

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس

القانون الإداري المعمق

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر (السداسي الثاني)

تخصص قانون عام

إعداد: د. لشهب جازية

السنة الجامعية

2024-2023

تعد وظيفة الضبط من الوظائف القديمة قدم الدولة ذاتها، وتكتسي أهمية بالغة لارتباطها بوجود الدولة وبقائها وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وهي تعبير عن سيادتها وامتياز من امتيازاتها. كما تعتبر وظيفة الضبط أولى واجبات الدولة وأهمها، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظام العمومي وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدونها تعم الفوضى ويسود الاضطراب وينهار النظام الاجتماعي في الدولة.

تسعى الدولة من خلال وظيفة الضبط الإداري إلى تحقيق التوازن بين ممارسة الأفراد للحقوق الأساسية والحريات العمومية المكفولة في الدستور، وبين حماية النظام العمومي في المجتمع، وذلك عن طريق تنظيم نشاط الأفراد وتقييد الحريات العمومية بالقدر الضروري لحماية النظام العمومي في المجتمع ووقايته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته.

ولقد تطور مفهوم الضبط الإداري نتيجة ازدياد تدخل الدولة في مختلف أوجه النشاط الفردي، وفي جميع نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فكان الضبط الإداري يهدف إلى إقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهداف وغايات الدولة، ولم تكن وظائف الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية قد تعقدت وتفاقت مشاكلها، ومن ثم تطور مفهوم الضبط الإداري بتطور هذه المتغيرات. إن تطور مفهوم الضبط الإداري ساهم في ظهور أهداف حديثة، فلم يعد غرضه يقتصر على حماية النظام العمومي بعناصره التقليدية المتمثلة في الأمن والصحة والسكينة العمومية، بل امتد ليشمل العناصر الحديثة للنظام العمومي المتمثلة في النظام العمومي الاقتصادي والثقافي والبيئي، كما امتد ليشمل النظام العمومي الخلفي وكرامة الإنسان.

فالضبط الإداري هو مجموعة من السلطات والوسائل التي تُمارسها الإدارة العمومية لضمان حماية الصالح العام والمحافظة على النظام العمومي ومنع انتهاكه والاخلال به بصفة وقائية، وذلك من خلال منع الاعتداءات والمخالفات أو بوضع حد لها ومعاقبة مرتكبيها، مع احترام حريات الأفراد. تعهد مهام الضبط الإداري إلى هيئات وسلطات مخولة قانوناً لممارسة هذه المهام سواء على المستوى المركزي ممثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، الوزراء، أو على المستوى المحلي ممثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتمارس الإدارة العمومية سلطاتها الضبطية، باستخدام كافة الوسائل القانونية والمادية اللازمة لوقاية النظام العمومي، في إطار احترام مبدأ المشروعية والنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية. وهي تمارس هذه الصلاحيات تحت رقابة القاضي الإداري الذي يبسط رقابته على مشروعية التدابير والإجراءات الضبطية ومدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي تبررها.

وسنحاول في هذه الدراسة التعرض لماهية الضبط الإداري بتحديد مفهومه وأهدافه (الفصل الأول)، ثم نتعرض لسلطات ووسائل الضبط الإداري وحدوده (الفصل الثاني).

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري

سنحاول تحديد ماهية الضبط الإداري من خلال ضبط مفهومه (المبحث الأول) وتحديد أهدافه (المبحث الثاني)

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري من أهم وظائف الإدارة العمومية في الدولة، وهو امتياز من امتيازات السلطة العامة المتمثلة في مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد في شتى المجالات، عن طريق تقييد الحريات العمومية من أجل حماية النظام العمومي في المجتمع وتحقيق الصالح العام. ويتطلب تحديد مفهوم الضبط الإداري التعرض إلى تعريفه وخصائصه (المطلب الأول)، وتحديد طبيعته (المطلب الثاني)، وتمييزه عن غيره من المفاهيم (المطلب الثالث)، كما يتطلب تحديد أنواعه (المطلب الرابع).

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

يقتضي تعريف الضبط الإداري التعرض لتعريفه اللغوي والاصطلاحي ثم تعريفه التشريعي والفقهية فيما يلي:

أولاً: التعريف اللغوي للضبط الإداري

الضبط في معاجم اللغة العربية يعني الإحكام والالتقان وإصلاح الخلل والتصحيح، ويعني لزوم الشيء وحبسُهُ، وضَبَطَ الشيءَ حَفِظَهُ، ويقال ضبط عليه وضبطه يَضْبُطُ ضَبْطًا بمعنى لزمه وقهره، وقوي عليه، وضابطة، والضبط لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء وضبط الشيء حَفِظَهُ بالحزم، ويقال الرجل الضابط أي الحازم، شديد البطش والقوة والجسم.

وقد يترادف أحيانا مع معنى الرقابة، فيعني توجيه السلوك سلبيا أو إيجابيا، والضبط بهذا المعنى اللغوي يشمل مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والقانونية.

ويرجع أصل كلمة "ضبط أو شرطة" "policé ou police" في اللغة الفرنسية القديمة إلى الكلمة اللاتينية بوليتيا politia (التنظيم السياسي، حكومة المدينة)، التي تجد أصلها في الأدب اليوناني القديم "بوليتيا politeia" (فن حكم المدينة)، المشتقة من كلمة بوليس polis (مدينة).

كان يقصد بالضبط الإداري، في القرن الثامن عشر، التنظيم الاجتماعي والسياسي للدولة حيث كانت تتجلى الإدارة بشكل شبه حصري من خلال القيادة أو السلطة أو الشرطة، والمعبر عنها بالفعل policer ومنه عبارة "الدولة البوليسية Etat de police"، والتي هي نقيض دولة القانون.

وتطور هذا المعنى إلى معنى أكثر تقييدا للسلطة، ليعبر عن "مجموعة القواعد الواجب اتباعها والتقيّد بها"، ثم أصبح يقصد به القيادة والتنظيم، وأخيرا استعملت كلمة بوليس بمعنى مجموعة الأنظمة التي ترمي إلى المحافظة على النظام والأمن في الدولة.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري في اصطلاح القانون الإداري: "مجموعة الوسائل القانونية والمادية التي تهدف إلى الحفاظ على الطمأنينة والأمن والصحة العمومية"، ولاصطلاح الضبط الإداري أو البوليس الإداري مدلولين، مدلول عضوي شكلي ومدلول مادي موضوعي:

أ-المدلول العضوي الشكلي: يقصد بالضبط الإداري وفقا للمعنى العضوي الشكلي مجموع الهيئات والأجهزة والسلطات المكلفة بحماية النظام العمومي في المجتمع.

ب-المدلول المادي الموضوعي: يقصد بالضبط الإداري وفقا للمعنى المادي الموضوعي نشاط الإدارة الذي يأخذ صورة الإجراءات والتدابير الاحترازية المقيدة للحريات العمومية حفاظا على النظام العمومي.

ثالثا: التعريف التشريعي للضبط الإداري

لم يتعرض المشرع في مختلف الدول لتعريف الضبط الإداري، واكتفى بتحديد أغراضه المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي بعناصره المختلفة من أمن وصحة وسكينة، فالمشرع الفرنسي

عرف الضبط الإداري بالنظر إلى أهدافه المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي بعناصره المختلفة من أمن وصحة وسكينة عمومية بموجب المادة 2-L2212 من القانون العام للجماعات الإقليمية: " الغرض من الضبط البلدي هو ضمان حسن النظام والسلامة العامة والصحة، ... " ، وقد اتبع المشرع الجزائري نفس المنهج حيث حدد أهداف الضبط الإداري دون أن يتعرض لتعريفه، فتتص المادة 88 من قانون البلدية على أن: " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: " ... السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية،...".

كما حدد المشرع الجزائري أهداف الضبط الإداري في المادة 114 من قانون الولاية التي نصت على أن: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية". ويرجع سبب عدم تعرض المشرع لتعريف الضبط الإداري إلى أن هذا الأخير يهدف للمحافظة على النظام العمومي في المجتمع، وفكرة النظام العمومي فكرة مرنة ومتطورة ونسبية يختلف مفهومها باختلاف المكان والزمان، ولذلك لا يمكن للمشرع وضع تعريف جامد، نظرا لتنافيه مع طبيعة وظيفة الضبط الإداري المرنة، فاكتفى بتحديد أهدافه تاركا مجال التعريف لاجتهاد كل من القضاء والفقهاء.

رابعاً: التعريف الفقهي للضبط الإداري

تعددت تعاريف فقهاء القانون الإداري للضبط الإداري باختلاف وجهات نظر كل واحد منهم وفلسفته ونظرته لهذا النشاط، فعرفه Maurice HAURIUO بأنه: " كل ما يُستهدف به الحفاظ على النظام العمومي في الدولة"، وعرفه Marcel WALINE بأنه: "مجموعة التدابير والإجراءات التي تفرضها السلطة الإدارية على نشاط الأفراد للمحافظة على النظام العمومي في المجتمع".

ويقصد بالضبط الإداري حسب الفقيه Jean WALINE: " جميع تدخلات الإدارة التي تهدف إلى تقييد حريات الأفراد وأنشطتهم لفرض الانضباط الذي تقتضيه الحياة في المجتمع في إطار ما هو محدد في الدستور والتشريع".

ويعرف Jean CASTAGNE الضبط الإداري بأنه " مجموع السلطات والامتيازات التي تخول الإدارة سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير القانونية والمادية بهدف ضمان المحافظة على النظام

العمومي في المجتمع". ويعرفه André de Laubadere بأنه: "مظهر من مظاهر عمل السلطة الادارية، والذي يتمثل في فرض قيود على الحريات العمومية وتنظيم نشاط الأفراد بهدف المحافظة على النظام العمومي". ويعرفه الفقيه Georges VEDEL بأنه: "مجموع النشاطات الإدارية التي يكون موضوعها إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية ضرورية لإقرار النظام العمومي المتمثل في الأمن، السكينة والصحة".

وفي الفقه العربي عرفه سليمان محمد الطماوي بأنه "حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد للحد من حرياتهم قصد حماية النظام العام"، وعرفه محمد رفعت عبد الوهاب بأنه: "وضع القيود والضوابط على نشاط وحريات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم وحرياتهم، بغرض المحافظة على النظام في المجتمع".

وفي الفقه الجزائري عرف عمار عوابدي الضبط الإداري بأنه: "الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية، المادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة"، وعرفه محمد الصغير بعلي بأنه "المحافظة على النظام العام والمتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة".

نستنتج من خلال كل هذه التعاريف، أنه لا يوجد تعريف دقيق جامع شامل لمفهوم الضبط الإداري، فجانبا من الفقه عرفه انطلاقا من هدفه المتمثل في ضمان المحافظة على النظام العمومي، وجانب آخر عرفه انطلاقا من السلطات والامتيازات السلطة الإدارية، ومنهم من اعتبره شكل من أشكال تدخل السلطة الإدارية بفرض قيود على الحريات العمومية والنشاط الخاص، وأيا كانت الزاوية التي يُنظر منها للضبط الإداري فإن القاسم المشترك بين كل هذه التعاريف أن الضبط الإداري هو مجموع الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية، المادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، بهدف ضمان المحافظة على النظام العمومي بطريقة وقائية.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

يتميز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص يمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: الضبط الإداري تصرف وقائي

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي، فهو يهدف إلى حماية النظام العمومي في المجتمع قبل انتهاكه والإخلال به وقبل وقوع الضرر، فهو يسعى دائماً إلى درأ الخطر قبل وقوعه على الأفراد، فكل القرارات والإجراءات والتدابير الاحترازية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لها طابع وقائي الهدف منها تأمين النظام العمومي ومنع وقوع المخالفات قبل حدوثها، وذلك من خلال وضع القوانين، واللوائح والأنظمة التي تُنظم سلوك الأفراد، كتنظيم المرور للوقاية من المساس بالأمن العمومي، أو وقف استعمال مكبرات الصوت للوقاية من المساس بالسكينة العمومية.

ثانياً: الضبط الإداري تصرف انفرادي: الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة الإدارية بصورة منفردة، وتهدف من ورائه إلى تحقيق النظام العمومي، فكل إجراءات وتدابير وقرارات الضبط الإداري تصدر من جانب الإدارة بإرادتها الانفرادية، وهي نافذة في مواجهة المخاطبين بها بمجرد صدورهما، فمثلاً يعتبر قرار الحجر الصحي قراراً ضبطياً صادراً عن السلطة الإدارية المختصة بإرادتها الانفرادية، دون حاجة لطلب رأي المواطنين أو استشارتهم، وتخضع إجراءات وتدابير سلطة الضبط الإداري لرقابة القضاء.

ثالثاً: الضبط الإداري تعبير عن السيادة: تعتبر سلطات الضبط الإداري من أقوى مظاهر فكرة السيادة والسلطة العمومية في مجال الوظيفة الإدارية، حيث تجسد فكرة السيادة والسلطة العمومية في مجموع الامتيازات والسلطات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العمومي في الدولة، وتحديد وتقييد الحقوق الأساسية والحريات العامة.

المطلب الثاني: طبيعة الضبط الإداري

اختلف فقهاء القانون العام حول الطبيعة القانونية لنشاط الضبط الإداري، حيث يرى جانب منه أن للضبط الإداري طبيعة قانونية محايدة، لا تتأثر بالنظام السياسي السائد (الفرع الأول)، وذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أن الضبط الإداري نشاط ذات طبيعة سياسية، يلجأ إليه النظام الحاكم لفرض بقاءه واستمراره (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشاط الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن نشاط الضبط الإداري هو وظيفة قانونية ومحايدة، وهو من وظائف السلطة العمومية تتولاه بمقتضى القانون وفي حدوده، هدفه المحافظة على النظام العمومي في المجتمع، فهو لا يخضع للسياسة ولا يرتبط بفلسفة سياسية معينة.

ويؤكد أنصار هذا الاتجاه أن النظام العمومي قد يتأثر بالسياسة إلا أنه منفصل عنها والضبط الإداري لا يحمي نظم سياسية معينة إنما يحمي الأسس والمبادئ التي قبلتها وأقرتها الجماعة والتي تستوجب فرض احترامها لحفظ النظام والسلم في المجتمع.

ويترتب على اعتبار نشاط الضبط الإداري ذو الطبيعة القانونية بحتة النتائج التالية:

أولاً: الضبط الإداري وسيلة للحفاظ على المجتمع

أن نشاط الضبط الإداري وظيفة أساسية وضرورية للحفاظ على النظام العمومي في المجتمع واستقراره، وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فلا يمكن تصور مجتمع بدون ضبط، وان الحقوق والحريات الفردية والجماعية التي أقرها الدستور لا يمكن أن تكون مطلقة فهي تحتاج إلى هذه الوظيفة حتى لا يساء استعمالها.

وفي المقابل فإن سلطة الضبط الإداري ليست مطلقة، فلا يجوز اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية إلا إذا كانت ضرورية لحماية النظام العمومي، وبالقدر اللازم لمواجهة المخاطر التي تهدده، وبمجرد انتهاء حالة الضرورة تلتزم السلطة الإدارية بالتوقف فوراً عن أسلوب الضبط الإداري الذي تقرر لمواجهةها، ويترتب على ذلك أنه يجب:

- ممارسة الضبط الإداري في إطار الضوابط والضمانات التي تكفل عدم تجاوزها لحدودها،
- تفسير امتيازات الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً، لأن الحرية هي الأصل والقيود هو الاستثناء،
- تقييد حقوق وحريات الأفراد بالقدر اللازم لمواجهة الخطر الذي يهدد النظام العمومي، وباتخاذ التدابير الأقل شدة متى كان ذلك كافياً للمحافظة على النظام العمومي في المجتمع، فحتى يعتبر إجراء الضبط الإداري مشروعاً يجب أن يكون ضرورياً، فوجود تهديد جسيم يهدد النظام العمومي يبرر تقييد الحريات العمومية، أما إذا كان الاضطراب قليل الأهمية أو من

المخاطر العادية التي يتعرض لها المجتمع، فلا يحق للسلطة الإدارية التضحية بالحرية لتفادي مثل هذه المخاطر العادية.

ثانياً: الضبط الإداري وظيفته الاجتماعية

الضبط الإداري ضرورة اجتماعية فهو يهدف أساساً للمحافظة على النظام العمومي في المجتمع وضمان استقراره وصيانة مصالحه، بفرض قيود على الحريات العمومية، فلا يجوز أن يفرض لحماية النظام السياسي، ولا لفرض المعتقدات السياسية التي يعتنقها الحكام، فهو نظام محايد، لا ينحاز للنظام السياسي ولا يتأثر به.

ثالثاً: خضوع تصرفات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية

أن الضبط الإداري ذات طبيعة قانونية، وهو وظيفة اجتماعية، لذلك تلتزم السلطة الإدارية في كل ما تتخذه من تصرفاتها وإجراءات وتدابير ضبطية باحترام مبدأ المشروعية الذي يفرض ضرورة أن تكون جميع تصرفات الإدارة العمومية مطابقة للقانون بمفهومه الواسع.

الفرع الثاني: نشاط الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية

يعتبر أنصار هذا الاتجاه أن نشاط الضبط الإداري هو وظيفة سياسية مرتبطة بالنظام السياسي، فهو مظهر من مظاهر سيادة الدولة، والوسيلة التي تستعملها السلطة للدفاع عن وجودها وفرض ارادتها. فالنظام العمومي في حقيقته وفي جوهره هو فكرة سياسية واجتماعية، والهدف من تقييد الحقوق والحريات الأساسية تنبعث من فكرة سياسية اجتماعية تهدف إلى حماية السلطة ونظام الحكم. فالنظام السياسي، وفقاً لهذا الرأي، هو الذي ينظم الضبط الإداري ويحدد إجراءاته وسلطاته، بهدف حماية النظام الحاكم أو فرض معتقداته السياسية على الأفراد، ويضيف أنصار هذا الرأي بأن اعتبار الضبط الإداري مقرر لحماية النظام العمومي ليس إلا من باب التغطية على الهدف السياسي المتمثل في الحفاظ على النظام الحاكم، وإذا كان الضبط الإداري يتمثل في فرض القيود على الحقوق والحريات العمومية، فإن الحكام يوظفون هذه السلطات للحد من الحريات التي تمثل دائماً مصدر قلق بالنسبة لهم. وعلى هذا الأساس تكون للضبط الإداري طبيعة سياسية، تتمثل في فرض

القيود على الأنشطة الخاصة بحماية للحكام وحفاظاً على النظام الحاكم، مما ينفى عن الضبط الإداري الصفة القانونية والحيادية، وينفي عنه كذلك صفة الاجتماعية.

وقد وجهت انتقادات للرأي القائل بأن لنشاط الضبط طبيعة سياسية، لأن التسليم بهذا الاتجاه يعني أن الاعتراف لنظام الحكم بسلطة مطلقة في تقييد الحقوق والحريات الأساسية، بحجة المحافظة على النظام العمومي مما يؤدي إلى غياب الديمقراطية وسيادة القانون، لذلك يرجح أغلب الفقهاء الاتجاه الأول وهو أن الضبط الإداري ذات طبيعة قانونية محايدة، وأنه وظيفة إدارية تستهدف الحفاظ على النظام العمومي، بما تفرضه من قيود على الحريات العمومية والنشاط الخاص.

المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عن غيره من النظم المشابهة

يتميز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى التشريعي والقضائي، كما يتميز عن النشاط الإيجابي للسلطة الإدارية والمتمثل في المرفق العمومي.

الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

الأصل أن الحقوق الأساسية والحريات العمومية يكفلها الدستور الذي يعهد للسلطة التشريعية صلاحية تنظيمها، فالحقوق والحريات ليست مطلقة، فهي تمارس في إطار النصوص التشريعية التي تنظمها، لذلك فإن الضبط التشريعي هو مجموع التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية والتي تتضمن تنظيم وتقييد وضبط الحقوق الأساسية والحريات العمومية التي كرسها الدستور وبين كفاءات ممارستها حفاظاً على النظام العمومي.

ومن التشريعات الصادرة عن البرلمان في مجال تنظيم الحقوق الأساسية والحريات العمومية، القوانين المنظمة لحرية التنقل، وحرية المعتقد، وحرية التعبير، وحرية الرأي، وحرية التجارة، وكذلك القوانين الصادرة في مجال مراقبة الأغذية والنظافة والصحة وقواعد المرور، وغيرها من القوانين.

أما الضبط الإداري فهو مجموعة من السلطات والوسائل التي تُمارسها الإدارة العمومية لضمان المحافظة على النظام العمومي، وتلتزم سلطات الضبط الإداري باتخاذ إجراءات الضبط الإداري في حدود القوانين والتشريعات وتنفيذاً لها.

ومع ذلك يحق للسلطة التنفيذية بموجب سلطتها المستقلة أن تفرض قيودا على حقوق وحرريات الأفراد ونشاطهم عن طريق إصدار قرارات تنظيمية عامة ضببية، بهدف الحفاظ على النظام العمومي، وبهذا يشترك كل من الضبط الإداري والضبط التشريعي في تنظيم وتقييد الحريات المكفولة دستوريا للأفراد بهدف حماية النظام العمومي وأمن المجتمع.

ويتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من حيث الجهة المصدرة التصرف، ومن حيث الوسيلة المستعملة والهدف.

يمكن التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي من حيث **الجهة المصدرة التصرف (على أساس المعيار العضوي)**، إذ يصدر الضبط الإداري عن السلطة التنفيذية، في إطار وظيفتها الإدارية، ممثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فالضبط الإداري هو اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية لا يمكن أن تشاركها فيه السلطات الأخرى، أما الضبط التشريعي فهو يصدر عن السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة، وفقا لإجراءات وشكليات العمل التشريعي.

ويتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من حيث **الوسيلة المستعملة**، فالضبط الإداري يستعمل امتيازات السلطة العامة عن طريق إصدار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية، وفقا للإجراءات والشكليات المحددة قانونا، بينما يستعمل المشرع أسلوب سن القوانين وفقا للإجراءات والشكليات المحددة في الدستور والقانون العضوي المنظم لعمل المشرع، كما يتميز كل منهما عن الآخر من حيث **الهدف**، حيث يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العمومي بكافة عناصره في المجتمع، بينما يهدف الضبط التشريعي إلى حماية المجتمع ككل وتنظيم المجتمع بما يكفل الأمن والاستقرار في الدولة.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

يقصد بالضبط القضائي مجموع الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية بهدف قمع الجرائم والمخالفات المخلة بالنظام العمومي، من خلال التحري عنها بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبيها والقبض عليهم، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم وتقديمهم إلى العدالة لمحاكمتهم وتوقيع العقوبة المناسبة عليهم، فللضبط القضائي وظيفة عقابية ردعية لاحقة لوقوع الجريمة.

يرجع سبب اهتمام كل من الفقه والقضاء بمسألة التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، للاعتبارات العملية التالية:

-الهدف من الوظيفتين: يتفق كل من الضبط الإداري والضبط القضائي في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العمومي في المجتمع، إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته، كما يختلفان من حيث الأساليب والوسائل المستعملة، فوظيفة الضبط الإداري وقائية، بينها تعتبر وظيفة الضبط القضائي علاجية وردعية.

-التكامل بين الوظيفتين: تتولى سلطات الضبط الإداري الحفاظ على النظام العمومي وحمايته والحيلولة دون الإخلال به من خلال تقييد وضبط نشاط الأفراد وحررياتهم، وإذا أخفقت سلطات الضبط الإداري في منع وقوع الجرائم والمخالفات، تتدخل سلطات الضبط القضائي بعد وقوع الجريمة لتتبع مرتكبيها وتوقيع العقاب.

-من حيث التداخل بين الضبط الإداري والضبط القضائي بالنظر للأشخاص المكلفين بممارسة وظيفة الضبط الإداري ووظيفة الضبط القضائي، فرئيس البلدية مثلا يعد سلطة ضبط قضائي طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وسلطة ضبط إداري طبقا للمادة 92 من قانون البلدية.

أولا-أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

وتهدف عملية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي إلى معرفة وتحديد المسائل التالية:

أ-الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات الناشئة عن نشاط كل منهما:

تعد أعمال الضبط الإداري تصرفات إدارية يعود الاختصاص فيها كأصل عام إلى القضاء الإداري، أما أعمال الضبط القضائي فهي أعمال قضائية من اختصاص القضاء العادي.

ب-النظام القانوني الذي يحكم كل منهما: يخضع الضبط الإداري لأحكام القانون الإداري، ويخضع الضبط القضائي لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.

ج-تطبيق قواعد المسؤولية عن الأضرار المترتبة عن نشاط كل منهما: تتحمل الإدارة العمومية مسؤولية التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمال الضبط الإداري سواء اتخذت شكل عمل قانوني أو عمل مادي وفقا لأحكام وقواعد المسؤولية الإدارية، بينما لا تتحمل الدولة مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة عن نشاط الضبط القضائي التي تخضع لأحكام خاصة.

ثانيا-معايير التمييز بين الضبط القضائي والضبط الإداري

حاول كل من الفقه والقضاء وضع معايير للتمييز بينهما:

أ-المعايير الفقهية للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

تتمثل أهم المعايير التي اعتمدها فقه القانون الإداري للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي في المعيار العضوي والمعياري الموضوعي:

1-المعيار العضوي للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

يعتمد هذا المعيار لتحديد طبيعة العمل على الجهة التي أصدرته ومركز القائم به، فإذا صدر العمل عن السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها يعتبر عملا إداريا، أما إذا صدر العمل عن السلطة القضائية ممثلة في القضاة وأعضاء النيابة العامة وأموري الضبط القضائي فيعتبر من أعمال الضبط القضائي.

انتقد هذا المعيار لقصوره وعدم دقته في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي بسبب الازدواجية التي تطبع سلطات الضبط، إذ نجد سلطة واحدة تتدخل تارة كسلطة ضبط إداري عندما تتخذ إجراءات بهدف صيانة النظام العمومي بصفة وقائية، وتارة أخرى كسلطة ضبط قضائي، عندما تتدخل من أجل ضبط الجرائم المرتكبة من قبل الأفراد أو السهر على المحافظة على آثار الجريمة من الاندثار والزوال حتى تتم عملية التحري من قبل الجهات المختصة. فأعوان الشرطة والدرك الوطني في إطار تنظيم المرور يمارسون وظيفة الضبط الإداري، وفي إطار مراقبة المشتبه فيهم أو ملاحقة المجرمين يمارسون وظيفة الضبط القضائي، فمثلا في قضية Consorts Lecomte وأثناء محاولة رجال الشرطة توقيف إحدى السيارات (ضبط إداري)، رفض السائق التوقف متجاوزا الحاجز، فاستعمل أحد الأعوان سلاحه الأوتوماتيكي تجاه السيارة (ضبط قضائي)، فارتدت الطلقات من الرصيف وأصابته السيد Lecomte الذي كان جالسا أمام مسكنه بإصابة مميتة.

2-المعيار المادي الموضوعي للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

يعتمد هذا المعيار على الهدف من النشاط، ويتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي وفقا للمعيار الموضوعي، بوظيفته الوقائية المتمثلة في منع الإخلال بالنظام العمومي، فهو يحاول منع

حدوث اضطرابات في النظام العمومي ومنع وقوع الجرائم من خلال تدابير وإجراءات الضبط الإداري المختلفة والتي تتخذ شكل قرارات تنظيمية عامة أو قرارات فردية، كما تتخذ شكل التراخيص والحظر، أو إجراءات وقائية واحترازية مادية كإجراءات التنفيذ الجبري. فوظيفة الضبط الإداري أوسع مدى من وظيفة الضبط القضائي لأنها تشمل العمل بكافة الوسائل لمنع أو محاولة منع كل اضطراب أو إخلال بالنظام العمومي.

أما الضبط القضائي فيتمثل في إجراءات البحث والتحري التي تتولاها سلطات الضبط القضائي بعد وقوع المخالفات والجرائم، كالتحريات التي تقوم بها الشرطة القضائية بهدف الوصول إلى مرتكبي الجرائم وتقديمهم إلى السلطة القضائية. فسلطات الضبط القضائي مسؤولة بشكل أساسي عن قمع الجرائم المرتكبة ضد القانون الجنائي، حيث تتولى البحث عن مرتكبي الجرائم، وجمع الأدلة على الجرائم التي رصدتها، واعتقال الجناة المفترضين وإحالتهم إلى المحاكم المختصة، فهو يتصف بالصفة القمعية، وهو ردي قمعي ولاحق على وقوع الإخلال بالنظام العمومي وبالنظام القانوني في الدولة.

ب- المعايير القضائية للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

اعتمد القضاء الإداري في المرحلة الأولى المعيار العضوي، للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، ونظراً للانتقادات التي وجهت لهذا المعيار اتجه إلى اعتماد المعيار المادي أو معيار الغاية

critère finaliste

1- قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 11 مايو 1951 في قضية Baud

بدأ تطبيق معيار الغاية بمناسبة قضية (بود)، وتتلخص وقائع هذه القضية أنه بتاريخ 1945/10/31، وأثناء قيام الشرطة بمطاردة أشخاص مشتبه فيهم، كان قد تم التبليغ عنهم باعتبارهم مجموعة أشرار، أصيب السيد (بود) خطأً بجروح خطيرة أدت إلى وفاته.

رفع ذوو الحقوق دعوى أمام مجلس الدولة لمطالبة وزارة الداخلية بالتعويض عن الأضرار التي لحقتهم نتيجة وفاة السيد بود، على أساس أعمال الضبط الإداري (المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ)، ودفعت السلطة الإدارية (وزارة الداخلية) بعدم اختصاص جهة القضاء الإداري لأن عملية المطاردة التي تسببت في الوفاة قامت بها سلطة الضبط القضائي أثناء عملية مطاردة المجرمين

ومحاولة القبض عليهم، وقضى مجلس الدولة برفض الدعوى لعدم الاختصاص على أساس أن الوفاة حدثت أثناء عملية ضبط قضائي، وأن المنازعات المتعلقة بالضرر الذي قد يسببه أعوان المرافق العمومية في مثل هذه الظروف تقع ضمن اختصاص جهات القضاء العادي.

وجاء في تقرير مفوض الدولة Delvové ما يلي: " بسبب الازدواجية التي تطبع سلطات الضبط قد تتدخل سلطة واحدة لاتخاذ إجراءات الضبط الإداري وإجراءات الضبط القضائي، والمعيار الوحيد الذي يمكن استنتاجه من خلال التحقيق في هذه القضية، أنه إذا أسفرت التحقيقات أن إجراء الضبط قد اتخذ للتحري وجمع الاستدلالات في جناية أو جنحة، والبحث عن المجرمين والقبض عليهم، وتقديمهم إلى العدالة، يعتبر الإجراء ضبطا قضائيا، وإذا تبين من التحقيق أن الإجراء يهدف إلى وقاية النظام العمومي كان الإجراء ضبطا إداريا. ويتضح من حيثيات القضية أن العون الذي تسبب في وفاة السيد (بود)، شارك في البحث بخصوص جريمة معينة ومحددة، والمطاردة التي أصيب فيها السيد (بود) تتصل مباشرة بهذه الإجراءات...، لذلك فإن عون الضبط تسبب في وفاة السيد (بود) أثناء ممارسته لوظيفة الضبط القضائي...".

2-قرار محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 1951/06/7 Noualek

تتلخص وقائع هذه قضية، أنه أثناء قيام مفتشي الشرطة لمراقبة أحد المباني بناءً على تعليمات من مأمور الشرطة، أصيبت السيدة Noualek التي كانت على شرفتها في بناية مجاورة بعيار ناري في يدها اليمنى، وانطلقت الرصاصة من بندقية صيد كان يحملها الحارس Higounet الذي وُضع تلك الليلة تحت تصرف مفتشي الشرطة القضائية.

رفعت المعنية دعوى قضائية أمام جهات القضاء العادي، للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابتها، فقضت المحكمة الاستئنافية باختصاصها مستبعدة دفع ممثل الدولة الذي طالب برفض الدعوى لعدم اختصاص جهة القضاء العادي، فأحيلت القضية إلى محكمة التنازع التي قضت بتاريخ 1951/06/07 باختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في النزاع، وقد جاء في حيثيات القضية ما يلي: "حيث أن الأضرار التي أصابت السيدة Noualek كانت نتيجة عملية أعوان الشرطة وتمت في ظروف غير عادية، حيث تطبيقا للنصوص المؤرخة في 23 أبريل و7 يوليو 1941، تم وضع جميع مصالح الشرطة تحت سلطة مديري الأقاليم بهدف ضمان الحفاظ على النظام ومنع الاعتداءات على الأمن العمومي، وفي هذه الحالة، ثبت من خلال التحقيق في الدعوى، إن العملية المذكورة لم

يكن الغرض منها التحقيق في جريمة أو جنحة محددة، ولا يمكن اعتبارها من إجراءات التفتيش، فقد تم تنفيذها بناءً على تعليمات مدير الشرطة، دون أي تدخل من السلطة القضائية، بغرض وقاية النظام والأمن العمومي، فهي من إجراءات الضبط الإداري، لذلك وفي الظروف التي وقع فيها الفعل الضار، لا يمكن لجهة القضاء العادي أن تثبت في المسؤولية المدنية للدولة التي هي من اختصاص القضاء الإداري". وبهذا القرار أيدت محكمة التنازع موقف مجلس الدولة في اعتماد معيار الغاية أو الهدف للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

3-قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Société Frampar et Société éditions et publications

تتلخص وقائع القضية في أن محافظ الجزائر العاصمة في نهاية عام 1956، أصدر أمراً يقضي بمصادرة بعض الصحف بهدف تجنب الاضطرابات في إقليم الجزائر، لكن بدلاً من الاعتماد على الأحكام الاستثنائية التي تسمح له باستعادة النظام في الجزائر، اعتمد في قراره على قانون عقوبات (المادة 80) وقانون الإجراءات الجزائية (المادة 10)، الذي يقتصر نطاقهما على تسجيل الجرائم والمخالفات الماسة بأمن الدولة وتسليم مرتكبيها إلى المحاكم. ورغم إحالة المستندات إلى النيابة العامة، فإن هذه الأخيرة لم تتخذ أي إجراء قضائي.

تقدمت الشركة صاحبة الصحف اليومية المستهدفة بقرار الحجز، بدعوى تعويض أمام جهات القضاء العادي الذي قضى بعدم الاختصاص، فطعن بدعوى الإلغاء على أساس إساءة استعمال السلطة أمام المحكمة الإدارية التي أصدرت بدورها قراراً بعدم الاختصاص، على أساس أن الأفعال المرتكبة بموجب المادة 10 من قانون الإجراءات الجزائية تشكل أعمال ضبط قضائي تدخل في اختصاص المحاكم العادية. وبعد الاستئناف أمام مجلس الدولة، أصدر هذا الأخير قراراً يقضي بإلغاء الحكم المستأنف والقضاء بإلغاء قرار المحافظ لتجاوز السلطة، على أساس أن المصادرات المعنية تعكس في الواقع طابع التدابير الإدارية وجاء في قراره بتاريخ 1960/06/24 ما يلي:

"حيث أنه يستنتج من التحقيق أن محافظ الجزائر العاصمة بإصداره، بموجب الأمرين المطعون فيهما، أمراً يقضي بحجز العديدين المذكورين من صحيفة "فرانس سوار"، كان يهدف إلى منع الاضطرابات التي قد تتسبب فيها هذه الصحف في المحافظة، ولتحقيق هذه الغاية كان يمكن للمحافظ أن يستخدم الصلاحيات بالمخولة له بتفويض من الحاكم العام استناداً لأحكام المادة الأولى فقرة 12

والمادة 10 من المرسوم المؤرخ في 17 مارس 1956، المتعلق بالتدابير الاستثنائية الرامية إلى إعادة النظام وحماية الأشخاص والممتلكات وحماية الإقليم الجزائري، حيث أن محافظ الجزائر العاصمة باستبعاده لهذا الإجراء، واعتماد أحكام المادة 10 من قانون الإجراءات الجزائية، والذي يقتصر نطاق تطبيقه على الأفعال اللازمة لإثبات الجرائم والجرح ضد الأمن الداخلي أو الأمن الخارجي للدولة وتسليم الجناة إلى المحاكم المكلفة بمعاقتهم، قد ارتكب تجاوزاً في السلطة".

سمح هذا القرار بتأكيد المعيار المادي (معيار الغاية) للتمييز بين إجراءات الضبط الإداري وإجراءات الضبط القضائي وتحديد جهة الاختصاص القضائي للفصل في المنازعات الناشئة عن نشاط كل منهما.

ج- الطبيعة المتطورة لبعض عمليات الضبط الإداري

قد تتغير طبيعة الإجراء الضبطي أثناء التنفيذ، كأن تكون في البداية عملية ضبط إداري وتتحول بحكم الواقع إلى عملية ضبط قضائي أو العكس. حيث قضت محكمة التنازع الفرنسية بإمكانية تغيير طبيعة التصرف أو العملية الضبطية الواحدة أثناء سير عملها، وكان ذلك بمناسبة الفصل في قضيتين نتعرض لهما بإيجاز فيما يلي:

3-1- قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية *Demoiselle Motsch*

تتلخص وقائع هذه القضية، أنه أثناء عملية مراقبة قام بها أعوان الضبط الإداري بهدف الوقاية من الإخلال بالنظام والأمن العمومي، قام سائق مركبة بخرق الحاجز الأمني ورفض الاستجابة لأمر التوقف، وواصل طريقه متجاهلاً إشارات المرور، أثناء عملية المتابعة والمطاردة (إجراء ضبط قضائي)، استعمل أحد ضباط الشرطة سلاحه بقصد القبض على السائق الذي ارتكب عدّة جرائم، فأصاب الأنسة *Motsch*، التي كانت على متن السيارة.

رفعت هذه الأخيرة دعوى تعويض، ونظراً لتنازع الاختصاص (السلبى) بين جهات القضاء العادي والإداري، أُحيلت القضية على محكمة التنازع التي حاولت الإجابة على السؤال التالي: هل الظروف التي خلقها السائق بمخالفة القانون تسمح بتغيير طبيعة أعمال وإجراءات أعوان الشرطة؟ وتوصلت المحكمة إلى أن خرق سائق السيارة للحاجز الأمني يشكل جنحة، وبالتالي محاولة ملاحقته والقبض عليه يدخل ضمن صلاحيات الشرطة القضائية، حتى وإن كانت الإجراءات والتدابير في

البداية عملية ضبط إداري، وقضت بتاريخ 5-12-1977، باختصاص القضاء العادي بالنظر والفصل في المنازعة لأن الضرر الذي أصاب المدعية كان نتيجة أعمال الضبط القضائي، وأقرت محكمة التنازع بإمكانية تغيير طبيعة العملية الواحدة أثناء التنفيذ في ضوء الظروف الواقعية التي أدت إلى تغيير أهدافها.

3-2- قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية Le Profil

تتمثل وقائع هذه القضية في أن شركة لتحويل الأموال تعرضت للسرقة من قبل مجرمين مسلحين، وتزامن في هذه القضية خطأ كل من سلطة الضبط الإداري التي لم تتمكن من منع الهجوم، وخطأ سلطة الضبط القضائي (نفس أعوان الشرطة)، التي لم تتمكن من مطاردة المجرمين، فرفعت الشركة دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية لفرساي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها نتيجة السرقة التي تعرضت لها أثناء تحويل الأموال، بحجة أن أجهزة الشرطة المسؤولة عن أمن هذا التحويل ارتكبت خطأ جسيماً، رفضت المحكمة الدعوى لعدم الاختصاص، فاستأنفت الشركة أمام مجلس الدولة الذي أحال القضية على محكمة التنازع للفصل في مسألة الاختصاص وتحديد ما إذا كانت الأخطاء الجسيمة التي ترتكبها أجهزة الشرطة والتي يترتب عليها مسؤولية الدولة تقع ضمن اختصاص القضاء الإداري.

وقضت محكمة التنازع بتاريخ 05-12-1978 باختصاص القاضي الإداري وجاء في قرارها "يعود الاختصاص للقضاء الإداري إذا كان الضرر وقع أثناء تنفيذ عملية تهدف إلى ضمان حماية الأشخاص والممتلكات والتي تندرج ضمن أعمال الضبط الإداري،... فمصدر الضرر هو الخطأ الأول الذي ارتكبه أعوان الضبط الإداري".

وخلص القرار إلى أنه: "كلما كان الغرض من أعمال أعوان الشرطة يتمثل في منع الإخلال بالنظام العمومي وكانت هذه الأعمال ضرورية، فإن الفصل في المنازعات المترتبة على هذه الأعمال ينعقد للقضاء الإداري".

الفرع الثالث: التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العمومي

تعتبر كل من فكرتي الضبط الإداري والمرفق العمومي مظهران من مظاهر النشاط الإداري، ووسيلة لقيام السلطة الإدارية بوظيفتها الأساسية المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة بمفهوم القانون الإداري، فبواسطة الضبط الإداري تهدف الإدارة إلى تحقيق النظام العمومي والأمن في المجتمع والدولة بصورة وقائية، وتهدف بواسطة المرافق العمومية عن طريق ما تقدمه من خدمات و سلع ضرورية إلى إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية في المجتمع والدولة بانتظام واستمرار، لذلك يوجد تشابه وتداخل وتكافل بين نشاطي الضبط الإداري والمرفق العمومي، كما يوجد اختلاف بينهما.

أولاً: أوجه ومظاهر التشابه بين فكرتي الضبط الإداري والمرفق العمومي

- يعتبر الضبط الإداري مرفقا عموميا وهو وأسلوب من أساليب النشاط الإداري، ويهدف كلّ منهما إلى تحقيق المصلحة العامة في المجتمع،

- يتكامل ويتعاون كل من الضبط الإداري والمرفق العمومي في تحقيق النظام العمومي في المجتمع بجميع عناصره، فأعمال وإجراءات وتدابير الضبط الإداري تساهم بشكل كبير في حسن سير المرافق العمومية بانتظام واطراد، وإنشاء وتنظيم وتسيير المرافق العمومية يساهم بدوره في تسهيل مهمة سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العمومي.

ثانياً: أوجه ومظاهر الاختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العمومي

حاول الفقه الإداري التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العمومي من خلال المعايير التالية:

أ- معيار الغاية:

يستهدف الضبط الإداري غاية مخصصة ومحددة تتمثل في المحافظة على النظام العمومي، في حين لا يستهدف المرفق العمومي تحقيق غاية محددة يلتزم بها، فهو يستهدف تحقيق أغراض مختلفة في مجالات متعددة تتصل بالمصلحة العامة بأبعادها ومظاهرها المختلفة. فالغاية من إنشاء وتنظيم المرافق العمومية هي إشباع الحاجات العامة للأفراد في المجالات التي يصعب فيها عليهم القيام بها لتحقيق الرفاهية العامة.

ب- معيار اختلاف الوسيلة

يختلف الضبط الإداري عن المرفق العمومي من حيث الوسائل والأساليب المستعملة، فكلما اتخذ النشاط الإداري أسلوب الأمر والنهي الملزم بإرادة السلطة الإدارية المنفردة بهدف تحقيق النظام العمومي وكان نطاقه تقييد وتنظيم الحريات الفردية، اعتبر هذا النشاط من أعمال الضبط الإداري، أما إذا اتخذ النشاط أسلوب تقديم خدمات و سلع ضرورية لإشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية في المجتمع والدولة يكون من أعمال المرافق العمومية.

فنشاط الضبط الإداري سلبي، ووسيلته الأساسية الأوامر والنواهي، في حين أن نشاط المرفق العمومي ايجابي يتميز بتقديم خدمة عامة بغية إشباع حاجات الأفراد الجماعية.

ج- المعيار المركب:

نظرا لعدم وجود معيار مانع جامع حاول الفقيه الفرنسي جورج فيدل اعتماد معيار مركب للتمييز بين الضبط الإداري والمرفق العمومي والذي يجمع بين أسلوب النشاط أو العمل، ومجال ونطاق النشاط وطبيعته، والهدف من النشاط.

وتطبيقا لهذا المعيار يعتبر العمل من أعمال الضبط الإداري، إذا استخدمت السلطة الإدارية أسلوب الأمر والنهي الملزم وإرادتها الانفرادية، بهدف وقاية النظام العمومي في المجتمع، بينما يعتبر العمل من أعمال المرفق العمومي، إذا استخدمت السلطة الإدارية أسلوب إنتاج وإنجاز أو عرض وتقديم السلع والخدمات بهدف إشباع الحاجات العامة في المجتمع والدولة.

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري

وفقا للمعيار الموضوعي يميز كل من الفقه والقضاء والمشرع بين نوعين من الضبط الإداري، الضبط الإداري العام، والضبط الإداري الخاص.

الفرع الأول: الضبط الإداري العام

يقصد بالضبط الإداري العام مجموع السلطات والاختصاصات التي تمنح للهيئات الإدارية في الدولة، تمارسها بصفة عامة في كل المجالات وعلى جميع الأنشطة من أجل المحافظة على النظام

العمومي بمكوناته ومدلولاته الثلاثة وهي الأمن العمومي، والصحة العمومية، والسكينة العمومية، في حدود سلطاتها الإقليمية.

والسلطات الإدارية الضبطية محددة حصراً وهي رئيس الجمهورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة على المستوى الوطني، والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية على المستوى المحلي.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص

يقصد بالضبط الإداري الخاص مجموع السلطات والاختصاصات الممنوحة للسلطة الإدارية، بموجب نصوص قانونية وتنظيمية خاصة، تمارسها للوقاية من الإخلال بجانب أو مجال من جوانب النظام العمومي، بأساليب أكثر دقة وإحكام، وأكثر ملائمة لهذا المجال الخاص.

فالضبط الإداري الخاص أضيق حدوداً من نطاق الضبط الإداري العام، يتعلق إما بنشاط معين مثل الضبط في مجال الصيد، أو تنظيم نشاط تجاري معين، أو بمجال معين كمجال العمران، وإما بفئة من الأشخاص مثل الضبط المتعلق بتنقل الأجانب، وإما بمكان معين مثل الضبط المتعلق بتحديد شروط استعمال الشواطئ.

إن هذه الأنواع من الضبط الإداري الخاص تشكل كل نوع على حدة، موضوعاً لنص قانوني أو تنظيمي خاص ينظمها، ويحدد السلطات المختصة لممارستها، والإجراءات التي يمكن اتخاذها، ويتميز الضبط الإداري الخاص عن الضبط الإداري العام من حيث أن:

- الضبط الإداري العام يهدف إلى حماية النظام العمومي بمختلف عناصره، أما الضبط الإداري الخاص فهو يهدف إلى حماية عنصر محدد من عناصر النظام العمومي، أو تحقيق أهداف أخرى كحماية المواقع الأثرية، أو حماية بعض أصناف الحيوانات،

- الضبط الإداري العام يتولى تنظيم أنشطة مختلفة ومتنوعة لمجموع الأفراد، في حين يتولى الضبط الإداري الخاص تنظيم نشاط معين ومحدد على سبيل الحصر، أو تنظيم نشاط طائفة معينة من الأفراد كالأجانب، أو البدو الرحل،

- تتسم الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تخول هيئات الضبط الإداري العام السلطات والصلاحيات الضبطية بالعمومية والتجريد، فهي أحكام تشريعية واسعة ومرنة، وترد تلك الصلاحيات على سبيل

المثال لا الحصر، بينما تتضمن القوانين التي تتعلق بالضبط الإداري الخاص أحكاما تشريعية دقيقة ومحددة ومفصلة.

المبحث الثاني

أهداف الضبط الإداري

أجمع الفقه والقضاء أن الهدف من تقرير الضبط الإداري يتمثل في حماية النظام العمومي في المجتمع وفرض احترامه على الجميع، ومنع انتهاكه أو الإخلال به، وتمارس الإدارة العمومية سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضروريا، حتى لو لم ينص القانون على اجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال.

وينصرف مفهوم النظام العمومي الذي تتمحور حوله وظيفة الضبط الإداري بمعناه الواسع، إلى الأسس والمفاهيم والمعتقدات التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياسية السائدة في الدولة، وهذه الأفكار كلها قابلة للتطور.

وقد اتجه جانب من الفقه والقضاء الإداري إلى أن للنظام العمومي ثلاثة عناصر أساسية هي الأمن العمومي، والصحة العمومية، والسكينة العمومية والتي تمثل الأهداف التقليدية للضبط الإداري (المطلب الأول)، إلا ان اجتهادات القضاء الإداري وسعت من مفهوم النظام العمومي الذي أصبح يشمل النظام العمومي الخلفي، والنظام العمومي المتعلق بجمال المدن ورونقها، والنظام العمومي الاقتصادي، والنظام العمومي البيئي والتي تمثل الأهداف الحديثة للضبط الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأهداف التقليدية للضبط الإداري

تمثل فكرة النظام العمومي في مجال الضبط الإداري الهدف أو الغاية التي تسعى سلطات الضبط الإداري لتحقيقها، فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تستخدم امتيازاتها وسلطاتها الضبطية لتحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العمومي، حتى ولو كانت هذه الأهداف تتصل بالمصلحة العامة، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف، وإلا كانت هذه الإجراءات مشوبة بالانحراف بالسلطة ومعرضة للطعن فيها بالإلغاء.

وعليه ونظرا لأهمية فكرة النظام العمومي باعتبارها أساس تدخل سلطات الضبط الإداري في مجال الحقوق والحريات العمومية للأفراد، نتعرض في هذا المطلب لمفهوم فكرة النظام العمومي (الفرع الأول)، وعناصر النظام العمومي (الفرع الثاني) على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم النظام العمومي

نحاول تحديد مفهوم النظام العمومي بالتعرض (أولا) لتعريفه و(ثانيا) ولأهم خصائصه.

أولا: تعريف النظام العمومي

فكرة النظام العمومي فكرة شاملة لكل فروع النظام القانوني في الدولة، كما أنها تختلف من فرع إلى آخر من حيث مضمونها، وإطارها، وأسبابها، وإجراءاتها، لذلك يصعب في الواقع وضع تعريف قانوني للنظام العمومي لأنه فكرة مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان، بل تختلف باختلاف المذاهب السياسية والأسس الفلسفية والاجتماعية والعقائدية السائدة في المجتمع، ولتوضيح وتعريف فكرة النظام العمومي يتعين التعرض لموقف المشرع من تعريف النظام العمومي، وموقف الفقه، ثم لموقف القضاء الإداري.

أ-موقف المشرع من فكرة النظام العمومي

إن المشرع سواء في فرنسا أو الجزائر أو مختلف الدول الأخرى، لم يعرف فكرة النظام العمومي واكتفى بالإشارة إلى عناصره فحسب، ويرجع هذا الموقف من جانب المشرع إلى خاصية المرونة والنسبية والتطور المميزة لفكرة النظام العمومي والتي تحول دون امكانية تعريفها تعريفاً دقيقاً ومحدداً.

فلم يضع المشرع الفرنسي تعريفاً للنظام العمومي واكتفى بتحديد العناصر المادية التي يتكون منها، وذلك بموجب المادة 97 من القانون الصادر في 5 أبريل 1884 المعدل، والتي جاء فيها: «هدف الضبط البلدي هو ضمان حسن النظام والأمن العمومي والصحة العمومية»، فالمشرع الفرنسي حدد العناصر الأساسية التي يتكون منها النظام العمومي والمتمثلة في الأمن العمومي، والصحة العمومية، والسكينة العمومية، والتي يختص الضبط الإداري المحلي بالمحافظة عليها.

ولم يختلف موقف المشرع الجزائري عن نظيره الفرنسي من تحديد مفهوم فكرة النظام العمومي، ولم يضع تعريفاً محدداً وثابتاً له، وإنما اكتفى بتحديد عناصر معينة تدخل في مفهوم النظام العمومي الذي تحميه سلطات الضبط الإداري، ويتضح ذلك جلياً من خلال أحكام قانون البلدية حيث تنص المادة 88 منه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: "...، السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية...".

وقد أكد المشرع على هذه العناصر الثلاثة باعتبارها مقومات النظام العمومي بموجب أحكام المادة 114 من قانون الولاية التي تنص: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسكينة العمومية". وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 81-267، أضاف المشرع للعناصر المادية التقليدية المكونة لفكرة النظام العمومي، العنصر المعنوي، حيث تنص المادة 14 منه: "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة"، فبموجب هذه المادة أضاف المشرع الجزائري عنصر الآداب العمومية الى عناصر النظام العمومي الثلاثة التقليدية، ومن ثم يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل لحماية النظام الأدبي أو الخلفي، وأصبح مفهوم النظام العمومي في القانون الجزائري، ينصرف إلى معنى النظام المادي الملموس الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى، كما ينصرف إلى النظام الأدبي أو الخلفي.

ب-موقف الفقه من فكرة النظام العمومي

اختلف الفقه في تحديد مفهوم النظام العمومي، فذهب جانب منه الى الأخذ بالمفهوم الضيق، بينما اتجه جانب اخر الى الأخذ بالمفهوم الواسع.

1-التعريف الضيق للنظام العمومي:

عرف الفقه التقليدي النظام العمومية تعريفاً سلبياً، وكان يقصد به عدم وجود الفوضى والاضطراب، فعرفه الفقيه هوريو بأنّه: " حالة واقعية معارضة للفوضى"، أو أنه " النظام المادي المحسوس والذي يعتبر بمثابة حالة مناقضة للفوضى، أما النظام العام المعنوي أو الأدبي والمتعلق بالأفكار والمعتقدات والأحاسيس فلا يقع تحت سلطان الضبط الإداري، إلا إذا

اتخذ الإخلال بالنظام العام الأدبي شكلا يمكن أن يكون مهددا للنظام العام المادي بشكل مباشر أو غير مباشر وذلك لغرض حماية الجانب المادي منه".

وبهذا التعريف فإن الفقيه هوريو يحصر النظام العمومي الذي يهدف الضبط الإداري إلى حمايته في النظام المادي الخارجي فقط *L'ordre matériel extérieur*، ويعني النظام العمومي حسب هذا التصور القدر الأدنى من النظام فهو لا يشمل تنظيم الحياة في المجتمع، فالهدف من الضبط سلبي يتمثل في منع وقوع الاضطرابات فقط.

وعرف ضياء عثمان النظام العمومي بأنه: " النشاط الذي تقوم به السلطة الإدارية للقضاء على حالة الفوضى والاضطرابات وإعادة النظام إلى حالته السابقة".

ويعتمد هذا الجانب من الفقه في تعريف النظام العمومي على المظهر المادي الذي يستهدف تحقيق حالة واقعية ملموسة، دون المظهر المعنوي له، بحيث يكون قاصرا على العناصر التقليدية فقط والتمثلة في الأمن العمومي والصحة العمومية والسكينة لعمومية، ويترتب على ذلك أنه لا شأن للنظام العمومي بحالة المجتمع المعنوية، فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري تقييد حريات الأفراد بهدف حماية الآداب العمومية، أو النظام العمومي الجمالي أو النظام العمومي الاقتصادي، فهذه العناصر لا تدخل في نطاق أهداف الضبط الإداري وفقا للمفهوم التقليدي، ما لم يكن لها مظهرا خارجيا يهدد النظام المادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ففي هذه الحالة فقط يجوز لسلطات الضبط الإداري ان تتدخل لمنع هذا الإخلال.

2-التعريف الواسع للنظام العمومي:

تزامنا مع تطور اجتهاد قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ساد اتجاه فقهي آخر، يعرف فكرة النظام العمومي تعريفا واسعا يشمل الجانب الأدبي أو المعنوي الى جوار الجانب المادي، تزعمه الفقيه M.Waline الذي يعرفه بأنه: " مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العمومية، والتي لا غنى عنها لقيام علاقات طبيعية عادية بين المواطنين، وعلى ذلك فإن النظام العمومي يتسع ليشمل المظهر المعنوي إلى جانب المظهر المادي"، وأضاف الفقيه G.Burdeau: "إن فكرة النظام العمومي ذات مضمون واسع، بحيث تشمل النظام المادي والأدبي والاقتصادي، وتمتد لتغطية كافة صور النشاط الاجتماعي".

أما الفقيه سليمان محمد الطماوي فيعرف فكرة النظام العمومي على أنها " تمثل ظاهرة قانونية تهدف إلى حماية الأسس والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع، إذ يترتب على ذلك أن يكون لسلطة الضبط أن تتدخل لحماية النظام العمومي، بغض النظر عما إذا كان الإخلال الحاصل به قد مس الجوانب المادية منه أو الجوانب المعنوية".

وعرفه الفقيه عمار عوابدي: "المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها، التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام هذه".

وفقا لهذا الاتجاه يتسع مفهوم النظام العمومي كهدف لنشاط الضبط الإداري ليشمل إلى جانب المظهر المادي، المظهر المعنوي وكذا جميع أبعاد النظام الاجتماعي.

ج-موقف القضاء الإداري من فكرة النظام العمومي

كان القضاء الإداري في مرحلة أولى وإلى غاية عام 1959، يفسر فكرة النظام العمومي تفسيراً ضيقاً سلبياً، واعتمد على النظم المادي الخارجي، وعلى هذا الأساس كان يسهر على عدم خروج السلطات الضبطية عن العناصر التقليدية الثلاثة كمقومات للنظام العمومي، وكان يقضي بإلغاء كل الإجراءات والتدابير الضبطية المتعلقة بالآداب العمومية والأخلاق، والتي تمس بالحقوق والحريات العمومية، باعتبارها لا تدخل في نطاق أهداف الضبط الإداري، وأكد مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه في قراره في قضية Labonne بتاريخ 08-08-1919.

وفي مرحلة ثانية بعد صدور قراره في قضية **Les films Lutétia** بتاريخ 08-12-1959، وسع مجلس الدولة الفرنسي من فكرة النظام العمومي حيث اعتبر الآداب والأخلاق العمومية من أهداف الضبط الإداري.

ثانياً: خصائص النظام العمومي

تتميز فكرة النظام العمومي بمجموعة من الخصائص هي:

1-قواعد النظام العمومي قواعد عامة: بمعنى أنه يشمل ويطبق على جميع المواطنين في الدولة في أمنهم وصحتهم وسكينتهم، فعلى اعتبار أن تدابير الضبط الإداري تتضمن تقييد حريات الافراد فإنها لن تكون مشروعة إلا إذا كان النظام العمومي المهدهد عاما يهدد أمن أو صحة أو سكينه الجماعة ككل.

2-قواعد النظام العمومي قواعد أمره: يمثل النظام العمومي مجموعة من القواعد والقيّم الأساسية التي تستهدف بطبيعتها حماية النظام الاجتماعي في الدولة، فلا يجوز مخالفتها، أو الاتفاق على مخالفتها.

3-قواعد النظام العمومي ليست من صنع المشرع: فهي تتكون عادة عن طريق التقاليد والأعراف والعادات وليس من صنع المشرع وحده، بل هو تعبير عن فكرة اجتماعية متطور، وللقواع العرفية والتقاليد دور أساسي في تكوين النظام العمومي.

4-قواعد النظام العمومي قواعد مرنة ومتطورة ونسبة: يختلف مفهوم النظام العمومي باختلاف الزمان والمكان وباختلاف المذاهب، وهو متطور بتطور فلسفة النظام الاجتماعي السائد. فلا يمكن للمشرع أن يعرف النظام العمومي تعريفا دقيقا وثابتا، بل يكفي بتعريفه حسب أهدافه ويترك مسألة إيجاد تعريف محدد لكل من الفقه والقضاء.

وقد أكد القاضي الإداري الجزائري على هذه الخاصية في قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 14-02-1993، في قضية س/ضد وزير الداخلية، حيث اعتبر أن: " المساس بالنظام العمومي لا يمكن تقييمه في سنة 1992 استنادا إلى المعايير التي كانت تطبق في سنة 1963".

5-تحديد مضمون قواعد النظام العمومي من اختصاص القضاء: للقاضي سلطة تقديرية عند النظر والفصل في المنازعات المعروضة عليه، في تحديد مضمون النظام العمومي، وهو في هذا المسعى لا يضع معايير جامدة تقيدّه فيما يعرض عليه من قضايا مستقبلا، وإنما يفسّر النظام العمومي بحسب الظروف المحيطة به.

الفرع الثاني: العناصر التقليدية للنظام العمومي

المقصود بالنظام العمومي بمدلوله التقليدي المحافظة على العناصر الثلاثة التي تكونه والمتمثلة في الأمن العمومي، الصحة العمومية، السكينة العمومية، والتي سنتعرض لها فيما يلي:

أولاً: الأمن العمومي

يعد الأمن العمومي عنصراً مادياً من عناصر النظام العمومي بمفهومه التقليدي، ويقصد به اطمئنان الإنسان على نفسه وماله وأهله وماله وممتلكاته، وينصرف إلى حماية المواطنين ضد خطر الجرائم والاعتداءات ومنع وقوع الحوادث بالجماعات والأفراد والاحتياط من وقوعها، سواء كان مصدر هذا الخطر الإنسان (المظاهرات، الفوضى، الأعمال الإجرامية، أعمال العنف، ...) أو كان مصدرها الطبيعة (الزلازل، الفيضانات، الحرائق، ...) أو كان مصدرها الحيوانات الضالة، وسواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية.

وتتحقق هذه الحماية باتخاذ سلطات الضبط الإداري كافة الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية من الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد والمجتمع أو الأموال أو المنشآت أو المرافق العمومية. إن حفظ الأمن العمومي ضرورة هامة لضمان استقرار الدولة وتطورها، والمحافظة على المجتمع وصيانتها، وقد نصت المادة 28 من الدستور: "الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات". وعلى هذا الأساس منح المشرع لسلطات الضبط المحلية اختصاص حفظ الأمن العمومي، إذ يلتزم الوالي، ورئيس المجلس البلدي بحكم القانون، باعتبارهما سلطة ضبط إداري على مستوى المحلي، بحماية أمن الأشخاص والممتلكات، وكل تقصير من جانبهما يحمل الولاية أو البلدية المسؤولية الإدارية.

وعليه تتمثل وظيفة الدولة في مجال الضبط الإداري في المحافظة على الأمن والسلامة العمومية، وتمتلك في سبيل تحقيق ذلك أن تتخذ مجموعة من الإجراءات مثل المحافظة على الأمن العمومي عبر الطرقات بتنظيم المرور في الشوارع، ووضع حد أقصى للسرعة وتنظيم دوريات لضبط مخالفات المرور، ومراقبة وتنظيم الاجتماعات والمظاهرات العمومية واتخاذ التدابير اللازمة لمنع المظاهرات والاجتماعات التي تهدد الأمن العمومي، كذلك اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم المختلفة كالقتل والسرقة أو حوادث الطرقات، أو الجرائم المخلة بالأداب والأخلاق، واتخاذ

كافة التدابير والإجراءات للحد من الأخطار التي تهدد أمن الأشخاص فيما يتعلق بالأماكن الآيلة للسقوط، وحماية الافراد من الحيوانات الخطرة، واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لحماية المجتمع من أخطار الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات.

ثانيا: الصحة العمومية

يقصد بحماية الصحة العمومية وقاية وحماية صحة المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من جميع أنواع الأمراض والأوبئة، وكل مصادر العدوى والتلوث، باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الكفيلة بالوقاية من الإصابة بالأمراض بأنواعها، وخاصة منها الأمراض المعدية والأوبئة، ومنع انتشارها ومكافحة آثارها إن وقع بعضها، وفي هذا الصدد فإن المادة 62 من الدستور تنص: "تعمل السلطات العمومية على حماية المستهلكين، بشكل يضمن لهم الأمن والسلامة والصحة وحقوقهم الاقتصادية"، وتنص المادة منه 63: "تسهر الدولة على تمكين المواطن من: -الحصول على ماء شروب،- الرعاية الصحية، لاسيما الأشخاص المعوزين، والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها".

ولتدعيم حماية الصحة العمومية أصدر المشرع القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة، وأكد في المادة الأولى منه فقرة 2: " ويرمي إلى ضمان الوقاية وحماية صحة الأشخاص والحفاظ عليها واستعادتها وترقيتها ضمن احترام الكرامة والحرية والسلامة والحياة الخاصة"، ومنح لسلطات الضبط المحلية بموجب المادة 35 منه، سلطة تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية.

كما كلف المشرع الوالي كممثل للدولة، بالمحافظة على الصحة العمومية حيث نصت المادة 119 من قانون الولاية: "يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها. ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به"، كما خول المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي حماية الصحة العمومية من كل ما من شأنه المساس بها، من خلال السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، والسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، والسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها ومنع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، والسهر على سلامة المواد

الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، والعمل على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، ومن أمثلة الإجراءات والتدابير في مجال حماية الصحة العمومية ما يلي:

اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان نظافة مياه الشرب، ومراقبة مجاري المياه ومعالجتها، اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لضمان سلامة ونظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع مكافحة الأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها واتخاذ التدابير اللازمة للتطعيم الإجباري للصغار والكبار ضد جميع الأمراض المعدية، وتوفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية وفي المدارس، منع التدخين في الأماكن العمومية، تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذا الناتجة عن المصانع، ويدخل كذلك في نطاق المحافظة على الصحة العمومية حماية البيئة من التلوث بجميع أنواعه.

ثالثاً: السكنية العمومية

يقصد بالسكنية العمومية كعنصر من عناصر النظام العمومي اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العمومية، والقضاء على أسباب ومصادر الإزعاج والضوضاء التي تتجاوز المضايقات العادية لحياة الجماعة، وتكون على درجة من الجسامه بحيث تستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري، ومن أمثلة هذه المضايقات الضوضاء المقلقة لراحة المواطن كالضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت، أو المضايقات التي يسببها الباعة المتجولون في الطرق والأماكن العمومية، والمضايقات التي تحدثها الدراجات النارية في أوقات متأخرة من الليل.

وقد ألزم المشرع سلطات الضبط المحلية بحماية السكنية العمومية بموجب المادة 114 من قانون الولاية، والمادة 2/94 من قانون البلدية، كما منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المرسوم رقم 81-267، سلطة اتخاذ وتنفيذ كل الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على الطمأنينة العمومية. وتطبيقاً لهذه الأحكام يعتبر رئيس المجلس البلدي مسؤول على اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة لضمان راحة وطمأنينة المواطنين، والقضاء على كل العوامل التي تتسبب في الإخلال بها. كما يتمتع الوالي كمثل للدولة بسلطة اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية لضمان راحة المواطنين. ومن أمثلة الإجراءات والتدابير في مجال حماية السكنية العمومية ما يلي:

اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنظيم الأسواق والمنشآت الصناعية، ومنع استعمال المنبهات الصوتية للسيارات في ساعات متأخرة من الليل، أو قرب الأماكن التي تتطلب هدوء خاصا كالمدارس والمستشفيات.

المطلب الثاني: الأهداف الحديثة للضبط الإداري

خرج النظام العمومي من الحيز أو المفهوم التقليدي الذي كان قاصرا على النظرة السلبية، حيث ظهرت بالإضافة إلى الأهداف التقليدية للنظام العمومي والمتمثلة في الأمن العمومي والصحة العمومية والسكينة العمومية أهدافا حديثة، أدت إلى تطور واتساع مفهومه، وسنتعرض في هذا المطلب لعناصر النظام العمومي بمفهومه الحديث، والمتمثلة في النظام الخلفي أو الآداب العمومية (الفرع الأول) وحماية كرامة الإنسان (الفرع الثاني) جمال ورونق المدن وروائها (الفرع الثالث)، النظام العمومي الاقتصادي (الفرع الرابع) والبيئي العمومي البيئي (الفرع الخامس).

الفرع الأول: النظام العام الخلفي (الآداب العمومية)

يقصد بالآداب العمومية مجموع الأسس والقيم والقواعد الخلفية التي تحكم سلوكيات الأفراد في المجتمع والتي درج أفراد الجماعة في بيئة معينة وعصر معين على احترامها، وهي مستمدة من الأعراف والتقاليد والقيم الدينية التي يعتنقها المجتمع والتي تعتبر الشق الخلفي لقواعد النظام العمومي. وليس المقصود بالآداب العمومية كل قواعد الأخلاق، وإنما يقصد بها قدرا من هذه القواعد التي تمثل الأصول الأساسية للأخلاق في الجماعة.

وبفضل اجتهادات القضاء الإداري، تطور مفهوم النظام العمومي وأصبح يتضمن في بعده الجديد حماية الأخلاق والآداب العمومية.

فبعدها كان مجلس الدولة يعتبر، ولمدة طويلة، النظام العمومي الذي يخول للإدارة سلطة الضبط الإداري هو النظام المادي ذو المظهر الخارجي *l'ordre matériel et extérieur*، إلا أنه عدل في قضائه الحديث عن هذا التفسير الضيق، وسمح للإدارة بالتدخل لحماية النظام الأدبي *l'ordre moral* ففضى بمشروعية قرار السلطة الإدارية بمنع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العمومية، وقضى كذلك بمشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري المحلية أو المركزية لحماية الأخلاق بمنع عرض الأفلام غير الأخلاقية، ويرجع الفضل في توسيع مفهوم فكرة النظام العمومي إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 18-12-1959، في قضية شركة أفلام

Lutétia والنقابة الفرنسية لمنتجي ومستثمري الأفلام، والتي تتلخص وقائعها كما يلي: " أن رئيس بلدية نيس الفرنسية أصدر قرارا ضبطيا يقضي بمنع عرض فيلم سينمائي في إقليم البلدية بدعوى أنه يتنافى مع الأخلاق والآداب العمومية، وكان الفيلم حائز على رخصة قانونية صادرة عن وزير الإعلام بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية. ولقد اتخذ رئيس البلدية هذا القرار تحت تأثير وضغط جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذا الفيلم الذي يهدد تربية وأخلاق التلاميذ.

طعنت شركة أفلام Lutétia والنقابة الفرنسية في قرار رئيس البلدية أمام محكمة نيس الفرنسية التي رفضت الدعوى، ثم أمام مجلس الدولة، ولقد أثارت المدعية مشكلة اعتداء رئيس البلدية باعتباره سلطة ضبط عام بموجب الماد 97 من قانون البلدية، على اختصاص سلطة الضبط الخاص التي منحت الرخصة والمتمثلة في وزير الإعلام. ولقد أثبتت في هذه القضية مسألتين قانونيتين الأولى، هل تؤدي سلطة رقابة ممنوحة لهيئة وزارية إلى استبعاد ممارسة هيئة محلية لسلطتها الضبطية؟ فإذا كانت الإجابة بالنفي، فما هي الأسس التي يتأسس عليها حظر رئيس البلدية لعرض الفيلم؟ وقد أجاب مجلس الدولة بأن استعمال سلطة مركزية لصلاحياتها الضبطية (سلطة ضبط خاص)، لا يقف عقبة أمام استعمال السلطة المحلية لسلطتها الضبطية (سلطة الضبط العام) عندما تبرر الظروف المحلية إصدار إجراء أكثر شدة، وعليه يمكن للإجراءات والتدابير الضبطية أن تأخذ بعين الاعتبار مسألة الأخلاق والآداب، لمنع حدوث اضطرابات مادية في النظام العمومي بسبب ظروف محلية معينة".

وبهذا القرار وسع القاضي الإداري الفرنسي من مفهوم النظام العمومي واعتبر الآداب والأخلاق العمومية عنصرا من عناصر النظام العمومي، وبالتالي من حق سلطات الضبط الإداري بل ومن واجبها التدخل من أجل حمايته وصيانته، ومع ذلك فإن مجلس الدولة أكد أن الطبيعة غير الأخلاقية للفيلم لا تبرر لوحدها قرار المنع، وإنما الظروف المحلية هي التي تبرر اتخاذ الإجراءات المناسبة قصد حماية الآداب والأخلاق العمومية، فعدم توفر هذه الظروف، لا يسمح لرئيس البلدية باتخاذ قرار منع عرض مثل هذه الأفلام مادامت تخضع لرقابة مسبقة من الجهات المختصة لمنح رخصة الاستغلال.

ولقد أدرج المشرع الجزائري الآداب العمومية ضمن عناصر النظام العمومي، تتكفل سلطات الضبط الإداري بالمحافظة عليه وصيانته.

ويشمل البعد الخلقى والآداب العمومية مجالات السينما والمسرح والمطبوعات لما قد تمثله من خطورة على قيم ومبادئ المجتمع، وتلجأ سلطات الضبط الإداري إلى منع كل الأعمال والتصرفات التي تخلّ بالأخلاق والآداب العمومية والتي من شأنها أن تؤدي إلى اضطراب مادي، وتقوم لتحقيق ذلك على سبيل المثال باتخاذ كافة التدابير والإجراءات بحيث لا يُسمح بعرض الأفلام والمسرحيات إلا بعد الترخيص من السلطات الضبطية المختصة، وتُمنع العروض غير الأخلاقية، كذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الصحف والمجلات والمنشورات المخلة بالأخلاق والآداب العمومية.

الفرع الثاني: النظام العمومي وحماية الكرامة الإنسانية

يقصد بكرامة الإنسان شعور الفرد بوجوده ومكانته واستقلاليتيه وتقديره وعدم التقليل من قيمته كإنسان وعدم معاملته معاملة مهينة أو لاإنسانية.

وقد وسع مجلس الدولة من نطاق النظام العمومي، وأعتبر كرامة الانسان أحد مقوماته الأساسية، التي يجب على السلطات الضبطية حمايتها والمحافظة عليها، فكرامة الانسان هي مبدا ثابت وحق جوهري من حقوق الإنسان، وقد أدرجت حماية كرامة الإنسان كعنصر من عناصر النظام العمومي وهدف من أهداف الضبط الإداري بموجب قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية commune de Morsang-sur-Orge بتاريخ 27 أكتوبر 1995، وتتلخص وقائع القضية فيما يلي:

أن رئيس بلدية Morsang-sur Orge، قدّر أن حماية النظام العمومي تسمح له بحظر لعبة "رمي الأقزام"، التي من شأنها المساس بكرامة الإنسان، وأصدر قرارا ضبطيا يقضي بذلك في 25 أكتوبر 1991، مستندا لأحكام المادة 2/131 من قانون البلدية التي تنص: "يهدف البوليس البلدي إلى ضمان حسن النظام والسلامة والأمن والصحة العمومية".

طعنّت الشركة المنظمة لهذه اللعبة أمام المحكمة الإدارية، التي قضت في 25 فبراير 1992 بإلغاء القرار المطعون فيه لعدم مشروعيتها، على أساس أنه رغم الاعتداء على كرامة الإنسان لا توجد ظروف محلية خاصة تسمح بإصداره.

وقد استندت المحكمة الإدارية في حكمها على قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1959 في قضية أفلام Lutétia، حيث جاء في قرار المحكمة الإدارية "أنه تم الحكم على الفيلم بأنه من المحتمل أن يسيء إلى الأخلاق والآداب العمومية لأنه في الواقع، كانت هناك ظروف محلية خاصة أدت إلى مخاطر الإخلال بالنظام العمومي، مما يبرر حظر عرضه، وأن مجلس الدولة أكد في قراره في قضية أفلام Lutétia، أن الظروف المحلية الخاصة هي التي تبرر اتخاذ الإجراءات المناسبة قصد حماية الآداب والأخلاق العمومية، وعدم توفر مثل هذه الظروف الخاصة، لا يسمح لسلطة الضبط الإداري باتخاذ قرار منع عرض مثل هذه الأفلام، وفي قضية الحال لا توجد ظروف محلية خاصة تبرر اتخاذ القرار المطعون فيه".

رفعت القضية أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى في 27 أكتوبر 1995 بأن: "احترام كرامة الإنسان يشكل عنصرا من أهم عناصر الآداب العمومية"، ويذهب إلى أبعد من ذلك بالقول: "أن احترام الكرامة الإنسانية هي عنصرا من عناصر النظام العمومي، وعليه يجوز للسلطة التي تتمتع بصلاحيات الضبط الإداري طبقا للمادة L131-2 من القانون البلدي باتخاذ كل الإجراءات والتدابير لحظر أي نشاط يقوّض احترام كرامة الإنسان". وانتهى مجلس الدولة الفرنسي في قراره بالحكم بمشروعية قرار رئيس البلدية الذي يحق له في إطار ممارسته لصلاحياته الضبطية، حتى في غياب ظروف محلية خاصة، أن يمنع مثل هذه الاستعراضات التي تشكل انتهاكا لكرامة الإنسان وكرامة المجتمع، واعتداء على النظام العمومي بمدلوله المادي والمعنوي.

وأكد مجلس الدولة موقفه هذا، في قضية "حساء الخنازير"، التي تمثلت في توزيع حساء يحتوي عمدا على لحم خنزير على الفقراء، فقام المحافظ بإصدار قرار يقضي بحظر توزيع الحساء، فطلبت جمعية "التضامن الفرنسي" بوقف تنفيذ القرار، حيث اعتبر مجلس الدولة في قراره بتاريخ 05 يناير 2007، أن كرامة الإنسان تعتبر أحد أهم الأسباب التي تبرر اتخاذ إجراء المنع".

وقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هذا الموقف بتاريخ 16 يونيو 2009، كما أكد المؤسس الدستوري الفرنسي في قراره بتاريخ 27 يوليو 1994، "أن حماية كرامة الإنسان من كافة أشكال الاستعباد والإهانة يعتبر مبدأ ذو قيمة دستورية".

أما المشرع الجزائري فقد اعتبر الكرامة الإنسانية حق دستوري بموجب المادة 39 من الدستور التي تنص "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الانسان، يحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة، يعاقب القانون على التعذيب، وعلى المعاملات القاسية واللاإنسانية أو المهينة والاتجار بالبشر". فلا يجوز المساس بكرامة الإنسان ومن واجب كافة السلطات في الدولة احترامها وحمايتها، كما اعتبر المشرع كرامة الانسان من عناصر النظام العمومي، تتكفل سلطات الضبط الإداري بالمحافظة عليها وصيانتها. وعلى سبيل المثال، تنص المادة 5 من القانون الوقاية من الاتجار بالبشر ومكافحته: "تتولى الدولة وضع استراتيجية وطنية للوقاية من الاتجار بالبشر، وتسهر على تنفيذها وتسخير الامكانيات البشرية والمادية اللازمة لذلك، تتولى الجماعات المحلية بالتنسيق مع مختلف الأجهزة المكلفة بالوقاية من الجريمة ومكافحتها، ووضع مخططات عمل محلية لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الاتجار بالبشر وتسهر على تنفيذها".

وتنص المادة 2 من قانون الإعلام " يمارس نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون والتشريع والتنظيم المعمول بهما، في ظل احترام: ...، كرامة الإنسان والحريات الجماعية والفردية".

الفرع الثالث: لنظام العمومي الجمالي (جمال ورونق المدن وروائها)

يقصد بجمال الرونق والرواء المظهر الفني والجمالي للمدن والأحياء والشوارع والذي يستمتع المارة برؤيته، و يُعدّ النظام العمومي الجمالي مفهوماً حديثاً نسبياً في القانون الإداري، حيث ظهر لأول مرة في النصف الثاني من القرن العشرين، ويرتبط هذا المفهوم ارتباطاً وثيقاً بالبيئة العمرانية وحماية جمال المدن من مظاهر التشوه والتلوث، ويُعرّف بأنه مجموعة من القواعد والمبادئ التي تهدف إلى حماية البيئة العمرانية والحفاظ على جمال المدن من خلال تنظيم العناصر المكونة للمظهر العام للمدينة، مثل المباني والطرق والحدائق والمساحات الخضراء سنتعرض لموقف كل من الفقه والقضاء و المشرع من فكرة النظام العمومي الجمالي (أولاً)، وتحديد أهم العناصر التي تساهم في جمال المدينة وروائها (ثانياً) على النحو التالي:

أولاً: موقف الفقه والقضاء والمشرع

أ- موقف الفقه من فكرة النظام العمومي الجمالي

يرجع الفضل لظهور فكرة النظام العمومي الجمالي، إلى فقه القانون الإداري الذي اعتبر أنّ النظام العمومي الجمالي يُعدّ أحد العناصر الأساسية للنظام العمومي، ويقول الفقيه Robert-Édouard Charlier بهذا الصدد: " أن الجماليات تخلق النظام والانسجام وتمثل عاملا من عوامل السلام الاجتماعي"، و يرى الفقيه Paul Duez أن: " إهانة الفن تؤذي الشعور بالجمال وتشكل انتهاكا للنظام العمومي"، لذلك طالب بإدخال فكرة الجماليات ضمن عناصر النظام العمومي، واعتبارها من أهداف الضبط الإداري، واعتبار أن كل الإجراءات والتدابير التي تتخذها سلطات الإدارية للمحافظة على جمال المدن والأحياء تعد إجراءات وتدابير ضبطية.

ويعتبر هذا الجانب من الفقه أن السلطات الإدارية مسؤولة عن حماية الجماليات باعتبارها لازمة للوجود البشري المتكامل، فهي من المصالح العامة للدولة شأنها شأن الفن أو الثقافة، وللمواطن الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية، إلى جانب حماية حياته المادية.

ب-موقف القضاء من فكرة النظام العمومي الجمالي

كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض اعتبار حماية النظام الجمالي من عناصر النظام العمومي، ويقضي في أحكامه بعدم اختصاص السلطات الضبطية في حماية جمال ورونق المدينة ما لم يرخص لها القانون بذلك، وأكد موقفه هذا في العديد من القرارات، إلا أنه غير من موقفه متأثرا بالاجتهادات الفقهية، ومن أهم القرارات التي أصدرها وأكد فيها على أن حماية رونق وجمال المدينة تعتبر من مهام سلطات الضبط الإداري، وعنصرا من عناصر النظام العمومي:

-القرار الصادر بتاريخ 1924/08/02، في قضية **Sieur Leroux**، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس بلدية Epinal أصدر قرارا تنظيميا يتعلق بتنظيم زراعة وتقليم الأشجار أمام البنايات المتواجدة على حافتي الطريق العمومي، حيث أعطى هذا الأمر لرئيس البلدية حق منح إعفاءات فردية من المتطلبات التي أصدرها، وأثناء النظر والفصل في الطعن بالإلغاء، اعتبر مجلس الدولة: " أن هذه الأحكام اتخذت للمصلحة العامة، وذلك من أجل حماية غرس الأشجار على طول الطريق العمومي والتي تساهم في تجميل الشارع أو المنتزه وفي حدود صلاحيات رئيس البلدية بموجب قانون 5 أبريل 1884".

-القرار الصادر بتاريخ 1936/10/23 في قضية Union parisienne des syndicats de l'imprimerie

تتلخص وقائع هذه القضية في أن محافظ La Seine أصدر قرارا إداريا تنظيميا يتضمن حظر توزيع الإعلانات والمنشورات على المارة في الطرق العمومية خشية إلقائها بعد تصفحها مما يؤدي إلى تشويه مظهر الشوارع، فطعن اتحاد نقابة المطابع بحجة أن قرار الحظر يخرج عن حدود الضبط الإداري، وأكد مجلس الدولة في قراره أن: "أحكام قانون 29 يوليو 1881 المتعلق بحرية بيع الكتب وتوزيعها على الطريق العمومي...، لا يمكن أن تمنع حق سلطة الضبط المختصة من اتخاذ الإجراءات والتدابير التي تقتضيها المحافظة على النظام والسكينة، والحفاظ على النظافة العمومية والجماليات".

وهكذا كرس مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراراته، فكرة جمال الرونق والرواء كعنصر من عناصر الحديثة النظم العمومي وهدف من أهداف الضبط الإداري.

وقد اعتمد القاضي الإداري الجزائري نفس المنهج واعتبر جمال الرونق والرواء من العناصر الحديثة للنظام العمومي ومن أهداف الضبط الإداري، وذلك في العديد من القرارات منها على سبيل المثال، القرار الصادر بتاريخ 15 أبريل 2003 والذي جاء فيه: "...، حيث يتضح لمجلس الدولة بعد الاطلاع على الوثائق والمستندات الموجودة بملف الدعوى أنه حقيقة تحصل المستأنف على ترخيص من المستأنف عليها بوضع كشك جاهز، بشرط أن يكون هذا الأخير في حالة ملائمة لا تشوّه المنظر العام واحترام قواعد النظافة، حيث أن الهيئات الإدارية لها سلطة الضبط الإداري والمحافظة على جمالية عمران البلدية".

ج-موقف المشرع الجزائري من فكرة النظام العمومي الجمالي

اعتبر المشرع الجزائري جمال الرونق والرواء عنصرا من عناصر النظام العمومي تسهر السلطات الإدارية الضبطية بالمحافظة عليه، وأكد ذلك بموجب أحكام قانون البلدية التي تلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بمهمة بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، وبالسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث، وعلى نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية، وعلى احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

كما يؤكد المشرع على واجب السلطات الضبطية المحلية في السهر على حماية وصيانة جمال المدينة وروائها، إذ يُلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن والبنىات العمومية، وتهيئة ساحات حضرية ومساحات لإيقاف السيارات، وتجميل الطرق وإنشاء مساحات للراجلين في المناطق الحضرية، وتلزمه بضرورة السهر على إنارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الإنارة، وكذلك تشذيب المغروسات وتصنيفها وإنشاء وصيانة المساحات الخضراء والحدائق العمومية وحضائر التسلية.

ثانيا: العناصر التي تساهم في جمال المدينة وروائها

- **ترميم المباني القديمة (المعالم الأثرية والتراثية والتاريخية):** يلزم المشرع السلطات الضبطية المركزية والمحلية بحماية المباني والمواقع الأثرية والتراثية والتاريخية وبصيانتها وترميمها دوريا، لتدعيم القيمة الجمالية والتاريخية للمدن.
- **البناء والتشييد:** يتميز بناء المدن بطابع خاص يضفي عليها جمالا متناسقا تسر الناظرين إليها، حيث يتميز بناء العمارات فيها وفتح الأسواق وتخطيط المرافق والطرق بأشكال معمارية متناسقة ترمز إلى خلفيات جمالية وثقافية وتاريخية، وتنص المادة 2 من قانون 08-15، أنه يقصد بالمظهر الجمالي، انسجام الأشكال ونوعية واجهات البناية بما فيه تلك المتعلقة بالمساحات الخارجية، هذا ونصت المادة 1/12 منه على أن: "يعتبر المظهر الجمالي للإطار المبني من الصالح العام، ولهذا الغرض يستلزم المحافظة عليه وترقيته، كما تنص المادة 4 من القانون رقم 01-20 السابق الذكر: "تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي".
- **المحافظة على نظافة البيئة:** تلتزم السلطات الضبطية باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة للحفاظ على نظافة المدن والأحياء وذلك برفع القمامة الناتجة عن المنازل والمحلات التجارية، وجميع أنواع النفايات.
- **تنظيم لوحات الدعاية والإعلان:** ويقصد بها كافة أنواع اللوحات العادية والارشادية والإعلانية والواحاح الضوئية وأعمدة الإنارة، والتي تعكس الوجه الجمالي والحضاري للمدينة.

- **تشجير المدينة وتزيين تقاطعات الطرق:** تسعى سلطات الضبط الإداري لتوفير سبل الراحة والمتعة النفسية للمواطن وذلك من خلال التوسيع من المساحات الخضراء، وتشجير المدن ومداخلها، وحواف الطرق العمومية، كما تهتم بإنشاء الحدائق العمومية.

الفرع الرابع: النظام العمومي الاقتصادي

ادّى تطور وظيفة الدولة الحديثة واتساع تدخلاتها في مختلف الأنشطة خاصة في المجال الاقتصادي إلى توسع نطاق ووظيفة نشاط الضبط الإداري، حيث ظهر نظام جديد متخصص يتمثل في النظام العمومي الاقتصادي، يقصد به ضرورة تدخل سلطات الضبط الإداري لتنظيم النشاط الاقتصادي، ومنع الإخلال بالنظام العمومي الاقتصادي، وهو يهدف إلى حماية المستهلك والمنتج والمحافظة على القدرة الشرائية وحماية مبدأ حرية المنافسة.

وعلى سبيل المثال تقوم سلطات الضبط الإداري لحماية النظام العمومي الاقتصادي بتوفير المواد الغذائية الأساسية، وضبط الأسعار، وتنظيم عمليات الاستيراد والتصدير، كما تقوم بمكافحة المضاربة والتهرب الضريبي والتضخم النقدي... الخ.

إن حماية النظام العمومي الاقتصادي، لا يعني تقييد نشاط الأفراد بصفة مطلقة وبدون ضمانات، فلا يجوز للسلطات الإدارية الضبطية أن تتدخل بتقييد الحريات الفردية إلا إذا كان النظام العمومي الاقتصادي مهدداً، وفي حدود النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة التي تسمح لها بذلك، وبإجراءات وتدابير ضرورية ومناسبة.

الفرع الخامس: النظام العمومي البيئي

نتيجة التطور العلمي والتكنولوجي وما نجم عنه من آثار سلبية أصابت البيئة التي يعيش فيها الإنسان بأضرار جسيمة، ظهر الاهتمام القانوني بالبيئة على المستوى الدولي والوطني باعتبارها قيمة اجتماعية أساسية يستوجب المحافظة عليها وحمايتها من كل التهديدات التي قد تتعرض لها، وقد تدخل المشرع لحمايتها وهو ما جعل مفهوم النظام العمومي يمتد إلى المجال البيئي، وسنتعرض للتعريف المشرع للبيئة (أولاً) ثم تعريف الضبط الإداري البيئي (ثانياً) وأهدافه ووسائله (ثالثاً).

أولاً: تعريف المشرع الجزائري للبيئة

أ- تعريف المؤسس الدستوري للبيئة

اعتبر المؤسس الدستوري الجزائري البيئة ضمن حقوق الإنسان وحرياته بموجب المادة 64 من الدستور التي تنص " للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة"، كما نص على التزام الدولة بحماية البيئة بموجب المادة 21 منه، وجعل المجالات ذات الصلة بالبيئة كالقواعد المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية، والقواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية وحماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، والنظام العام للغابات والأراضي الرعوية، وكذلك النظام العام للمياه والمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة والنظام العقاري، محجوزة للتشريع بموجب المادة 139 من الدستور.

ب-تعريف المشرع للبيئة

عرف المشرع الجزائري البيئة تعريفا عضويا بموجب المادة 4 من قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بأنها: " تتكون البيئة بوجه عام من المواد الطبيعية اللاحوية والحيوية كالهواء أو الجو أو الماء أو الأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه المواد المختلفة وكذلك الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية". وقد اعتمد المشرع في تعريفه للبيئة على التعريف الواسع ركز فيه أساسا على مكونات البيئة وأشكالها وصورها.

ثانيا: تعريف الضبط الإداري البيئي

الضبط الإداري البيئي هو مجموعة من الإجراءات والتدابير والقيود التي تتخذها السلطات الإدارية بهدف المحافظة على البيئة وحمايتها من الأضرار والمخاطر بصفة وقائية، أو هو مجموعة التدابير الوقائية الموكلة إلى جهات إدارية مختصة بهدف منع الأضرار بالبيئة ولا سيما التلوث والاستنزاف، ويكون ذلك من خلال إجراءات إما احترازية أو ردعية. كما يعرف الضبط الإداري البيئي بأنه وظيفة من وظائف الإدارة العمومية تتمثل في اتخاذ إجراءات وتدابير قانونية، وإصدار قرارات تنظيمية أو فردية وقائية تنظم بموجبها ممارسة الحريات بهدف الحفاظ على النظام العمومي البيئي في المجتمع.

ثالثا: أهداف الضبط الإداري البيئي ووسائله

أ- أهداف الضبط الإداري البيئي

يعتبر الضبط الإداري البيئي مجالاً لتدخل السلطة العمومية، بغرض المحافظة على البيئة وحمايتها من كل المخاطر والأضرار التي يمكن أن تلحق بها، وذلك عن طريق الهيئات الإدارية المركزية والمحلية، التي تتولى اتخاذ كل الإجراءات والتدابير الوقائية من أجل تحقيق التوازن الضروري الذي تتطلبه التنمية الاقتصادية، والمحافظة على إطار معيشة السكان وتحسين نوعيتها. وقد نصت المادة 2 من قانون 10-03 على جملة من الأهداف تتمثل فيما يلي:

- تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة،

- ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة، والعمل على ضمان إطار معيشي سليم

- الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها،

- إصلاح الأوساط المتضررة،

- ترقية الاستعمال الأيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة، وكذلك استعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء،

- تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة.

كما أكد المشرع على الأهمية القصوى الممنوحة للبيئة من خلال تحديد المبادئ التي تقوم عليها السياسة الوطنية لحماية البيئة (المادة 3 من قانون 10-03) والمتمثلة في:

- مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، مبدأ الاستبدال، مبدأ الإدماج، مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، مبدأ الحيطة، مبدأ الملوث الدافع، مبدأ الإعلام والمشاركة.

وكقاعدة عامة أهداف الضبط الإداري البيئي لا تخرج عن أهداف أغراض الإداري العام، غير أنها تتميز عنها من حيث تحقيق الأمن البيئي، والصحة البيئية والسكينة البيئية من خلال البعد البيئي والأسباب التي تهدد هذه العناصر وتهدد البيئة.

1-الأمن البيئي العمومي:

المقصود بالأمن البيئي العمومي، ضرورة تمتع الأفراد بالاستقرار والسلامة والطمأنينة على البيئة، وألا تتعرض حياتهم للتهديدات والمخاطر التي تلحق ضرر بالموارد الطبيعية، والنظم البيئية وصحة الإنسان، فتلتزم السلطات الضبطية المختصة باتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة

لضمان استدامة الموارد الطبيعية مثل الماء والهواء والتربة وحمايتها من الاستنزاف والتلوث. فقد ينعلم الشعور بالاطمئنان ويسود الخوف في حالة عجز مكونات البيئة توفير الغذاء (مشاكل الأمن الغذائي)، أو قلة المياه الصالحة للشرب (مشاكل الأمن المائي) لذلك يعتبر الأمن البيئي ضروريا لحياة الإنسان لضمان الأمن الغذائي، ودعم التنمية الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاجتماعي، وحماية الأجيال القادمة.

2- الصحة البيئية العمومية:

الصحة البيئية هي امتداد لمفهوم الصحة العمومية ويقصد بها ضرورة حماية صحة الإنسان من مخاطر التلوث والمخاطر البيولوجية والكيميائية...، والهدف من الصحة البيئية العمومية حماية صحة الإنسان باتخاذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية لمنع انتشار الأمراض المرتبطة بالبيئة كالأضرار التنفسية، والأمراض السرطانية.

إن المجال الصحي يهدد المجال الأمني، فتلوث الهواء مثلا بالمواد المشعة قد يعرض صحة الإنسان للخطر، وانتشار الأوبئة والأمراض يؤثر على الأمن العمومي ويبعث على القلق والخوف، لذلك لضمان حماية الصحة العمومية تلتزم الدولة بحماية عناصر البيئة من هواء وماء وتربة، باعتبارها المحيط الذي يعيش فيه الإنسان.

3- السكنية البيئية العمومية:

تعدّ السكنية العمومية البيئية أحد عناصر النظام العمومي، إلى جانب الأمن العمومي والصحة العمومية، تتمثل في ضمان الاستقرار والهدوء وعدم إزعاج الأفراد بسبب الضجيج والضوضاء.

ب- وسائل الضبط الإداري البيئي

تستخدم سلطات الضبط الإداري البيئي عدة وسائل لحماية النظام العمومي البيئي، منها أسلوب التنظيم وتدابير الضبط الفردية المستقلة، كالمنع والترخيص والإخطار المسبق والإزالة، كما يمكنها اللجوء إلى التنفيذ الجبري، وتندرج كلها في إطار الأساليب التي تمتلكها سلطات الضبط الإداري والتي سيتم التعرض لها في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الثاني

سلطات وأساليب الضبط الإداري وحدوه

نتعرض في هذا الفصل لهيئات الضبط الإداري (المبحث الأول)، وسائل وأساليب الضبط الإداري (المبحث الثاني) وحدود سلطات الضبط الإداري (المبحث الثالث).

المبحث الأول

سلطات الضبط الإداري

تضطلع السلطات الإدارية في الدولة بوظيفتها ومسئوليتها في المحافظة على النظام العمومي في المجتمع، وقد حددت أحكام كل من الدستور والقانون السلطات الإدارية المكلفة بوظيفة الضبط الإداري العام في الدولة، والتي تتمثل في سلطات الضبط الإداري المركزية ذات اختصاص الوطني وسلطات الضبط الإداري المحلية، كما حددت النصوص القانونية والتنظيمية سلطات الضبط الإداري الخاص.

نتعرض لسلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي (المطلب الأول) وسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

تتمثل سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية والوزير أو رئيس الحكومة، والوزراء

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية وظيفة المحافظة على النظام العمومي بأساليب وقائية عن طريق منع كافة المخاطر التي تهدد النظام والأمن والصحة العمومية والأخلاق والآداب العمومية، سواء في الظروف العادية (أولاً) أو في الظروف الاستثنائية (ثانياً).

أولاً: سلطات رئيس الجمهورية الضبطية في الظروف العادية

الأصل أن تتضمن أحكام الدستور الأساس الدستوري لهذه الوظيفة الضبطية، إلا أن بعض الدساتير كالدستور الجزائري والدستور الفرنسي، لم تنص صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية بوظيفة الضبط الإداري، مما ترتب عليه جدل ونقاش فقهي حول الأساس القانوني لهذه الوظيفة.

وقد توصل اجتهاد الفقه والقضاء الدستوري والإداري إلى أن وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة أصيلة لرئيس الجمهورية يمارسها دون حاجة إلى نص دستوري، إلا أنهم اختلفوا حول الأساس الذي يستند إليه هذا الاختصاص، وتتمثل أهم الاتجاهات فيما يلي:

-الاتجاه الذي اعتمد على العرف الدستوري: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الأساس القانوني والدستوري لاختصاص رئيس الجمهورية بوظيفة الضبط الإداري يرجع إلى قاعدة عرفية دستورية إدارية.

-الاتجاه الذي اعتمد على طبيعة وظيفة رئيس الدولة: يرى أنصار هذا الاتجاه أن أهم وظيفة يتولاها رئيس الدولة هي المحافظة على النظام العمومي والأمن في المجتمع، لأن أهم حاجيات الجماعة التي يلتزم رئيس الدولة بإشباعها تتمثل أساساً في تحقيق النظام العمومي والأمن والاستقرار، ويستعمل لتحقيق ذلك سلطات الضبط الإداري، التي تعتبر سلطة أصيلة له يستمدّها من طبيعة مركزه الدستوري ولا تحتاج إلى نص قانوني يقرّها.

-اتجاه الذي يعتمد على أحكام المادة 90 من الدستور التي حددت نص اليمين الدستورية: يرى أنصار هذا الاتجاه أن وظيفة الضبط الإداري لرئيس الجمهورية تجد أساسها في أحكام المادة 90 من الدستور التي تؤكد على صلاحيات رئيس الجمهورية في المحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها، حيث تنص: "...، أحافظ على الممتلكات والمال العام، وأحافظ على سلامة ووحدة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وأعمل بدون هوادة من أجل تطور الشعب وازدهاره،..."

-الاتجاه الذي اعتمد على تفسير المادة 141 فقرة 1 من الدستور بمفهوم المخالفة: يرى أنصار هذا الاتجاه إلى أن قراءة أحكام المادة 114 فقرة 1 من الدستور التي تنص " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون "، وباستخدام أسلوب التفسير بمفهوم المخالفة يمكن استنتاج أن نية المؤسس الدستوري انصرفت إلى منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار القرارات التنظيمية العامة الضبطية إلى جانب سلطته في إصدار القرارات التنظيمية العامة التنظيمية.

وترتبط على ذلك، يستمد رئيس الجمهورية وظيفة الضبط الإداري مباشرة من السلطة التنظيمية الممنوحة له بمقتضى هذه المادة، فكل المسائل التي لا تدرج في اختصاص القانون بمعناه الضيق تعتبر من المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية، ويمارس هذه الوظيفة عن طريق إصداره للمراسيم التنظيمية المتعلقة بالضبط الإداري، والمراسيم التنظيمية الخاصة بمرافق حفظ النظام والأمن العمومي على المستوى الوطني طبقاً للمادة 6/91 من الدستور التي تنص: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات التالية: (6) -يتولى السلطة التنظيمية... ".

ويمارس رئيس الجمهورية صلاحيته الضبطية بصفة مستقلة، وفي إطار احترام أحكام الدستور وتسمى هذه القرارات الإدارية التنظيمية بالتنظيمات (الوائح) المستقلة لأنها قائمة بذاتها لا تتصل بأي قانون فهي تتولى التشريع ابتداء في مسائل وموضوعات محددة، ويحظر على البرلمان التدخل في المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية.

ومن أمثلة القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته وسلطاته الضبطية، المرسوم رقم 15-228 المؤرخ في 22 أوت 2015 يحدد القواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، والمرسوم الرئاسي رقم 90-198 مؤرخ في 30 يونيو 1990، التضمن التنظيم الذي يطبق على المواد المتفجرة.

ثانياً: سلطات رئيس الجمهورية الضبطية في الظروف الاستثنائية

يجسد رئيس الجمهورية في النظام الجزائري، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، ويحمي الدستور ويسهر على حمايته، وقد خول له الدستور وظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بموجب المواد من 97 إلى 101 منه، فإذا تعرضت الدولة إلى ظروف غير عادية تهدد كيانها وأمنها وسلامة أراضيها يملك، رئيس

الجمهورية، اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية الدولة والمحافظة على كيانها وأمنها وسلامتها.

فله أن يعلن **حالي الحصار والطوارئ** إذا دعت الضرورة الملحة إلى ذلك، بعد استشارة رئيسي مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، وله أن **يقرر الحالة الاستثنائية** إذا كانت البلاد مهددة بخطر دائم يوشك أن يصيب سلامة مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما، بعد استشارة رئيسي مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. ويملك، رئيس الجمهورية، سلطة تقرير التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وإذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

الفرع الثاني: الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة

لم ينص الدستور صراحة على اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري، ونستنتج هذه الصلاحية من أحكام المادة 141 فقرة 2 من الدستور التي تنص "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة"، والفقرة 3 من المادة 112 منه التي تنص: "يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات"، والفقرة 5 من نفس المادة التي تنص "يوقع المراسيم التنفيذية".

يتضح جليا أن هذه الأحكام تخوّل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، الوظيفة الضبطية، يمارسها من خلال تنفيذ القوانين، أو القرارات التنظيمية الضبطية الصادرة عن رئيس الجمهورية، فهو المختص وفقا للمادة 141 فقرة 2 أعلاه، بوضع الأحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، وله بموجب ما يتخذه من مراسيم تنفيذية سلطة ضبط نشاط الأفراد والحريات العمومية بهدف المحافظة على النظام العمومي.

ويجب أن يصدر الوزير الأول أو رئيس الحكومة، هذه المراسيم التنفيذية، في حدود القانون فلا تخالف الأحكام الدستورية أو التشريعية، ولا تخالف التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية. ومن أمثلة المراسيم التنفيذية في مجال الضبط الإداري:

-المرسوم التنفيذي رقم 01-56 المؤرخ في 05 فبراير 2001، يتضمن توقيف صيد المرجان،
-المرسوم رقم 15-239 المؤرخ في 06 سبتمبر 2015، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-381، المؤرخ في 28 نوفمبر 2004 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق،

-المرسوم التنفيذي رقم 16-82 المؤرخ في 01 مارس 2016 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 12-230 المؤرخ في 24 فبراير 2012، متضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة.
-المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته،

-المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.

الفرع الثالث: الوزراء

إن الوزير كقاعدة عامة لا يملك سلطة الضبط الإداري العام، ولا يملك السلطة التنظيمية التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طبقاً لأحكام الدستور.

ورغم عدم تمتع الوزير بالسلطة الضبط كأصل عام، فقد تخول له بعض القوانين أو التنظيمات سلطة الضبط الخاص، بحكم طبيعة القطاع الذي يمثله ويشرف عليه، وهو يندرج ضمن ما يعرف بالتأهيل التشريعي، كمنح وزير الثقافة سلطة الضبط الخاص في مجال ضبط السينما، أو في مجال حماية المعالم الأثرية، ومنح وزير الصحة سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لحماية الصحة العمومية.

أما وزير الداخلية، فهو لا يملك سلطة الضبط الإداري العام مباشرة، إلا أنه يملك هذه الصلاحية بصفة غير مباشرة، باعتباره المسؤول المباشر على جهاز الأمن في الدولة والذي يمارس مهامه

تحت سلطته وإشرافه، فهو يمارس عن طريق المديرية العامة للأمن الوطني، سلطة الضبط الإداري من خلال التعليمات التي يصدرها للمدير العام للأمن الوطني بهدف المحافظة على النظام العمومي على المستوى الوطني.

كذلك ووفقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، يمارس وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية صلاحياته في مجال النظام والأمن العموميين، وفي مجال الحريات العمومية. ومن بين مهام وصلاحيات وزير الداخلية في مجال النظام والأمن العمومي أنه يسهر على احترام القوانين، وحماية الأشخاص والأموال، ويتولى ضمان السكنية والطمأنينة والنظام العمومي والنظافة العمومية، وضمان حماية المرور عبر الحدود وكذلك ضمان سهولة المرور في الطريق العمومي.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

يمارس سلطات الضبط الإداري (العام والخاص) على المستوى المحلي كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليم البلدية (الفرع الأول)، والوالي على مستوى إقليم الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوالي

يمارس الوالي سلطات الضبط الإداري على مستوى الولاية بصفته ممثلا للدولة بموجب أحكام القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، فهو يسهر أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون (المادة 112)، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية (المادة 113)، وهو المسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكنية العمومية (المادة 114)، ويتولى لتطبيق القرارات المتخذة في إطار هذه المهام تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية وله أن يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية (المادة 115).

كما يمكنه في الظروف الاستثنائية، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، عن طريق التسخير (المادة 116). ولتطبيق القرارات التي يتخذها في إطار سلطاته الضبطية، توضع مصالح الأمن تحت تصرفه (المادة 118).

ويمكن للوالي على مستوى الولاية وطبقا للمادتين 100 و101 من القانون البلدية أن يحل محل كل رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو بعضها، وذلك باتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على الأمن والنظافة والسكينة العمومية. ولا يتخذ الوالي مثل هذا الإجراء، إلا إذا كان النظام العمومي مهددا وامتنتعت السلطات البلدية عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لحمايته.

كما يحق للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمتنع عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، وذلك بعد إعداره وانقضاء الأجل المحدد في الإعدار.

بالإضافة إلى قانون الولاية، حدد المرسوم رقم 83-373، سلطات الوالي الضبطية، بموجب الباب الأول منه، حيث تنص المادة الأولى على أن " يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية وله أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم والاطمئنان والنظافة العمومية".

كما يمارس الوالي سلطة الضبط الخاص على مستوى إقليم الولاية بموجب نصوص قانونية خاصة منها على سبيل المثال القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث تنص المادة 19 منه: " تخضع المنشآت المصنفة، حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها، لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به، ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي".

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس رئيس المجلس البلدي سلطات الضبط الإداري على مستوى البلدية بصفته ممثلا للدولة بموجب أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، حيث تنص المادة 88 على: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

-تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية،

-السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية،

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

-ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما".

إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره سلطة ضبط، واسعة تتمثل في اتخاذ كل ما من شأنه أن يضمن أمن وسلامة وصحة المواطن، فالمشرع لم يحدد مجالات تدخله بصفة حصرية، إنما منح له بالموجب المادة 89 وفي حدود القوانين والتنظيمات المعمول بها، سلطة اتخاذ "كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية" للمحافظة على النظام العمومي بكافة عناصره في إقليم البلدي.

كما منح له بموجب المادة 94 وفي إطار احترام حقوق وحرية المواطنين، سلطة اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الضبطية " وعلى الخصوص" السهر على حماية الأشخاص والممتلكات، والحفاظ على النظام العمومي في الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية، وتنظيم ضبط الطرقات في إقليم البلدية، وحماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، والسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، واتخاذ جميع التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها والقضاء على الحيوانات المؤذية والضارة، والسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع،...

وحدد المرسوم رقم 81-267 السابق الذكر، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، وأوكل له وظيفة الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العمومي بعناصره المختلفة المادية منها والمعنوية.

بالإضافة إلى قانون البلدية والمرسوم رقم 81-267، تمنح بعض القوانين لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الضبط الإداري الخاص، منها على سبيل المثال القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث تنص المادة 2/19 منه: " تخضع للتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير".

المبحث الثاني وسائل الضبط الإداري

تمتلك سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العمومي في المجتمع وتنظيم الحريات العمومية ونشاط الأفراد، وسائل القانونية (المطلب الأول)، ووسائل المادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الوسائل القانونية

ويقصد بالوسائل القانونية في مجال الضبط الإداري، القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة العمومية بإرادتها الانفرادية، والتي تحدث أثرا قانونيا بإنشاء مركز قانوني جديد، أو بتعديل أو بإلغاء مركز أو وضع قانوني كان موجودا، وتعتبر القرارات الإدارية من بين أهم الامتيازات التي تستخدمها السلطات الإدارية لتحقيق أغراضها، وتنقسم من حيث مداها إلى قرارات إدارية تنظيمية (الفرع الأول)، وقرارات إدارية فردية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القرارات الإدارية التنظيمية الضبطية (لوائح الضبط الإداري)

أولاً: تعريف القرارات الإدارية التنظيمية الضبطية

القرارات الإدارية التنظيمية العامة هي قرارات إدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددین بذواتهم، وظيفتها إنشاء أو تعديل أو إلغاء حالات ومراكز قانونية عامة. وهي في حقيقتها تشريع فرعي يقوم بجوار التشريع البرلماني ولكنه يصدر عن السلطات الإدارية في حدود اختصاصها القانوني، فتعتبر من حيث مصدرها قرارات إدارية (المعيار العضوي)، وتعتبر من حيث موضوعها (المعيار المادي الموضوعي) قواعد قانونية عامة ومجردة تمتاز بالجمود النسبي مثل القانون ولا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها، إنما تبقى قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها عكس القرارات الإدارية الفردية.

والقرارات الإدارية التنظيمية التي تهتمنا في هذه الدراسة هي القرارات التنظيمية العامة الضبطية (اللوائح الضبطية) التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العمومي

بعناصره المختلفة المادية والمعنوية، وكقاعدة عامة يملك سلطة اتخاذ القرارات التنظيمية الضبطية، رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في شكل مراسيم تنفيذية، أما الوزير فالأصل أنه لا يملك السلطة التنظيمية إلا بمقتضى نص قانوني أو تنظيمي صريح ويصدرها في هذه الحالة في شكل قرار وزاري، كما يملك السلطة التنظيمية كل من الوالي ورئيس المجلس البلدي على المستوى المحلي.

ثانيا: صور القرارات الإدارية التنظيمية الضبطية

تتضمن القرارات التنظيمية الضبطية (اللوائح الضبطية)، قواعد عامة ومجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العمومي بعناصره المختلفة المادية منه والمعنوية، وتتضمن تقييد حريات الأفراد، وتعتبر أهم أساليب الضبط الإداري وأنجعها، وتتخذ عدة مظاهر منها تنظيم النشاط، نظام الحظر والإلزام، ونظام الترخيص، ونظام الأخطار.

أ- تنظيم النشاط

تستعمل سلطات الضبط الإداري هذه الوسيلة القانونية لتنظيم نشاط الأفراد بهدف حماية النظام العمومي بصفة وقائية، بحيث يتضمن القرار التنظيمي الضبطي القواعد والتفاصيل الإجرائية والتوجيهات التي تبين كيفية ممارسة نشاط متصل بممارسة حق أو حرية من الحريات العمومية، كتنظيم أماكن توقف سيارات النقل داخل المدينة، أو تنظيم الأسواق، ومن أمثلة القرارات التنظيمية الضبطية التي تنظم النشاط الأفراد المرسوم التنفيذي رقم 15-239 المؤرخ في 06 سبتمبر 2015، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-381، المؤرخ في 28 نوفمبر 2004 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق السابق الذكر.

ب- نظام الحظر والإلزام

1- نظام الحظر أو المنع

يقصد بالحظر أن تتضمن القرارات التنظيمية الضبطية أحكاما تقضي بمنع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد بصفة وقائية لمنع الإخلال بالنظام العمومي، والأصل في الحظر أن يكون جزئيا وليس مطلقا، لأن الحظر المطلق يعنى انتهاك للحرية ومصادرة للنشاط ولا يكون ذلك مشروعاً إلا في الظروف الاستثنائية، ومع ذلك أجاز القضاء استثناء الحظر الكامل أو المطلق للنشاط عندما يشكل إخلالا بالنظام العمومي، ومن أمثلة المنع الكامل حظر الإشهار على

العقارات المصنفة ضمن الآثار التاريخية أو الآثار الطبيعية أو المواقع المصنفة أو المساحات المحمية، وحظر استعمال بعض المواد الكيماوية في الصناعات الغذائية، وحظر استيراد المواد الغذائية الملوثة أو الفاسدة، كذلك حظر صب المياه المستعملة أو رمي النفايات أيا كانت طبيعتها في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية وفي الآبار والحفر وسراييب جذب المياه، كذلك حظر اتلاف بعض الفصائل الحيوانية أو الفصائل النباتية غير المزروعة. ومن أمثلة الحضر الجزئي منع التدخين في المؤسسات العمومية، منع تجاوز سرعة معينة في الطرقات المختلفة.

2-نظام الالزام

إذا كان الحضر يتمثل في إلزام الأفراد بالامتناع عن القيام بنشاط معين، فإن الالزام هو إجراء قانوني إيجابي تلزم السلطات الإدارية الضبطية بمقتضاه الأفراد بوجود القيام ببعض التصرفات لوقاية النظام العمومي، ومن أمثلة ذلك:

- ما تضمنته أحكام قانون 09-03 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، حيث تنص المادة 4 منه على أن: " يجب على كل متدخل في عملية وضع المواد الغذائية للاستهلاك احترام الزامية سلامة هذه المواد والسهر على ألا تضر بصحة المستهلك"،

-وما تضمنته المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 05-08، يتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على العناصر أو المواد أو المستحضرات الخطرة في وسط العمل، والتي تلزم الهيئات المستخدمة بتقديم للجهات الإدارية المختصة في مجال الوقاية الصحية والأمن، بطاقة للمعطيات الأمنية تتضمن المعلومات الأساسية بخصوص العناصر أو المواد أو المستحضرات الخطرة، كذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 04-409، الذي يُخضع العمليات المتعلقة بشحن النفايات الخاصة الخطرة وتفريغها ونقلها لنظام الإلزام، حيث تنص المادة 4 منه " يجب أن توضع النفايات الخاصة الخطرة المنقولة في مغلفات آخذة بعين الاعتبار طبيعتها وحالتها وخطورتها".

ج-نظام الترخيص أو الإذن المسبق

يقصد بالإذن المسبق أو بالترخيص، أن تتضمن القرارات التنظيمية الضبطية المنظمة لنشاط معين أحكاما تشترط بموجبها الحصول على رخصة مسبقة من السلطات الإدارية الضبطية المختصة

قبل ممارسة النشاط معيّن، كطلب رخصة البناء، أو رخصة حمل السلاح، أو رخصة ممارسة نشاط تجاري.

وتعد وسيلة التراخيص وسيلة لوقاية النظام العمومي بعناصره المختلفة، خاصة إذا كان النشاط يشكل خطرا على الأفراد، حيث تتمكن السلطات الضبطية عن طريق هذه الوسيلة، من مراقبة مدى توافر الشروط المحددة قانونا في طالب الرخصة، فتمنحها له متى توافرت الشروط وترفض الطلب إذا قدرت عدم توافرها، وهي في ذلك مقيّدة بالقانون وتخضع قراراتها لرقابة القاضي الإداري. وعلى سبيل المثال:

- يخضع إنشاء الأحزاب السياسية إلى إجراء الإذن المسبق طبقا للمادة 16 من القانون العضوي رقم 04-12، المتعلق بالأحزاب السياسية كما يخضع وفقا للمادة 21 من نفس القانون انعقاد المؤتمر التأسيسي لترخيص وزير الداخلية بعد مراقبة مطابقة وثائق الملف مع أحكام القانون العضوي.

- يخضع استغلال خدمة سيارة الأجرة طبقا للمادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 82-16 المتضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة، المعدل والمتمم، إلى رخصة استغلال يسلمها مدير النقل في الولاية.

- تخضع ممارسة الأجنبي لمهنة الصحافة طبقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 04-211 إلى إجراء الترخيص المسبق.

- يخضع النشاط المتعلق بتصدير النفايات الخاصة إلى ترخيص الوزير المكلف بالبيئة، طبقا للمادتين 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 10-19.

- يخضع النشاط المتعلق باستغلال المنشآت المصنفة طبقا للمادتين 19 و20، إلى ترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوص عليها في التشريع المعمول به، ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- تخضع عمليات شحن أو تحميل كل المواد أو النفايات الموجهة للغمر في البحر، للحصول على ترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة طبقا للمادة 55 من قانون رقم 03-10 السابق الذكر.

د-نظام الإخطار أو التصريح بالنشاط

ويقصد به ضرورة إخطار السلطات الإدارية المختصة قبل ممارسة نشاط معين أو حرية معينة، ويختلف عن نظام الحظر ونظام الاذن المسبق في أن النشاط ليس محظورا، ولا يشترط لممارسته الحصول على إذن مسبق من السلطات الضبطية. فالإخطار هو إجراء إداري وقائي يسمح لسلطة الضبط المختصة باتخاذ الإجراءات اللازمة والكفيلة بحماية النظام العمومي، ومنع كل إخلال به. ويعتبر أقل الأساليب الوقائية إعاقة للحقوق والحريات العمومية.

ومن أمثلة الأنشطة التي تخضع لإجراء الإخطار:

- يخضع إنشاء الجمعيات لنظام التصريح طبقا للمادة 53 من الدستور، ويخضع تنظيم مختلف التظاهرات السلمية والاجتماعات لنظام التصريح لدى السلطات الإدارية المختصة، طبقا للمادة 52 من الدستور،

- يخضع إنشاء الصحف والنشريات إلى نظام التصريح طبقا للمادة 54 فقرة 5.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية الضبطية الفردية

أولاً: تعريف القرارات الإدارية الضبطية الفردية

تعتبر القرارات الإدارية الفردية من أهم مظاهر السلطة العمومية وتعرف بأنها: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الانفرادية لما لها من سلطات وامتيازات، بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكنا وجائزا قانونا، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان موجودا، بهدف تحقيق المصلحة العامة"، أو أنها "كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع والمراكز القانونية القائمة".

ويقصد بقرارات (أو تدابير) الضبط الفردية، تلك القرارات التي تصدرها هيئات الضبط الإداري المختصة، والتي تخاطب شخص معين بذاته أو مجموعة من الأشخاص معينين بذواتهم، وهذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها.

وتعدّ القرارات الإدارية الفردية الوسيلة الغالبة في ممارسة نشاط الضبط الإداري.

وكقاعدة عامة تصدر القرارات الضبطية الفردية تطبيقا لقواعد قانونية أو تنظيمية، كما يمكن لهذه القرارات الفردية أن تصدر مستقلة بشرط عدم مخالفتها لأحكام القوانين والتنظيمات، وأن تكون عملية اتخاذها ضرورية لحماية النظام العمومي.

ثانيا: القرارات الضبط الفردية المستقلة

ثار جدل فقهي حول مدى إمكانية إصدار قرارات فردية مستقلة، ليست تطبيقا لقاعدة قانونية أو تنظيمية، وانقسم الفقه في هذا الصدد إلى اتجاهين:
الاتجاه الأول، يرى أنه كقاعدة عامة تصدر القرارات الضبطية الفردية تطبيقا لقواعد قانونية أو تنظيمية، وهو ما ذهب إليه الفقه الإداري، الذي يرى ضرورة استناد قرارات الضبط الإداري إلى نص تشريعي أو تنظيمي تحقيقا لمبدأ المشروعية، وعليه لا يجوز لسلطات الضبط أن تصدر قرارات فردية مستقلة دون الاستناد إلى قاعدة قانونية أو تنظيمية سابقة، تطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

وتأسيسا على ذلك أكد هذا الجانب من الفقه على عدم مشروعية القرارات الإدارية المستقلة. أما **الاتجاه الثاني**، وهو الراجح في الفقه الإداري الفرنسي، يرى بأنه يجوز للسلطات الإدارية الضبطية إصدار قرارات مستقلة دون حاجة إلى ضرورة استنادها إلى نص قانوني أو تنظيمي. واستند البعض منهم لتدعيم موقفهم إلى القاعدة العرفية الدستورية الإدارية، كأساس لمشروعية القرارات الإدارية المستقلة، وأسس البعض الآخر مشروعية القرارات الإدارية المستقلة استنادا لاعتبارات عملية وواقعية، إذ يرى هؤلاء أنه لا يمكن للقانون أو التنظيم أن يتوقع كل الحالات التي من شأنها تهديد النظام العمومي، لذلك لا بد أن يترك نوع من الحرية لسلطات الضبط الإداري لمواجهة المخاطر التي تهدد النظام والأمن العمومي، والتي لم يشملها القانون أو التنظيم، خاصة وأن مفهوم النظام العمومي مرن ومتغير.

كما يرى هؤلاء أن تقييد سلطة الضبط الإداري بوجود استناده إلى قاعدة قانونية أو تنظيمية يؤدي إلى تجريدها من فعاليتها.

أما مجلس الدولة الفرنسي، فهو يعترف بمشروعية قرارات الضبط الفردية المستقلة، متى توافرت الشروط التالية:

- أن تكون ظروف خاصة تستدعي إصدار قرار إداري فردي مستقل، لحماية النظام العمومي قبل اضطرابه، وأن يكون اتخاذ القرار هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذه الظروف الخاصة،
- ألا يكون هناك نص قانوني يمنع إصدار القرارات الإدارية المستقلة،
- ألا يكون هناك تشريع يقضي بضرورة صدور قرار تنظيمي قبل اتخاذ القرار الفردي،

- أن تصدر القرارات الإدارية الفردية المستقلة، عن الهيئات الإدارية المختصة بإصدارها،
- أن تصدر سلطة الضبط الإداري القرار الفردي في إطار الضبط الإداري العام لتحقيق أحد أهداف النظام العمومي،

ومن أمثلة القرارات الضبطية الفردية، قرار غلق محل لعدم توفر شروط الصحة العمومية،
قرار مصادرة صحيفة، قرار منع تظاهرة، قرار الأمر بهدم بيت آيل للسقوط، قرار منع عرض فيلم في قاعة السينما بسبب إخلاله بالنظام والآداب العمومية.

المطلب الثاني: الوسائل المادية

إلى جانب الوسائل القانونية التي تستعملها سلطات الضبط الإداري بهدف حماية النظام العمومي في المجتمع، تستعمل الوسائل المادية والتي تتمثل في سلطتها في توقيع الجزاءات الإدارية (الفرع الأول)، وسلطتها في التنفيذ المباشر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية في إطار وظيفة الضبط الإداري

الجزاءات الإدارية هي أحد الوسائل التي تستخدمها سلطة الضبط الإداري من أجل صيانة النظام العمومي ومنع أي الاعتداء عليه وهو لا ينطوي على معنى العقاب، فسلطة الضبط المختصة توقع الجزاء باعتبارها سلطة عمومية مكلفة بوظيفة الضبط الإداري وليس بوصفها بديلا عن السلطة القضائية في توقيع الجزاء. وتندرج هذه الجزاءات الإدارية ضمن التدابير الوقائية والمؤقتة التي تتخذها سلطة الضبط الإداري وتجد أساسها في القوانين والتنظيمات، وتخضع لرقابة القضاء الإداري. وقد تكون هذه الجزاءات الإدارية مالية (أولا)، وقد تكون غير مالية (ثانيا)

أولا: الجزاءات الإدارية المالية

تتمثل الجزاءات الإدارية المالية في مصادرة المال جبرا بغير مقابل وهي عينية دائما (مادية) وان انصبت على قدر معين من المال، وقد ترد المصادرة الإدارية على أشياء محرمة بذاتها أو ممنوع استعمالها أو تداولها مثل مصادرة الأسلحة، ومصادرة المواد المخدرة، أو مصادرة المواد الغذائية الفاسدة وغير الصالحة للاستعمال البشري، أو مصادرة منتجات لا تستجيب للمواصفات المحددة قانونا، أو مصادرة الصحف والمنشورات والكتب.

ثانياً: الجزاءات الإدارية غير المالية

كسحب الترخيص بمزاولة نشاط معين حماية للنظام العمومي إذا كان الترخيص مقيدا بشروط معينة، كسحب تراخيص المحلات الصناعية والتجارية إذا كان في استمرار عملها خطر داهم على الصحة والسكينة العمومية، أو الغلق المؤقت لمحلات، أو إبعاد الأجانب. ويشترط القانون لمشروعية هذه التدابير ضرورة توجيه إعدار للمعني، بحيث لا توقع الجزاءات الإدارية إلا في حالة عدم استجابته، وبعد نهاية الأجل المحدد في الإعدار.

الفرع الثاني: التنفيذ الجبري المباشر

يعتبر أسوب التنفيذ الجبري أو المباشر تطبيقاً للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، نتعرض لتعريفه وشروط تطبيقه فيما يلي:

أولاً: تعريف التنفيذ الجبري المباشر

يعتبر التنفيذ الجبري امتياز من امتيازات السلطة العمومية، ويقصد به حق الإدارة في تنفيذ قراراتها وأوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، وإن حق استعمال السلطة الإدارية لإجراء التنفيذ الجبري، يعتبر استثناء من الأصل، لأن القاعدة العامة تقضي بوجود تدخل القضاء مسبقاً للحكم بإمكانية استخدام القوة العمومية، نظراً لما لهذا الأسلوب من مساس بالحريات العمومية.

ثانياً: شروط تطبيق التنفيذ الجبري المباشر

لا يمكن اللجوء إلى هذا الأسلوب الاستثنائي في تنفيذ القرارات الإدارية إلا في حالتين:

الحالة الأولى: تتمثل في وجود نص صريح يسمح لسلطات الضبط الإداري باستخدام أسلوب التنفيذ الجبري، إذ قد يخول المشرع للإدارة سلطة تنفيذ قراراتها جبراً دون إذن مسبق من القضاء، نظراً لخطورة بعض المسائل التي تتطلب سرعة التدخل لحماية النظام العمومي.

الحالة الثانية: تتمثل في وجود حالة الضرورة، أي قيام حالة استثنائية، أو وجود خطر جسيم يهدد النظام العمومي ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية.

ونظراً لخطورة هذا الإجراء يشترط القضاء الإداري للحكم بمشروعيته أن تراعى فيه السلطات الضبطية مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العمومي بعناصره المختلفة، يقتضي التدخل السريع من السلطة الإدارية لمنع هذا التهديد ودفع الخطر،
- أن يتعذر دفع الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون التنفيذ الجبري هو الوسيلة الوحيدة لدفعه،
- أن تنصب عملية التنفيذ الجبري على قرارات إدارية مشروعة، مما يجعل تنفيذ القرارات غير المشروعة تنفيذًا جبريًا يشكل تعدياً،
- لا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ لإجراء التنفيذ الجبري، إلا في حالة وجود مقاومة من طرف المخاطبين بالإجراءات والتدابير الضبطية، وبعد إنذارهم وانتهاء المدة المحددة في الإصدار،
- يجب أن يكون الهدف من إجراء التنفيذ الجبري هو تحقيق الصالح العام من خلال المحافظة على النظام العمومي،
- أن يكون الإجراء بالقدر الضروري لدفع الخطر دون أن يتعدى ذلك، على أساس قاعدة "أن الضرورة تقدر بقدرها".

المبحث الثالث

حدود سلطات الضبط الإداري

نتعرض لحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية (المطلب الأول)، وحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع سلطات الضبط الإداري في ممارستها لوظيفتها الضبطية إلى مبدأ المشروعية في كل ما تقوم به من إجراءات وتدابير ضبطية (الفرع الأول)، وتلتزم بالأهداف المخصصة (الفرع الثاني) كما تخضع لرقابة القضاء (الفرع الثالث)

الفرع الأول: خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع الدولة للقانون، بمعنى أن تخضع كافة السلطات في الدولة للقانون، ويعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة، وهو من أهم مقومات الاستقرار في الأنظمة السياسية المختلفة، وهو ضمان أساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة وتحكمها، نحاول تعريف مبدأ المشروعية (أولاً) وتحديد أهم مصادره (ثانياً)

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية أن تكون جميع تصرفات التي تقوم بها السلطات الإدارية في الدولة في حدود القانون بمفهومه الواسع، أي الخضوع لمجموع القواعد القانونية السارية المفعول في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأياً كان مصدرها، مع ضرورة احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية.

وعليه تلتزم سلطات الضبط الإداري في الدولة باحترام مبدأ المشروعية في كل ما تقوم به من تصرفات، وأن تنقيد في كل أعمالها بتحقيق النظام العمومي بجميع عناصره وألا تنحرف عن هذا الهدف، فهي تلتزم بأداء وظيفتها الضبطية في دائرة الحدود المرسومة لها، وفي إطار القواعد القانونية السارية المفعول.

ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية

تنقسم مصادر مبدأ المشروعية بمفهومه الواسع إلى مصادر مكتوبة، ومصادر غير مكتوبة.

أ- المصادر المكتوبة:

تمثل المصادر المكتوبة كافة القواعد القانونية المكتوبة بغض النظر عن موقعها في هرم تدرج القواعد القانونية، وهي قواعد مدونة في وثيقة رسمية تصدر عن السلطة المختصة بذلك في الدولة، وتندرج على النحو التالي:

1- الدستور:

يعتبر التشريع الأسمى في الدولة، ويمثل قمة هرم القواعد القانونية فيها وأكثرها حجية على وجه الإطلاق، يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة، وترسم قواعد الحكم فيها، وتبين

الحقوق والحريات العمومية وتضع الضمانات الكفيلة بحمايتها، وتنظم السلطات العامة في الدولة وتحدد نطاق اختصاصات كل سلطة وكيفية ممارستها لاختصاصاتها وتبين العلاقة بين هذه السلطات. ويترتب على سمو القاعدة الدستورية التزام جميع السلطات باحترامه.

2- المعاهدات الدولية:

تعتبر المعاهدات الدولية مصدر من مصادر مبدأ المشروعية في الدولة، وذلك بعد التصديق عليها من السلطة المختصة وفقا للإجراءات القانونية، وتصبح بعد التصديق عليها جزء من القانون الداخلي للدولة تلتزم السلطات الإدارية باحترامها. وتنص المادة 154 من الدستور "أن المعاهدات التي بصدق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

3- القوانين (التشريعات):

يقصد بها كل القواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التشريعية بموجب الاختصاص الممنوح لها في الدستور، والتشريع نوعين:

-**التشريع العضوي:** ويصدر بموجب بعض أحكام الدستور منها على سبيل المثال المواد 183، 180، 140، 128، 123، وهو تشريع ينظم مواضع خاصة ذات أهمية تتعلق أساسا بتنظيم السلطات، يصدر وفقا لإجراءات خاصة حددها الدستور. ويحتل القانون العضوي مرتبة أسمى من القانون العادي وهو أدنى من الدستور.

-**التشريع العادي:** يتمثل في القواعد القانونية العامة المجردة الصادرة عن البرلمان وفقا لصلاحياته المحددة بموجب الدستور، حيث تنص المادة 139 من الدستور " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...". وتأتي هذه القواعد التشريعية بعد القانون العضوي. ويجب أن تتوافق القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان مع القواعد الدستورية، وألا تخالفها، وإلا اعتبرت غير دستورية.

4- التشريع الفرعي (التنظيم):

يتمثل في القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية في إطار وظيفتها التنظيمية طبقا للمادة 141 من الدستور، وتعتبر القرارات التنظيمية أعمالا تشريعية وفقا للمعيار المادي الموضوعي لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة، وهي بذلك تعتبر عنصرا من عناصر البناء القانوني للدولة

ومصدرا من مصادر مبدأ المشروعية. وتأتي هذه القواعد القانونية في مرتبة أدنى من القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان.

ب- المصادر غير المكتوبة: تتمثل في المبادئ العامة للقانون والعرف.

1- المبادئ العامة للقانون:

هي مجموعة القواعد القانونية غير المكتوبة التي يستنبطها ويستلهمها القضاء ويكشف عنها في أحكامه ومن الضمير القانوني للجماعة ومن المقومات الأساسية للمجتمع ومن قواعد النظام القانوني في الدولة، حيث تكتسب قوة الزامية، وتعتبر مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية. تلتزم الإدارة باحترامها وعدم مخالفتها، ومن أهم المبادئ العامة التي استنبطها القضاء الإداري، والتي استند فيها بالدرجة الأولى على الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في 1789، مبدأ المساواة أمام القانون بتطبيقاته المتعددة، مبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية، مبدأ الحق في الطعن لتجاوز السلطة ضد أي عمل إداري حتى في ظل وجود نص تشريعي مخالف، مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ الحرية بتطبيقاته المختلفة، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، مبدأ التوفيق بين مبدئي الحق في الإضراب واستمرارية المرافق العمومي.

2- العرف الإداري:

تعتبر القواعد العرفية من أهم مصادر مبدأ المشروعية تلتزم به الإدارة، والعرف الإداري هو مجموع القواعد والممارسات والتصرفات التي اعتادت الإدارة على اتباعها في القيام بوظيفتها في مجال معين من نشاطها مع غياب نص تشريعي ينظم أو يضبط هذا النشاط، ويشترط في العرف الإداري توافر ركنين أساسيين هما الركن المادي والركن المعنوي:

يتمثل الركن المادي في اتباع الإدارة سلوك معين في نشاطها على نمط معين، بشكل منتظم، ولمدة زمنية طويلة، بشرط ألا يخالف هذا السلوك قاعدة قانونية مكتوبة، ويتمثل العنصر المعنوي في الشعور لدى الجهات الإدارية بالزامية اتباع هذا السلوك الذي اتبعته دون انقطاع.

الفرع الثاني: التزام سلطات الضبط الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف

ترتبط وظيفة سلطات الضبط الإداري من حيث مشروعيتها، بالهدف الذي رسمه لها القضاء الإداري لممارسة نشاطها، فيجب أن تلتزم في كل ما تتخذه من إجراءات وتدابير تحقيق ذلك الهدف

المتمثل في المحافظة على النظام العمومي في المجتمع، طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، فلا تستطيع التدخل لتحقيق غرض آخر غير المحافظة على النظام العمومي ولا يحق لها ممارسة سلطاتها التقديرية في هذا الشأن، فسلطتها مقيدة بالأهداف المخصصة، وعليه فإن السلطات الإدارية الضبطية تلتزم في كل الحالات وفي كل الظروف بضرورة التقيد بهدف المحافظة على النظام العمومي في المجتمع، فإذا خرجت عن قاعدة تخصيص الأهداف تعتبر قراراتها غير مشروعة ومعيبة بعيب الانحراف بالسلطة، حتى وإن تعلق الأمر بتحقيق مصلحة عامة.

ولا يكفي أن تستهدف سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العمومي تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، بل يجب أن تكون التدابير والإجراءات التي تتخذها لتحقيق ذلك لازمة وضرورية وملائمة.

فرع الثالث: خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء

يقصد بذلك أن تخضع كافة إجراءات وتدابير الضبط الإداري لرقابة سلطة قضائية مستقلة، لضمان حماية وصيانة حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة إذا ما تجاوزت حدود سلطاتها الضبطية، وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم الضمانات للمحافظة على الحقوق والحرريات العمومية في مواجهة الإدارة.

نتعرض في هذا الفرع لتعريف الرقابة القضائية (أولاً) وسائلها (ثانياً)

أولاً: تعريف الرقابة القضائية

يعرف الفقه الرقابة القضائية بأنها الرقابة التي تباشرها المحاكم باختلاف أنواعها ودراجاتها على سائر الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن السلطات الإدارية في الدولة، وذلك عن طريق تحريك الدعاوي والطعون المختلفة ضد أعمال السلطة الإدارية غير المشروعة، مثل دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ودعوى التفسير ودعوى فحص الشرعية، وهي رقابة مشروعية تهدف إلى ضمان احترام الإدارة للقانون وحماية النظام القانوني للحقوق والحرريات العمومية من تعسف الإدارة وتجاوزاتها. كما تعرف على أنها تلك الرقابة التي تمنح للأفراد سلطة متابعة الإدارة أمام الجهات القضائية المختصة لإلزامها باحترام القانون.

وتعد الرقابة القضائية على نشاط السلطات الإدارية في الدولة بصفة عامة، وعلى إجراءات وتدابير الضبط الإداري بصفة خاصة، ضماناً أساسية لحماية مبدأ المشروعية وإقامة دولة الحق والقانون لما تتميز به هذه الرقابة من استقلالية، وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية ملزمة، يتعين على الجميع تنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة.

ثانياً: وسائل الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

يحق لكل من تضرر من أعمال وتصرفات الإدارة العمومية أن يتوجه إلى الجهة القضائية المختصة (المحاكم الإدارية، والمحاكم الإدارية الاستئنافية ومجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري)، للمطالبة بإلغاء التصرف غير القانوني، أو لطلب تفسير أو فحص مشروعية القرار الإداري، أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت نتيجة التصرفات الإدارية القانونية أو المادية.

أ-دعوى إلغاء قرارات الضبط الإداري

دعوى الإلغاء هي وسيلة قضائية لفحص ورقابة مشروعية قرارات الضبط الإداري، وهي دعوى عينية موضوعية، وهي الدعوى الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية، يحركها صاحب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وفقاً لقواعد الاختصاص القضائي، ويرتكز موضوعها حول مهاجمة قرار إداري غير مشروع وطلب إلغاءه.

وتنتهي دعوى الإلغاء إما برفض الدعوى لعدم التأسيس في حالة مشروعية القرار، أو بصدور حكم أو قرار يقضي بإلغاء قرار الضبط الإداري المطعون فيه لعدم مشروعيته، ويبسط القاضي الإلغاء رقابته على المشروعية الخارجية للقرار الإداري المتمثلة في ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات، كما يبسط رقابته على المشروعية الداخلية والمتمثلة في ركن المحل، وركن السبب، وركن الغاية.

1-رقابة المشروعية الخارجية لإجراءات الضبط الإداري

يشترط لصحة ومشروعية القرارات الإدارية الضبطية التنظيمية والفردية أن تصدر من السلطات المختصة بإصدارها، وفقاً للإجراءات والشكليات المحددة قانوناً.

1-1- عيب ركن الاختصاص:

هو العيب الذي يصيب القرار الإداري بسبب صدوره من جهة إدارية لا تملك القدرة القانونية لإصداره، طبقاً للقواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، ويراقب القاضي الإداري مدى توافر ركن الاختصاص في القرار الإداري بكافة عناصره، بحيث يجب لمشروعية القرار أن يصدر من صاحب الصفة القانونية المحدد بنص القانون، وأن يكون من ضمن الأعمال الصلاحيات المخولة له قانوناً، وأن يصدره في إطار الحدود الإقليمية التي يمارس فيها نشاطه، وخلال المدة الزمنية المحددة له، كما يعتبر اعتداء سلطة الضبط العام على اختصاص سلطة الضبط الخاص عمل غير مشروع. ويعتبر عيب الاختصاص من النظام العام يتصدى له القاضي من تلقاء نفسه ولو لم يثره طالب الإلغاء.

1-2- عيب ركن الشكل والإجراءات:

يقصد به مخالفة السلطة الإدارية للقواعد والإجراءات الشكلية، فيجب على الإدارة أن تحترم كل الأشكال والإجراءات التي نص عليها القانون، ومخالفتها للشكليات والإجراءات المحددة قانوناً يعرض قراراتها للإلغاء لعدم مشروعيتها.

2- رقابة المشروعية الداخلية لإجراءات الضبط الإداري

إذا كانت عناصر المشروعية الخارجية لا تثير أي إشكال في مجال الرقابة على قرارات الضبط الإداري، فإن عناصر المشروعية الداخلية وخاصة ركني السبب والغاية هي التي تثير الإشكال، لأن سلطات الضبط الإداري قد تنحرف بالسلطة الممنوحة لها في إصدار قرارات الضبط الإداري من خلال هذين الركنين، لذلك تمتد رقابة قاضي الإلغاء إلى عيب المحل، وعيب السبب وعيب الغاية.

1-2- عيب ركن المحل:

ركن المحل في القرارات الإدارية هو الأثر القانوني المباشر والحال المترتب على صدور القرار الإداري، ويشترط فيه أن يكون مشروعاً وممكناً تحقيقه من الناحية الواقعية، ويقصد بعيب المحل مخالفة القانون في مدلوله الواسع، بمعنى أن يكون القرار الإداري الضبطي معيباً في فحواه (أي في محله أو موضوعه)، فيكون الأثر القانوني المترتب عليه غير جائز قانوناً وغير ممكن تحقيقه فعلاً، ويعتبر عيب المحل أو عيب مخالفة القانون من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية، ويتخذ الصور التالية:

- **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:** وتتحقق هذه الصورة عندما تتجاهل سلطة الضبط الإداري القاعدة القانونية كلياً أو جزئياً كأن تقوم بعمل تحرمه تلك القاعدة القانونية (تصرف إيجابي)، أو أن تمتنع عن القيام بعمل تلزمها به (تصرف سلبي)، وفي كلتا الحالتين تعتبر تصرفاتها غير مشروعة ومعيبة بعيب المحل.

- **الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:** تتحقق هذه الصورة عندما تقوم سلطة الضبط الإداري بتفسير القاعدة القانونية تفسيراً خاطئاً وتعطي لها معنى غير الذي قصده المشرع، ويطلق على هذه المخالفة الخطأ القانوني. فقد يكون التفسير الخاطئ غير متعمد من جانب الإدارة ويرجع سببه لغموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها واحتمال تأويلها، وقد يكون هذا التفسير الخاطئ للقاعدة القانونية مقصوداً من جانب الإدارة عندما تكون القاعدة المدعى مخالفتها واضحة ولا تحتمل الخطأ في تفسيرها، وهو ما يندرج تحت عيب الانحراف بالسلطة.

- **الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع:** تتحقق هذه الصورة في حالة عدم وجود الوقائع التي يقوم عليها القرار، أو في حالة عدم استيفاء الوقائع للشروط القانونية التي تبرر اتخاذه.

2-2- عيب ركن السبب:

يقصد بعيب السبب انعدام الوقائع المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها خلال صدور قرار إداري من قبل سلطة الضبط الإداري المختصة، بحيث ينبغي التأكيد أن كل القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري تستند إلى سبب قانوني أو واقعي يبرر إصدارها، والذي يعرف بأنه: "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل باتخاذ قرار ما لمواجهة هذه الواقعة"، وقد يحدد المشرع أسباب القرار الضبطي على سبيل الحصر أو يتركها من اختصاص السلطة الإدارية، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب جدية وصحيحة من شأنها أن تحافظ على النظام العمومي بكافة عناصره. ويبسط قاضي الإلغاء رقابته على السبب كركن في القرارات الضبطية من خلال البحث فيما يلي:

-**الوجود المادي للوقائع:** يفحص القاضي الإداري الوقائع التي استندت إليها الإدارة كسبب لاتخاذ قرارها ويتحقق من مدى صحتها، أي أنه يراقب مدى وجود الوقائع التي تشكل تهديداً للنظام العمومي، باعتبار أن هذه الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليها القرار الإداري الضبطي، فإذا ثبت

له أن هيئات الضبط الإداري استندت إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، يحكم بإلغاء القرار لعيب السبب. وتعتبر هذه الرقابة أول درجات الرقابة القضائية على السبب والحد الأدنى لها.

-التكليف القانوني للوقائع: بعدما يتأكد قاضي الإلغاء من الوجود المادي للوقائع، يقوم بمراقبة الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها سلطة الضبط الإداري في إصدار قرارها، بمعنى أن القاضي الإداري يتحقق من صحة الوصف القانوني لهيئات الضبط على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية، ويتأكد بأن هذه الوقائع استوفت الشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرارات الضبطية المتخذة.

وإذا اتضح للقاضي أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني، يقضي بإلغاء القرار الإداري لعيب السبب.

- الرقابة على الملائمة: وفي مجال رقابة مشروعية قرارات الضبط الإداري، تمتد رقابة القضاء إلى مراقبة ملائمة القرار الإداري للوقائع، وتعرف رقابة الملائمة بأنها "رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر"، وعليه يقوم القاضي بالرقابة على أهمية الوقائع المكونة لركن السبب، ومضمونه، ويراقب مدى تناسب قرار الضبط الإداري مع خطورة وجسامة الخطر الذي يهدد النظام العمومي.

وتعتبر رقابة القضاء على سبب القرار الإداري الضبطي من الضمانات الأساسية لاحترام سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية الضبطية، وضمانة كذلك لحقوق الأفراد وحياتهم.

وقد أكد مجلس الدولة في قضية Benjamin بتاريخ 1933/05/19 أن "تقييد الحريات العمومية يجب أن يكون بالقدر الضروري واللازم للمحافظة على النظام العمومي، فلا تكون إجراءات وتدابير الضبط الإداري مشروعة إلا إذا كانت لازمة وضرورية لمواجهة ودفع الخطر الذي يهدد النظام العمومي، وكانت الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر".

ويشترط القاضي الإداري لمشروعية تدابير وإجراءات الضبط الإداري أن تكون ضرورية لمواجهة الخطر، وأن تكون متناسبة مع طبيعة وجسامة المخاطر التي تهدد الأمن والنظام العمومي.

2-3- عيب ركن الغاية:

يقصد بركن الغاية الهدف النهائي من صدور القرار الإداري، أو النتيجة النهائية التي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها. وتكون قرارات الضبط الإداري معيبة بعيب الغاية أو الانحراف بالسلطة عندما تمارس سلطة الضبط الإداري اختصاصاتها الضبطية لتحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العمومي. فرقابة هذا العيب هي رقابة موضوعية تتمثل أساسا في التحري والبحث عن البواعث النفسية التي جعلت الإدارة تتخذ القرار المطعون فيه.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من أحكامه أن خروج قرارات الضبط الإداري عن أغراض النظام العمومي لتحقيق مصلحة خاصة أو أهداف شخصية يعدّ انحرافا بالسلطة، كما قرر في أحكامه أن استهداف قرارات الضبط الإداري مصلحة عامة تخرج عن أهداف الضبط الإداري تعتبر غير مشروعة، ويكون قرار الضبط الإداري معيب بعيب الانحراف بالسلطة في الحالات التالية:

- إذا كان الهدف من القرار الضبطي الانحراف عن المصلحة العامة، وذلك باستهداف تحقيق مصلحة خاصة، أو تحقيق أهداف سياسية أو حزبية، أو من أجل المحاباة والمحسوبية، أو بقصد الانتقام إذا كان الهدف من القرار تحقيق مصلحة عامة لا علاقة لها بأهداف الضبط الإداري (الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف).

- إذا استخدمت سلطة الضبط الإداري إجراءات وتدابير إدارية لا يجوز لها استخدامها لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، وهو ما يعرف بالانحراف بالإجراءات.

- إذا استهدفت سلطة الضبط الإداري تحقيق مصلحة عامة لا تتعلق بأهداف الضبط الإداري المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي، كأن تهدف إلى تحقيق مصالح مالية لفائدة الخزينة العمومية.

ب- دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري

دعوى فحص المشروعية هي دعوى عينية موضوعية، يطلب فيها من القاضي فحص مدى مشروعية قرارات وإجراءات الضبط الإداري، وتتنحصر سلطات القاضي الإداري في إصدار حكمه بمشروعية القرار المطعون فيه أو عدم مشروعيته.

وتكون سلطات القاضي في هذه الدعوى ضيقة، فهو يقوم بحصر كافة المصادر القانونية للقرار الإداري الضبطي، ويبحث في مدى توافر كل أركانه لمراقبة مدى مشروعيته من عدمها، ويصدر حكماً يتضمن نتائج الفحص والتقدير.

وتنحصر سلطات القاضي في دعوى فحص المشروعية في حدود الطلبات الموجودة في العريضة، ولا يحق له التوسع في سلطاته بإلغاء القرار الضبطي غير المشروع أو الحكم للمدعي بالتعويض عن الأضرار المترتبة عن العمل الإداري غير المشروع، كما لا يحق له تفسير القرار المطعون فيه، فسلطته تتمثل في فحص القرار الضبطي المطعون فيه من حيث صحة أركانه والتأكد من مدى موافقتها أو عدم موافقتها للقواعد القانونية والحكم على أساس ما توصل إليه، إما بمشروعية القرار أو بعدم مشروعيته.

ج- دعوى تفسير قرارات الضبط الإداري

دعوى تفسير القرارات الضبط الإداري هي صورة من صور الرقابة القضائية على قرارات وتدابير الضبط الإداري، وهي دعوى عينية موضوعية، يطلب فيها من القاضي تفسير العمل الإداري والبحث عن معناه الصحيح والحقيقي، وتحديد مضمونه ومحتواه وإزالة الغموض والإبهام الذي يكتنفه، بالشكل الذي يتضمن التنفيذ الأمثل للقرار من طرف سلطات الضبط الإداري. ولا يجوز للقاضي المختص بدعوى التفسير أن يرتب نتائج قانونية على الأطراف أو الحكم بإلغاء التصرف الإداري حتى ولو انتهى لعدم مشروعيته وعدم مطابقته للقانون، كما لا يحق له الحكم بالتعويض عن الأضرار المترتبة عن العمل الإداري غير المشروع.

وتلعب دعوى تفسير قرارات الضبط الإداري دوراً مهماً في حماية مبدأ المشروعية والنظام القانوني للحقوق الأساسية والحريات العمومية، وذلك من خلال رفع الغموض والإبهام الموجود في قرارات الضبط الإداري.

د- دعوى التعويض الإدارية

دعوى التعويض الإدارية هي دعوى قضائية شخصية، يرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابته نتيجة نشاط الإدارة، وتعرف بأنها: " الدعوى التي يطالب فيها صاحب الشأن بحق شخصي اتجاه الإدارة، ويرتب القضاء فيها

جميع النتائج القانونية على قرار غير مشروع، فيكون له حق الحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به بما في ذلك إلغاء القرار الإداري غير المشروع".

كما تعرف: "بأنها الدعوى التي يحركها المدعي، من أجل الحصول على حكم بإلزام الإدارة بأن تؤدي له تعويضا عما أصابه من أضرار مادية أو معنوية، جراء تصرفاتها غير المشروعة".

وتعتبر دعوى التعويض الإدارية من دعاوي القضاء الكامل، لأن للقاضي فيها وفقا للتقسيم التقليدي للدعاوي الإدارية، سلطات واسعة وكاملة مقارنة بسلطاته في دعاوي قضاء الشرعية (دعوى الإلغاء ودعوى التفسير وفحص المشروعية)، حيث تتعدد سلطات القاضي في دعوى التعويض من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي للمدعي، وسلطة البحث عما إذا كان هذا الحق قد أصيب بأضرار بفعل النشاط الإداري، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر، وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الضرر، ثم سلطة الحكم بالتعويض.

وعليه يحق لكل من تضرر من إجراءات وتدابير سلطات الضبط الإدارية القانونية منها أو المادية أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به بسبب خطأ هذه السلطات (المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ)، كما يمكنه طلب التعويض بسبب الأضرار التي لحقت نتيجة نشاط الإدارة المشروع (المسؤولية الإدارية بدون خطأ).

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تمر الدولة بظروف خطيرة تهدد كيانها وتزعزع أمنها واستقرارها، يترتب عليها عجز السلطات الإدارية على مواجهتها بالإجراءات والتدابير العادية، تعرف بالظروف الاستثنائية. تؤدي الظروف الاستثنائية إلى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية، بحيث تصبح التصرفات غير المشروعة في الظروف العادية، تصرفات مشروعة في الظروف الاستثنائية، وسنتعرض لتحديد مفهوم الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

تعد فكرة الضرورة أو الظروف الاستثنائية من أهم النظم القانوني التي لها أثر في إضفاء المشروعية على بعض الأعمال المخالفة للقانون، وهي فكرة قديمة لازمت الفكر القانوني وترجع

إلى مقولة أن الضرورات تبيح المحظورات، أو أن الضرورة تقدر بقدرها، وسنحاول تعريف نظرية الظروف الاستثنائية (أولاً)، حالات الظروف الاستثنائية (ثانياً) وشروط الظروف الاستثنائية (ثالثاً)

أولاً: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

نتعرض للتعريف الفقهي والقضائي ثم نحدد موقف المشرع الدستوري من نظرية الظروف الاستثنائية فيما يلي:

أ- موقف الفقه من نظرية الظروف الاستثنائية

ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية لدى الفقه الألماني حيث يقول هيجل Hegel " أن الدولة هي التي أوجدت القانون، وهي تخضع له لتحقيق مصالحها، ويحق لها عدم الخضوع للقانون إذا كان تحقيق مصالحها يستوجب ذلك، لأن القانون هو وسيلة الغاية منه حماية الجماعة، فإذا لم تحقق القواعد القانونية هذه الغاية يجب عدم الخضوع للقانون، وعلى الدولة أن تضحى بالقانون لحماية الجماعة"، ويرى الفقيه الألماني جيلينيك Jellinek " أنه "يجوز للمحكومة لمواجهة الظروف الاستثنائية أن تتصرف على مسؤوليتها، بكل ما تملك من وسائل لحماية الجماعة"، فوفقاً للفقه الألماني تتمتع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية غير العادية بسلطات واسعة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية، فهي في سبيل الحفاظ على الأمن والنظام العمومي لها أن تلجأ إلى العديد من الأساليب حتى لو أدى ذلك إلى خرق مبدأ المشروعية، لأنها لا تستطيع السيطرة على الوضعية الاستثنائية إلا بسلطات استثنائية.

وبهذا انتقلت فكرة الضرورة في ألمانيا من الفقه إلى النصوص الدستورية، ومن أهم نتائج الأخذ بهذه النظرية أن التدابير والإجراءات التي تتخذها الدولة في الظروف الاستثنائية، تعتبر تنفيذاً لمبدأ قانوني عام مفاده حق الدولة في البقاء، وحققها في الدفاع عن نفسها، وبالتالي تعتبر هذه الإجراءات مشروعة مهما كانت مخالفتها لأحكام الدستور والقانون".

وقد اعتمد الفقه الفرنسي هذه النظرية منهم Duguit و Hauriou و Esmein، وجعلوها نظرية قانونية تأسسها على حق الدولة في الدفاع الشرعي، وأقروا مشروعية خروج الحكومة عن الدستور والقانون في حالة الحرب وفي حالة الضرورة، لان سلامة الدولة فوق كل اعتبار.

وعرفها الفقيه J.Rivero بأنها " الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية"، وعرفها André De Laubadere بأنها " نظام استثنائي تبرره فكرة الخطر الوطني".

وفي الفقه العربي عرّفها د. هاشم بسيوني بأنها "أحوال تمر بها الدولة، وتطبق خلالها قواعد شاذة غير مألوفة تجيز لها الخروج عن مبدأ المشروعية، هذه الشروط الشاذة تسمح باتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف، وعرفها الدكتور محمد عبد الوهاب بأنها "ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة تهدد سلامة الدولة كلها أو أحد أقاليمها، مثل حالة الحرب أو التهديد الجدي بوقوعها، أو أحداث فتنة مسلحة، أو كوارث طبيعية أو انتشار وباء".

ويقول الدكتور محسن خليل إن: "نظرية الظروف الاستثنائية ترتبط بمشروعية تتسع قواعدها عن المعهود تطبيقها بالظروف العادية، بشرط ألا تتجاوز القدر الذي يمكن من مواجهتها، وتحت إشراف القضاء ورقابته".

ب- موقف القضاء من نظرية الظروف الاستثنائية،

وضع مجلس الدولة الفرنسي السوابق القضائية المعروفة باسم "الظروف الاستثنائية" قبل صدور دستور عام 1958، وارتبطت نظرية الظروف الاستثنائية عند ظهورها بالسلطات الممنوحة للإدارة في وقت الحرب، وكانت تسمى بسلطات الحرب.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه أنه لا يمكن تقييد سلطات الإدارة بقواعد المشروعية العادية في الظروف الاستثنائية، وفي حالة عدم وجود تشريع يمنح الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف غير العادية، يجوز بل يحق للسلطة الإدارية التحرر مؤقتاً من قواعد المشروعية العادية بالقدر اللازم لمواجهة الظروف غير العادية.

ويُرجع مجلس الدولة الفرنسي الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية إلى واجب السلطة الإدارية بالالتزام باتخاذ كل التدابير والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العمومي، وحسن سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد. فإذا كان تطبيق قواعد المشروعية العادية يحول دون إمكانية أداء السلطات الإدارية لواجباتها بسبب الظروف الاستثنائية، فلها أن تتحرر مؤقتاً من تلك القواعد بالقدر اللازم الذي يمكنها من أداء واجباتها وحفظ النظام العمومي في المجتمع.

وقد طبقت هذه النظرية لأول مرة بعد الحرب العالمية الأولى تحت تسمية "سلطات الحرب"، وأصبحت فيما بعد تعرف "بنظرية الظروف الاستثنائية"، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي نظرية

الظروف الاستثنائية في الفترة ما بعد الحربين العالميتين، كما طبقها في الفترات العصيبة التي تعرض لها المجتمع الفرنسي وقت السلم، مثل الكوارث الطبيعية، حيث اعترف مجلس الدولة بوجود ظروف استثنائية في حالة وقوع كارثة طبيعية خطيرة بتاريخ 18 مايو 1983 في قضية Rodes، كما طبقها خلال الأزمات الصحية والاقتصادية، وفي حالات التوترات السياسية، والأعمال الإرهابية، وفي حالة وجود الاعتداءات الخارجية.

ولقد فسر القضاء الإداري نصوص الدساتير والقوانين السارية أثناء الظروف الاستثنائية تفسيراً واسعاً، ولم يكتفي بالتفسير الحرفي لها، وذلك من أجل ملائمة حالات الاستعجال ومتطلباتها.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي أسلوب التفسير الموسع للنصوص في العديد من القضايا منها:

قراره الصادر بتاريخ 28 فبراير 1919 في قضية Dames DOL et Laurent والذي جاء فيه: "أن سلطات الضبط الإداري التي تحوزها الهيئات العمومية للمحافظة على الأمن والنظام العمومي ليست في زمن الحرب كما هي في زمن السلم، وأن مطالب الدفاع الوطني تعطي لفكرة النظام العمومي امتداداً واتساعاً، كما تبرر اتخاذ إجراءات أشدّ لحمايته، مما يسمح للإدارة بسبب ظروف الحرب، أن تقيّد الحريات العمومية بقدر أكبر مما يكون لها في الظروف العادية".

كما طبق مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية في قضية Delmotte بتاريخ 06 أوت 1915 حيث جاء في تقرير المفوض Corneille "إن قانون الأحكام العرفية هو قانون استثنائي يختلف عن القوانين العادية، لذلك يجب أن يفسر تفسيراً واسعاً يتلائم مع ضرورات الظروف غير العادية..."، وأقر مجلس الدولة في هذه القضية بمشروعية القرار الضبطي المتضمن غلق محل لبيع الخمور خلال مدة الأعمال العدائية، على الرغم من أن قانون 6 أوت 1914 بشأن حالة الحصار، ينص على منع الاجتماعات في هذه الأماكن فحسب.

ج-موقف المؤسس الدستوري من نظرية الظروف الاستثنائية

تجد نظرية الظروف الاستثنائية أساسها في أحكام الدستور، ففي فرنسا تنص المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958: "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقيف السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظر، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد

استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيس مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري. ويوجه خطابا للأمة ويعلمها حول هذه الإجراءات...".

أما في النظام الجزائري فتجد النظرية أساسها في الدستور الجزائري، فقد فنصت المادة 59 من دستور سنة 1963، أنه في " حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. ويجتمع المجلس الوطني وجوبا".

أما دستور سنة 1976 فقد حدد عدة حالات استثنائية بموجب أحكام المواد من 119 إلى 123 وهي حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وأعتمد المؤسس الدستور نفس هذه الحالات في دستور سنة 1989 وفي كل التعديلات اللاحقة له، ومنه التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانيا: حالات الظروف الاستثنائية وفقا للدستور الجزائري وشروطها

أ- حالات الظروف الاستثنائية

أقر المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية سلطة اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات لمواجهة الظروف الاستثنائية في الفصل الأول من الباب الثالث تحت عنوان الحالات الاستثنائية بموجب المواد، 97- 102 من الدستور، وخولت هذه الأحكام رئيس الجمهورية اتخاذ كافة التدابير والإجراءات للمحافظة على أمن واستقرار وسلامة الدولة. إن اختصاص رئيس الجمهورية بإعلان وتقرير هذه الحالات هو اختصاص أصيل لا يقبل التفويض، طبقا للفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور والتي تنص: " لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحلّ المجلس الشعبيّ الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 ومن 97 إلى 100 و102 و142 و148 و149 و150 من الدستور. وتتمثل هذه حالات الظروف الاستثنائية فيما يلي:

1-حالات الطوارئ أو الحصار (حالتى الضرورة):

نص المؤسس الدستوري على حالتى الطوارئ والحصار بموجب المادة 97 من الدستور والتي تنص: " يقرّر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة،

ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا. يحدّد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار".

إنّ المؤسس الدستوري بموجب المادة أعلاه نص على حالتَي الطوارئ والحصار في مادة واحدة، دون التمييز بينهما بحيث يكون لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة الملحة السلطة التقديرية في تقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار، فهو الذي يحدد طبيعة الحالة حسب خطورة الوضع، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

كما أن المؤسس الدستوري حدد المدة القصوى بالنسبة للحالتين بثلاثون يوما، مع عدم إمكانية تمديد هذه المدة إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، كما حدد نفس الشروط بالنسبة للحالتين والمتمثلة وفقا للمادة أعلاه.

وتتمثل الشروط الشكلية في ضرورة:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن،

- استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني،

- استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،

- استشارة رئيس المحكمة الدستورية،

وإجراء الاستشارة يعتبر إجراء شكلي الزامي، إلا أن الرأي لا يلزم رئيس الجمهورية.

وقد نصت المادة 97 في فقرتها الأخيرة أن تنظيم حالتَي الطوارئ والحصار يحدد بموجب قانون عضوي.

2- الحالة الاستثنائية:

إن إعلان الحالة الاستثنائية يعد اختصاصا من اختصاصات السيادة العائدة لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 1/98 من الدستور التي تنص: " يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما"، ويترتب على تقرير الحالة الاستثنائية وفقا للفقرة 2 من نفس المادة،

تحويل رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الاستثنائية التي تقتضيها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ولمشروعية اتخاذ هذا الإجراء يجب توافر الشروط الشكلية التالية:

- استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني،

- استشارة رئيس المحكمة الدستورية،

- والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

ويعتبر إجراء الاستشارة إجراء شكلياً إلزامياً، إلا أن الرأي لا يلزم رئيس الجمهورية.

كما يشترط طبقاً للفقرتين 3 و4 من نفس المادة:

- أن يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاباً للأمة،

- وأن يجتمع البرلمان وجوباً،

ولا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين

معا (الفقرة 5)، وتنتهي الحالة الاستثنائية بنفس أشكال وإجراءات إعلانها (الفقرة 6).

وبعد انقضاء الحالة الاستثنائية، يعرض رئيس الجمهورية كل القرارات التي اتخذها لمواجهة

هذه الحالة على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها (فقرة 7).

3-التعبئة العامة:

تنص المادة 99 ن الدستور: "يقرّر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع

إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني".

حالة التعبئة العامة تعد مرحلة أولية وسابقة عن حالة الحرب، يقوم رئيس الجمهورية بالتعبئة العامة

لمختلف المؤسسات الدستورية، وتمثل الشروط الشكلية لإعلانها فيما يلي:

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

- واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

4-حالة الحرب:

تعد حالة الحرب أكثر الظروف الاستثنائية التي تبرر توسيع صلاحيات السلطات الإدارية

الضبطية، وقد نظم المؤسس الدستوري هذه الحالة بموجب المادة 100 من الدستور التي تنص:

إذا وقع عُدوان فعليّ على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يُعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، يجتمع البرلمان وجوبا،

يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يُعلمها بذلك".

وتتمثل الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب فيما يلي:

- اجتماع مجلس الوزراء،

- والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن،

- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني،

-استشارة ورئيس المحكمة الدستورية،

-توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك،

ويترتب على إعلان حالة الحرب طبقا للمادتين 101 و 102،

- توقيف العمل بالدستور خلال مدّة حالة الحرب،

- تولّى رئيس الجمهورية جميع السّطات،

- وجوب تمديد العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية في حالة انتهائها، إلى غاية نهاية الحرب،

- يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم،

- يلتزم رأي المحكمة الدستورية بشأن اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم،

- يعرض تلك الاتفاقيات فورا على غرفتي البرلمان لتوافق عليها صراحة.

وفي حالة استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية أو في حالة وجود مانع، يتولى رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة، كلّ الصّلاحيّات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشّروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية، وفي حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولّى رئيس المحكمة الدستورية وظائف رئيس الدولة.

ب-شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

إن سلطة الإدارة العمومية في اتخاذ الإجراءات وتدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ليست مطلقة، بل هي مقيدة بجملة من الشروط والقيود التي يجب توافرها، تتمثل فيما يلي:

1- الطابع الاستثنائي للظروف: يجب لقيام حالة الضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها، يقتضي وجوب اتخاذ تدابير فورية للوقوف في وجه حالة استثنائية واقعية، ولا يشترط أن تشمل الظروف الاستثنائية الدولة كلها، بل يكفي أن يكون تطبيق قواعد المشروعية العادية من شأنه أن يهدد الأمن والنظام العمومي بسبب تهديدات جدية.

2- استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية: بحيث تعجز القوانين العادية والوسائل العادية على مواجهة الخطر، وبفعل هذه الظروف وأمام استحالة التصرف طبقاً لمبدأ المشروعية، تلتزم الإدارة باللجوء إلى اتخاذ تدابير وإجراءات ووسائل استعجالية واستثنائية.

3- أن يكون الهدف من اتخاذ التدابير هو المحافظة على النظام العمومي: يشترط للأخذ بالمشروعية الاستثنائية أن يكون هدف الإدارة هو تحقيق الصالح العام والمحافظة على أمن وسلامة الدولة واستقرارها، ويجب أن تكون المصلحة المحمية مبررة وغير وهمية وأن تعتمد سلطة الضبط الإداري على أسباب جوهرية في تبرير تصرفاتها، كضرورة حماية مصلحة الدفاع الوطني، أو استتباب الأمن واستمرارية المرافق العمومية الضرورية للحياة... الخ.

4- أن تقدر الضرورة بقدرها: يجب أن تمارس الهيئات الإدارية سلطاتها بقدر ما تتطلبه الظروف الاستثنائية (حالة الضرورة)، وان تكون التدابير والإجراءات التي تتخذها ضرورية ومتناسبة مع طبيعة وجسامة الخطر، فلا يحق لهيئات الضبط الإداري أن تستخدم من الإجراءات والتدابير إلا ما يتناسب في شدته مع تلك الظروف في خطورتها، وإذا تجاوزت فيما تتخذه من تدابير وإجراءات حدود الضرورة أصبحت تصرفاتها غير مشروعة.

5- عدم تجاوز التدابير الاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية: بمعنى ضرورة التزام الإدارة بالمدة الزمنية التي توجد فيها الظروف الاستثنائية، بحيث تنتهي تلك التدابير والإجراءات بانتهاء الظروف الاستثنائية.

ثالثاً: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تتمتع هيئات الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة وغير مألوفة غالباً ما تضع قيوداً على الحقوق والحريات الفردية المكفولة قانوناً، بإجراءات شديدة قد لا تجيزها القوانين العادية، ونظراً لخطورة هذه الإجراءات والتدابير، استقر الفقه والقضاء على ضرورة إخضاعها لرقابة القضاء مثلها مثل كافة أعمال الإدارة الأخرى.

فهيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تلتزم ببعض الضوابط أثناء اتخاذها لتدابير الضبط الإداري، وتخضع هذه الإجراءات لرقابة القضاء، الذي يبحث في مدى توفر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية للتأكد مما يلي:

- أن تكون إجراءات الضبط اتخذت خلال الظروف الاستثنائية: يراقب القاضي الإداري قرارات الضبط الإداري للتأكد من الوجود المادي للوقائع التي تعتمدها الإدارة كسبب لقراراتها، ويسلط رقابته على التكييف القانوني لقرارات الضبط في الظروف الاستثنائية.
- ملائمة الإجراءات والتدابير للظروف الاستثنائية: يفرض رقابة الملائمة على تلك القرارات للتأكد من ضرورتها ولزومها وملائمتها لمواجهة المخاطر التي تهدد النظام العمومي في الظروف الاستثنائية.

الفهرس

| | |
|---------|---------------------------------------------------|
| 02..... | مقدمة |
| 04..... | الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري |
| 04..... | المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري |
| 04..... | المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه |
| 04..... | الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري |
| 04..... | أولاً: التعريف اللغوي للضبط الإداري |
| 05..... | ثانياً: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري |
| 05..... | ثالثاً: التعريف التشريعي للضبط الإداري |
| 06..... | رابعاً: التعريف الفقهي للضبط الإداري |
| 07..... | الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري |
| 08..... | أولاً: الضبط الإداري تصرف وقفاً |
| 08..... | ثانياً: الضبط الإداري تصرف انفرادي |
| 08..... | ثالثاً: الضبط الإداري تعبير عن السيادة |
| 08..... | المطلب الثاني: طبيعة الضبط الإداري |
| 09..... | الفرع الأول: نشاط الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية |
| 09..... | أولاً: الضبط الإداري وسيلة للحفاظ على المجتمع |
| 10..... | ثانياً: الضبط الإداري وظيفة اجتماعية |
| 10..... | ثالثاً: خضوع تصرفات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية |

- 10..... الفرع الثاني: نشاط الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية.
- 11..... المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عن غيره من النظم المشابهة
- 11..... الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي.
- 12..... الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي.
- 13..... أولا- أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.
- 14..... ثانيا- معايير التمييز بين الضبط القضائي والضبط الإداري.
- 14..... أ-المعايير الفقهية للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.
- 14..... 1- المعيار العضوي للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.
- 14..... 2-المعيار المادي الموضوعي للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.
- 15..... ب-المعايير القضائية للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.
- 20..... الفرع الثالث: التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العمومي.
- 20..... أولا: أوجه ومظاهر التشابه بين فكرتي الضبط الإداري والمرفق العمومي.
- 20..... ثانيا: أوجه ومظاهر الاختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العمومي.
- 21..... المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري.
- 21..... الفرع الأول: الضبط الإداري العام.
- 22..... الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص.
- 23..... المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري.
- 23..... المطلب الأول: الأهداف التقليدية للضبط الإداري.
- 24..... الفرع الأول: مفهوم النظام العمومي.
- 24..... أولا: تعريف النظام العمومي.

- أ-موقف المشرع من فكرة النظام العمومي.....24
- ب-موقف الفقه من فكرة النظام العمومي.....25
- 1- التعريف الضيق للنظام العمومي 25
- 2- التعريف الواسع للنظام العمومي 26
- ج-موقف القضاء من فكرة النظام العمومي 27
- ثانيا: خصائص النظام العمومي.....27
- الفرع الثاني: العناصر التقليدية للنظام العام.....29
- أولا: الأمن العمومي.....29
- ثانيا: الصحة العمومية.....30
- ثالثا: السكنية العمومية.....31
- المطلب الثاني: الأهداف الحديثة للضبط الإداري.....32
- الفرع الأول: النظام العام الخلفي (الآداب العمومية) 32
- الفرع الثاني: النظام العمومي وحماية الكرامة الإنسانية.....34
- الفرع الثالث: لنظام العمومي الجمالي (جمال ورونق المدن وروائها) 36
- أولا: موقف الفقه والقضاء والمشرع.....36
- أ-موقف الفقه من فكرة النظام العمومي الجمالي.....36
- ب-موقف القضاء من فكرة النظام العمومي الجمالي.....37
- ج-موقف المشرع الجزائري من فكرة النظام العمومي الجمالي.....38
- ثانيا: العناصر التي تساهم في جمال المدينة وروائها.....39
- الفرع الرابع: النظام العمومي الاقتصادي.....40
- الفرع الخامس: النظام العمومي البيئي.....40
- أولا: تعريف المشرع الجزائري للبيئة.....40

| | |
|----|----------------------------------------------------------------|
| 40 | أ- تعريف المؤسس الدستوري للبيئة..... |
| 41 | ب-تعريف المشرع للبيئة..... |
| 41 | ثانيا: تعريف الضبط الإداري البيئي..... |
| 41 | ثالثا: أهداف الضبط الإداري البيئي ووسائله..... |
| 41 | 1-أهداف الضبط الإداري البيئي..... |
| 42 | أ-الامن البيئي العمومي..... |
| 43 | ب-الصحة البيئية العمومية..... |
| 43 | ج-السكينة البيئية العمومية..... |
| 43 | 2-وسائل الضبط الإداري البيئي..... |
| 44 | الفصل الثاني: سلطات وأساليب الضبط الإداري وحدوده..... |
| 44 | المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري..... |
| 44 | المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي..... |
| 44 | الفرع الأول: رئيس الجمهورية..... |
| 45 | أولا: سلطات رئيس الجمهورية الضبطية في الظروف العادية..... |
| 46 | ثانيا: سلطات رئيس الجمهورية الضبطية في الظروف الاستثنائية..... |
| 47 | الفرع الثاني: الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة..... |
| 48 | الفرع الثالث: الوزراء..... |
| 49 | المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي..... |
| 49 | الفرع الأول: الوالي..... |
| 50 | الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي..... |
| 52 | المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري..... |
| 52 | المطلب الأول: الوسائل القانونية..... |

| | |
|---------|------------------------------------------------------------------------|
| 52..... | الفرع الأول: القرارات الإدارية التنظيمية الضبطية (لوائح الضبط الإداري) |
| 52..... | أولاً: تعريف القرارات الإدارية التنظيمية الضبطية |
| 53..... | ثانياً: صور القرارات الإدارية التنظيمية الضبطية |
| 53..... | أ-تنظيم النشاط |
| 53..... | ب-نظام الحضر والإلزام |
| 54..... | ج-نظام الترخيص أو الإذن المسبق |
| 56..... | د-نظام الإخطار أو التصريح بالنشاط |
| 56..... | الفرع الثاني: القرارات الإدارية الضبطية الفردية |
| 56..... | أولاً: تعريف القرارات الإدارية الضبطية الفردية |
| 57..... | ثانياً: القرارات الضبط الفردية المستقلة |
| 58..... | المطلب الثاني: الوسائل المادية |
| 58..... | الفرع الأول: الجزاءات الإدارية في إطار وظيفة الضبط الإداري |
| 58..... | أولاً: الجزاءات الإدارية المالية |
| 59..... | ثانياً: الجزاءات الإدارية غير المالية |
| 59..... | الفرع الثاني: التنفيذ الجبري المباشر |
| 59..... | أولاً: تعريف التنفيذ الجبري المباشر |
| 59..... | ثانياً: شروط تطبيق التنفيذ الجبري المباشر |
| 60..... | المبحث الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري |
| 60..... | المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية |
| 61..... | الفرع الأول: خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية |
| 61..... | أولاً: تعريف مبدأ المشروعية |
| 61..... | ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية |
| 61..... | أ- المصادر المكتوبة |

- ب-المصادر غير المكتوبة.....63
- الفرع الثاني: التزام سلطات الضبط الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف.....63
- فرع الثالث: خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء.....64
- أولاً: تعريف الرقابة القضائية.....64
- ثانياً: وسائل الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري.....65
- أ-دعوى إلغاء قرارات الضبط الإداري.....65
- ب-دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري.....69
- ج-دعوى تفسير قرارات الضبط الإداري.....70
- د-دعوى التعويض الإدارية.....70
- المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....71
- الفرع الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية.....71
- أولاً: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية.....72
- أ- موقف الفقه من نظرية الظروف الاستثنائية.....72
- ب-موقف القضاء من نظرية الظروف الاستثنائية.....73
- ج-موقف المؤسس الدستوري من نظرية الظروف الاستثنائية.....74
- ثانياً: حالات الظروف الاستثنائية وفقاً للدستور الجزائري وشروطها.....75
- أ- حالات الظروف الاستثنائية.....75
- ب-شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.....79
- ثالثاً: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....80

