي حالة ثبوت عجز هذه الطرق السلمية عن احتواء هذه الأزمة متمثلة في العدوان، عندها فقط يجوز لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب لإيقاف العدوان¹.

• الشروط الشكلية:

إضافة إلى الشروط الموضوعية التي حددتها المادة 95 من الدستور، و التي يجب على رئيس الجمهورية التقيد بها لإعلانه حالة الحرب، فهناك أيضا شروط شكلية و تتمثل هذه الشروط في:

- اجتماع مجلس الوزراء:

يجتمع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، قبل إعلان حالة الحرب، و يناقش أعضاء هذا المجلس هذا الموضوع و إن كانوا يشتركون ولو بطريقة غير مباشرة في اتخاذ قرار إعلان حالة الحرب باعتباره من القرارات الكبرى التي تتعلق بالمصير الوطني، فهم لا يستطيعون الأخذ بقرار بموجب المناقشة التي تدور داخل المجلس، لأن الدستور لم يشترط ذلك بل اكتفى باجتماع هذا المجلس قبل إعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب، وعليه فرأي مجلس الوزراء يبقى غير ملزم برئيس الجمهورية للآخرين².

- الاستماع إلى رئيس المجلس الأعلى للأمن:

يستمتع رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الحرب لأعضاء المجلس الأعلى للأمن الدين يبدون وجهات نظرهم خاصة منها الإستراتيجية و العسكرية، ويقدمونها له بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة.

¹ - المادة 01/33 من ميثاق الأمم المتحدة تنص على مايلي : « يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم و الأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة و الوساطة و التوفيق و التحكيم ... القضائية و أن يلجؤا إلى الوكالات و التنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارهم»

² - أنظر المادة 95 من دستور 1996، السابق الذكر .

وفي الظروف العسيرة التي تمر بها البلاد، ومؤسساتها الدستورية، يجب أن تكون هذه الهيئة حتما جنبا إلى جنب إلى رئيس الجمهورية لاسيما أن إعلان حالة الحرب إجراء خطير على جميع المستويات، خاصة فيما يتعلق بالمساس بحقوق الأفراد حرياتهم، خصوصا و أن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بحمايتهم.

وبالرغم من أن رئيس الجمهورية ملزم بالاستماع إلى آراء أعضاء المجلس إلا أن له الحرية الكاملة في الأخذ أو عدم الأخذ بها، فيبقى له القرار النهائي في إعلان حالة الحرب.

- استشارة الرئيس و المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

يستشير رئيس الجمهورية كذلك رئيسي غرفتي البرلمان قبل إعلان حالة الحرب، باعتبارهما رأسي السلطة التشريعية، ويشرفان بذلك على تمثيل الشعب و آراء النواب و الأعضاء ومراقبة السلطة التنفيذية في قراراتها و أعمالها خاصة تلك التي تتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم.

لكن بالرغم من أهمية هذه الاستشارة إلا أنها تبقى مجرد إجراء شكلي يقيد رئيس الجمهورية في أدائه لإعلان حالة الحرب، دون الأخذ بنتيجته¹.

- اجتماع البرلمان وجوبا:

يجتمع البرلمان وجوب طيلة مدة الحرب، فهو معني مباشرة بالأوضاع الاستثنائية التي أدت إلى إعلان حالة الحرب، و يجتمع تلقائيا دون دعوة من رئيس الجمهورية، إلا أن رئيس الجمهورية ينفرد بقرار إعلان حالة الحرب دون مشاركة فعلية من البرلمان².

وهذا رغم أنها مستمدة ومنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية و المدنية، وكذا المادة 41 من دستور 1996³.

¹ - أنظر المادة 01/95 من دستور 1996، السابق الذكر.

² - أنظر المادة 02/95 من دستور 1996، السابق الذكر،

³ - أنظر المادة 41 من دستور 1996، السابق الذكر.

البند الثاني: الآثار المترتبة على التطبيق العملي لحالات الظروف الاستثنائية:

لما كان التطبيق الفعلي لهذه الظروف غير العادية في الجزائر، قد ارتبط بحالتين هما حالة الحصار وحالة الطوارئ فإن الحديث سيكون عن بيان أثرهما على الحريات العامة.

1- أثر حالة الحصار على الحريات الفردية:

يمكن حصر أهم الإجراءات التي قيدت الحريات الفردية في الآتي:

- الاعتداء على الاختصاص الطبيعي المقرر للسلطات القضائية، حيث تكلمت المادة 4 من المرسوم الرئاسي على الاعتقال الإداري الذي يتم من غير أن يسبقه صدور حكم قضائي ويقصد بالاعتقال الوضع في مركز الأمن ضد كل شخص راشد تبين أن نشاطه خطير على النظام العام و الأمن العمومي و السير العادي للمرافق العمومية، وذلك بحرمانه و التصدي له ومنعه من الذهاب و الإياب، وهذا لنص المادة 44 من دستور 1989.

- كما سمح هذا المرسوم من خلال المادة السابقة الذكر باتخاذ إجراءات الوضع تحت الإقامة الجبرية ضمن أي شخص يكون نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية ويعد هذا الإجراء مخالف لنص المادة 41 من دستور 1989، الذي يسمح للأفراد الاختيار موطن إقامتهم بحرية وينتقلون عبر التراب الوطني بنصها « يحق لكل مواطن يتمتع بحقوق المدنية و السياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، و أن ينتقل عبر التراب الوطني، حق الدخول إلى التراب الوطني و الخروج منه مضمون له»¹.

¹ - أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن حالة الحصار.

- كما تم فرض حضر التجول ليلا بدءا من الساعة العاشرة حتى الساعة الخامسة صباحا بموجب بيان السلطة العسكرية الصادرة في 1991/06/06¹.

- اضافة إلى ذلك نصت المادة 11 من المرسوم رقم 196/91 بأن تخطر المحاكم العسكرية بوقوع الجنايات و الجرائم الخطيرة التي ترتكب ضد أمن الدولة مهما كانت صفة مرتكبها أو المتواطئين معهم، وتتص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 204/91 المؤرخ في 1991/07/25 المحدد لشروط تطبيق المادة 07 من المرسوم 196/91 على أنه : « يقدم الأشخاص الموقوفون في المادة 03 أعلاه إلى وكيل الجمهورية العسكرية المختص، إلا إذا كانت السلطة غير ذلك»².

2- أثر حالة الحصار على الحريات الجماعية:

تطرق المرسوم رقم 196/91 إلى إجراءات أخرى كان فيها مساس بالحريات العامة الجماعية أهمها ما يلي:

- بالرجوع لنص المادة 07 من المرسوم رقم 196/91 التي تنص على صلاحية السلطة العسكرية المتمثلة في منع إصدار المنشورات ومنح الاجتماعات و النداءات العمومية، التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وتعرقل الأمن و استمراره و قد جاء المرسوم التنفيذي 204/91 المؤرخ في 1991/07/25 يحدد شروط تطبيق هذه المادة³.

ومن جهة أخرى سمحت هذه المادة في فقرتها الثانية بأن تجري السلطات العسكرية أو تكلف من يجري التفتيش ليلا ونهارا في المحال العمومية أو الخاصة وكذلك داخل المساكن.

- كما نصت المادة 03/07 من نفس المرسوم على أن تقوم السلطات العسكرية بمنع إصدار أو اجتماعات أو النداءات العمومية ، وذلك بناء على احترام لجنة رعاية النظام،

¹ - للمزيد من التفاصيل أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 204/91 المؤرخ في 1991/06/25 الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة في 1991/06/26.

² - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن حالة الحصار.

³ - أنظر المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن حالة الحصار.

و قد نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 204/91 المؤرخ في 1991/06/25 الذي يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم المعن لحالة الحصار على : « ويترتب على منع المنشورات حجر الوثائق التي يسلط عليها هذا الإجراء، في أي مكان وفي أي ساعة من النهار أو الليل، تصدر و توضع تحت يد العدالة وسائل الطباعة و الاستساخ و أي وسيلة أخرى تستعمل للتحريض على الفوضى»¹.

كما أن هذا الإجراء فيه مساس بحرية التعبير و حرية الرأي التي تتمتع بحماية دولية² و قانونية بحيث نص دستور 1989 في المادة 35 منه على أنه : « لا مساس بحرية المعتقد و حرمة حرية الرأي»³.

- كما أصدرت أيضا السلطة العسكرية بيانا في 1991/06/05 جاء فيه المنع المطلق للتجمعات و التجمهر و المسيرات و المظاهرات في الطرق و الساحات العمومية للمدن وذلك في كامل التراب الوطني يبدأ المنع من يوم 1991/06/06، بالرغم من أن القانون 91/91 المؤرخ في 1991/12/02 المتعلق بالتجمعات و المظاهرات العمومية قد سمح لممارسة هذه الحرية المقيدة بوسيلة الترخيص الإداري و الذي لا يمكن الحصول عليه إلا إذا توفرت الشروط المطلوبة و المنصوص عليها في المادة 17 من القانون 91/91. و مما سبق نستنتج أنه كان لتطبيق حالة الحصار أثر كبير على الحريات العامة. الفردية و الجماعية، كما كان أيضا لحالة الطوارئ أثرا كبيرا على الحريات العامة و مساسا بها، حتى و إن كان ليس بنفس الخطورة أو الصرامة التي رأيناها في حالة الحصار وهو ما سنوضحه في الآتي:

¹ - أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 75/2 المؤرخ في 1992/02/20، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة في 1992/02/23.

² - نصت المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على « لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي و التعبير، ويستعمل هذا حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي إلتماس الأنباء و الأفكار و تلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة و دون اعتبار للحدود ».

³ - أنظر المادة 35 من دستور 1989، السابق الذكر.

3- أثر حالة الطوارئ على الحريات الفردية:

يمكن تلخيص أهم القيود التي فرضها المرسوم المعن لحالة الطوارئ و التي كان لها مساس بالحريات الفردية فيما يلي:

- و يظهر هذا من خلال نص المادة 05 من المرسوم 94/92 التي تنص على إمكانية قيام وزير الداخلية و الجماعات المحلية بأن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام العام و الأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مراكز الأمن، التي تنشأ بقرار من وزير الداخلية و الجماعات المحلية في مكان محدد¹ و يعد هذا الإجراء مخالف لأحكام المادتين 41 و 44 من الدستور².

- و حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 75/92 المؤرخ في 1992/02/20 ، فقد عرفت الوضع في مركز الأمن بأنه « تدبيرا إداريا وقائيا يتمثل في حرمان كل شخص راشد يعرض سلوكه للخطر، النظام و الأمن العموميين وكذا حسن سير المصالح العمومية من حرية الذهاب و الإياب لوضعه في أحد المراكز المحدثة بقرار وزير الداخلية و الجماعات المحلية»³.

- كما يتضح أيضا أثر حالة الطوارئ على الحريات الفردية من خلال نص المادة 06 من المرسوم 44/92 التي خولت لوزير الداخلية و الجماعات المحلية في كامل التراب الوطني و الوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام بما يلي:

¹ - أنظر المادة 05 من المرسوم رقم 44/92 المتضمن تقرير حالة الطوارئ.

² - نصت المادة 44 من دستور 1989 « لا يتابع أحد ولا يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة في القانون، وطبقا للأشكال التي نص عليها حق الدخول إلى التراب الوطني و الخروج منه مضمون له »

³ - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 75/92 الذي يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن حالة الحصار.

- تحديد أو منع مرور الأشخاص و السيارات في أماكن و أوقات معينة وهذا الإجراء يعد مخالفة لأحكام المادة 41 من دستور 1989¹.
- تنظيم نقل المواد الغذائية و السلع ذات الضرورة الأولى و توزيعها.
- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو سير المصالح العمومية.
- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به، أو غير شرعي، ويلاحظ أن هذا الإجراء مخالفا لمحتوى نص المادة 52 من دستور 1989².

4- أثر حالة الطوارئ على الحريات الجماعية:

- إن القيود الأخرى التي نص عليها المرسوم المعلن لحالة الطوارئ و التي فيها مساس بالحريات الجماعية، فإنه يمكن أن نوجزها في الآتي:
- أعطت نص المادة 03 من المرسوم المعلن لحالة الطوارئ للحكومة أن تتخذ كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد استتباب الوضع و تحقيق الهدف الذي من ورائه أعلنت حالة الطوارئ، وبالتالي نلاحظ أن المادة جاءت بصيغة العموم لأنها لم تحدد طبيعة هذه الإجراءات المطبقة³.
 - كما مكنت المادة 07 من المرسوم المعلن وزير الداخلية و الوالي المختص إقليميا، بناء على توجيهات الحكومة سلطة إصدار قرار بالإغلاق المؤقت طيلة قيام حالة الطوارئ (القاعات الترفيهية و أماكن الاجتماعات) مهما كانت طبيعتها، كما يمنع أي مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام العام و الطمأنينة العمومية، ويعد هذا الإجراء الذي تحدثت

¹ - أنظر المادة 06 من المرسوم 44/92 المتضمن حالة الطوارئ.

² - أنظر المادة 52 من دستور 1989، السابق الذكر.

³ - أنظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي 44/92، المتضمن حالة الطوارئ.

عنه المادة 07، مساسا بحرية الاجتماع المكفول دستوريا وقانونيا، بموجب القانون رقم 28/89 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات¹.

- وحسب الفقرة 05 من المادة 06 من المرسوم رقم 44/92 فإن الإضراب الواقع دون ترخيص من السلطة المختصة هو عمل غير مشروع، وكل تجمع أو تظاهر ناتج عن إضراب قد يشعل الفتنة ويجلب الرأي العام الجماعة القائمة به².

وبالتالي نقول أن أهم حرية مست أثناء قيام حالة الطوارئ أو أي حالة من حالات الظروف الاستثنائية، هي حرية الاجتماع، وهذا راجع إلى كونها مرتبطة ببعض الحريات الفردية و الجماعية الأخرى كحرية التعبير، التظاهرات، الإضراب.

الفرع الثاني: الوزراء:

يقوم الوزير الأول باعتباره الجهاز التنفيذي لرئيس الجمهورية بحماية النظام العام، غير أن ذلك قد لا يكون بطريقة مباشرة كما يمارس الوزراء صلاحيات الضبط كل في إطار اختصاصه وضمن التنظيمات المعمول بها، وفيما يلي تفصيل لاختصاص كل منهما في مجال الضبط.

البند الأول: الوزير الأول:

لم ينص الدستور الجزائري لسنة 1996 صراحة على سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري غير أنه قد يكون مصدرا مباشرا لإجراءات الضبط من خلال إشرافه على حسن سير الإدارة العامة بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم بها أجهزة الإدارة المختصة³.

¹- أنظر القانون رقم 28/89 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 04، الصادرة في 1990/01/24.

²- أنظر المادة 05/06 من المرسوم 44/92 المتضمن حالة الطوارئ.

³- عمار بوضياف، « الوجيز في القانون الإداري»، دار الريحانة، الجزائر، ص204.

إلا أنه وطبقا لدستور 1996 فإن رئيس الجمهورية إذا ما دعت الضرورة الملحة وحالة الطوارئ أو الحصار في فترة زمنية معينة يكون الوزير الأول من ضمن الأشخاص الذين يستشيرهم رئيس الجمهورية ليتخذ بعد ذلك كل التدابير اللازمة. وتتص المادة 85 من ذات الدستور على أن: « يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ...

2- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.

3- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ...

4- يوقع المراسيم التنفيذية.

5- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية»¹.

من خلال هذه المادة يمكن القول أن الوزير الأول له سلطة اتخاذ التدابير الضبطية انطلاقا من الصلاحيات التنظيمية الممنوحة له على غرار رئيس الجمهورية، وتبقى سلطة الوزير الأول سلطة محدودة على خلاف سلطة رئيس الجمهورية الواسعة و المستقلة.

البند الثاني: الوزراء.

إن الأصل في حق ممارسة الضبط الإداري العام حق معقود لرئيس الجمهورية و للوزير الأول كما رأينا سابقا.

غير أن القوانين و التنظيمات تفرض على الوزراء ممارسة الضبط الإداري الخاص بحكم مركزهم القانوني و الوظيفي، وطبيعة القطاع الذي يشرف عليه كل وزير².

¹ - أنظر المادة 91، 85 من دستور 1996، السابق الذكر .

² - بوعافية نصيرة، « إقامة النظام العام في الجزائر وحمايته عن طريق الضبط الإداري»، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2006/2009، ص 24 .

و للإشارة فإن الضبط الإداري الخاص الذي يمارسه الوزراء فهو إما أن يحقق ذات الأغراض السابقة في حفظ النظام العام بكافة عناصره في ظل قوانين خاصة كالضبط المتعلق بالمرافق المضرة بالصحة، و إما أن يحقق أغراض أخرى غير تلك الأغراض مثل الضبط المتعلق بحماية الآثار¹، كما يشير جانب من الفقه إلى أن الضبط الإداري الخاص قد يكون متعلقا بموضوع أو نشاط محدد، كالضبط المتعلق بحماية التراث الثقافي في إطار المرسوم التنفيذي رقم 339/98 المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت، المصنفة وتحديد قائمتها وكذلك القانون رقم 04/98 المؤرخ في 15 جوان 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي.

كما قد يكون متعلقا بمكان محدد كالضبط الخاص بالسكك الحديدية وضبط استعمال الشواطئ في إطار المرسوم رقم 13/85 المؤرخ في 1980/01/26 الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ، وقد يكون الضبط الإداري الخاص متعلقا بأشخاص معينين ومثال ذلك المرسوم التنفيذي رقم 135/07 الذي يحدد شروط وكيفيات التظاهرات الدينية لغير المسلمين².

وكل هذه المجالات المحددة قانونا يمارسها الوزراء المعنيون كل حسب قطاعه الخاص.

ويعتبر وزير الداخلية الشخص القانوني المركزي الأكثر احتكاكا و ممارسة لإجراءات الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء كان ذلك في الحالات العادية أو في الحالات الاستثنائية³.

حيث يحدد المرسوم التنفيذي رقم 01/91 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية في نص المادة الثامنة منه على أن:

¹- أحمد محيو، «محاضرات في المؤسسات الإدارية»، ترجمة محمد عرب، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، ص 413.

²- موافي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 23، 24.

³- محمد الصغير بعلي، «القرارات الإدارية»، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005، ص 22.

« يمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية:

4- المحافظة على النظام العام و الأمن العمومي.

5- المحافظة على الحريات العامة.

6- حماية الأشخاص و الأملاك و حريات تنقلهم

7- التظاهرات و الاجتماعات العامة»¹.

8- كما ينص المرسوم الرئاسي رقم 144/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المعدل و

المتمم المتضمن إعلان حالة الطوارئ في المادة الرابعة و التي جاء فيها:

« يؤهل وزير الداخلية و الجماعات المحلية في كامل التراب الوطني و جزء منه لاتخاذ

كافة التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات ... »

المطلب الثاني: هيئات الضبط على المستوى المحلي:

يتبين من خلال استقراء قانوني الولاية و البلدية أن سلطات الضبط الإداري على

المستوى اللامركزي تنحصر في الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما باقي الأشخاص و الهيئات المتمثلة في جهاز الدرك، الشرطة، حراسة الغابات،

الجمارك، شرطة البلدية المكلفة بتنفيذ قرارات و إجراءات الضبط الإداري، فإنها تبقى

مجرد أعوان لهيئات الضبط.

الفرع الأول: الوالي:

يعتبر الوالي الضابطة الإدارية الأساسية في الولاية يستمد صلاحياته الضبطية من

النصوص القانونية كقانون الولاية، و بعض القوانين الأخرى مما جعل اختصاصاته واسعة

و كثيرة جدا.

- حيث يضطلع الوالي أثناء ممارسة مهامه و في حدود اختصاصه على حماية حقوق

و حريات الأفراد و هذا ما نصت عليه المادي 112 من القانون رقم 07/12 المتضمن

¹ - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 01 /91 المؤرخ في 12/10/1991 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية.

قانون الولاية¹ .

- يتولى الوالي تنفيذ القوانين و التنظيمات².

- كما يضطلع الوالي بمهمة المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة، باعتباره سلطة ضبط على المستوى المحلي وهذا طبقا للمادة 114 من قانون الولاية رقم 07/12 ويلزم باتخاذ كل التدابير و الإجراءات التي يراها مناسبة لتحقيق هذا الغرض³.

- يتولى الوالي تطبيق القرارات التي تتعلق بحريات الأفراد ، كما يختص الوالي أيضا طبقا للمادة 01 من المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28/05/1983 المتعلق بسلطات الوالي في مجال الأمن و المحافظة على النظام العام، بتمثيل سلطة الدولة على صعيد الولاية وبتخذ في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم و الاطمئنان و النظافة العمومية⁴.

كذلك نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 135/07 المؤرخ في 19/06/2007 المحدد لشروط و كفاءات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين على أنه : « يمكن الوالي منع كل تظاهرة تشكل خطر على حفظ النظام العام ويشعر المنظمين بذلك»⁵.

كما يمكن للوالي بناء على التماس مسبب من الطبيب المختص في الأمراض العقلية أن يتخذ قرارا بالاستشفاء الإجباري عندما يرى في خروج المريض خطرا على حياته أو على النظام العام أو على أمن الأشخاص.

¹-المادة 112 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، الجريدة الرسمية ، العدد 2012/12 .

²- علاء الدين عشي، « والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري»، دار الهدى، الجزائر، 2002، ص 88.

³- المادة 114 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية، السابق الذكر.

⁴- المادة 01 من المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983، المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية، العدد 1983/20.

⁵- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 135/07 المؤرخ في 19/06/2007 المحدد لشروط و كفاءات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين.

ونشير كذلك لنص م 52 من القانون 10/11 التي تنص على أنه يتعين على الولاية أن يطبقوا و في الوقت المناسب، التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء و القضاء على أسباب الأمراض في أصلها¹.

كما يتمتع الوالي كذلك في إطار المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة و الحفاظ على البيئة العمرانية بالعديد من الصلاحيات لتنظيم هذا النشاط و مراقبته، وذلك من خلال نصوص القانون المتعلق بالتهيئة العمرانية، وذلك فيما يتعلق برخص البناء، الهدم، التجزئة.

و التي يتم منحها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد موافقة الوالي المختص بصفته ممثلا للدولة حال غياب مخطط شغل الأراضي.

ويختص الوالي وحده بمنح أو رفض أو تأجيل هذه الرخص إذا كانت البناءات أو المنشآت محل الترخيص تابعة للدولة أو الولاية، أو إذا تعلق بالمواد الإستراتيجية، وهذا بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي يمارسه الوالي على هذا النوع من النشاطات كاتخاذ لقرار الهدم حال وجود بناء دون رخصة أو غير مطابق للرخصة الإدارية².

كما يمارس الوالي صلاحيات الضبط الإداري باستعمال كافة الأدوات القانونية التي أشرنا إليها سابقا، ومن أهمها أسلوب الترخيص كإجراء وقائي لحماية البيئة، كالترخيص بإقامة المنشآت المصنفة، الترخيص بإقامة منشآت معالجة النفايات المنزلية وغيرها، وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال يمكنه سحب هذه الرخص عند مخالفة أصحابها لتدابير حماية البيئة³.

¹ - المادة 52 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية ، العدد 2011/37.

² - معيفي كمال، « آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010، ص 174.

³ - المرجع نفسه، ص 175.

يتضح من خلال ما سبق أن الوالي ملزم بحكم القانون باعتباره سلطة ضبط على المستوى المحلي، بحماية أمن الأشخاص و الممتلكات وكل تقصير أو إهمال يحمل الولاية مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة عن ذلك، فضمن أمن الأشخاص و الممتلكات التزام على عاتق الدولة المتواجدة على إقليم الولاية ضمانا لحسن تنفيذ هذه القرارات و تلزم مصالح الأمن طبقا للمادة 115 من قانون الولاية بإعلام الوالي بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام و النظام العمومي على مستوى الولاية¹.

- يتولى الوالي أيضا وضع تدابير الدفاع و الحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا ويشرف على تنفيذها حسب مضمون المادة 117 من القانون السابق.

- يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وهو يملك بهذه الصفة تسخير الأشخاص و الممتلكات طبقا للتشريع المعمول به².

- كما أنط قانون البلدية رقم 10/11 بالوالي بموجب المادة 100 منه باتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره، وقد اعترف هذا القانون للوالي بممارسة سلطة الحلول.

- بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك، وتزاد هذه الصلاحية سعة إذا تعلق الأمر بالحالة الاستعجالية، وهنا نلاحظ أن المشرع قد خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض المحافظة على النظام العام³.

كما نصت المادة 10 من الأمر رقم 41/75 على سلطة الوالي في مجال حماية النظام العام و التي جاء فيها « يمكن الأمر بغلق محلات بيع المشروبات و المطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز 06 أشهر، إما من جراء مخالفة

¹ - المادة 115 من قانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية، السابق الذكر.

² - عمار بوضياف، « شرح قانون الولاية»، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، الجزائر 2012، ص 241.

³ - المادة 100 من قانون البلدية رقم 10/11، السابق الذكر.

القوانين و الأنظمة المتعلقة بهذه المحلات و إما بقصد المحافظة على النظام العام أو الصحة أو الآداب العامة»¹.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تعتبر البلدية الجماعة المحلية القاعدية و تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن، وهي نقطة الاحتكاك الأولى في علاقته بها.

« وهي كذلك القناة أو الجسر الأول الذي من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن، وهي المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواطنته عن طريق الاستجابة لانشغالاته و حماية مصالحه»².

وتجدر الملاحظة أن القرارات الضبطية التي تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي يجب أن تكون مشروعاً و إلا كانت مشوبة بعيب تجاوز السلطة، وذلك في سبيل المحافظة على النظام العام دون تقصير أو إهمال حماية للحريات الأساسية للأفراد.

ويضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمسؤولية المحافظة على النظام العام بكافة عناصره باعتباره ممثلاً على مستوى البلدية، وهو نفسه جهاز التنفيذ للبلدية إذ أنه لا وجود لهيئة خاصة مكلفة بالتنفيذ، وقد نص قانون البلدية صراحة على أن الهيئة التنفيذية للبلدية تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

وقد منحت المادة 94 من ذات القانون مجموعة من الصلاحيات قصد تحقيق ذلك و تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

البند الأول: السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و ممتلكاتهم:

حيث يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام و الأمن العمومي، وكذلك المحافظة على الطمأنينة و الآداب

¹ - المادة 10 من الأمر رقم 41/75 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق باستغلال المحلات لبيع المشروبات

² - ديديش عاشور عبد المجيد، المرجع السابق، ص 14.

³ - أنظر المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية السابق الذكر.

العامة و قمع كل ما من شأنه الإخلال بذلك .

وفي نفس السياق يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص قبلية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع ضمان الطمأنينة و السكينة العمومية¹ .

البند الثاني: تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية:

مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة في إطار ما يسمى بشغل الطرق و المحافظة عليها، حيث يقوم بتسهيل المرور في كل الظروف و تنظيم وقوف السيارات داخل المناطق السكنية التابعة للبلدية ويسهر في هذا الخصوص على مايلي:

- وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن و البنايات العمومية.

- تهيئة مساحات خضراء ومساحات لإيقاف السيارات .

- يقوم فضلا عن ذلك بتحميل الطرق و إنشاء مساحات للراجلين².

ولا يتم هذا إلا بإصداره لقرارات و أوامر بشأن تقويم سلوك الأفراد وترشيدهم بأسلوب صحيح، ومعالجة الاختلالات المرورية المهددة للأمن المروري بما يضمن تحقيق الأمن المنشود و الوقوف على أسباب تلك الاختلالات و العمل على معالجتها و التقليل ما أمكن من حجمها ومن أخطارها³ .

البند الثالث: السهر على احترام التعليمات و المقاييس في مجال العقار و السكن و

التعمير:

¹ - أنظر المادتين 14، 16 من القانون رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية.

² -المادة 02 من القانون رقم 267/81، السابق الذكر .

³ - سليم سلامة حتامه، « دور إجراءات الضبط و الجزاءات الإدارية في الوقاية من حوادث المرور في التشريعات الأردنية»، مجلة الحقوق، جامعة جرش الأهلية، الأردن، 2009، ص 367.

ويتجلى لنا ذلك من خلال قانون العمران و الترقية ذو الطبيعة الإدارية و التنظيمية، الذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد وبين المصلحة العامة العمرانية.

كما يقوم رئيس المجلس باتخاذ التدابير الوقائية لأجل الحفاظ على سلامة و أمن الأشخاص و بالخصوص له أن يأمر بهدم الجدران أو المباني أو البنايات الآيلة للسقوط، كما له أن يرخص بذلك في الظروف العادية¹ ، وهذا ما جاء ذكره في المادة 89 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

وقد خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قانوني البلدية 10/11 وقانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 المعدل و المتمم بالقانون 05/04 صلاحية منح أو رفض منح رخصة البناء و الهدم و التجزئة في إطار ما يسمى بالرقابة القبلية كما خوله سلطة اتخاذ التدابير و القرارات لمراقبة عملية البناء و أثناء سريان الأشغال وزيارة المباني في طور الإنجاز.

كما له أن يوقف الأشغال في حالة البناء الغير مطابق وهو ما يعد تقييدا لحريات الأفراد². ومن جهته أكد قانون البلدية بموجب المادة 109 على ضرورة أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي قبل الشروع في أي نشاط عقاري عمراني على إقليم البلدية حيث نصت على : « تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي... »

البند الرابع: احترام تعليمات نظافة المحيط و الحماية البيئية: ولقد جاء هذا ضمن مجموعة من القواعد منها:

¹ - صليح سعد، « سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس البلدي في مجال العمران»، مجلة البحوث و الدراسات

الإنسانية، كلية العلوم و العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 6، 2010، ص 298.

² - عيسى مهزول، « صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران»، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر،

2014، ص 167.

القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي يؤكد على أن المنشآت المصنفة¹.

تعتبر مصدرا دائما للتلوث كما تسبب مخاطر أو مضايقات للأمن العام و الصحة العامة و النظافة العمومية وتشكل خطورة على البيئة².

وقد أخضعها المشرع الجزائري إما لترخيص أو لتصريح³ ، حسب أهميتها وحسب المضار التي تتجر عن استغلالها، حيث تخضع المنشآت المصنفة إلى الفئة الثالثة إلى ترخيص رئيس المجلس الشعبي البلدي .

وكذلك حدد المرسوم رقم 378/84 المحدد للشروط التي توجب التنظيف وجمع النفايات الصلبة المضرة وكيفية معالجتها وجعلها من اختصاصات البلدية لكي تتخذ الاجراءات لجمع النفايات وطريقة معالجتها، وكيفية إحداث مواقع رمي النفايات وكيفية مراقبتها وتصنيفها ومعرفة مدى خطورتها.

كما يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على نظافة الشواطئ المرخص بالاستحمام فيها والتي يدخل تسييرها في إطار اختصاصه.

وما يمكن ملاحظته أن المشرع الجزائري أعطى صلاحيات واسعة للبلدية في مجال حماية البيئة جراء تفريغ النفايات بجميع أنواعها بطريقة فوضوية في إقليم البلدية⁴.

¹ - تعرف المنشأة المصنفة على أنها وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به، وتتمثل المؤسسة المصنفة في مجموع منطقة الإقامة و التي تتضمن منشأة واحدة، أو عدة منشآت مصنفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص. أنظر معيفي كمال، المرجع اسبق، ص 83.

² - المرجع نفسه، ص 75.

³ - المادة 19 من القانون 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية. العدد 2003/43.

⁴ - أحمد لكحل، « دور الجماعات المحلية في حماية البيئة»، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014، ص

بالإضافة إلى ذلك وجب توفير مياه الشرب و الاستعمال المنزلي و النظافة الجسمية، واحترام المقاييس التي يحددها التنظيم كما وكيفا.
وهو ما يلزم الهيئات المحلية توقيف تشغيل أية مؤسسة احتراماً للتشريع المعمول به في مجال حماية البيئة¹.

وبالتالي يمكن القول أن الضبط الإداري البيئي عبارة عن مجموعة من التدابير الوقائية التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي جهة إدارية مختصة بذلك لمنع الإضرار بالبيئة وحمايتها من كافة التلوث من خلال الإجراءات و التدابير الاحترازية أو الردعية و التي تؤدي إلى منع وقوع جرائم المساس بالبيئة وحماية مواردها، ومكافحة أسباب الإضرار بها، ومن ثم تحقيق الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة في المجتمع².

وفي مجال مرتبط بصحة المواطنين وهو مجال الغذاء يستوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي في إقليم بلديته تكثيف الجهود في القيام بأعمال الرقابة و التفتيش اللازمة على أنواع الغذاء المختلفة، وكذلك المحلات التي تعمل في مجال المواد الغذائية و المخازن التابعة لها لضمان استيفائها لكافة الشروط الصحية المقررة مع أهمية حظر دخول الأغذية بكافة أنواعها إلا بعد التيقن من خلوها من كافة الأمراض والأوبئة وذلك حرصاً على حماية الصحة العامة للمواطنين³.

ويضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي مستخدمون تقنيون لمساعدته على تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة و النقاوة العمومية كما يحددها القانون رقم 267/81 يجمعهم مكتب يسمى مكتب حفظ الصحة البلدي، هذا الأخير الذي يدرس ويقترح كل التدابير الرامية إلى ضمان المحافظة على الصحة و النقاوة في جميع الأماكن العمومية.

¹ -المادة 32 ، 44 من القانون رقم 05/85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، السابق الذكر .

² - معيفي كمال، المرجع السابق، ص 60.

³ - المرجع نفسه، ص 51.

بالإضافة إلى ذلك فهو يقوم بأي تدبير يخص حماية صحة الجماعة المحلية لاسيما فيما يخص مكافحة الأمراض المعدية ومقاومة ناقلات الأمراض¹.

البند الخامس: المحافظة على حسن النظام العمومي في الأماكن العامة لتجمع الأشخاص:

بحيث تتسع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة التظاهرات و التجمعات². و يمكن له استعمال كل القوات سواء كانت المادية منها أو البشرية من أجل المحافظة على الأمن و السكينة العامة.

وهنا يجب على المواطن إخطار الإدارة بزمان الاجتماع و مكانه و غير ذلك من البيانات المنصوص عليها في القانون، وسلطة الإدارة في منع الاجتماع سلطة استثنائية تخضع لرقابة القضاء لتعرف على ما إذا كان استعمالها مطابقا للقانون نسا وروحا أم أنه ليس كذلك³.

و المقصود بحرية التجمع أن يكون للأفراد حق الاجتماع العام أي حرية الأفراد في أن يجتمعوا في مكان ما لوقت ما ليعبروا عن آرائهم في صورة محاضرات أو ندوات أو خطب أو مناقشات جدلية.

وفي فرنسا لا يمكن ممارسة حرية الاجتماعات العامة إلا بتوافر عدة شروط من بينها:

- وجوب إخطار جهة الإدارة المختصة سلفا.

- تحديد الزمان و المكان المراد عقد الاجتماع فيه.

¹-المادة 1، 2 من المرسوم رقم 146/87 المؤرخ في 4 ذو القعدة عام 1407 الموافق لـ 30 يونيو سنة 1987

يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية.

²- حرية الاجتماع مكفولة بالدستور، حيث تنص المادة منه على أن « حرية الاجتماع مضمونة للمواطن» و هو حق أصيل لأفراد المجتمع اعترف به القانون وبالتالي فهو لا يتطلب لنشؤه صدور قرار من الإدارة ترخص فيه باستعمال هذا الحق. و إنما هو مستمد من القانون ولكن يبقى هناك مجال للإدارة لاتخاذ الإجراءات و التدابير الوقائية طالما أن مهمتها الأساسية المحافظة على النظام العام.

³- مريم عروس، « النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر»، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع

الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1999، ص 55.

- التوقيع الإجباري من طرف اثنين من المتمتعين بالحقوق المدنية و السياسية.

- تقديم الإخطار على الأقل 24 ساعة قبل موعد الاجتماع¹.

كما تعد حرية التظاهر وسيلة من وسائل التعبير عن الرأي أي عن طريق الشعارات واللافتات التي ترفع أثناء المظاهرة و التي لا يجب أن تخالف النظام العام و الآداب العامة، وهي تخضع لقيود أشد من تلك التي تفرض على حرية الاجتماع².

هذا وقد نص المشرع الجزائري في إطار القانون رقم 28/89 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات لاسيما المواد 15 / 1 ، 2 ، و المادة 6 مكرر التي تنص على التوالي: « المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات أو تجمعات الأشخاص، و بصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي وتخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق »

كما تنص المواد 14 و 16 من المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية على: « يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام و الأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة و الآداب العامة.

كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك »

« يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم العروض الفنية العمومية، ويسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطائها صبغة

¹ - إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، « النظام العام بوصفه قيد على الحريات العامة»، جزء من متطلبات نيل درجة

الماجستير في القانون العام، جامعة بابل، العراق، 2009، ص 88.

² - إقبال عبد العباس يوسف الخالدي ، المرجع السابق، ص 89.

تضمن الطمأنينة العمومية¹ و « بالتالي يمكن لرئيس البلدية منع العروض الفنية (الأفلام، ...) التي قد تمس بالنظام العمومي و الأمن العام»².

البند السادس: ضمان ضببية الجنائز و المقابر:

طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية³، و العمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد، وتمارس طقوس وشعائر الدين في جماعات.

كما قد تؤدي في صورة فردية، وقد تكون علانية أو سرا، ولا قيد عليها سوى المساس بالنظام العام و الآداب العامة وحقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية⁴.
وعملا بذلك يقوم القاضي المختص بتحديد مكان الدفن في حالة نزاع فيما يخص شروط الجنازة ويبلغ قراره إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يكلف بالتنفيذ، وهذا وفقا لأحكام المادة 3 من الأمر رقم 78/75 المتعلق بالجنازات⁵.
كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بحفظ النظام العام أثناء الجنازات وفي المقابر، ويسهر على تنفيذ القوانين التي تمنع نبش القبور و إخراج الجثث منها بدون ترخيص، صف إلى ذلك يمنع وقوع أي فوضى ومخالفة النظام العام في أماكن الدفن.

¹ - القانون رقم 18/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية العدد 04، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية الجريدة الرسمية، العدد 62.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 172.

³ - تعرف الشعائر بأنها طريقة في السلوك أو مجموعة أفعال يقوم بها الناس بانتظام وفي أوضاع معينة لأنها تمثل عرفا يمارسونه، كما أن الشعائر تتضمن مجموعة أفعال لازم أدائها بأمر محدد.

⁴ - فتيسي فوزية، « الحق في ممارسة الشعائر الدينية وضوابطه في ظل أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان»، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة باتنة 2009 / 2010، ص 13.

⁵ - أنظر الأمر رقم 78/75 مؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بالجنازات.

ويجوز انتداب محافظي الشرطة و الحراس الريفيون في البلديات من قبل السلطات المختصة لحضور عمليات إخراج الموتى من القبور و إعادة دفنها ونقل الجثث وذلك لضمان تنفيذ الإجراءات الأمنية المقررة¹.

وبالإضافة إلى كل ما سبق ذكره وفي إطار أحكام المادة 94 من القانون 10/11 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على :

- حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العامة و المحافظة عليها.
- منع تشرد الحيوانات المؤدية و الضارة.
- السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية.

ولقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية وسلك الحرس البلدي² بغرض أداء مهامه.

كما يمكنه طلب التدخل من طرف قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً للتحكم في المسائل الأمنية خاصة.

وما يمكن استخلاصه مما سلف هو أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة محلية للضبط الإداري فإنه يتمتع بصلاحيات واسعة خواته إياها أحكام القانون و التنظيمات المعمول بها.

¹ - أنظرا المادة 23/19 من الأمر رقم 79/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بدفن الموتى.

² - تنص المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 3 أوت 1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه الجريدة الرسمية ، عدد 47 ، على مايلي: ينشئ هذا المرسوم سلك الشرطة البلدية الذي يسمى « سلك الحرس البلدي » ويحدد مهامه وتنظيمه، وتضيف المادة 2 من نفس المرسوم : « ينظم الحرس البلدي في وحدات توضع تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية البلدية مع مراعاة أحكام المواد 10، 11، 13 أدناه، ويكلف بتطبيق التنظيمات المنصوص عليها في إطار صلاحيات الشرطة المستندة قانونا لهذا الأخير»

فهو بذلك يساهم وبشكل كبير في المحافظة على النظام العام بكامل عناصره وبكل الوسائل القانونية المتاحة دون المساس بالحريات العامة و الأساسية للأفراد في إقليم البلدية التابعة لولايته، وتحت إشراف سلطة الوالي.

خلاصة الفصل الأول:

ونخلص من خلال ما تطرقنا إليه في هذا الفصل أن هيئات الضبط الإداري هي السلطات المخول لها قانونا ممارسة الضبط، وذلك عن طريق ما تصدره من تدابير و إجراءات ضببية، بإرادتها المنفردة وبصفة وقائية، مستهدفة بذلك المحافظة على النظام العام أو إعادته بعناصره التقليدية المتمثلة في : الأمن العام، السكنية العامة، و الصحة العامة، وعناصره الحديثة المتمثلة في الآداب العامة والنظام العام الجمالي، النظام الاقتصادي.

كما تطرقنا أيضا في هذا الفصل إلى الهيئات المكلفة بالمحافظة على النظام العام سواء على المستوى المركزي كالوزراء، ورئيس الجمهورية، أو على المستوى المحلي كالوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، و الآثار المترتبة على الحريات العامة من خلال ما تصدره هذه السلطات من تدابير ضببية.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: آليات عمل هيئات الضبط الإدارية

لئن كان على سلطة الضبط الإداري أن تعمل على المحافظة على النظام العام أو إعادته إلى نصابه عند اختلاله، من خلال الأساليب و الوسائل المقررة لها قانوناً، فإن ذلك يقتضي منحها العديد من الامتيازات اللازمة من أجل تحقيق الغاية المذكورة، إلا أن تلك الامتيازات لا يمكن أن تكون غاية بحد ذاتها بقدر ما هي وسائل يمكن لسلطة الضبط من خلالها أن تقوم بأداء مهامها بفاعلية ونشاط. وبما أن فكرة النظام العام فكرة مرنة ونسبية و متغيرة من زمان لآخر، ومن مكان لآخر، فإنه لا يمكن تحديد ماهيتها ضمن مفهوم محدد سلفاً في النصوص القانونية و الأحكام القضائية، وهذا يفسح المجال أمام سلطة الضبط الإداري في التعسف بالسلطة الممنوحة لها بغرض المحافظة على النظام العام، بشكل يرتب آثاره اتجاه حقوق الأفراد و حرياتهم العامة، من خلال المساس بها أو تقييدها دون مبرر قانوني، خاصة أن عناصر النظام العام لم تعد قاصرة على الأهداف التقليدية، بل أصبحت شاملة في الوقت الحاضر لعناصر أخرى كالنظام العام الجمالي و الآداب العامة والنظام العام الاقتصادي .

ولهذا فإن على سلطة الضبط أن تتقيد عند أداء مهامها بحدود و ضوابط لا يجوز لها أن تتجاوزها بشكل يمكن أن يؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم العامة التي كفلها لهم الدستور.

وترتيباً على ما تقدم سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في هذا المبحث الأول الآليات التي تملكها هيئات الضبط الإداري أما المبحث الثاني سوف نتطرق من خلاله إلى الحدود أو القيود التي تلتزم بها هيئات الضبط عند ممارستها إجراءات الضبط.

المبحث الأول: آليات هيئات الضبط الإدارية:

تستعين هيئات الضبط الإداري في سبيل أداء مهامها المتعلقة بحفظ النظام العام داخل المجتمع، بمختلف التدابير أو الوسائل المخولة لها، التي تقيد من حريات الأفراد،

ولفرض هذه القيود تحتاج هيئات الضبط إلى وسائل قانونية تتمثل في لوائح الضبط و القرارات الضبطية الفردية و الجزاءات الإدارية، و أخرى مادية تتمثل في التنفيذ الجبري

و هذا من أجل تحقيق الأهداف المرجوة، ومن ثمة يستحيل عليها ممارسة تلك المهمة بدون هذه الأساليب لذا ارتأينا إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول تطرقنا فيه إلى الوسائل القانونية و المطلب الثاني تناولنا فيه الآليات المادية.

المطلب الأول: الآليات القانونية:

لا تتم ممارسة إجراء الضبط الإداري من السلطة المختصة إلا وفقا لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها، فرئيس الجمهورية يمارس بعض الإجراءات الضبطية يستند في ممارسته لهذه الصلاحية للدستور وكذلك الحال بالنسبة للوزير الأول، أما الوزراء فهم يستندون إلى النصوص التنظيمية التي تكفل لهم ممارسة بعض الإجراءات واتخاذ قرارات معينة و يباشر الوالي إجراءات من منطلق قانون الولاية، و يباشر ذات الإجراءات رئيس المجلس الشعبي البلدي من منطلق نصوص قانون البلدية، ومهما تعددت هيئات الضبط إلا أن الوسائل القانونية يمكن حصرها فيما سندرسه في الفروع التالية:

الفرع الأول: لوائح الضبط التنظيمية:

تعتبر اللوائح التنظيمية أهم أساليب هيئات الضبط الإدارية و أبرز مظهر لممارسة سلطاتها بموجبها تضع هيئات الضبط قواعد عامة ومجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام داخل المجتمع، وهي بذلك تمس حقوق وحرريات الأفراد بالضرورة لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع كجزاء لمخالفتها¹.

و يعد التنظيم اللائحي في مجال الضبط ضرورة، ذلك أن القانون قد يعجز أن يضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا، وذلك بترتيبها وتنسيق تنظيمها، كما يعتبر التنظيم

¹ - عمار بوضياف، « الوجيز في القانون الإداري»، المرجع السابق، ص 494.

اللائحي الضابط الذي يتميز بالمرونة و الملائمة و القابلية للتغير طبقا لمقتضيات الزمان و المكان، ومن ثم كان التنظيم اللائحي الضابط، ضرورة يكتمل بها التشريع عند الاقتضاء¹.

وترتيباً على ما سبق ذكره فاللوائح وسيلة لممارسة السلطة التنظيمية فهي التي تملك الحق في إصدار لوائح الضبط و أنواعها وما يلاحظ على دستور 1996 أنه لم يتعرض إلى لوائح الضبط و أنواعها و المختص بإصدارها خلافاً لما كان عليه الأمر في دستور 1989 وهو ما نصت عليه المادة 01/116 منه حيث قسمت اللوائح إلى لوائح تنفيذية ولوائح مستقلة². ولعل أهم أثر لهذا التقسيم أن لائحة الضبط الإداري المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية لا تخضع لرقابة القضاء إلا عن طريق الدفع أما لائحة الضبط التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول، الوزراء، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهي تخضع لرقابة القضاء³.

أما لوائح الضبط التنفيذية فتصدرها هيئات الضبط من أجل تنفيذ قانون سابق ومن أمثلة اللوائح التنظيمية التي أصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم نذكر على سبيل المثال:

- المرسوم رقم 85/36 الصادر في 1985/02/23 المتعلق بتنظيم الطرق السريعة وهي لائحة ضبط تنفيذية جاءت لتنفيذ قانون المرور الصادر في 1974/12/06 .
- المرسوم رقم 85/231 الصادر بتاريخ 1985 المحدد لشروط التدخلات و الإسعافات وتنفيذها عند الكوارث كما يحدد كيفيات ذلك وهي لائحة مستقلة لأنه لا يوجد قانون سابق للكوارث⁴.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، « البوليس الإداري » المرجع، ص 211.

² - المادة 01/116 من دستور 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 18/89، المؤرخ في فيفري 1989 ،

الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 1989/03/01.

³ - ديديش عاشور عبد المجيد، المرجع السابق، ص 29.

⁴ - المرجع نفسه، ص 29.

وعليه فمن خلال ما سبق التطرق إليه نستخلص أن الاختصاص في إصدار لوائح الضبط يعود لرئيس الجمهورية في صورة لوائح مستقلة و تنفيذية و إما للوزير الأول، الوزراء، الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية في صورة لوائح تنفيذية في مجال اختصاصه.

البند الأول: شروط إصدار لوائح الضبط:

لقد أستقر الفقه و القضاء على وضع شروط عامة أساسية يجب توافرها في اللوائح التنظيمية وهي:

1- عدم مخالفة لوائح الضبط شكلا أو موضوعيا للقواعد القانونية :

ويرجع ذلك لسببين السبب الأول وهو لأنها في مرتبة أدنى منها، و الثاني لأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي يظهر خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية.

2- صدور لوائح الضبط في صورة قواعد عامة ومجردة:

وهذا ما يتفق مع عموم القواعد القانونية، ولأنها أيضا تتعلق بالحريات العامة، ويعني عموم لائحة الضبط أنها ليس لحالة فردية خاصة، و ما يمكن ملاحظته هو أن ارتباط اللائحة بمكان معين، وبزمن معين، لا يغير عموميتها، فإذا أصدرت لائحة الضبط بحظر وقوف السيارات في مكان معين لسبب شدة الازدحام بتلك المنطقة، فإن هذه اللائحة لا تخاطب شخصا معيناً بالذات، ونفس الوضع عند تحديد زمن معين، تطبق اللائحة خلاله فقط، فإن ذلك يترتب عليها انتفاء عموميتها، وفي حالة انصراف اللائحة إلى شيء معين سواء كان ماديا أو معنويا لا تنتفي عمومية اللائحة، فمثلا: صدور لائحة تنظم مصنع بمجرى مياه، فإن هذه اللائحة لا تسري فقط في حق صاحب المصنع الحالي، بل كان من يخلفونه في امتلاك ذلك المصنع¹.

¹ بشر صلاح العاوير، « سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، 2013، ص 53.

3- المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة:

ويقصد بهذا أنه لا يجوز لجهة الإدارة عدم المساواة بين الأفراد عند تطبيق لائحة من اللوائح، فالجميع سواسية عند التطبيق¹.

البند الثاني: صور لوائح الضبط التنظيمية:

تختلف لوائح الضبط في نوعها وفي شدتها لتقييد الحريات لتتخذ صورة مختلفة بحسب القيود التي تفرضها تلك اللوائح على النشاط الفردي و الحريات العامة وتتمثل هذه الصور في:

1- الحظر:

ويقصد بها أن تنتهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط معين، وهذه الوسيلة تعد استثنائية لا تلجأ إليها الإدارة إلا في حالة استحالة وقائية النظام العام بأي وسيلة أخرى لتصادمها الشديد مع حريات الأفراد ولذلك ينبغي أن يكون الحظر جزئياً وليس كلياً، لأن الحظر المطلق يؤدي إلى تعطيل الحريات و مصادرتها².

وعليه فلا يمكن لسلطة الضبط أن تلغي الحريات الفردية و المقررة قانوناً، و إنما تستهدف فقط الحد منها أو تقييدها، كالحظر الذي يقتضي بعدم وقوف السيارات في أماكن معينة أو في أوقات معينة، أو الذي يقضي بعدم استعمال المنبهات الصوتية إلا في حالات الضرورة لوجود خطر فوري³.

وبالرجوع للمادة 31 من القانون 01/14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور الطرق وسلامتها وأمنها نجدها نصت على أن « يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة

¹ - بشر صلاح العاوير، المرجع السابق، ص 54 .

² - سعيد السيد علي، « أسس قواعد القانون الإداري»، دار أبو المجد للطباعة، مصر، 2008، ص 324.

³ - نسرین شرقي و آخرون، المرجع السابق، ص 201.

وضع إشارة ملائمة» ويتعلق الأمر مثلا بمنع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس¹.

وترتيباً على ما سبق ذكره نقول أنه لا يجوز الحظر المطلق، لكن استثناءً أجاز القضاء الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالاً بالنظام العام².

2- الترخيص المسبق:

ومفاده أن تشترط اللائحة ضرورة الحصول على موافقة و إذن السلطة المختصة مسبقاً، لمزاولة نشاط معين، و إلا كان ذلك مخالفاً للقانون ومعاقباً عليه ومثال ذلك: ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية طبقاً للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية³.

ويخضع نظام الترخيص لجملة من القواعد:

- أنه لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها القانون أو الدستور، فإذا كان القانون أو الدستور يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها نظام الترخيص فليس للإدارة أن تفرض ترخيص سابقاً.

- يجب على سلطة الضبط إصدارها للترخيص أو فيما تتخذه من قرارات الرفض مراعاة المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية، وهذا في الحالات التي يسلم فيها بالترخيص السابق سواء صراحةً بالقانون، أو لأن الأمر لا يتعلق بحرية عامة يكفلها القانون⁴.

و الحكمة من فرض نظام الترخيص يمكن في تمكين سلطة الضبط من التدخل مقدماً في كيفية القيام ببعض الأنشطة وهي التي تتكفل بكفالة الأمن العام و السكنينة العامة

¹ - المادة 31 من القانون رقم 01/14 المتضمن تنظيم حركة المرور الطرق و سلامتها و أمنها، المؤرخ في 19 أوت 2001.

² - مازن راضو ليلو، « القانون الإداري»، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، العراق، 2008، ص 61.

³ - محمد الصغير بعلي، «القانون الإداري»، المرجع السابق، ص310.

⁴ - عادل السعيد محمد أبو الخير، « الضبط الإداري وحدوده»، مطابع الطويجي، مصر، 1993، ص 279.

ووقاية الصحة العامة، وكذا النظام العام الجمالي أحد أهم الأبعاد الحديثة للنظام العام، بالإضافة إلى تمكين سلطات الضبط من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الخطر الذي قد يترتب على ممارسة الأنشطة في كل حالة تبعا لظروفها من حيث الزمان و المكان، و مراقبة سير النشاط المرخص به وفرض اشتراطات جديدة على استغلاله إذا استدعى الأمر ذلك¹.

أيضا هناك مبرر قانوني يتلخص في أن الدولة مسؤولة قانونا عن الخطأ المرفقي، ومن بين صورته عدم قيام السلطات الإدارية بواجبها نحو كفالة النظام العام ما يتصل به من مختلف الغايات و بالتالي فإنه يجب تمكين الإدارة من تجنب هذه المسؤولية و ذلك بتحويلها سلطة التدخل مقدما في ممارسة النشاط الفردي الذي يمس الغايات السالفة الذكر وتقدير ما تراه ضروريا من الاشتراطات و الاحتياطات في كل حالة أي فرض نظام الترخيص على ممارسة النشاط الفردي².

وبذلك يعتبر الترخيص الإداري عموما من أكثر الوسائل الفعالة في مراقبة النشاط الفردي و التحكم فيه، في كثير من المجالات من بينها مجال البناء و التعمير حيث تعتبر رخصة البناء³ من أهم وسائل الضبط الإداري لتحقيق النظام العام الجمالي⁴. وبالرجوع أيضا لقانون حماية البيئة المؤرخ في 20 جويلية 2003 نجد أن المنشآت المصنفة تخضع للتراخيص حسب أهميتها ودرجة الضرر أو الخطر الذي ينجر عن

¹ - كمال محمد أمين، « دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء و التعمير»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص 44.

² - المرجع نفسه، ص 45.

³ - للمزيد من التفاصيل حول رخصة البناء راجع القانون 05/04 المتعلق بالتهيئة و التعمير، المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية، العدد 17، 2004، ص 17.

⁴ - عادل السعيد محمد أبو الخير، « الضبط الإداري وحدوده»، المرجع السابق، ص 280.

استغلالها، ويصدر هذا الترخيص من قبل الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

3- الإخطار المسبق:

يقصد به أن تشترط اللائحة ضرورة إخطار سلطة الضبط بمزاولة نشاط معين حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام ومنع وقوع الاعتداء عليه، كالإخطار عن إقامة معارض الكتب و الإخطار عن إقامة الحفلات و الأفراح في الأماكن العمومية وغيرها، إذا لا يشترط في هذه الحالة الحصول على إذن مسبق من قبل السلطة المختصة قبل ممارسته².

و الحكمة من فرض نظام الإخطار أن هناك من الحريات لا يجوز للمشرع جعل ممارستها متوقفة على رحمة السلطات الإدارية نظرا لهذه الحريات من قيمة معنوية و أدبية مرتبطة بالإنسان ذاته، و مصالحه الجوهرية مما يتنافى تقييدها بقيد الترخيص مهما كانت العوامل و الظروف المتصلة بها، لذا نجد المشرع يكتفي بفرض نظام الإخطار في هذه الحالات والهدف من هذا كله هو التوفيق بين ممارسة الحريات العامة من جهة، وبين مقتضيات الدستورية و العملية المتصلة بنظام المجتمع وسلامة الدولة من جهة أخرى³.

و الأصل في نظام الإخطار أن الإدارة لا تعترض على ممارسة النشاط، و إنما يكون للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار دون انتظار موافقة الإدارة، لكن إذا أعطيت للإدارة حق الاعتراض على النشاط المختر فإنه لا يجوز للأفراد مزاولته إلا بمضي المدة التي يحددها القانون، وهذا

يقترّب من نظام الترخيص⁴.

¹ - المادة 19 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 2003/07/23، الجريدة الرسمية، العدد 43 الصادرة في 20 يوليو 2003.

² - نسرين شرقي و آخرون، المرجع السابق، ص202.

³ - عادل سعيد محمد أبو الخير، « الضبط الإداري وحدوده »، المرجع السابق، ص 274.

⁴ - سليم سلامه حتامله، المرجع السابق ، ص352.

4- تنظيم النشاط:

تعتبر هذه الوسيلة أكثر تقيداً من الإخطار حيث تلجأ سلطة الضبط لإصدار نصوص تتضمن شروط و إجراءات معينة يجب توافرها في من يرغب ممارسة نشاط معين، فتبين هذه النصوص شروط و أوضاع و كيفية ممارسته، ومن بين المجالات التي تتدخل سلطات الضبط لتنظيمها مثلا نجد مجال المرور حيث تباشر سلطة الضبط المختصة تنظيم مباشرة الأفراد لأنشطتهم الفردية في هذا المجال من حيث كيفية ممارستها وحدود تلك الممارسة من خلال توجيهات و أوامر إرشادية و توضيحية باستعمال الرسومات أو أشكال معينة وعبارات دالة على كيفية ممارسة ذلك النشاط بطريقة منتظمة¹.

غير أنه لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الخطر متى كان النشاط مشروعاً، ولذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطوياً على أقل القيود إعاقة للحرية، ففي هذه الصورة من صور التدخل الضبطي نجد أن الحرية هي الأصل ولكن يوجد تنظيم لها، بشرط أن يكون مطابقاً لغرض النظام العام وضرورات حفظ النظام².

الفرع الثاني: قرارات الضبط الفردية:

قد تلجأ سلطات الضبط إلى إصدار قرارات إدارية فردية تطبق على فرد أو على أفراد معينين بدوتهم، فيقيم القرار الفردي علاقة مباشرة بين سلطة الضبط وفرد بداته خلاف التنظيم الذي يقف عند حد وضع قواعد قانونية عامة³.

و الأصل أنه يجب أن تستند هذه القرارات إلى قوانين أو تنظيمات فتكون تنفيذاً لها، إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية الفردية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة، فالقانون أو التنظيم لا يمكن أن ينص على جميع التوقعات أو

¹ - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 44.

² - كمال محمد الأمين، المرجع السابق، ص 44.

³ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 42.

التنبؤات التي قد تحدث، كما أن مفهوم النظام متغير، فإذا ظهر تهديداً أو إخلالاً تقدره الإدارة، ولم يتم النص عليه جاز إصدار القرار دون الاستناد إلى قاعدة قانونية بهدف المحافظة على النظام العام¹.

لكن لا بد من توافر بعض الشروط في القرارات الفردية التي لا تستند إلى قاعدة قانونية أو لائحة تنظيمية سابقة لصحتها وهي:

- أن يستدعي القرار الفردي ضرورة مواجهة موقف واقعي خاص يملئ اتخاذ قرار خاص، داخلاً في مجال الضبط الإداري العام أي محقق لأحد عناصره الثلاث.
- ألا يكون للمشرع نفسه قد استبعد إمكانية اتخاذ قرار ضبطي فردي مستقل، متطلباً على النقيض من ذلك إصدار لائحة مسبقة².

البند الأول: صور قرارات الضبط الفردية:

تأخذ تدابير الضبط الفردية صوراً مختلفة بحسب الأحوال حيث تتضمن:

- 1- **القيام بعمل:** كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط وهذا حسب نص م 95 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدي³.
- 2- **الامتناع عن عمل:** كالأمر الصادر بمنع اجتماع أو مظاهرات في الطرق العامة، أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية اجتماعية لاحتمال إخلال ذلك بالنظام العام.
- 3- **منح ترخيص:** وذلك بإصدار قرار فردي يسمح لأحد الأفراد بمزاولة نشاط معين أو الترخيص بشغل جزء من الطريق العام بصفة مؤقتة⁴.

ولا تختلف هذه التدابير الفردية عن سائر الأوامر الإدارية الأخرى إلا فيما يتعلق بأهدافها وغاياتها، ولهذا فإنها تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية و الواقع أن نشاط الضبط

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 172.

² - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 40.

³ - المادة 95 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، السابق الذكر.

⁴ - بشير محمد عمر المشهراوي، « سلطات البوليس الإداري في الظروف الاستثنائية»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير

في القانون العام، معهد البحوث و الدراسات العربية، مصر، 2005، ص 96.

الإداري يكاد يتحول كله إلى تدابير الضبط الفردية فلا تكتفي اللوائح أو الأحكام التشريعية لصيانة النظام العام¹.

وما يمكن قوله في مجال العلاقة العامة بين اللائحة و القرار الفردي أنه لا يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات فردية تخالف قرار تنظيمي سابق غير أن التطبيق المطلق لللائحة السابقة قد تؤدي إلى نتائج غير مقبولة في بعض الأحيان لهذا يجيز القضاء لهيئات الضبط أن تخالف أحكام اللائحة في حالات خاصة².

البند الثاني: شروط صحة تدابير الضبط الفردية:

لقد وضع الفقه والقضاء مجموعة من الشروط و الضوابط الواجب توافر في قرارات الضبط الفردية من أجل تأكيد مشروعيتها، ويمكن إجمالي في الآتي:

- يجب أن يصدر قرار الضبط محددًا و يتفق ذلك بتوافر أوضاع واقعية تستلزم إصداره و إلا عد القرار معيبًا، ومن ثم يتوافر ركن الصحة في القرار إذا قام ركن خاص أو وصف معين بالأشخاص المعنيين الذين يخاطبهم القرار.
- يجب أن يكون لقرار الضبط غاية محدودة، وهي منع الإخلال بالنظام العام.
- يجب أن يصدر قرار الضبط من سلطة الضبط المختصة بإصداره بسبب ارتباط شخص معين أو أشخاص معينين بمكان معين، ونجد أن هذا الارتباط أكثر وضوحًا في القرارات الفردية³.

الفرع الثالث: الجزاءات الإدارية و الوقائية:

يقصد بالجزاءات الإدارية التي تتخذها هيئات الضبط هي تلك التدابير الوقائية التي تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، وهي تدابير تمس الحريات الفردية و المصالح

¹ - ديديش عاشور عبد المجيد، المرجع السابق، ص 33.

² - ديديش عاشور عبد المجيد، المرجع السابق، ص 33.

³ - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 39.

المادية للأفراد، وذلك بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه، أي أن غايته الأساسية هو عدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن في إحداث الضرر المخل بالنظام العام¹. كما أن جهة الإدارة عند ممارستها لسلطاتها في توقيع الجزاء، فإنها تقوم بذلك بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها سلطة قائمة مقام القضاء في إيقاف العقاب، وعند وصف هذه الجزاءات بأنها إدارية وقائية فهذا لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون لأن هذه الجزاءات تقرر بنصوص تشريعية أو لائحية وتستقل الإدارة بتوقيعها، لذلك فإن هذه الجزاءات تخضع لرقابة القضاء في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية².

وتأخذ الجزاءات الإدارية صوراً مختلفة تظهر في كل من الاعتقال الإداري، و المصادرة الإدارية، وسحب الترخيص.

البند الأول: الاعتقال الإداري:

هو من أهم تطبيقات الجزاءات الإدارية الوقائية، وهو إجراء وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة و تأمر به سلطة غير قضائية واستناداً إلى نصوص تشريعية خاصة، ويلجأ إليه لحماية أمن و سلامة المجتمع³.

وهذا الإجراء هو أشد الجزاءات خطورة على الحرية، لذا فإن التشريع الجزائري وقبله التشريع الفرنسي لم يأخذ بهذا الأسلوب الاستثنائي إلى في فترات عصيبة وحرجة.

فبالنسبة للتشريع الفرنسي طبق هذا الأسلوب مرتين الأولى كانت عام 1944 بالأمر الصادر في 4 أكتوبر 1944.

و المرة الثانية عام 1958 من خلال المرسوم الصادر في 7 أكتوبر 1958 في ظروف حرب فرنسا في الجزائر⁴.

¹ - صلاح الدين فوزي، « المبسوط في القانون الإداري»، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 818.

² - ديديش عاشور عبد المجيد، المرجع السابق، ص 45.

³ - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 253.

⁴ - ديديش عاشور، المرجع السابق، ص 37.

أما في ما يخص المشرع الجزائري فقد جاء ذلك في المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري و المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ومن خلال هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري أجاز هو الآخر لسلطات الضبط الإداري اللجوء للاعتقال الإداري في حالة الطوارئ ومن غير اللجوء إلى السلطة القضائية إذا كان الهدف من وراء ذلك هو الحفاظ على النظام العام.¹

البند الثاني : المصادر الإدارية:

تعد المصادر الإدارية نوعا من الجزاءات الإدارية وهي عبارة عن قيام جهة الضبط بمصادرة المواد التي قد تكون لها خطر الإضرار بالنظام العام، أي هي نزل المال قسرا بغير مقابل.²

وقد ترد المصادرة الإدارية على أشياء محرمة أو ممنوع استعمالها أو تداولها مثل: مصادرة العملة المضبوطة في جرائم النقد ومصادرة الأغذية الفاسدة وغير الصالحة للاستعمال البشري رعاية لصحة الأفراد وسلامتهم ، وأيضا مصادرة المنشورات المتضمنة بيانات مثيرة من شأنها تكدير صفو النظام العام.

البند الثالث: سحب الترخيص:

ويقصد بهذا توقيع جزاء إداري بسحب ترخيص مزاولة نشاط مهني معين، كسحب تراخيص المحلات الصناعية و التجارية إذا كان في استمرار عملها خطر داهم على الصحة و السكنية العمومية.³

وسحب الترخيص منصب على نشاط سبق للإدارة الاعتراف بأنه مستكمل للشروط القانونية، ولا يتنافى مع الهدف في فرض نظام الترخيص، الأمر الذي يقتضي سحب

¹- المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتعلق بحالة الطوارئ ،السابق الذكر.

²- صلاح الدين فوزي،المرجع السابق،ص18.

³- ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد، « سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية»، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم الشرطة، كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة، مصر، 1991، ص 81.

الترخيص بسبب تغيير الظروف، أي إذا ما وجدت أسباب جديدة تستدعي سحبه حماية لنظام العام¹.

المطلب الثاني: الأعمال المادية:

تعتبر الأعمال المادية أنشطة إدارية لازمة للإدارة في سبيل أداء مهامها بصفة عامة، فهي تختلف عن الأعمال الإدارية القانونية التي تحدث نتائج قانونية أو تعديلها وما عدا هذه الأعمال فتعتبر أعمال مادية².

إلا أن الأعمال المادية في مجال الضبط الإداري تبررها اعتبارات المحافظة على النظام العام، ويعتبر التنفيذ الجبري أهم نقطة تثار في دراسة التدابير المادية في مجال الضبط الإداري نظرا لما يشكله من خطورة على حريات الأفراد.

إذن كيف لسلطات الضبط الإدارية أن تستخدم هذا التدبير المادي من أجل تحقيق أهداف الضبط الإداري؟.

الفرع الأول: التنفيذ تعريف الجبري:

إن أخطر وسيلة بيد الإدارة تواجه بها حقوق وحريات الأفراد وتنفيذ قراراتها في الضبط الإداري بالقوة دون الحصول على إذن من القاضي هو التنفيذ المباشر وعادة ما تستعمل الإدارة القوة أو الجبر حفاظا على استمرارية مرافقتها العامة، أما إذا أخطأت وخرجت عن قيود القانون ولم تكن هناك ضرورة لذلك تتعرض إلى المسؤولية الإدارية و الحكم عليها بالتعويض للأفراد المتضررين، و أكثر من ذلك يمكن للقاضي أن يصدر حكما لوقف تنفيذ القرار الإداري كإجراء استعجالي، ثم بعد ذلك يمكن أن يفصل بإلغائه.

و يعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيق خاص للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، و التي تعطي للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها الإدارية

¹ - بشر صلاح الدين العاوير، المرجع السابق، ص 66.

² - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 41.

تنفيذا مباشرا بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء و للحصول على إذن مسبق بالتنفيذ¹ .

ويعرف التنفيذ الجبري على أنه « حق للإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية

دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء»².

وعليه يكون للإدارة حق اللجوء إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام أو إعادته إلى ما كان عليه دون الحصول على إذن سابق من القضاء، إذ أن المحافظة على النظام العام أو إعادته تتطلب اتخاذ إجراءات مادية سريعة. ولالإشارة فإن التنفيذ الجبري هو امتياز مقصور على القرارات الإدارية بصفة عامة وقرارات الضبط الإدارية بصفة خاصة.

ونظرا لما لهذا الأسلوب من قهر على الأفراد فإنه لابد من توفر شروط معينة لقيامه تتمثل في:

1- يجب أن يكون التنفيذ قد واجه مقاومة من الأفراد، وهذا يفرض على هيئة الضبط الإداري بأن توجه إلى صاحب الشأن أمر بالتنفيذ و أن تترك له مهلة حسب كل حالة قبل أن تلجأ استخدام القوة.

2- يجب أن يقتصر التنفيذ الجبري على القدر الكافي الذي لا غنى عنه، وهو تجنب الخطر المباشر الذي قد ينتج من عدم تنفيذ تدابير الضبط الإداري.

3- يجب أن تكون الغاية من وراء التنفيذ الجبري هي المحافظة على النظام العام، و إذا ما اتجهت الإدارة إلى غير ذلك فإن عملها يكون معيبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة³.

¹-ديديش عاشور عبد المجيد، المرجع السابق، ص 39.

²- سليمان محمد الطماوي، «النظرية العامة للقرارات الإدارية»، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1991، ص 573.

³- أحمد لكحل، المرجع السابق، ص 197.

4- يجب عدم وجود أي جزاء قانوني آخر في كون التنفيذ الجبري مشروعاً باستثناء حالة الضرر و الأمن، بحيث تستطيع هيئات الضبط التنفيذ الجبري حتى في حال وجود جزاء قانوني آخر¹.

الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري:

مادام أن التنفيذ المباشر هذا إجراء استثنائي بالنسبة للإدارة، لأن القاعدة أن الإدارة تنفذ قراراتها عن طريق القضاء، فإن الأمر متعلق بالحالات التالية:

البند الأول: حالة وجود نص قانوني صريح يجيز ذلك:

في هذه الحالة يرخص المشرع للإدارة بمنح إذن لتنفيذ قراراتها مباشرة باستخدام جميع الوسائل المتاحة دون اللجوء إلى القضاء نظراً لخطورة الأمر وما يتطلبه من سرعة البت فيه.

كقيام الإدارة مثلاً بفض اجتماع لعدد معين من الأشخاص في مكان عام، إذ يعتبر تجمهر إذا لم يكن بدون ترخيص مسبق مع طرف الجهات المعنية، طبقاً لنص المادة 19 من القانون رقم 28/89 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية.

ومن قبيل ذلك أيضاً قيام أعوان الرقابة وقمع الغش وسحب المنتج المعروض في السوق أو حجزه دون الحاجة لحصولهم على رخصة مسبقة حسب ما جاء في المادة 62 من القانون 03/09 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش² وهذا حفاظاً على صحة المواطنين وسلامتهم.

كما يحق للإدارة القيام بهدم أشغال البناء التي تمت بدون رخصة أو تلك التي كانت غير مطابقة لشروط الرخصة³ ففي مثل هذه الحالة تقوم السلطات الإدارية المختصة

¹ - بشير صلاح العاوور، المرجع السابق، ص 61.

² - القانون رقم 03/09 الصادر في 25 فيفري 2009 يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة في 08 مارس 2009.

³ - أنظر م 53 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18 ماي 1994 المتعلق بشرط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 25 ماي 1994.

بالأمر بوقف الأشغال وهدم ما يتعلق بما جاء مخالفا لتلك الشروط دون اللجوء إلى القضاء.

البند الثاني: حالة عدم وجود أي وسيلة قانونية أخرى:

لإعمال هذه الحالة يجب أن لا تكون هناك عقوبات جزائية و التي تطبق على مخالفة معينة أو جزاءات إدارية لتنفيذ القرار الإداري الضبطي ،وبالتالي يقع على عاتق الإدارة إلزام الأفراد باحترام المقتضيات القانونية عن طريق التنفيذ المباشر لأوامرها لجبرهم على الانصياع للقانون.

ويشترط القضاء الإداري الفرنسي إعمال هذه الحالة خروج الأفراد وعدم انصياعهم للقرارات الإدارية الضبطية التي لم تتضمن التشريعات جزاء لمخالفتها.

ومن أشهر أحكام محكمة التنازع الفرنسية حكمها الصادر في 02 ديسمبر 1902 في قضية الشركة العقارية (سان جاست) أو التي تعود وقائعها عندما قامت الحكومة الفرنسية بإصدار مرسوم تنفيذي للقرار الصادر في 01 جويلية 1901 و المتعلق بتنظيم الجمعيات و بمقتضاه أمر والي منطقة " Rhône " بإخلاء مؤسسة الراهبات التي أنشأت بدون ترخيص، وهذا باستخدام القوة العمومية التي قامت بطرد الراهبات بعد رفضهن الخروج طوعا، وبعد إخلاء العمارة وضعت الأختام على منافذها فبادرت الشركة للعقارات سان جاست ما له العقار برفع دعوى أمام القضاء العادي مطالبة رفع الأختام واستعادة المقر، فدفعت الإدارة بأن القضاء العادي لا يتضمن بتقدير ظروف تنفيذ قرار إداري، فردت المدعية بأن الأمر لم يصبح متعلقا بقرار إداري باعتداء مادي فأحيلت القضية أمام محكمة التنازع التي أصدرت حكمها الشهير في 02 ديسمبر 1902 و الذي جاء فيه : « إن الإقرار للإدارة بسلطة التنفيذ الجبري لقراراتها ينطوي على خطر كبير، يمس حريات الأفراد و حقوقهم لأنه يخشى أن تسيء الإدارة استعمال سلطاتها ولهذا لا بد من إحاطة التنفيذ الجبري المباشر بقيود محددة»¹.

¹ - موافي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 119.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإدارية:

يترتب على اتصال وظيفة الضبط الإداري بالحريات العامة وجود علاقة بينهما، ذلك أن الحريات مقيدة بحدود أبرزها تلك الحدود التي تفرضها مقتضيات الضبط الإداري وكما كانت الإدارة تميل إلى الانحراف في بعض الأحيان، مما يعصف بالحريات و الحقوق الفردية، نظرا لما تملكه من وسائل القهر، إذ تستطيع أن تلتزم بإرادتها المنفردة بواسطة قرارات تكون نافذة بمجرد صدورها دون أن يتوقف ذلك على قبول الأفراد بل أكثر من ذلك تستطيع أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري بالقوة عند الاقتضاء.

لهذه الاختبارات و غيرها تتأكد جليا أهمية رسم و وضع الحدود و الضوابط التي يجب أن تلتزم بها سلطة الضبط، سيما إذا عرفنا أن هذه الإدارة تملك سلطات واسعة لا تستند فيها إلى نص تشريعي صريح بغية المحافظة على النظام العام، لأن وقاية النظام العام لا يمكن التنبؤ بها مسبقا، حيث يتحكم نشوؤها ظروف مفاجئة متغيرة قد لا يكون القانون استعد لها ونسق أوضاع لمجابهتها وبالتالي تكون الإدارة هي الأقد على سرعة التصرف إزاء ما تثيره ضرورة المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، إلا أن ذلك يجب أن يتم في إطار مبدأ أساسي يحكم القانون العام، مؤداة أن الأصل هو حماية الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها، و أن الاستثناء على ذلك هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط.

وعلى ذلك فإن القيود و الضوابط التي تدخل على حريات الأفراد لتنظيم استعمالها وتمنعها من التضارب، يجب أن يكون لها حدود تقف عندها، ومهمة الضبط الإداري الأولى هي تنظيم النشاط الفردي، ويلاحظ أن التنظيم يختلف مداة باختلاف الزمان و المكان، ويختلف عل آخر.

ولاشك أن حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تختلف عنها الاستثنائية، كما أنها تخضع لرقابة تختلف في مداها عن تلك التي تخضع لها في الظروف العادية، وبناء على هذا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نناقش في الأول منها حدود سلطات

الضبط الإداري في الظروف العادية، في حين نخصص الثاني لحدود سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية:

تستعين هيئات الضبط الإداري عندما تمارس سلطاتها الضبطية العادية إلى التوفيق بين متناقضين هما: الحريات العامة للأفراد التي كفلتها الدساتير و القوانين، وحماية النظام العام التي تتطلب هذه الحريات، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تغليب أحدهما على الآخر، فالحريات يجب أن تصان وتحترم و النظام العام يجب أن يحافظ عليه من أي عارض يكدره صفوه، وهذا يتطلب أن تكون إجراءات هيئات الضبط الإداري تخضع لبعض القيود وهي:

الفرع الأول: خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية:

إن مبدأ المشروعية الذي يقصد به خضوع جميع الهيئات و السلطات العامة في الدولة لأحكام و قواعد القانون، في كل ما تقوم به من أعمال وتصرفات، وتكون هذه الأخيرة باطلة وقابلة للطعن في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون¹.

وتطبيقا لمبدأ المشروعية و مقتضياته فإن كل أعمال و إجراءات سلطات الضبط يجب أن تكون في نطاق النظام القانوني السائد في الدولة، وطبقا لأحكامه، وتقييد أعمال و إجراءات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية يحمي سلطات وهيئات الضبط الإداري نفسها من الانحراف و التسرع، ويحمي حقوق وحرريات الأفراد من كل مظاهر الانحراف و الاستبداد و التعسف في استعمال امتيازات وسلطات البوليس الإداري².

ومن مظاهر مشروعية إجراءات الضبط مايلي:

¹ - جميلة جبار، «دروس في القانون الإداري، منشورات كليك»، الجزائر، 2014، ص 159.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 42.

البند الأول :التزام هيئات الضبط الإداري بأهدافه:

يقصد بذلك أن تكون الإجراءات التي تتخذها هيئات الضبط الإداري مقتصرة على المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وإذا خرجت عن ذلك كان قرارها معيباً، وعليه لا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تتخذ من أغراض الضبط الإداري ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة، و إلا كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة.

ومن أمثلة ذلك إلغاء إجراءات الضبط الإداري المتخذة لفرض تنفيذ عقد امتياز¹.

البند الثاني : وجود أسباب حقيقية تبرز الإجراءات الضبطية:

ويقصد بذلك نشوء حالة واقعية أو قانونية تهدد فعلاً بالإخلال بالنظام العام، فإذا وجدت هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً، و إذا تخلفت كان القرار الضبطي غير مشروعاً لانعدام سببه².

البند الثالث : مشروعية الوسائل المستخدمة من قبل هيئات الضبط الإداري:

إن استخدام وسائل الضبط المتمثلة في الوسائل القانونية و الوسائل المادية تخضع لضوابط تضمن مشروعية هذه الوسائل وهي:

1- أن لا تؤدي هذه الوسائل على اختلاف أنواعها إلى المنع الكامل لممارسة الحريات³. فلا يجوز مثلاً : حظر التجول طيلة اليوم، أو منع الإضراب مطلق وعلى الجميع كذلك لا يجوز منع المرور مطلقاً في شارع من شوارع عامة⁴.

1- استخدام وسائل الضبط الإداري بشكل يلاءم طبيعة النشاط: إن حرية التصرف المتروكة لسلطة الضبط الإداري تختلف شدة وضعفاً، زيادة ونقصان باختلاف النشاط الذي تمتد إليه يد الضبط الإداري في التنفيذ، حيث تتسع و تشتد هذه السلطة إذا مست أو

¹ - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 254.

² - نسرين شرقي و آخرون، المرجع السابق، ص 209.

³ - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 256.

⁴ - نسرين شرقي و آخرون، المرجع السابق، ص 209.

تعلقت بحرية أو نشاط غير ذي بال، وعلى العكس من ذلك تماماً، تتقلص وتضيق سلطة الضبط الإداري إلى أدنى حد ممكن كلما تعرضت أو مست بحرية من الحريات المكفولة دستورياً أو بالقوانين، أو نالت من النشاطات المهمة (كممارسة الملكية الخاصة)، فسلطة الضبط الإداري لا تستطيع من حيث المبدأ في هذا الميدان، أكثر من وضع قواعد أو قرارات تتعلق بالهدف الذي يجب تحقيقه دون أن يكون في مقدورها فرض تقييدات إيجابية مهمة¹.

البند الرابع: أن تكون الوسيلة الضبطية المستخدمة متناسبة مع الظرف الواقعي:

وهذا الضابط² يعني أنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى وسائل صارمة وقاسية لمواجهة إخلال ما بالنظام العام لا يصل إلى درجة كبيرة من الخطورة³.

وكنتيجة لما سبق ذكره نقول إن تقييد السلطة الضبطية الإدارية يهدف إلى حماية السلطة الإدارية ذاتها وذلك بحمل المكلفين بوظيفة الضبط بعدم التسرع و التبصر في اتخاذ الإجراءات الضبطية اللازمة و الضرورية لصيانة النظام العام حتى لا يكون عرضة للإلغاء، وما يترتب على عنها من المساس بسمعتها علماً أن الإدارة يفترض في خدمة المواطن في كل الظروف ومن جهة أخرى، فإن تقييد السلطة الإدارية بمبدأ المشروعية يهدف إلى ضمان احترام حقوق و حريات الأفراد المقررة في الدستور و القوانين، و حمايتها من أي تعسف أو إساءة استخدام السلطة من جانب الإدارة.

الفرع الثاني: فكرة النظام القانوني للحريات العامة كقيد على سلطات الضبط الإداري:

تتقيد أعمال الضبط الإداري باحترام النظام القانوني للحقوق و الحريات المجسد بموجب المواثيق الدولية و الوطنية من دساتير وقوانين بفروعها المتعددة، حيث عملت هذه القواعد القانونية على رسم الإطار القانوني للحقوق و الحريات الفردية و العامة وكذا

¹ - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 257.

² - لقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا الضابط باشرطه تناسب درجة الخطورة مع درجة جسامة وسيلة الضبط الإداري المستخدمة، أنظر نواف كنعان، «القانون الإداري»، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص 303.

³ - المرجع نفسه، ص 304.

المعالم وحدود و كفاءات وطرق ممارستها، كما بينت هذه القواعد القانونية الوسائل الكفيلة لحماية هذه الحقوق و الحريات وإلا كانت الأعمال الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري أعمال غير مشروعة¹.

وعلى هذا الأساس تعتبر الحريات المراكز القانونية التقليدية التي عرفها القانون العام الحديث منذ نشأته وهي تنطوي على مكانات الفرد في اقتضاء امتناع السلطة العامة عن الإتيان بعمل في بعض مجالات النشاط الفردي وتلتزم السلطة إزاء هذه المكانات بأن تغل يدها عن التعرض للفرد في نواحي نشاطه مفسحة له المجال للتعبير عن ذاته².

وفي هذا فإنه لا مناص من الاعتراف بعلاقة الحرية بوظيفة الضبط الإداري لأن الضبط هو مفهوم يتفاعل بمدلول الحرية لما بينها من أوثق الصلات.

بحيث أنه لا يوجد في الحقيقة حريات من دون حدود حتى لا تؤدي مثل هذه الحريات إلى الفوضى، ولعل أهم قيد يرد على الحرية هو الرغبة في تمكين الآخرين من التمتع بنفس الحرية ولذلك فإن تدخل الضبط الإداري يجب أن يكون بالقدر الكافي فقط لتحقيق أهدافه دون أي تعطيل لفكرة الحريات العامة³.

ومن أهم المبادئ و القواعد المتعلقة بتنظيم حقوق وحرريات الإنسان و المواطن التي يجب على هيئات الضبط أن تحترمها و ألا تتعدى عليها أثناء ممارسة نشاطها بهدف المحافظة على النظام العام نجد على سبيل المثال:

البند الأول: مبدأ المنع و التحريم المطلق لممارسة الحقوق و الحريات:

إن سلطات الضبط الإداري المختصة المركزية و المحلية العامة و الخاصة لا تملك الصفة القانونية و السلطة لإلغاء و تحريم ممارسة الحريات و الحقوق الفردية المقررة و المضمونة في المواثيق الدولية و الدساتير الوطنية، و أن أي إجراء أو عمل ضبطي

¹ - جميلة جبار، المرجع السابق، ص 160.

² - عبد القادر دراجي، «سلطات الضبط الإداري لمخية في الجزائر»، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة باجي مختار عنابة، 2013، ص 140.

³ - المرجع نفسه، ص 141.

يتضمن تحريم أو إلغاء ممارسة الحريات تحريماً شاملاً و مطلقاً هو عملاً و إجراء غير مشروع قانوناً، بل هو عمل مادي منعدم و فعل من أفعال الغضب و التعدي بل يجب أن يكون تدخل سلطات الضبط الإداري في الحقوق و الحريات ما يضمن التكافل و التوازن بين المحافظة على النظام العام في الدولة و بين ضروريات ممارسة الحقوق و الحريات، بحيث يكون الحظر المطلق كقاعدة عامة غير مشروع¹.

لكنه قد توجد مبررات مسوغة كلجوء سلطات الضبط الإداري إلى الحظر المطلق بالنسبة إلى صور من النشاط المخل بالنظام العام². ولكن هذا الحظر في الحقيقة يجب أن ترد عليه استثناءات لتخفف من حدته إذ أنه من السهل جدا على هيئات الضبط الإداري أن تمنع نشاط ما أو حرية من الحريات بدلا من تنظيمها.

وقد استقر القضاء على الحظر المطلق و الشامل الذي ينصب على نشاط جائز قانوناً أو على ممارسة إحدى الحريات العامة فإنه يكون بمثابة إلغاء الحرية الفردية و من ثم فإنه يكون غير مشروع³.

وفي هذا الصدد تناول مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه فكرة عدم مشروعية الحظر المطلق، حيث ألغي قرار يحرم ممارسة مهنة التصوير في الشارع بصفة مطلقة، كما قضى أيضا بإلغاء تحريم المناذاة على الصحف صباحاً في جميع الأوقات و في كافة الأمكنة و المناطق، مما لا تقتضيه ضرورة المحافظة على الأمن، لمساس ذلك بإحدى الحريات العامة وهي حرية الصحافة⁴.

أما في حالة الحظر الجزئي أي يكون مقصوراً على أماكن محدودة و يطبق في أوقات محددة كذلك ولا يصل إلى حد إلغاء إحدى الحريات العامة فإنه يكون مشروعاً،

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 45.

² - عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 142.

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 46.

⁴ - عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 143.

مثل وضع نظام بتحديد اتجاه واحد لسير السيارات في الطرق العامة أو تنظيم وقوف بعض السيارات في أماكن معينة أو في بعض ساعات النهار¹.

البند الثاني: ضرورة احترام قاعدة التناسب العكسي بين إجراءات الضبط والقيمة الأخلاقية الفلسفية والاجتماعية والاقتصادية محل التدخل و المواجهة: إن هذه القيم ليست متساوية بالنسبة للحقوق و الحريات العامة، فهناك حقوق وحرريات لصيقة بالإنسان، و أكثر و أقوى قيمة لوجوده و حياته و أدميته، ومن ثم يجب عدم المساس بحقوق الأفراد الخاصة، إلا بمقدار ما تتطلبه حماية حقوق الآخرين وحررياتهم، فالفكرة الأساسية التي تصدر عنها الفلسفة الديمقراطية هي أن الأصل في أي جماعة إنسانية هو الحرية و أمر القيد عارض لا يجوز أن يتخذ إلا بضرورة تحقيق مصلحة حيوية². ولذا فإن سلطة الضبط لا تكون مطلقة إنما هي مقيدة بقيود تجد مصدرها في فكرة الحرية حيث الأصل أن يكون تنظيم الحرية بقانون بل أن القانون مقيد بالاعتراف بحريات الأفراد و إقرارها، لأن في الحقيقة أن الحرية تجد مصدرها خارج الدولة و فوقها بحيث لا يمكن للمشرع تعريفها و إنما هو مقيد بإقرارها و تأكيدها، و إن بإمكانه تنظيمها، إلا أن هذا التنظيم يجب أن لا يصل إلى درجة تقييدها أو تعطيل ممارستها إلا بالقدر الكافي لعدم المساس بحريات الآخرين³.

ولذلك فإن الأصل في التمتع بالحرية هيا الممارسة في نطاق احترام حقوق الآخرين وحررياتهم، وهذا واجب سلطات الضبط الإداري و أحد مهامها التي تقوم به عند التدخل أثناء ممارسة الأفراد لهذه الحريات ،وهذا التدخل يكون عن طريق التنظيم الذي تقوم به هذه السلطات بوضع أحكام وشروط ممارسة كل حرية لما تراه نتيجة لسلطاتها التقديرية مانعا من الإخلال بالنظام العام، بحيث تمارس هذه الحريات على وجهها

¹ - المرجع نفسه، ص 143.

² - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 51، 52.

³ - عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 144.

الصحيح إلا أن هذا التنظيم لا يكون دائماً متفقاً مع قيمة الحرية حيث قد تكون على حساب التضييق من ممارستها، استكمالاً للتنظيم و الذي يرجع على ممارسة الحرية، كما قد تكون الحرية أكثر إثارة على التنظيم الضبطي و الذي يؤدي إلى تضييق نطاق التنظيم الضبطي وزيادة مجال الممارسة الحرة للنشاط.

وهذا يدل على أن النشاط الضبطي في ميدان التنظيم لا يعني تعطيل ممارسة الحرية إذا قامت سلطات الضبط الإداري بمنع القيام بأحد صور الحريات العامة، لأجل ينتهي بانتهاء أسباب المنع¹.

لذلك نستطيع القول أن حماية الحرية و الخوف عليها من التضييق لا ينبغي أن يبالغ فيها إلى الحد الذي يؤدي إلى التضحية بالنظام العام كما لا ينبغي كذلك التشدد في مجال المحافظة على النظام العام، بحيث تسقط من الاعتبار ما ينبغي للحريات العامة من حرمة ورعاية و للكرامة الإنسانية من تقدير و عناية بالإضافة إلى ذلك فإن الحريات ليست تحت رحمة الضبط الإداري، لأنها تقيد صلاحياته إذا كان القانون حدد معالمها و أراد صونها بهذا التحديد، وبذلك من البديهي أن يتقيد الضبط الإداري بهذا التحديد إلى حد بعيد، كما أن صلاحيات الضبط الإداري تتفاوت بتفاوت سعة الحريات المنظمة ومجالها في حالة ما إذا لم يفرض عليه الخروج عن هذا المجال ظرف مفاجئ خطير.

لأن وظيفة الضبط الإداري قد تواجه خطر مهدد لم يكن يخطر للمشرع على بال فنتسح لها حرية العمل لما يتطلبه صون النظام العام لأن مشكلات النظام العام لا يمكن التنبؤ بها في غالب الأحيان، حيث تتحكم فيها ظروف مفاجئة ومتغيرة، قد لا يتمكن القانون من سن نصوص مواجهة هذه الأوضاع².

¹ - عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 145.

² - المرجع نفسه، ص 145.

ونظرا للصلة الوثيقة بين الضبط الإداري و الحرية العامة فإن ممارسة الضبط الإداري ومهما كان الشكل الذي يتخذه، فإنها تتم في نطاق الخضوع لسيادة القانون باعتبار الضبط وسيلة السلطة العامة الماسة للحريات العامة. ومقابل هذا فإن سلطة الضبط الإداري يجب عليها أن تفضل الحرية و إيثارها على ما عداها عند التعارض.

البند الثالث: مبدأ ضرورة احترام حق الدفاع:

إن حق الدفاع مضمون ومكفول بالمواثيق و القواعد الدستورية. وعليه يجب بالضرورة احترام حق الدفاع و تمكين الأفراد من ممارسته في الحالة التي تكون أعمال الضبط الإداري تتضمن عقوبات جزائية ومنه يجب على سلطة الضبط الإداري أن يبلغ الأفراد بالإجراءات و الأعمال الجزائية و العقابية التي تريد اتخاذها منهم مع إعلامهم بفحواها و إعطائهم مهلة لإبداء دفوعهم، إذ يعد هذا الإجراء من الإجراءات و الأشكال الجوهرية التي تدخل في تكوين الأعمال القانونية الإدارية و كالقرارات التأديبية مثلا، و إغفال مثل هذه الأشكال تعرض العمل للبطلان¹ .

لكن ما يجب التنبه إليه هو أن الإدارة كأصل عام ليست مجبرة عندما تريد أن تصدر قرار إداري إعلام صاحب الشأن بالأمر إلا إذا كان الإجراء يعتبر في حد ذاته عقوبة، ففي هذه الحالة فقط يجب على الإدارة أن تعلم صاحب الشأن حتى يتمكن من التحضير للدفاع عن نفسه².

¹ - جميلة جبار، المرجع السابق، ص 161.

² - سعد الشرفاوي، « الوجيز في القضاء الإداري»، الجزء الأول، دار النهضة العربية للنشر، مصر، 1981، ص

ولقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في حكمي 8 ماي سنة 1950 و 8 جانفي 1960 حيث ألغى قرارين اتخذ لمعاقبة أفراد دون أن تتاح لهم فرصة الدفاع عن أنفسهم¹.

الفرع الثالث: خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية:

الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذا اثبت التجاوز أو الخرق، للقوانين و التنظيمات ولا يتعلق الأمر بإجراءات الضبط فقط بل و بأعمال أخرى كقرارات التأديب و الترقية وغيرها.

وبالرجوع لنص المادة 139 من دستور 1996 المعدل نجد أنها تنص على أن « السلطة القضائية تحمي المجتمع و الحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية»²، ومن خلال هذا يتضح لنا أن كل أعمال و إجراءات الإدارة بما فيها إجراءات الضبط تخضع للرقابة القضائية، حيث يجوز للجهة القضائية إلغاء كل قرار في هذا المجال، إذا اثبت لها أن الإدارة تجاوزت الحدود و أن مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليها.

كما اعترفت المادة 143 منه للقضاء بحق النظر في قرارات السلطات الإدارية،³ بما في ذلك سلطات الضبط، و عدت المادة 22 بمعاقبة القانون لكل متعسف في استعمال السلطة⁴.

وتتخذ الرقابة القضائية الإدارية على قرارات الضبط صورتين: رقابة قضائية إدارية خارجية، و رقابة قضائية إدارية داخلية.

البند الأول: الرقابة القضائية على مشروعية العناصر الخارجية للقرار الضبطي:

¹ - عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 146.

² - أنظر المادة 139 من دستور 1996 السابق الذكر.

³ - أنظر المادة 143 من دستور 1996، السابق الذكر.

⁴ - أنظر المادة 22 من دستور 1996، السابق الذكر.

إن القاعدة العامة لا تعتبر الإدارة حرة، بخصوص ركني الاختصاص و الشكل في القرار الإداري بل يتعين عليها احترام قواعد الاختصاص و أن تفرغ إرادتها في الشكل الذي حدده القانون.

1- الرقابة على ركن الاختصاص:

يعتبر ركن الاختصاص أول عيب استهل به مجلس الدولة الفرنسي رقابته على مشروعية القرارات الضبطية ويقصد به عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أو هيئة أخرى، وبمعنى آخر، هو قدرة الموظف قانونا على اتخاذ قرار ما، فقواعد الاختصاص من النظام العام، بحيث لا يمكن مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها¹.

ونظرا لهذا فقد حدد المشرع الجزائري مسبقا السلطات المكلفة قانونا بممارسة نشاط الضبط الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة²، فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تقوم بأي عمل أو تتخذ أي إجراء خارج حدود اختصاصاتها، وذلك طبقا لقاعدة مفادها أن سلطات الضبط الإداري لا تتمتع بسلطة تقديرية بل هي مقيدة، فهي إما أن تكون مختصة فيحق لها اتخاذ القرار الملائم، و إما أن لا تكون كذلك فيمتنع عليها و ليس لها في ذلك حرية الاختيار³.

وكمثال على ذلك، فإنه لا يستطيع رئيس البلدية أن يتخذ قرار إداري ضبطي يتضمن المنع المطلق من ممارسة نشاط معين ولو كان بهدف حماية النظام العام، باعتبار أن هذا الإجراء يشكل عقوبة لا يحق اتخاذه إلى من من جهة

¹ - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 86.

² - يستند رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته الضبطية إلى المواد 91، 93، 95، من الدستور أما الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية يستندون في ممارستهم لمهام الضبط إلى قانون الولاية و البلدية.

³ - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 87.

قضائية، هذا ما أكدته المحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 1976/11/20 في قضية كماش محندوا وأعمارا ضد رئيس بلدية بودواو¹.

وعلى هذا الأساس و تطبيقا لقواعد الاختصاص، فإنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري كأصل عام أن يقرر أي عمل أو إجراء، إلا في حدود اختصاصها الذي تحدده لها بدقة قواعد الاختصاص، فإذا تجاوزتها كان تدبيرها الإداري الضابط مشوبا بعيب عدم الاختصاص.

1- رقابة مشروعية الشكل و الإجراءات:

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي تسببه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها و الإجراءات التي تتبعها في إصداره، حيث لا يخضع القرار الإداري كمبدأ عام في إصداره لشكليات معينة، بحيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الإفصاح عن إرادتها وفقا للشكل الذي تراه ملائما².

وعليه لقد استقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحكم القانون إتباع شكل معين بالنسبة لقرار معين³. فالمشروع قد يتدخل ويحدد الشكل و الإجراءات الواجب إتباعها لإصدار القرار الإداري، وذلك حماية لحقوق وحرريات الأفراد، بحيث يترتب على صدور القرار الإداري الضبطي دون الالتزام بالشكل الذي نص عليه القانون، أو دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا البطلان، وهذا لأن القرار معيبا بعيب في الشكل و الإجراءات.

وبالرجوع إلى بعض القوانين نجد أن المشرع ألزم سلطات الضبط الإداري بإتباع إجراءات معينة، قبل إصدار قراراتها، وكمثال ذلك فإن المادة 04 من المرسوم رقم

¹ - voir cour suprême, chambre administrative, arrêt kamache Mohamed auamara, contre commune de boudouaou, de 20-11-1976 in khalloufi et bouchadah, rocueil du juris prudence administrative, opu, alger, 1979,p 57.

² - سامي جمال الدين، « أصول القانون الإداري، (نظرية العمل الإداري) »، دار النهضة العربية، مصر، 1993، ص 670.

³ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 670.

196/91 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن تقرير حالة الحصار، قيدت السلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة، باستشارة لجنة رعاية النظام العام المنصوص عليها في المادة 05 من نفس المرسوم، وذلك قبل اتخاذ الإجراءات الآتية: الاعتقال الإداري، الوضع تحت الإقامة الجبرية، المنع من الإقامة¹.

بالإضافة إلى هذا فإن المشرع الجزائري ألزم صراحة الإدارة بضرورة حماية حريات الأفراد، حيث نصت المادة 08 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطنين، على التزام الإدارة بإعلام المواطنين بكل التدابير التي تتخذها، وهذا وفقا لنص المادة 08 التي نصت على أنه « يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها»².

وعليه ورغم إصرار القاضي الإداري على ضرورة احترام الأشكال و الإجراءات الجوهرية المقررة لصالح الأفراد لصيانة النظام العام، إلا أنه أقر في الوقت نفسه بجواز عدم مراعاة هذه الإجراءات و الشكليات في حالة الضرورة والاستعجال، وذلك نظرا لما تقتضيه هذه الظروف من سرعة التصرف لصيانة النظام العام³.

لذا إن رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية للقرارات الضبطية رقابة موضوعية، إذ لا تتمتع سلطات الضبط الإداري كأصل عام بسلطة تقديرية بشأنها، إلا أنه إذا طرأت ظروف استثنائية يمكن للإدارة أن تتجاهل قواعد الاختصاص و الإجراءات و الأشكال المحددة مسبقا بموجب القوانين السارية، وذلك لمواجهة متطلبات هذه الظروف⁴.

¹ - أنظر المادة 4 و 5 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المتضمن تقرير حالة الحصار.

² - أنظر المادة 08 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطنين، الجريدة الرسمية، العدد 1988/27.

³ - سكاكني باية، « دور القاضي الإداري بين المتقاضي و الإدارة »، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص 155.

⁴ - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 91.

غير أن القضاء الإداري لم يتوقف عند رقابة المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية، بل اتسع إلى حد الرقابة على العناصر الداخلية.

البند الثاني : الرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الداخلية للقرار الضبطي :

إن سلامة القرار الإداري الضبطي لا يتوقف على مشروعية أركانه الخارجية، بل مقترن بمشروعية أركانه الداخلية أيضا و المتمثلة في كل من السبب، المحل و الغاية.

1- الرقابة على السبب:

يقصد بالسبب في القرار الإداري الواقعة المادية أو القانونية التي تقع مستقلة وبعيدة عن نية و إرادة السلطة الإدارية المختصة، فتدفعها إلى إصدار قرار إداري معين. إن رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الإداري رقابة دقيقة و متفاوتة، بحيث قد يكتفي القاضي الإداري برقابة الحد الأدنى للتأكد من الوجود المادي و القانوني للوقائع، دون فحص مدى خطورة هذه الوقائع، باعتبارها تخضع لتقدير الإدارة، إلا أن القاضي الإداري كأصل عام في مجال الضبط الإداري يوسع من رقابته لتشمل مدى خطورة هذه الوقائع، ذلك لكون الملائمة تعد شرط من شروط المشروعية، وهو ما يطلق عليه برقابة الحد الأقصى¹.

ونخلص مما تقدم أنه رغم الاختلاف حول طبيعة الرقابة على عنصر السبب من حيث كونها رقابة شرعية أو كونها رقابة ملائمة، فإنه يمكن القول أن الطبيعة المميزة لقرار الضبط الإداري تستدعي أن يمارس القاضي الإداري رقابة أعمق، ولو وصفت بأنها رقابة ملائمة، لأن الأمر يتعلق هنا بحريات الأفراد، فالملائمة هنا تدخل في هذا المجال ضمن الشرعية وبذلك فإن القاضي يؤدي دوره الإيجابي ويمارس سلطاته الكاملة حاميا للحريات العامة و التمكين لدولة القانون².

2- الرقابة على ركن المحل:

¹ - المرجع نفسه، ص 94.

² - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 122.

ويقصد بمحل القرار الإداري المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، و الأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة وحالا، سواء كان باستثناء أو إلغاء أو تعديل لهذه المراكز ويتخذ عيب المحل ثلاث صور:

• المخالفة المباشرة للقانون.

• الخطأ في تفسير القاعدة القانونية.

• الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع¹.

عليه فإن سلطات الضبط عندما تتحقق من قيام الواقعة المادية أو القانونية التي تبرر تدخلها، وبعد أن تكيفها الصحيح وتقدر الأخطار التي قد تتجم عنها، تواجه اتخاذ القرار الضبطي الملائم.

أما إذا ما خالفت من خلال إصدارها للقرارات للقانون أعلن بطلانها، ويعتبر عيب مخالفة القانون من أكثر الوسائل استخدمها للطعن بقرارات الضبط الإداري، بل هي الوسيلة المؤدية في كثير من الأحيان لإلغاء هذه القرارات الضبطية لمخالفتها للقوانين الضامنة للحريات العامة².

1- الرقابة على ركن الغاية:

إن غاية القرارات الإدارية الضبطية محددة بالمحافظة على النظام العام فقط، و إذا ما تجاوزت هذا الغرض و إن كانت في إطار المصلحة العامة فإنها تكون معيبة بعيب الانحراف في استخدام السلطة ومستوجبة للإلغاء³.

ونظرا لهذا فإن عيب الانحراف يعتبر من أدق العيوب، ومهمة القاضي فيه شاقة وحساسة لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية، بل يمتد بتلك الرقابة إلى البواعث و الدوافع المستورة التي حملت رجل الإدارة على التصرف¹.

¹ - حلمي الدفدوقي، « رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1989، ص 287.

² - إعاد علي حمود القيسي، « الوجيز في القانون الإداري»، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 1998، ص 260.

³ - المرجع نفسه، ص 260.

ويأخذ عيب الانحراف بالسلطة ثلاث حالات وتكمن في:

- حالة استهداف القرارات الإدارية لأهداف بعيدة وغريبة عن أهداف المصلحة العامة.
 - عيب الانحراف في استعمال السلطة في حالة صدور قرارات تستهدف أهداف المصلحة العامة، ولكنها تخالف قاعدة تخصيص الأهداف.
 - عيب الانحراف في استعمال السلطة في صورة الانحراف في استعمال الإجراءات كأن تستعمل الإدارة إجراءات مصادرة السلع بدل إجراءات توقيع المخالفات المقررة قانونا.
- ومن بين الأمثلة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري الذي يقضي من خلالها بإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، حكمه الصادر بتاريخ 1999/04/19 في قضية (ط.م) ضد بلدية أولاد فايت، وفي حكمه الصادر بتاريخ 2000/01/31 في قضية (ع.م) ضد بلدية الميلية.

يتضح مما سبق، أن رقابة المشروعية الداخلية في القرارات الإدارية الضبطية تعتبر وسيلة فعالة، إذ لا يقف القاضي الإداري عند حد فحص مشروعية القرار بل تمتد سلطته إلى فحص مدى ملائمة هذا الإجراء، ومدى ضرورة لمواجهة كل ما يهدد النظام العام.

غير أنه مهما كانت أهمية رقابة مشروعية القرارات الإدارية الضبطية إلا أنها تظل غير كافية، ذلك لكون سلطات القاضي الإداري تنحصر في الإلغاء، إذ تبين له أن الإجراء غير مشروع².

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإدارية في الظروف الاستثنائية:

إن قواعد المشروعية العادية وجدت لتحكم نشاط السلطة الإدارية في علاقتها مع الأفراد في الظروف العادية، بحيث تكون ضرورة حماية الحقوق و الحريات العامة للأفراد هي الأساس و التي تعمل هيئات الضبط الإدارية على حمايتها.

¹ - سليمان محمد الطماوي، «القضاء الإداري»، الجزء الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1972، ص 840.

² -عمار عوابدي، «النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري»، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 218.

ولكن قد تطرأ ظروف استثنائية لا يمكن للإدارة مواجهتها وفقا لقواعد المشروعية العادية، مما يوجب الخروج عن بعض القيود و القواعد حماية المصلحة العامة التي تكون فوق كل اعتبار¹.

وفي مثل هذه الظروف تكون مصالح الدولة و الأمن العام هي الأولى بالرعاية مع احترام حقوق وحرريات الأفراد.

وعليه فإن الظروف الاستثنائية تؤدي إلى التوسيع من سلطات وامتيازات هيئات الضبط الإدارية مما يمنحها السلطة التقديرية في تكيف الظروف ما إذا كان استثنائيا أم لا، مع اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية و المناسبة لذلك.

لكن هذا لا يعني عدم خضوع هيئات الضبط لمبدأ المشروعية الذي يوجب التشريع احترامه سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية وبالقدر الذي يتيح لها حماية الصالح العام، وحل الأزمات الناتجة عن تلك الظروف.

هذا وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة تقييد الإدارة بمجموعة من الضوابط حتى لا تسيء استعمال سلطتها.

وتأسيسا على ما سبق فإن تصرفات هيئات الضبط الإدارية خلال الظروف الاستثنائية تخضع لمجموعة من الضوابط وهو ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الأول: وجود الظروف الاستثنائية:

إن الأعمال التي تقوم بها الإدارة استنادا للظرف الاستثنائي تعتبر أعمالا مشروعة مادام قرارها مرتبط بوقاية النظام العام، وبالتالي يتعين على هيئات الضبط الإدارية أن تثبت أن هناك ظروف استثنائية لم تنظمها القوانين العادية لإضفاء المشروعية الاستثنائية على تصرفاتها².

¹ - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 52.

² - عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 23.

وهو ما أشار إليه مجلس شورى الدولة اللبناني حيث نص على أنه « لكي تتوفر الظروف الاستثنائية يجب أو لا أن تكون هذه الظروف موجودة حقا وللقاضي في هذا الصدد حق التقدير الواسع»¹. وهذا القيد يعتبر ضمانا نسبية لحماية حقوق وحرريات الأفراد.

وتبعاً لذلك فإن المادة 91 من دستور 1996 قد حددت حالي الحصار و الطوارئ بمدة زمنية معينة إذا ما دعت الضرورة الملحة لذلك، وهذا يعني أن تكون سلطات الضبط الإداري الموسعة في الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وحدها وبالقدر الضروري لمواجهتها، كما أن تمديد هذه المدة مرتبط بموافقة البرلمان بغرفتيه، وبالتالي ضمان عدم إساءة استخدام السلطة لأن هذه الحالة تشكل مجالا خطيرا لانتهاك حقوق الأفراد.

وما يمكن أن نلاحظ على نص هذه المادة أنها لم تحدد المدة التي يجب أن تعلن فيها حالي الطوارئ و الحصار، حيث ترك المؤسس الدستوري المجال في ذلك للتنظيم العضوي.

ولقد اشترط الفقه و القضاء أن يكون الحظر جسيما وحالا كشرط أساسي لاتخاذ الإجراءات الاستثنائية من قبل الهيئات المخول لها ذلك.

البند الأول: أن يكون الخطر جسيما:

يعرف الخطر الجسيم بأنه الخطر غير العادي، و الغير عادي متوقع ويستحيل دفعه بالوسائل القانونية العادية.

وبالرجوع إلى نص المادة 93 نجد أنها لم تنص صراحة على وجود الخطر الجسيم، وبالتالي لا يمكن الاعتداء بالخطر البسيط العادي لتقرير الحالة الاستثنائية، و إلا أصبحت الحالة الاستثنائية حالة عادية تستعمل في أي وقت. ومن ضمن الشروط الواجب توافرها في الخطر:

¹ - محي الدين القيسي، « القانون الإداري العام»، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص189.

- أن يأخذ الخطر وصف الأمر الاستثنائي.
 - عدم التنبؤ بوقوع وحدوث هذا الخطر.
 - صعوبة واستحالة مواجهته بالطرق المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات العادية.
- بالإضافة إلى الشرط الوارد ذكره في المادة 93 من دستور 1996 المتعلق بوجود الخطر الداهم الذي يصيب مؤسسات البلاد وسلامة ترابها.
- وتعود سلطة تقدير مدى جسامته الخطر لرئيس الجمهورية الذي ينفرد بهذه الصلاحية وذلك بنص المادة 93 من دستور 1996 التي أعطت له صلاحية تقدير الخطر الوشيك الوقوع¹، ولعل السبب في منح هكذا اختصاص لرئيس الجمهورية لكونه صاحب الاختصاص الكامل لتقدير ظروف النظام العام و الأمن العمومي ومجابهة الأوضاع غير العادية بحيث أن إعادة الهدوء و الاطمئنان للمجتمع لا يتم إلا بتوسيع سلطات الرئيس كما يمكنه اتخاذ الإجراءات غير تلك المعمول بها في الحالات العادية مع إخضاعها لرقابة القضاء².

البند الثاني: أن يكون الخطر حالاً:

بالرجوع إلى نص المادة 93 من دستور 1996 نلاحظ أنها اشترطت أن يكون الخطر حال حتى يسمح لرئيس الجمهورية بتقرير ما إذا كان هناك ظرف استثنائي أم لا بحيث يكون هذا الخطر داهم ويوشك أن يصيب مؤسسات البلاد و استقلالها وسلامة ترابها.

وهنا يتم التأكد من أن الخطر وشيك الوقوع بصفة مؤكدة ولاشك في وقوعه، بل و أن الخطر سيقع فعلاً، أما إذا كان غير متأكد من وقوعه فإن هذا الخطر لا يعد خطراً حالاً و لا يمكن إقرار الظرف الاستثنائي في هذه الحالة.

¹ - المادة 93 من دستور 1996 تنص على أن : « يقرر رئيس الجمهورية، الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها...»

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 402.

و الجدير بالذكر أن مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر لم يتردد في إلغاء الإجراءات الذي تتخذه الجهات الإدارية إذا كان يمثل قيذا عاما أو مطلقا على الحريات العامة¹.

ويبقى التضييق على الحريات العامة وتقييدها في مثل هذه الحالة أمر جد وارد و مؤكد بالرجوع لأسباب إعلان حالة الحصار و الطوارئ المرهونة بحالة الضرورة الملحة الأمر الذي يمنح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في تقديره لمثل هذه الحالات مما يجعل أمر التعسف و الإضرار بالحقوق و الحريات احتمالا واردا.

الفرع الثاني: ملاءمة الإجراءات الضابط للظروف الاستثنائية:

أي أن يكون الغرض من الإجراءات الضبطي الاستثنائي هو حماية النظام العام و ضمان سيرورة المرافق العامة، لا يكفي أن تثبت هيئات الضبط الإدارية بأن هناك ظرفا استثنائيا، بل يجب أن تثبت أن الهدف الأساسي من اتخاذ تلك التدابير و الإجراءات هو حماية النظام العام و ضمان سير المرافق العامة².

وهو ما يستوجب على الإدارة أن تتصرف طبقا لما تقتضيه هذه الظروف الاستثنائية، كما يجب أن يكون هذا التصرف كافيا لمعالجة هذه الظروف وفي هذا اشترط مجلس الدولة الفرنسي ضرورة تناسب الإجراءات الضبطي مع درجة و جسامه الخطر الناجم عن النشاط الفردي أو الجماعي³.

وهنا يبرز دور القاضي الإداري في تكييف الوسيلة المستخدمة مع درجة و جسامه الحالة الاستثنائية، فإذا وجدت أن الوسيلة المستخدمة أشد من درجة جسامه الخطر فإنه يحكم بعدم شرعية هذه الإجراءات كما يمكن له أن يحكم بإلغاء الإجراءات الضبطية في

¹ - حبشي لزرق، «أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها»، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012، 2013، ص 148.

² - بشر صلاح العاوير، المرجع السابق، ص 121.

³ - هاني علي الطهراوي، «القانون الإداري»، الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص

حال إذا اثبت له أنه كان بإمكان الإدارة التغلب على مثل هذه الظروف بما هو متاح لها من رسائل قانونية ينص عليها التشريع ومع ذلك عملت بالإجراء الاستثنائي¹.

وتبعاً لذلك يتفحص القاضي مدى ملائمة هذه القرارات مع الطرق القائمة و التي أرغمت الإدارة على اتخاذها، وفي هذا الشأن قررت محكمة القضاء الإداري المصري: « بأن إجراءات الاعتقال و تحديد الإقامة يصب أن لا يلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى التي يستعصى فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية لما في ذلك من مساس بالحرية الشخصية، على أن يكون ذلك بالقدر الضروري اللازم للمحافظة على الأمن، فلا يتجاوز ذلك إلى غيره من الأغراض، وذلك لأن خطورة الشخص على الأمن العام و النظام العام يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى و أن تكون هذه الوقائع أفعالاً معينة تثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يراد الاستدلال به ... »².

و الأصل في السلطة التقديرية بالنظر إلى ملائمة الإجراء المتخذ أم لا يعود للهيئات الإدارية الضبطية التي تقدر ملائمة أعمالها، ففي هذه الحالة ترك لها المشرع المجال مفتوحاً للتصرف على النحو الذي تراه مناسباً، و الحديث عن السلطة التقديرية لا يعني بأي حال من الأحوال الخروج عن مبدأ الشرعية مادامت الإدارة تتصرف في حدود القانون، وفي هذا يقول الأستاذ Rivero: « أن السلطة التقديرية ليست مناقضة لمبدأ الشرعية، فالإدارة عندما تتصرف بصفة تقديرية فهي لا تخرج عن الشرعية»³ وهناك عوامل تحكم السلطة التقديرية لهيئات الضبط الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية وتمكن هذه العوامل في وجود نص قانوني، ظروف الزمان و المكان.

البند الأول: النصوص القانونية:

¹ - بشر صلاح العاوير، المرجع السابق، ص 122.

² - سكاكني باية، المرجع السابق، ص 219، 220.

³ - Jean rivero ,droit administratif, 2^{eme}, édition, dalloz , 1962,p 77.

إذا ما وجد نص قانوني يقيد تصرفات و إجراءات الهيئات الإدارية الضبطية فإنه لا مجال للحديث عن السلطة التقديرية في هذه الحالة أما إذا لم يوجد نص قانوني فالسلطة التقديرية جائزة¹ فوجود النص القانوني الذي يقيد عمل سلطات الضبط الإداري من شأنه الحفاظ على الحريات العامة وكون هذه السلطات هي المسؤولة عن النظام العام يجوز لها الحد من ممارسة الحريات العامة في الأوقات العصيبة.

البند الثاني: عامل الزمان و المكان:

يرتبط قيام حالة الظروف الاستثنائية ارتباطاً وثيقاً بعاملَي الزمان و المكان اللذان يجدان من السلطة التقديرية لسلطات الضبط الإدارية، فلا نجد هذه الهيئات قد قامت بإجراء ضبطي استثنائي إلا في المناطق التي يكون فيها اضطراب أو تهديد للنظام العام، فتصبح الحريات العامة تمارس ولكن بقيود واسعة مثل التجمعات كما، تفرض الطرق و الأماكن العامة التي تمارس فيها بعض الأنشطة إجراءات خاصة لأنها تكون أكثر عرضة للاضطرابات مما يزيد من التوسع في سلطة الضبط².

أما بالنسبة لظرف الزمان فنجد أنه في الظروف الاستثنائية تصبح التدابير الغير مشروعة في الحالات العادية مشروعة ومباحة في هكذا ظروف، وتأخذ هيئات الضبط الإداري متسع من التقدير حفاظاً على النظام العام وبالنظر إلى الظرف الاستثنائي الذي تقدره هيئات الضبط الإدارية يصبح أمر الخضوع لرقابة القضاء ملغي ولو بشكل جزئي باعتبار أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية ملائمة، واستثناء من ذلك يبحث في ملائمة بعض عناصر القرار الضبطي الذي كان في الأصل متروكاً للإدارة، وقد ذهب جانب من الفقه الحديث إلى تفسير رقابة القضاء على الملائمة في بعض الأحيان على أساس التعسف في استعمال السلطة، مما يوجب تدخل القاضي الإداري في حال إساءة

¹ - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 71.

² - محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، مصر، 1992 ص 433.

الهيئات الإدارية استعمال سلطتها الضبطية التقديرية، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيدهم بحرياتهم.

الفرع الثالث: خضوع الإجراء الضبطي الاستثنائي لرقابة القضاء:

عند قيام هيئات الضبط الإدارية باتخاذ قراراتها في ظل الظروف الاستثنائية فهي تكون خاضعة لرقابة القضاء الذي يعتبر دريعة للأفراد لحماية حقوقهم وحرياتهم، وهنا يعترف بمشروعية إجراءات وتدابير الضبط الإداري غير المشروعة في الظروف العادية إذا ما اتحدت في الظروف الاستثنائية¹.

كما أن القاضي يمارس رقابة مستند في ذلك إلى وجود أسباب حقيقية وجدية تبرر ذلك وفي حال لم تستند هذه الرقابة إلى أسباب واقعية فإنه يجوز للقاضي الإعلان عن بطلان الإجراءات غير المشروعة.

ورقابة القاضي في ظل الظروف الاستثنائية تختلف من ركن لآخر حسب ما سنرى فيما يلي:

البند الأول: بالنسبة لركني الاختصاص، الشكل و الإجراءات:

بحيث تتعدم الرقابة فيما يتعلق بهادين الركنين فبالنسبة لقواعد الاختصاص يجوز لسطة الضبط الإداري أن تخالف في قرارها الضبطي الاستثنائي قواعد الاختصاص المنصوص عليها قانوناً، ويترتب على ذلك التوسع في سلطات الضبط الإداري و التحرر من القواعد القانونية التي تحكم الاختصاص، و لتي تنقيد فيها الظروف العادية.

إضافة إلى ذلك فمجلس الدولة الفرنسي أجاز تصرفات الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية التي تحتم على الموظف العمومي ترك منصبه أو التغيب عنه بسبب حرب أو اضطراب، فيحل بدلاً منه فرد عادي دون أي سند شرعي لتأمين سير المرافق العامة، وتعد تصرفاته صحيحة ومشروعة وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه النظرية أثناء

¹ - بشر صلاح العاوور، المرجع السابق، ص 123.

غزو فرنسا في الحرب العالمية الثانية فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها¹.

فمثل هذه الظروف تؤدي إلى اعتبار تصرفات الموظف الفعلي تصرفات إدارية حقيقة من حيث الاختصاص².

كما أنه يجوز لسلطات الضبط الإداري في الأوقات العصيبة الخروج عن الإجراءات الشكلية القانونية المنصوص عليها في الحالات العادية، إذ ما تطلب الأمر ظروف استثناءات حالت دون اتباع هذه الإجراءات حماية للمصالح العامة للأفراد، وقد حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية الموظف " إيرييه" الصادرة بتاريخ 1918/06/28

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الموظف إيرييه فصل من الخدمة دون أن يتمكن من الإطلاع على ملف خدمته قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه، وعندما صدر قرار الإدارة بفصله طعن في القرار الضبطي على أساس أن سلطة الضبط الإداري التي كانت موجودة في ذلك الوقت لا تملك إصدار مرسوم يلغي ضمانات الموظفين حتى انتهاء الحرب ... إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أيد تصرفات الحكومة على أساس أن المرسوم أوقف تلك الضمانات في فترة الحرب يعتبر مشروعاً بسبب الظروف العصيبة التي مرت بها فرنسا في ذلك الوقت³.

وهو ما يؤكد لنا مخالفة هيئات الضبط في الظروف الاستثنائية لركن الاختصاص و الإجراءات.

البند الثاني: بالنسبة لركن السبب و الغاية:

¹ - محمد جمال مطلق الدنبيات، « الوجيز في القانون الإداري»، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، ودار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2003، ص 154.

² - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 312.

³ - حمدي القبيلات، « القانون الإداري»، ص 265.

لم يتنازل القاضي عن رقابته حتى في الظروف الاستثنائية، فإذا لم تعم الحالة الواقعية المبررة للإجراء المتخذ في ظل هذه الظروف يلغي الإجراء لعدم مشروعيته، كما أن الخروج عن الغاية المقررة لهيئات الضبط الإدارية و المتمثلة أساس في الحفاظ على أمن وسلامة الدولة يعتبر عملاً إدارياً غير مشروعاً حتى لو استند في ذلك إلى الظروف الاستثنائية¹.

و الملاحظ مما سبق أنه بالرغم من اتساع نطاق حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية إلا أنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية للتأكد على مدى مشروعية قراراتها على الأقل فيما يخص ركن السبب و الغاية.

وتعتبر المادة 158 من دستور 1996 ضمانة قانونية وحقيقية للحفاظ على حقوق وحرية الأفراد كونها تشكل رقابة فعلية تضمن عدم انحراف السلطة التنفيذية عند تقرير الحالة الاستثنائية².

وتبقى الرقابة القضائية ضمانة هامة و أساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين و إلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون، بالإضافة إلى أنها تضمن تحقيق أهداف هيئات الضبط الإدارية، كما تمنع الانحراف بسلطة الضبط عن غاياتها المنشودة، وخاصة في الحالات الاستثنائية.

و خلاصة لما تناولناه في هذا المبحث يمكن القول بأن حدود سلطة الضبط الإداري هي حدود نشاط الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية بالإضافة إلى المزيد من القيود نظراً لعلاقة الضبط الإداري بالحريات، مع ملاحظة أن الإدارة في معظم الأحيان تتجاوز هاته القيود لاسيما في الظروف العادية أما الظروف الاستثنائية فالقضاء يمنح الإدارة صلاحيات أوسع، وبالتالي فالقضاء الإداري يعمل بنظرية الضرورة لمواجهة الظروف

¹ - المرجع نفسه، ص 266.

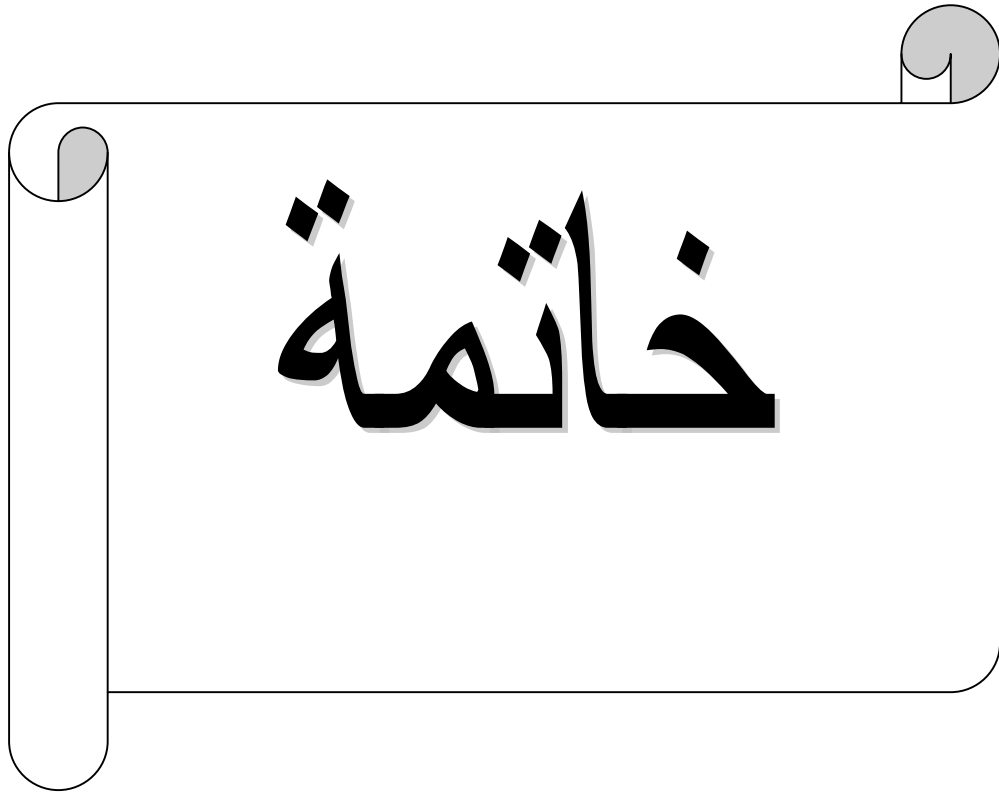
² - أنظر المادة 158 من دستور 1996، السابق الذكر.

الاستثنائية ورغم كل ذلك فالفقضاء يبسط رقابته على قرارات هيئات الضبط سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

خلاصة الفصل الثاني:

نستخلص مما تقدم أن هيئات الضبط عند قيامها بممارسة الضبط الإداري تستعين ببعض الوسائل من أجل المحافظة على النظام العام و يمكن هذه الوسائل إلى : آليات قانونية، تتمثل في القرارات التنظيمية، القرارات الفردية، و الجزاءان الإدارية، و آليات مادية تتمثل في التنفيذ المباشر.

كما وضحنا أيضا الحدود التي وضعها المشرع لسلطات الضبط لضمان عدم المساس بالحريات العامة المكفولة دستوريا، وتختلف هذه الحدود باختلاف الزمان و المكان، فحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تختلف عنها في الظروف الاستثنائية، كما أنها تخضع لرقابة تختلف في مداها عن تلك التي تخضع لها في الظروف العادية.



خاتمة:

إن دراستنا لموضوع الإطار القانوني لهيئات الضبط الإدارية في الجزائر تضمنت تبيان مجموعة من الأحكام القانونية المتعلقة بهذه الهيئات وكيفية تنظيمها وعملها وذلك من أجل الحفاظ على النظام العام وحماية الحريات العامة للأفراد في ظل الظروف العادية والاستثنائية تبعا للأوضاع القائمة في الدولة ووفقا لما تملكه هذه الهيئات من آليات والتي حولها إياها القانون لممارسة سلطاتها الضبطية:

ومن خلال ذلك توصلنا إلى عدة نتائج تتمثل في:

- إن التدابير التي تتخذها هيئات الضبط لا تختلف عن القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية فهي لها نفس الامتيازات التي تتمتع بها هذه الأخيرة.
- إن لقرارات هيئات الضبط هدف محدد لا يجب الحياد عليه متمثل في حفظ النظام العام أو إعادته، وأي خروج من هذا الهدف تعتبر قراراتها غير مشروعة.
- ثالث نتيجة نستخلصها هي أن رئيس الجمهورية يمثل الهيئة الضبطية الأولى في الحفاظ على النظام العام وتوفير الأمن والاستقرار في ظل الظروف العادية والاستثنائية.
- الملاحظ أيضا من هذه الدراسة أن النصوص القانونية سواء التشريعية أو التنظيمية لم تنطرق إلى تعريف محدد لهذه الجهات المخول لها صلاحية الضبط وذلك لارتباط نشاطها بالنظام العام.
- عند ممارسة هيئات الضبط الإداري نشاطها تستعمل آليات قانونية وأخرى مادية حفاظا على النظام العام بمدلولاته المختلفة.
- إن تجاهل سلطات الضبط بعرض القواعد العادية في الظروف الاستثنائية لا يعني هذا خرقها لقواعد المشروعية، بل تظل ملتزمة بالقواعد الاستثنائية.

- إن الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط يشكل خطر كبير على حريات الأفراد ونريد في خاتمة البحث أن نؤكد على أن هذه الخطورة في الانحراف بقرارات الضبط الإداري، قد تكون لأغراض سياسية أو محاباة الغير.

واستنادا إلى هذه النتائج تمكنا من الإجابة على إشكالية البحث، وذلك من خلال الوسائل التي حولها المشرع لهيئات الضبط الإدارية لممارسة نشاطها الضبطي في الظروف العادية والظروف الاستثنائية على حد سواء، مع احترام الضوابط المفروضة على أعمالها. والتي تعد بمثابة ضمانات للحريات العامة

ونخلص في الأخير ببعض التوصيات:

_استحداث قوانين تلزم هيئات الضبط الإدارية بالقيام بجهد أكبر من أجل تحقيق هدفها الوحيد والأساسي وهو وقاية عناصر النظام العام.

_توعية الرأي العام بمهام الضبط الإداري وأهميته في الحفاظ على النظام العام، وكل ما يمس حياتهم لأن أصل استتباب الوضع هو شعور الأفراد بأهمية دور الضبط الإداري.

_إعادة النظر في النصوص التنظيمية التي تنظم عمل هيئات الضبط الإدارية حتى يتسنى لها ممارسة صلاحياتها بالشكل الذي يتناسب مع خصوصية كل إقليم من أقاليم الدولة.

_تحديد مجال الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية لما لهذه الظروف من تأثير جسيم على هذه الحريات، بما تمنحه لسلطات الضبط من اختصاصات واسعة.

تفعيل الرقابة على أعمال الهيئات التي تقوم بوظيفة الضبط حتى لا تتعسف في استعمال السلطة العامة، ولا تتحول من حماية المصلحة العامة إلى حماية المصلحة الشخصية.

_تحديد مجال مبدأ المشروعية وهذا من خلال تحديد اختصاصات كل هيئة ضبطية على حدى وذلك لتسهيل رقابة القضاء، وثمان عدم إفلات الإدارة من الرقابة القضائية.

قائمة المراجع:

I- النصوص القانونية:

أولا- المواثيق الدولية:

1- ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945.

2- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

ثانيا- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 9 الصادرة في 1989/3/1.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 فيفري 1996، المصادق عليه في استفتاء 26/11/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 1996/76. المتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10/04/2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 25 الصادرة في 14/04/2002، معدل بالقانون 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 63 الصادرة في 16/11/2008.

ثالثا - النصوص التشريعية:

1- القانون رقم 07/86 المؤرخ في 04/03/1986 المتضمن الترقية العقارية

2- القانون رقم 28/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 26 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/91 المؤرخ

في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد62.

3- القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد43 المؤرخة في 20 يوليو 2003.

4- القانون رقم 13/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008 يعدل ويتم القانون رقم 05/85 المؤرخ سنة 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد44 ،الصادرة في 3 أوت 2008.

5- القانون رقم 03/09 المؤرخ في 25 فبراير 2009 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد15، المؤرخة في 8 مارس 2009.

6- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد37، الصادرة في 3 يونيو 2011.

7- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

8- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

9- الأمر رقم 78/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بالجنازات.

10- الأمر رقم 79/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 يتعلق بدفن الموتى

رابعا - النصوص التنظيمية:

1- المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

- 2- المرسوم رقم 305/82 يتضمن تنظيم البناءات الخاضعة للقانون رقم 02/82 المؤرخ في 6 فيفري 1982 يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي.
- 3- المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 27 ماي 1983 المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 20، الصادرة سنة 1983.
- 4- المرسوم رقم 146/87 المؤرخ في 30 يونيو 1987 يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية.
- 5- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 07/04 سنة 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27 الصادرة سنة 1988.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المؤرخ في 04/06/1991، يتعلق بحالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29/1996.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 44، الصادرة سنة 1991.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتعلق بحالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 10/1992.
- 9- المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18 ماي 1994 يتعلق بشرط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 32 الصادرة في 25 ماي 1995.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 03 أوت 1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47.

11- المرسوم التنفيذي رقم 135/07 المؤرخ في 19/06/2007 المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين.

II- الكتب

أولاً: باللغة العربية

- 1- أحمد لكحل، « دور الجماعات المحلية في حماية البيئة»، دار هومه للنشر و التوزيع، 2014.
- 2- أحمد محيو، « محاضرات في المؤسسات الإدارية»، الطبعة الخامسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009.
- 3- إعاد علي حمود القيسي، « الوجيز في القانون الإداري»، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 1998.
- 4- جميلة جبار، «دروس في القانون الإداري»، منشورات كليك، الجزائر 2014.
- 5- حلمي الدقوقي، «رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1989.
- 6- حمدي القبيلات، «القانون الإداري»، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2008.
- 7- رمضان محمد بطيخ، «الوسيط في القانون الإداري»، دار النهضة العربية، مصر، 1997.
- 8- سامي جمال الدين، «أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)»، دار النهضة العربية، مصر، 1993.
- 9- سامي جمال الدين، «أصول القانون الإداري»، منشأة المعارف، مصر، 2009.
- 10- سعاد الشرقاوي، «الوجيز في القضاء الإداري»، دار النهضة العربية للنشر، مصر، 1981.
- 11- سعيد السيد علي، «أسس قواعد القانون الإداري»، دار أبو المجد للطباعة، مصر 2008.

- 12- سعيد بوالشعير، «النظام السياسي الجزائري»، دار الهدى، الجزائر، 1990.
- 13- سكاكني باية، «دور القاضي الإداري بين المتقاضي و الإدارة»، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 14- سليمان محمد الطماوي، «النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)»، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1991.
- 15- سليمان محمد الطماوي، «النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري»، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 16- صلاح الدين فوزي، «المبسوط في القانون الإداري»، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
- 17 - عادل السعيد محمد أبو الخير، « الضبط الإداري وحوده»، مطابع الطويجي، مصر 1993.
- 18 - عادل السعيد محمد أبو الخير، « القانون الإداري»، مصر، 2007.
- 19- عادل السعيد محمد أبو الخير، «البوليس الإداري»، دار الفكر الجامعي ، مصر، 2008.
- 20- عبد العليم عبد المجيد مشرف، «دور السلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة»، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 21- عبد الله بوقفة، «أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري»، دار هومه، الجزائر، 2002.
- 22- عبدالرؤوف هاشم البسيوني، «نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية»، دار الفكر الجامعي ، مصر، 2007.
- 23- علاء الدين عشي، «والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري»، دار الهدى ، الجزائر، 2008.

- 24- علي خطار شنطاوي، «الوجيز في القانون الإداري»، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2003.
- 25- عمار بوضياف، «الوجيز في القانون الإداري» دار الريحانة ، الجزائر ،دون سنة نشر.
- 26- عمار بوضياف، «الوجيز في القانون الإداري»، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2013.
- 27- عمار بوضياف، «شرح قانون الولاية»، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2012.
- 28- عمار عوابدي، «القانون الإداري»، الجزء 2 ،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 29- عيسى مهزول، «صلاحيات رئيس المجلس الشعبي في مجال العمران»، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 30- مازن راضو ليلو، «القانون الإداري»، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، العراق، 2008.
- 31- مجدي أحمد فتح الله، «فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة»، دار النهضة العربية، مصر، 2002.
- 32- محمد الصغير بعلي، «القانون الإداري»، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 33- محمد الصغير بعلي، «القرارات الإدارية»، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005.
- 34- محمد الوكيل، «حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري»، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
- 35- محمد جمال مطلق الدنبيات، «الوجيز في القانون الإداري»، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ودار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2003.

- 36- محمد عاطف البنا، «الوسيط في القانون الإداري»، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1992.
- 37- محي الدين القيسي، «القانون الإداري العام»، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.
- 38- نسرين شرقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، «القانون الإداري»، الجزائر، 2014.
- 39- نواف كنعان، «القانون الإداري»، دار الثقافة للنشر و التوزيع و الدار العلمية للنشر و التوزيع، الأردن، 1993.
- 40- نواف كنعان، «القانون الإداري»، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2002.
- 41- هاني علي الطهراوي، «القانون الإداري»، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2008.
- 42- وليد محمد الشناوي، «الدور التنظيمي للإدارة في المجال الإقتصادي»، المكتبة العصرية للنشر و التوزيع، مصر، 2008.

ثانياً: باللغة الأجنبية

- 1- BERNARD PAUL, NOTION D ORDRE PUBLIC EN DROIT ADMINISTRATIF , LDDJ, PARIS, 1962.
- 2- JEAN RIVERO, «DROIT ADMINISTRATIF», 2ème EDITION, PALLOJ, 1962.
- 3- MARCEL WALINE, "TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF", 6ème EDITION, LIBRAIRIE DE RECUEIL, PARIS, 1950.
- 4- RENI CHAPUS, DROIT ADMINISTRATIF GENERALE, 14ème EDITION, MOUTCHRESTION, 2000.

III - المجلات والمقالات

- 1- سليم سلامة حتامله، «دور وإجراءات الضبط والجزاءات الإدارية في الوقاية من حوادث المرور في التشريعات الأردنية»، مجلة الحقوق، جامعة جرش الأهلية، الأردن، 2009.

2- صليح سعد، «سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران»، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية، كلية العلوم و العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 6 ، 2010.

3- غضبان مبروك، «قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار و الطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق و الحريات في الجزائر»، مجلة الفكر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 10.

IV- المذكرات والأطروحات:

1- اقبال عبد العباس يوسف الخالدي، «النظام العام بوصفه قيما على الحريات العامة»، جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام جامعة بابل، العراق، 2009.

2- الأمين شريط، «خصائص التطور الدستوري في الجزائر»، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991.

3- بشر صلاح العاوير، «سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية في التشريع الفلسطيني»، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الأزهر، 2013.

4- بشير محمد عمر المشهراوي، «سلطات البوليس الإداري في الظروف الإستثنائية»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد البحوث و الدراسات العربية، مصر، 2005.

5- حبشي لزرق، «أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها»، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012—2013.

6- حمزة نقاش، «الظروف الإستثنائية و الرقابة القضائية»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.

7- ديديش عاشور عبد المجيد، «دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام»، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة بسكرة، 2013.

- 8- سامية منصوري، « دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة»، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2005.
- 9- السعيد سليمان، «دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات العامة»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2003 .
- 10- سكينه عزوز، «عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري»، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990 .
- 11- عبد الفتاح شماخي، «آثار حالة الطوارئ»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1994.
- 12- عبد القادر دراجي، «سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر»، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، جامعة باجي مختار، عنابة،
- 13- عمر بوقريط ، «الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري»، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007 .
- 14- فوزية فتيسي، «الحق في ممارسة الشعائر الدينية وضوابطه في ظل أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان»، جامعة باتنة، 2010.
- 15- كمال محمد الأمين، « دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء و التعمير»، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان، 2012.
- 16- كمال معيفي، «آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة باتنة، 2010.
- 17- مريم عروس، «النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر»، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1999.
- 18- ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد، «سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية»، رسالة شهادة الدكتوراه في علوم الشرطة، مصر، 1991.

19- موقاي بناني أحمد، «الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية»، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013.

20- نصيرة بوعافية، «إقامة النظام العام في الجزائر و حمايته عن طريق الضبط الإداري»، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2006-2007.



الفهرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع	العنوان
1		مقدمة
5	الإطار المفاهيمي لهيئات الضبط الإدارية.....	الفصل الأول:
5	مفهوم هيئات الضبط الإدارية.....	المبحث الأول:
5	التعريف بهيئات الضبط الإدارية.....	المطلب الأول:
5	تعريف هيئات الضبط الإدارية.....	الفرع الأول:
6	خصائص هيئات الضبط الإدارية.....	الفرع الثاني:
6	الصفة الانفرادية.....	البند الأول:
7	الصفة الوقائية.....	البند الثاني:
8	الصفة التقديرية.....	البند الثالث:
8	صفة التعبير عن السيادة.....	البند الرابع:
9	أهداف هيئات الضبط الإدارية.....	المطلب الثاني:
9	النظام العام كهدف لهيئات الضبط الإدارية.....	الفرع الأول:
9	مضمون فكرة النظام العام.....	البند الأول:
12	خصائص النظام العام.....	البند الثاني:
13	عناصر النظام العام.....	الفرع الثاني:
13	العناصر التقليدية للنظام العام.....	البند الأول:
16	العناصر الحديثة للنظام العام.....	البند الثاني:
23	أشكال هيئات الضبط الإدارية.....	المبحث الثاني:
24	هيئات الضبط على المستوى المركزي.....	المطلب الأول:
24	رئيس الجمهورية.....	الفرع الأول:
24	أنواع الظروف الاستثنائية.....	البند الأول:
39	أثار الظروف الاستثنائية.....	البند الثاني:
44	الوزارة.....	الفرع الثاني:
44	الوزير الأول.....	البند الأول:
45	الوزراء.....	البند الثاني:

47	هيئات الضبط على المستوى اللامركزي.....	المطلب: الثاني
47	الوالي.....	الفرع الأول:
51	رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	الفرع الثاني:
51	السهر على المحافظة على النظام العام.....	البند الأول:
52	تنظيم ضبطية الطرقات.....	البند الثاني:
52	السهر على احترام التعليمات و المقاييس في مجال السكن والتعمير	البند الثالث:
53	السهر على نظافة المحيط و حماية البيئة.....	البند الرابع:
56	المحافظة على حسن النظام العمومي في الأماكن العامة.....	البند الخامس:
58	ضمان ضبطية الجنائز و المقابر.....	البند السادس:
62	آليات عمل هيئات الضبط الإدارية.....	الفصل الثاني:
62	آليات هيئات الضبط الإدارية.....	المبحث الأول:
63	الوسائل القانونية.....	المطلب الأول:
63	لوائح الضبط التنظيمية.....	الفرع الأول:
65	شروط إصدار لوائح الضبط التنظيمية.....	البند الأول:
66	صور لوائح الضبط التنظيمية الإدارية.....	البند الثاني:
70	القرارات الفردية.....	الفرع الثاني:
71	شروط إصدار القرارات الفردية.....	البند الأول:
72	صور القرارات الفردية.....	البند الثاني:
72	الجزاءات الوقائية الإدارية.....	الفرع الثالث:
73	الإعتقال الإداري.....	البند الأول:
74	المصادرة الإدارية.....	البند الثاني:
74	سحب الترخيص.....	البند الثالث:
75	الوسائل المادية.....	المطلب الثاني:
75	تعريف التنفيذ الجبري.....	الفرع الأول:
77	حالات التنفيذ الجبري.....	الفرع الثاني:

- 77 حالة وجود نص قانوني صريح يجيز ذلك البند الأول :
- 78 حالة عدم وجود أي وسيلة قانونية أخرى البند الثاني :
- 79 حدود هيئات الضبط الإدارية المبحث الثاني :
- 80 حدود هيئات الضبط في الظروف العادية المطلب الأول :
- 80 خضوع إجراءات هيئات الضبط لمبدأ المشروعية الفرع الأول :
- 81 التزام هيئات الضبط الإداري بأهدافه البند الأول :
- 81 وجود أسباب حقيقية تبرر الإجراءات الضبطية البند الثاني :
- 81 مشروعية الوسائل المستخدمة من قبل هيئات الضبط البند الثالث :
- 82 أن تكون الوسيلة الضبطية المستخدمة مناسبة مع الظروف الواقعي البند الرابع :
- 82 فكرة النظام القانوني للحريات العامة كقيد على سلطات الضبط الإدارية الفرع الثاني :
- 83 مبدأ المنع و التحريم المطلق لممارسة الحقوق و الحريات البند الأول :
- 85 ضرورة احترام قاعدة التناسب العكسي بين إجراءات الضبط و القيمة الأخلاقية، الفلسفية و الاجتماعية و الاقتصادية محل التدخل و المواجهة البند الثاني :
- 87 مبدأ ضرورة احترام حق الدفاع البند الثالث :
- 88 خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية الإدارية الفرع الثالث :
- 88 الرقابة على مشروعية العناصر الخارجية للقرار الضبطي الإداري البند الأول :
- 92 الرقابة على مشروعية العناصر الداخلية للقرار الضبطي الإداري البند الثاني :
- 94 حدود سلطات الضبط الإدارية في الظروف الاستثنائية المطلب الثاني :
- 95 وجود الظروف الاستثنائية الفرع الأول :

96	..... أن يكون الخطر جسيما	البند الأول:
97	..... أن يكون الخطر حالا	البند الثاني:
98	..... ملائمة الإجراء الضابط للظروف الاستثنائية	الفرع الثاني:
99	..... النصوص القانونية	البند الأول:
100	..... عامل الزمان و المكان	البند الثاني:
101	..... خضوع الإجراء الضبطي الاستثنائي لرقابة القضاء	الفرع الثالث:
101	..... بالنسبة لركني الاختصاص الشكل و الإجراءات	البند الأول:
102	..... بالنسبة لركني السبب و الغاية	البند الثاني:
106	.....	خاتمة
108	.....	قائمة المراجع
117	.....	الفهرس

ملخص الدراسة

ملخص الدراسة

تناولنا في هذه الدراسة الإطار القانوني لهيئات الضبط الإدارية في الجزائر، التي تمارس وظيفتها الضبطية على المستويين المركزي واللامركزي، وتعتبر هذه الوظيفة من أساسيات العمل الإداري لهاته الهيئات والتي تسعى من ورائها إلى التوفيق بين النظام العام من جهة وحقوق وحرريات الأفراد من جهة أخرى ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق الوسائل التي خولها إياها القانون ولكن هذا ليس بصورة مطلقة.

Résumé De L'étude

Nous avons abordé, dans cette étude, le cadre légal des instances de régulation administrative en Algérie, lesquelles exercent leur fonction régulatrice sur les deux niveaux : central et décentralisé. Cette fonction est considérée comme étant parmi les fondements de la tâche administrative de ces instances et dont elles visent à leur issue la conciliation entre l'ordre général, d'une part, et d'autre part, les droits et libertés des individus. Cela ne se réalise que par le biais des moyens que leur a donnés la loi ; mais cela n'est pas de façon absolue.