

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد لمين دباغين سطيف - 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مادة:

الضبط الإداري

أقيمت على طلبة السنة الثالثة حقوق

تخصص قانون عام

أجيزت من قبل المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية بموجب

المحضر رقم 2016/288 المؤرخ في 26 سبتمبر 2016

إعداد الدكتورة: خرشى إلهام

الموسم الجامعي: 2015-2016

تتطلب حياة الفرد في المجتمع تمتعه بمجموعة من الحقوق والحريات، كما تتطلب دخوله مع نظرائه في علاقات ومعاملات مختلفة ومتعددة وقيامه بنشاطات كثيرة ومتنوعة، مما قد يؤدي في الكثير من الحالات إلى تعارض مصالح هؤلاء، ومن ثم تسود الفوضى وتشب الصراعات. ولذلك يستوجب الأمر وضع حدود لممارسة هذه الحقوق والحريات والأنشطة. حيث أكدت المادة 4 من حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789 على نسبية الحريات بقولها: " إن حرية الفرد تلقى حدها الطبيعي عند ممارسة سائر أفراد الجماعة لحياتهم بالمثل"¹، والمقصود من ذلك أن حرية الفرد يجب أن تنتهي حين تبدأ حريات الآخرين.

يتم وضع هذه الحدود أولاً: بواسطة مجموعة من القواعد القانونية تصدر عن البرلمان تتضمن ضبط تلك الحقوق والحريات وتنظيم تلك العلاقات والمعاملات والأنشطة، بما يؤدي إلى إقامة التوازن والاستقرار بما يضمن النظام والصالح العام. وإذا كان من المفروض أن تكون الحريات المكفولة بالدستور والمنظمة بالقوانين هي السد المنيع أو الحاجز الذي يجب أن تقف عنده سلطات الضبط الإداري، فتمتنع عن كبت هذه الأخيرة، فإن ذلك في المقابل يهدف إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع، الذي أصبح ضرورة اجتماعية باعتباره يكفل التمتع بالحريات من دون فوضى أو تعسف أو تعدي بإزالة التعارض بين ممارسة الحرية وتنظيمها، والبحث عن الضوابط التي يتعين الالتزام بها عند ممارسة وظيفة الضبط الإداري في إطار ضرورات المحافظة على النظام العام².

1 عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 6.

2 المرجع نفسه، ص ص 7-8.

ويتم **ثانياً**: بواسطة تدخل السلطة الإدارية بما تفرضه من قيود على هذه الحريات عن طريق ما تتمتع به هيئات الضبط الإداري من صلاحيات، وهو القسم الرئيسي من نشاط الإدارة الذي تهدف من خلاله إلى المحافظة على النظام العام في الظروف العادية والاستثنائية³.

من هنا يتبين لنا أن وظيفة الضبط تتم على مستويين:

المستوى الأول: تشريعي نطلق عليه مصطلح الضبط التشريعي.

المستوى الثاني: إداري نطلق عليه مصطلح الضبط الإداري وهو المقصود بالدراسة، حيث تعد هذه الوظيفة من أهم الوظائف الإدارية للدولة وأجهزتها التابعة لها وعلى رأسها السلطة التنفيذية⁴، مهما كانت درجة الانفتاح ودرجة الاهتمام بالحريات العامة في الدولة، فالهدف من هذه الوظيفة هو تنظيم التمتع بهذه الحقوق والحريات التي كرستها مختلف القوانين في الدولة وعلى رأسها الدستور، على أساس من المساواة وحسن الاستعمال، وضمان المحافظة على النظام العام في إطار الحدود المرسومة سواء في الظروف العادية حيث تمارس سلطات الضبط الإداري في أضيق الحدود أو الاستثنائية، حيث تستدعي صيانة الحقوق والمحافظة على النظام العام توسيع سلطات الضبط الإداري.

فما هو مفهوم وظيفة الضبط الإداري و ما هي أهدافها؟ ما هي السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري والحدود المرسومة لتدخلاتها في الظروف العادية والاستثنائية ليتم تحقيق التوازن بين التمتع بالحقوق والحريات وضمان المحافظة على النظام العام؟

³ بالإضافة إلى القسم الآخر من هذا النشاط وهو المرفق العمومي، بعد توسع تدخلات الدولة الحديثة بإنشائها المشاريع والمرافق العامة التي تقدم الخدمات والمنتجات للأفراد، حيث أصبح نشاط الدولة يتفرع إلى فرعين رئيسيين: نشاط الضبط الإداري الذي يهدف للمحافظة على النظام العام ونشاط الإدارة والإشراف على المرافق العمومية من أجل إشباع الحاجات العامة. أنظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص. 387.

⁴ وقد زادت هذه الأهمية في العصر الحديث نتيجة توسع تدخلات الدولة، ومنه توسعت المجالات التي تهدف فيها الدولة للمحافظة على النظام العام. أنظر: المرجع نفسه، ص. 8.

سيتم تناول المادة ضمن فصلين أساسيين: نتناول ضمن الفصل الأول مفهوم الضبط الإداري وأهدافه، يتضمن مبحثين: يتناول المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري، بينما يتناول المبحث الثاني أهداف الضبط الإداري. ونتناول ضمن الفصل الثاني هيئات الضبط الإداري، وسائله وحدوده يتضمن مبحثين: يتناول المبحث الأول هيئات الضبط الإداري وصلاحياته، بينما يتناول المبحث الثاني حدود وظيفة الضبط الإداري.

الفصل الأول: مفهوم الضبط الإداري وأهدافه

يتطلب توضيح مفهوم الضبط الإداري وأهدافه التطرق للعناصر التالية: مفهوم الضبط الإداري وما يتضمنه من تعريف لهذه الوظيفة وتحديد طبيعتها، ثم التمييز بين هذه الوظيفة وبعض الوظائف القريبة منها مثل الضبط التشريعي، المرفق العام والضبط القضائي بالنظر للتشابه الموجود بينها، وأخيرا تحديد أنواع الضبط الإداري (ضبط إداري عام وضبط إداري خاص) (مبحث أول)، ونتطرق لاحقا لأهداف وظيفة الإداري التقليدية والحديثة (مبحث ثان).

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

اختلف كل من الفقه والقضاء الإداري في وضع تعريف دقيق للضبط الإداري بالنظر للمرونة التي تميز هذه الوظيفة. كما اختلفا في تحديد ووضع المعايير التي يتم على أساسها التمييز بين هذه الأخيرة وبعض الوظائف القريبة منها، ولكنهما اجمعا على تقسيم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وخاص. لذلك سنضمن هذا المبحث ثلاثة مطالب تتمثل في تعريف الضبط الإداري وطبيعته (المطلب الأول)، التمييز بين وظيفة الضبط الإداري وبعض الوظائف القريبة منها الضبط التشريعي، المرفق العمومي والضبط القضائي (المطلب الثاني) وأنواع الضبط الإداري: ضبط إداري عام وضبط إداري خاص (المطلب الثالث).

ولكن قبل التطرق لمفهوم الضبط الإداري سيكون من الملائم التطرق لنبذة تاريخية حول مصطلح ووظيفة الضبط الإداري والتي يطلق عليها أيضا البوليس الإداري.

• نبذة تاريخية:

ترجع أصول كلمة بوليس إلى الإغريق، وكانت تعني المسؤول على أمن المجتمع المتمدين⁵. أما في عهد الرومان، فقد كانت وظيفة الضبط من مهام الحكام والتي اختلطت مع

⁵ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.11.

بأقي صلاحياتهم وبالخصوص العدالة، وكانت كل إمارة توضع تحت سلطة قاض يجمع بين يديه الإدارة العامة، العدالة والضبط⁶.

اختلف الأساتذة العرب في استعمال كلمتي ضبط وبوليس، حيث فضلوا إحداهما على الأخرى، فمنهم من فضل كلمة ضبط على أساس أنها كلمة عربية وأن بوليس ترجمة حرفية للكلمة الفرنسية "police"، ومنهم من فضل كلمة بوليس⁷. أما في القرن 17 فقد استخدم مصطلح police في فرنسا للدلالة على مجموع القواعد والأوامر التي يقتضيها تحقيق أهداف الجماعة السياسية، أو بمعنى آخر هو مجموع الأوامر الملكية والتنظيمات التي تهتم كل نواحي الحياة المجتمعية. أما بعد قيام الثورة الفرنسية وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تم الفصل بين الضبط الإداري والضبط القضائي، فقد أصبح الضبط الإداري في علاقة مع الحريات الفردية التي تشكل مضمونه وحدوده⁸. وأصبح المعنى من الدولة البولسية ينصرف إلى الدولة القانونية التي يحل فيها مبدأ سيادة القانون محل استبداد الحكام⁹، وذلك بخضوع الدولة لمبدأ المشروعية والمسؤولية في إطار عام يميزه الاهتمام أكثر بالحريات وحمايتها¹⁰.

طبعت وظيفة الضبط الإداري في البداية بالطابع المحلي من غير القومي، وذلك ما أكده العديد من الفقهاء الفرنسيين أمثال: Pierre-Henri Teitgen و Maurice Hauriou و Barthelmy وغيرهم، على اعتبار أن المسائل المتعلقة بالأمن، السكنية والصحة في المدن تهتم بشكل أكبر الهيئات المحلية لا الدولة. وقد تبنى مجلس الدولة هذا المفهوم للضبط كوظيفة محلية في البداية، عندما رفض اعتبار رئيس الجمهورية هيئة تتمتع بوظيفة الضبط الإداري في قضية Labonne الشهيرة حيث جاء فيها: "... ومن حيث أنه إذا كانت القوانين خاصة تلك الصادرة في 22 ديسمبر 1789 و 8 جانفي 1796 و 5 أفريل 1884 كلفت السلطات الإقليمية

⁶ Ch.-E. Minet, droit de la police administrative, Vuibert public droit, Paris, 2007, pp. 8-9.

⁷ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 11.

⁸ Ch.-E. Minet, Op.Cit. , pp. 10-13.

⁹ نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص ص. 265-266.

¹⁰ Ch.-E. Minet, Op.Cit. , pp. 10-13.

والبلدية بالسهل والمحافظة على الطرق العامة وعلى أمن المرور، فلرئيس الدولة دون أي تفويض تشريعي وبمقتضى سلطاته الذاتية أن يحدد من بين تدابير الضبط تلك الواجب تطبيقها في جميع الأحوال، على أن يكون مفهوما تماما أن السلطات المذكورة أعلاه تحتفظ كل فيما يخصها بكامل الاختصاص التام لتضيف إلى اللائحة العامة الصادرة عن رئيس الجمهورية كل الأحكام التكميلية التي قد يقتضيها الصالح العام في النطاق المحلي"¹¹.

ولعل السبب في التركيز على البعد المحلي هو إغفال الجانب الموضوعي لوظيفة الضبط الإداري، والنظر إليها من زاوية شكلية، على اعتبار أن السلطات المحلية منحت صلاحيات ضبطية على أساس قدرتها على تقدير الحاجات المحلية أكثر من السلطات المركزية. لكن المسألة لا تتعدى كونها مسألة توزيع اختصاصات بين السلطة المركزية والمحلية، وأن هذه الأخيرة إذا أهملت أو تقاعست في أداء واجباتها تحل محلها السلطة المركزية من جهة، وأن السلطات المحلية وهي تقوم بهذه الصلاحيات يجب أن تحترم اللوائح الصادرة عن السلطات المركزية، وذلك ما اتجه إليه العديد من الفقهاء أمثال Eisman، حيث تم التأكيد على البعد القومي لوظيفة الضبط الإداري وفقا للمفهوم الحديث لها نتيجة شمول هذه الأخيرة كافة المجالات والأنشطة والأمكنة.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وطبيعته

اختلف كل من الفقه والقضاء والمشرع حول وضع تعريف دقيق للضبط الإداري، لكنهم أجمعوا حول التركيز على الهدف منه وهو حماية وصيانة النظام العام بعناصره المتعددة. كما اختلف الفقه حول طبيعته، فمنهم من اعتبره وظيفة سياسية تخضع لطبيعة ونوع نظام الحكم السائد في الدولة ومنهم من اعتبره وظيفة قانونية محايدة.

¹¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 13-14.

سننتظر ضمن هذا المطلب لتعريف الضبط الإداري (الفرع الأول) وطبيعة الضبط الإداري (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

سنعرض من خلال هذا الفرع لتعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحاً ثم من المنظور التشريعي فالقضائي وأخيراً من الناحية الفقهية.

أولاً: تعريف الضبط لغة واصطلاحاً:

أما الضبط لغة¹² فيعني التحديد الدقيق من فعل ضبط يضبط فهو ضابط، فيقال:

ضَبَطَ لِسَانَهُ : حَفَظَهُ بِالْحَزْمِ حَفْظًا بَلِيغًا

ضَبَطَ عَمَلَهُ : أَتَقَنَّهُ ، أَحْكَمَهُ

ضَبَطَ سَاعَتَهُ : طَابَقَهَا مَعَ الْوَقْتِ الْجَارِي

ضَبَطَ الْمُعَلِّمُ النَّصَّ : صَحَّحَهُ وَشَكَّلَهُ بِالْحَرَكَاتِ

ضَبَطُوا اللَّصَّ : أَلْقَوْا عَلَيْهِ الْقَبْضَ

ضَبَطَ أَعْصَابَهُ : كَبَحَهَا ، سَيَّطَرَ عَلَيْهَا يَضْبِطُ نَفْسَهُ فِي لَحَظَاتِ الْغَضَبِ

العلوم المضبوطة : هي العلوم المحكمة أو الدقيقة التي تقوم على قياس المقادير كالحساب والهندسة.

ضبط البلاد : قام بأمرها قياماً ليس فيه نقص

أما الضبط اصطلاحاً: فله معنيين، معنى عضوي ومعنى موضوعي.

المعنى العضوي: يقصد به الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الوظيفة في إطار السلطة التنفيذية، أو مجموع الموظفين المكلفين بمهمة الضبط¹³.

¹² معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي، متوفر على الموقع من الانترنت:

www. Almaany.com (13-03-2016).

¹³ R.Zouaimia, M.-Ch. Rouault, droit administratif, les sources et principes généraux- l'organisation administrative- l'activité administrative- le contrôle de l'administration, BERTI édition, Alger, 2009, p.197.

المعنى الموضوعي أو الوظيفي: المقصود به النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية بغرض ضمان المحافظة على النظام العام.

ثانيا: تعريف الضبط الإداري من المنظور التشريعي

لم يتعرض المشرع سواء في فرنسا أو مصر أو الجزائر لتعريف الضبط الإداري تعريفا دقيقا¹⁴، إنما تناوله من خلال أهدافه، ومبرر ذلك أن الغرض الأساسي العام والنهائي للضبط هو المحافظة على النظام العام، هذه الفكرة هي فكرة نسبية مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان.

وفي مواجهة هذا القصور تدخل القضاء والفقهاء لإعطاء تعريفات مختلفة للضبط الإداري باختلاف الفقهاء ونظرتهم لهذه الوظيفة.

ثالثا: تعريف الضبط الإداري من المنظور القضائي

كان للقضاء الدور الأكبر والأهم في ابتكار وصياغة أغلب إن لم نقل كل نظريات القانون الإداري، ومن هذه المبادئ والنظريات نظرية الضبط الإداري، مبادئها، أحكامها وضوابطها، لكنه بالرغم من ذلك كان أكثر تفصيلا فيما يتعلق بأهدافها.

رابعا: تعريف الضبط من المنظور الفقهي

سنتطرق لتعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي، المصري والجزائري.

تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي: عرفه الفقيه Maurice Hauriou بأنه: " كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة"، وعرفه André Délaubadaire أنه: " شكل من أشكال تدخل بعض الهيئات الإدارية، يتضمن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام"¹⁵. كما عرفه George Vedel بأنه: "مجموع أصناف النشاطات

¹⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص.154.

¹⁵ « La police administrative est une forme d'intervention qu'exercent certaines autorités administrative et qui consiste a imposer, en vue d'assurer l'ordre public des limitations aux libertés des individus » voir,

المرجع نفسه ، ص.154 عن،

التي يكون موضوعها إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لإقرار النظام العام". عرفه Charles Debasch بأنه: "نوع من أنواع التدخل في الأنشطة الخاصة لوقاية النظام العام". أما Jean Rivero فقد عرفه بأنه: "مجموعة من القيود المفروضة على النشاط الفردي بغرض المحافظة على النظام في المجتمع". أما Marcel Valine فهو في نظره "قيد تقتضيه المصلحة العامة تفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين"، أما Pascu فقد عرفه بأنه: "سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة ويمتلك في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة"¹⁶.

يبدو أن القاسم المشترك بين كل هذه التعاريف، هو اعتبار الضبط مجموع التدابير والإجراءات التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع من كل ما يهدد استقراره، والتي تتضمن فرض قيود على حريات الأفراد.

أما الفقه المصري، فقد سار في الاتجاه نفسه، فنجد مثلاً:

سليمان محمد الطماوي عرفه بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".

أما عبد الغني بسيوني فقد عرفه كما يلي: "تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع، فالضبط في معناه العام هو تنظيم وقائي وهو بهذا المعنى يختلف عن النظام القانوني، الذي لا يتدخل إلا لمحاسبة الأفراد عما يقع منهم من جرائم أو مخالفات"¹⁷.

A .Delaubadaire, manuel de droit administratif, 11eme, éd., L.G.D.J , Paris , 1978.

¹⁶ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص 20-21.

¹⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر التعريف بالقانون الإداري- المركزية الإدارية- اللامركزية الإدارية- التركيز وعدم التركيز الإداري- أعمال السلطة الإدارية- الضبط الإداري- المرافق العامة- القرارات الإدارية- العقود الإدارية- أموال السلطة الإدارية- امتيازات السلطة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 378.

عرفه أحمد كمال أبو المجد كالتالي: " سلطة البوليس هي الوسائل القانونية السليمة والمقصود بها عادة مجموع السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية التي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيد الحقوق والحريات الخاصة"¹⁸.

عرفه طعيمة الجرف بأنه: " وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تتطلبها الحياة الاجتماعية"¹⁹.

عرفه ماجد راغب الحلو بأنه: " مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد، بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستها نشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع " ²⁰.

عرفه محمد عاطف البناء بأنه: " النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية يتضمن تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعكس ذلك يتميز الضبط الإداري بما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية بما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع "²¹.

أما محمود سعد الدين الشريف فقد عرفه بأنه: " وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف على وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون "²².

وعرفه عبد الرؤوف هاشم بسيوني بأنه: " مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة والتي تمثل قيوداً على حريات الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام وحمايته "²³.

¹⁸ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 21-22.

¹⁹ مازن ليليو راضي، القانون الإداري، طبيعة القانون الإداري- التنظيم الإداري - نشاط الإدارة العامة - الضبط الإداري- الوظيفة العامة- الأموال العامة- القرار الإداري- العقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص. 168.

²⁰ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 23.

²¹ المرجع نفسه.

²² المرجع نفسه.

أما في الفقه الجزائري، فقد عرفه عمار عوابدي بأنه: " كل الأعمال والإجراءات والقواعد التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته ولتقيد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده"²⁴.

يمكن أن نستخلص من خلال كل هذه التعاريف عناصر ووظيفة الضبط الإداري كالتالي:

- هي مجموعة من التدابير والإجراءات في شكل وسائل تدخل مختلفة ومتنوعة (قرارات تنظيمية، قرارات فردية، أوامر، قوة جبرية...).
- تتضمن فرض قيود على الحقوق والحريات والأنشطة الفردية.
- تفرضها السلطات الإدارية المختصة في الدولة (مركزية ومحلية).
- الهدف منها وقاية النظام العام في المجتمع من وقوع الاضطرابات.
- تتخذ هذه التدابير في حدود ما يسمح به القانون ومبدأ المشروعية .
- تتميز وظيفة الضبط الإداري بالصفة الانفرادية والتقديرية .

الفرع الثاني: طبيعة الضبط الإداري

اختلف الفقه حول طبيعة الضبط الإداري فيما إذا كان ذو طبيعة قانونية ومحايدة (أولا) أم أنه ذو طبيعة سياسية (ثانيا).

أولا: الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية ومحايدة

يعتبر الضبط الإداري وفقا لهذا الاتجاه وظيفة قانونية ضرورية ومحايدة، وهي من وظائف السلطة العامة، وذلك يتأتى من خضوعها في جميع إجراءاتها للتنظيم التشريعي ولسيادة القانون.

ويترتب على هذه الطبيعة تميز وظيفة الضبط بالخصائص التالية:

²³ المرجع نفسه، ص.24.

²⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط.4 د.م.ج، الجزائر، 2007، ص ص.07-10.

- **وظيفة الضبط هي ضرورة اجتماعية:** حيث لا يمكن أن يوجد مجتمع من دون ضبط، فتتظيم الحقوق والحريات يحتاج إلى هذه الوظيفة حتى لا يساء استعمالها، وفي الوقت نفسه لا يمكن أن يوجد إجراء من إجراءات الضبط إلا إذا كان ضروريا لتحقيق الحماية للنظام العام. ويعود هذا الاعتقاد لكل من الفقيه المصري سعد الدين الشريف والفقيه الفرنسي Ulman الذي اعتبر أن الضبط الإداري وظيفة ضرورية للمجتمع، فلا يوجد مجتمع من دون ضبط، وأنه على سلطات الضبط الإداري المكلفة بحماية النظام العام في الدولة أن تتخذ التدابير اللازمة والضرورية بهدف وقاية النظام العام وإلا انحرف الضبط عن وظيفته الأساسية، وعند ذلك يتحول من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية. ويترتب على ذلك نتيجتين هامتين تتمثلان فيما يلي:

1- ضرورة تفسير امتيازات الضبط الإداري المقررة تشريعا تفسيريا ضيقا احتراميا للحرية.

2- عدم المساس بالحريات والحقوق إلا بأقل التدابير شدة متى كان ذلك كافيا لتحقيق الهدف وهو المحافظة على النظام العام (عنصر الملائمة)²⁵.

- أنها وظيفة محايدة: بمعنى أنها لا تخضع للسياسة ولا ترتبط بفلسفة سياسية معينة، فالمفروض أن هيئات الضبط أثناء قيامها بوظيفة الضبط تضع في الأساس مسألة كيفية السماح للأفراد لممارسة الحريات دون الإخلال بالنظام العام، ومنه فهي تملك في مواجهتها سلطة تنظيمية لا تحريرية، وليس مسألة كيفية حفظ النظام العام²⁶. لكن الواقع في الكثير من الحالات يثبت العكس أي أن تقييد الحريات يرتبط بنظام الحكم.

3- خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون " مبدأ المشروعية".

يجب أن تخضع كل تدابير وإجراءات الضبط للقانون وتكون مرتبطة بمبدأ المشروعية، فتجد سندها وأساسها ومرجعها في الدستور أولا والتشريعات ثانيا.

²⁵ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 28، عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص. 455.

²⁶ المرجع نفسه، ص. 31.

4- اعتماد وظيفة الضبط على وسائل وامتيازات السلطة العامة: فكل الإجراءات والتدابير ومن ضمنها القرارات واللوائح التي تصدرها مختلف الهيئات الإدارية على اختلاف درجاتها، هي امتيازات ووسائل منحها إياها القانون من أجل المحافظة على النظام العام، وبالخصوص تلك المتمثلة في استخدام القوة المادية (التنفيذ الجبري لإكراه الأفراد على احترامها بغاية حماية النظام العام).

ثانياً: وظيفة الضبط الإداري ووظيفة سياسية

يعتبر هذا الاتجاه أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية، على اعتبار أنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فهو يمثل الوسيلة التي تستعين بها الدولة للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها²⁷. ويرجع الفضل للفقير الفرنسي Pascu في إبراز المظهر السياسي لوظيفة الضبط في الدولة البولسية بتعريفها كالتالي: " هي سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة تمتلك في سبيل ذلك الحق في إجبار الأفراد على احترامهم نظام الدولة ولو بالقوة"²⁸. بينما توصل الدكتور محمد عصفور إلى أن النظام العام في جوهره فكرة سياسية، فحتى ولو كان في ظاهره يهدف إلى المحافظة على الأمن في الشوارع، لكنه في حقيقته يهدف إلى تحقيق الأمن الذي تشعر به سلطات الحكم²⁹. وللتدليل على هذه الطبيعة السياسية يؤكد أن هناك قيماً ومبادئ تشترك فيها المجتمعات وتتعلق بالنظام العام، حيث يهدف الضبط إلى الوقاية من الإخلال بالنظام العام بعناصره، وهناك قيماً ومبادئ تتفاوت وتختلف فيها المجتمعات وتتعلق بحماية السلطة، أي حماية نظام الحكم، حيث تندرج السلطة الحاكمة بالدستور والقانون، والتي يضعونها خدمة لمصالحهم وإيديولوجياتهم للقيام بسلطة الضبط الإداري. ويشير الدكتور محمد عصفور أن استغلال الدولة لوظيفة الضبط أمر طبيعي ذلك أن مرد حماية النظام العام وأمنه العام لا تكون للأفراد فقط بل النظام بشكل عام، لأن مؤسساته وهيئاته تنمو والأمن الذي يتمتع به الأفراد هو ذاته الذي يتمتع النظام والكيان السياسي ليس بمعزل عن الأفراد وهذا ما يعكسه الأمن في الشارع الذي هو مرآة الأمن السياسي الذي يريده الحاكم³⁰. فليس هناك ما يمنع من

²⁷ عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص.455.

²⁸ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص.124-126.

²⁹ المرجع نفسه، ص ص 126-132.

³⁰ عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص. 456.

تسخير الضبط الإداري لحماية السلطة لا سيما إذا كانت ضمن إطار حماية النظام العام، لأن الحقوق والحريات الفردية لم تأت من فراغ بل نصت عليها دساتير دول العالم³¹.

ويرجح أغلب الفقه الاتجاه الأول على اعتبار أنه يمثل الطبيعة الصحيحة والسليمة للضبط، أما الاتجاه الثاني، والذي يمثل الواقع أو التطبيق العملي لغالبية الدول، فإنه يؤدي إلى التضيق على الحريات وخنقها بذريعة المحافظة على النظام العام، واعتماد هذا الاتجاه يؤدي إلى اعتبار وظيفة الضبط عمل من أعمال السيادة ومنه يقصى من الرقابة القضائية³².

المطلب الثاني: التمييز بين وظيفة الضبط الإداري وبعض الوظائف الشبيهة بها (الضبط

التشريعي، المرفق العمومي والضبط القضائي).

هناك بعض الأنظمة تشبه إلى حد بعيد وظيفة الضبط الإداري إلى حد الخلط بينها، لذلك سنقوم بالتمييز بين وظيفة الضبط الإداري وهذه الأنظمة المشابهة لها، والتي تعد وظائف للدولة وهي الضبط التشريعي، المرفق العمومي والضبط القضائي.

وعلى العموم يضع أغلب الفقه معيارين أساسيين للتمييز بين هذه الأنظمة الأولى إجرائي، وهو يتضمن الإجراءات والتدابير التي تستخدمها هذه الهيئات أثناء أداء الوظيفة. والثاني غائي يرتكز على تحديد الهدف من اتخاذ تلك الإجراءات والتدابير، ويمكن إضافة معايير أخرى كالمعيار العضوي والمتعلق بطبيعة الهيئة.

الفرع الأول: التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي

المقصود بالضبط التشريعي هو مجموع التشريعات الصادرة عن البرلمان يكون موضوعها تنظيم ممارسة الحقوق والحريات الفردية التي نص عليها الدستور والقيود الواردة عليها، بمعنى

³¹ عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص.37.

³² عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص.456.

أن الحقوق والحريات بعد أن يكرسها الدستور يحيل هذا الأخير للسلطة التشريعية حتى تنظمها وتحدد نطاق ممارستها³³. ومن الأمثلة عن التشريعات الصادرة عن البرلمان في مجال الضبط:

- القانون رقم 13-08 المؤرخ في 20-07-2008 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها³⁴.

- القانون رقم 10-03 المؤرخ في 19-07-2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة³⁵.

- القانون رقم 09-11 المؤرخ في 05-06-2011 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه³⁶.

- القانون رقم 04-11 المؤرخ في 17-02-2011 المحدد للقواعد المنظمة للترقية العقارية³⁷.

ثم يأتي دور السلطة التنفيذية للتدخل في إطار تلك التشريعات البرلمانية لحماية النظام العام بواسطة اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية مركزية ومحلية، حيث تعمل وتتدخل من أجل ذلك تطبيقا للتشريعات البرلمانية³⁸. لكن ذلك لا ينفي إمكانية تدخل سلطات الضبط الإداري بالاستقلال عن القوانين بواسطة لوائح الضبط المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار توزيع الاختصاصات بين البرلمان والسلطة التشريعية³⁹، بمعنى آخر يمكن للسلطة التنفيذية

³³ راجع نص المادة 122 من دستور 1996 التي حددت في فقراتها " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين. 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب. 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان. 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية. 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية...."

³⁴ ج. ر عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.

³⁵ ج. ر عدد 43 بتاريخ 20-07-2003.

³⁶ ج. ر عدد 20 بتاريخ 30-03-2011.

³⁷ ج. ر عدد 14 بتاريخ 06-03-2011.

³⁸ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 38-39.

³⁹ تكرس اللوائح المستقلة سواء في النظام الفرنسي بموجب المادة 37 من الدستور أو الجزائري بموجب نص المادة 125 في فقرتها الأولى من الدستور.

إصدار مراسيم تنفيذية تتضمن قيودا على الأفراد قد تكون تنفيذا لقوانين أو تتضمن قيودا جديدة بشرط ألا تخالف قوانين موجودة⁴⁰.

يجب أن نشير إلى أنه لا يقتصر الضبط التشريعي على تنظيم وضبط الحقوق والحريات بل يتعداها إلى تنظيم المرافق العمومية والمشاريع العامة، وهو عندما ينظم نشاطا للأفراد فيخضعه لقيود معينة، فإنه لا يتقيد بأهداف النظام العام من سكينة وصحة وأمن، وإنما يمكن أن تفرض قيودا أخرى تحقق أهداف أخرى⁴¹.

الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام

أثير الجدل الفقهي في فرنسا حول العلاقة بين الضبط الإداري والمرفق العام، وكانت نتيجته الإجماع على أن الوظيفتين تختلفان من حيث طبيعة النشاط خصوصا بعد سنة 1950⁴²، حيث يقوم المرفق العام بتقديم خدمات وحاجيات، ويقوم الضبط الإداري بضبط النشاط الخاص للأفراد وتنظيم الحقوق والحريات بهدف المحافظة على النظام العام.

لكن ظهر في الوقت الحالي اتجاه جديد يقضي بوجود نوع من التداخل أو التقارب بين الوظيفتين، وذلك بالانطلاق من المعيار العضوي، حيث يعتبر الضبط الإداري مرفقا عاما على اعتبار أنه مجموعة من الموظفين يضعون قواعد وقرارات وأعوان ينفذون، ومن بينهم أعوان الشرطة والدرك، فهذا التنظيم يكون مرفقا عاما بالمعنى العضوي الذي تمارس بداخله السلطة

⁴⁰ فقد حكم مجلس لدولة الفرنسي بأن الإدارة ملزمة بالتدخل إذا توفرت دواعي الضبط الإداري، حتى ولو لم ينص القانون على تصرف بذاته لمواجهة تلك الحالة. أنظر: هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة، عمان، 2006، ص. 229.

⁴¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 39-40.

⁴² قبل هذا التاريخ هيمنت مدرسة السلطة العامة و من بعدها مدرسة المرفق العام على اعتبار أن النشاط الإداري في مجمله يتمحور إما حول السلطة العامة أي مجموع امتيازات السلطة العامة أو المرافق العمومية.

التنظيمية من طرف رئيس المصلحة. ولكنه مرفقا عاما ذو طبيعة خاصة ترتبط بمجموعة من الاعتبارات من أهمها⁴³:

- الهدف من وظيفة الضبط الإداري لا يتعلق بتقديم حاجيات وخدمات.
- طريقة الإنشاء، التي تختلف عن طريقة إنشاء المرافق العامة، حيث يوجد مرفق الضبط الإداري بوجود الدولة.
- مستعملي مرفق الضبط الإداري، إذ ليس لهذا الأخير مستعملين محددين على خلاف المرافق الأخرى، كما يصفهم أحد الفقهاء بالمستفيدين غير المباشرين، فكل الأفراد لهم الحق في الاستفادة من المرفق.
- تبقى مظاهر التداخل بين الوظيفتين من حيث احتياج المرافق العامة لوظيفة الضبط الإداري في حالة وجود إخلال بالنظام العام لكفالة سير المرافق العامة، مثلا فرض التلقيح الإجباري لتلاميذ المدرسة.
- يبقى المميز الرئيسي في إطار المعيار العضوي بين الضبط الإداري والمرفق العام، حيث يمكن إسناد هذا الأخير لشركات خاصة أو أفراد، بينما مهمة الضبط الإداري لا يمكن إسنادها لخطورتها وخطورة إجراءاتها لهؤلاء، حيث تبقى حكرا على الهيئات العامة.

الفرع الثالث: التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

بالنظر لأهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، أولى الفقه والقضاء أهمية بالغة للتمييز بينهما بالاستناد إلى مجموعة من المعايير للتمييز، وذلك بسبب التقارب الشديد الموجود بينهما يصل إلى حد التداخل في الكثير من الحالات، وذلك ما صعب عملية التمييز للعديد من الاعتبارات من أهمها:

1/ يتعلق الاعتبار الأول بالهدف من الوظيفتين، إذ تتحدان أو تشتركان في هدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة، مع اختلاف الأسلوب والوسائل، لذلك يقال أن الهدف من الضبط الإداري وقائي بينما الهدف من الضبط القضائي قمعي وعلاجي وردعي.

2/ يتعلق الاعتبار الثاني بالتكامل بين الوظيفتين، إذ يتدخل أعوان الضبطية القضائية لتتبع الجريمة بعد وقوعها، للوصول إلى توقيع العقاب بعد عجز سلطات الضبط الإداري عن توقيف مسار الجريمة قبل وقوعها بواسطة ملاحظة ومراقبة الأفراد في إطار ممارستهم لحياتهم ونشاطاتهم الخاصة. ويبقى بالرغم من ذلك مجال تدخل الضبط الإداري لمنع تفاقم الاضطرابات والفوضى.

3/ يتعلق الاعتبار الثالث بجمع بعض أعوان الضبط بين الوظيفتين: والمثال البارز هنا يتعلق أولاً برجال الشرطة والدرك في إطار تنظيم المرور أو تطبيق قرارات وأوامر سلطات الضبط الإداري، وذلك يندرج ضمن وظيفة الضبط الإداري. بينما يقومون بمراقبة أماكن معينة أو أشخاص معينين للاشتباه بهم أو ملاحقة مجرمين، وذلك يندرج في إطار الضبط القضائي. ويتعلق ثانياً برئيس البلدية الذي تمنحه نصوص قانون البلدية صفتين للتدخل: صفته كسلطة ضبط إداري بموجب المواد 88-89-94 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011⁴⁴، وصفة ضابط الشرطة القضائية بناء على نص المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية والمادة 92 من قانون البلدية. والوالي الذي يتمتع بوظيفة الضبط الإداري بناء على نص المادتين 112 و114 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012⁴⁵ وسلطة تعقب المجرمين وإصدار الأوامر بالقبض عليهم بناء على نص المادتين 116 و118 من قانون الولاية المذكور أعلاه، وكذلك المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية التي منحتة صلاحيات في مجال الضبطية القضائية.

أولاً: معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

⁴⁴ ج.ر. عدد 37 بتاريخ 03-07-2011.

⁴⁵ ج.ر. عدد 12 بتاريخ 29-02-2012.

بالرغم من هذا التداخل بين الضبط الإداري والضبط القضائي، فقد اجتهد كل من الفقه والقضاء الإداري لإيجاد معايير للتمييز تتمثل فيما يلي:

• **المعايير الفقهية:** تبنى الفقه مجموعة من المعايير من أبرزها:

المعيار العضوي:

يمكن التمييز على أساس هذا المعيار بينوظيفيتين من حيث كون السلطة التنفيذية هي التي تتولى وظيفة الضبط الإداري، ومنه فإن العمل الصادر عنها يعد عملا إداريا. أما وظيفة الضبط القضائي فتقوم بها السلطة القضائية ممثلة في القضاة وأعضاء النيابة العامة ومأموري الضبط القضائي ويكون العمل الصادر عنها عملا قضائيا⁴⁶.

بالرغم من بساطة وسهولة هذا المعيار، إلا أنه لا يستطيع احتواء حالة الأزواج الوظيفي التي يتميز بها بعض الموظفين العموميين كرئيس البلدية، والوالي وأعوان الشرطة القضائية حيث يمارس هؤلاء بعض مهام الشرطة القضائية بالنسبة لرئيس البلدية والوالي وبعض مهام الضبط الإداري بالنسبة لأعوان الشرطة القضائية والدرك. بالإضافة إلى ارتكاز هذا المعيار على ظاهر الأمور دون مضمونها وجوهرها.

معيار الهدف (المعيار الغائي)

يقوم هذا المعيار على الغاية من العمل، فالغاية من الضبط الإداري هي وقاية النظام العام من حدوث الجرائم والمخالفات بمنعها من الحدوث، ومنه حدوث الفوضى والاضطراب الذي يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام. أما الضبط القضائي فغاياته قمع الجرائم بالكشف عنها والتحقيق فيها وجمع الأدلة وتمكين العدالة الجنائية من المجرم لتحاكمه⁴⁷.

⁴⁶ محمد عبيد الحسناوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار

الكتب المصرية، القاهرة، 2005، ص ص.64-67؛ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.43.

⁴⁷ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.44،

يرتكز معيار الغاية على الهدف من الإجراء من دون الاهتمام بالهيئة التي اتخذته، فتكون وظيفة الضبط من طبيعة قضائية إذا كان الهدف منها العقاب على جرم محدد، وعلى العكس من ذلك تكون من طبيعة إدارية إذا كان الهدف منه الوقاية من الاضطرابات التي تهدد النظام العام⁴⁸.

تتمثل نتائج المعيار الغائي فيما يلي:

- حتى ولو كانت الجريمة غير موجودة، فالإجراء المتخذ هو إجراء ضبط قضائي.
- حتى ولو كانت الجريمة مفترضة، أو اعتقد بأن الفرد الملاحق قد ارتكب جريمة يبقى الإجراء للضبط قضائي⁴⁹.
- قد ينتج عن تطبيق المعيار الغائي التحول في طبيعة الإجراء من ضبط إداري إلى ضبط قضائي.
- يسمح تطبيق هذا المعيار للقاضي إعادة تكييف الإجراء، إذا اكتشف أن تكييف الإجراء الأول خاطئ.
- ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات على تطبيق المعيار الغائي تتمثل فيما يلي⁵⁰ :
- الخاصية الوقائية جزئياً لبعض تدابير الضبط القضائي، مثل إجراء الحبس الاحتياطي.
- الخاصية العقابية لبعض تدابير الضبط الإداري، مثل العقوبات الإدارية كسحب الرخص وغلق المحل، طرد أجنبي...
- إمكانية حدوث الخلط بين التدبيرين أو الإجراءين في حالة المراقبة والتفتيش.

المعيار الموضوعي:

يرتكز هذا المعيار على موضوع الإجراء، فإذا كان يدخل في نطاق المراقبة والإشراف من أجل المحافظة على النظام العام فهو إجراء ضبط إداري، أما إذا كان مضمونه الاستدلال

⁴⁸ Ibid., pp. 74-78.

⁴⁹ محمد عبيد الحسناوي القحطاني، المرجع السابق، ص ص. 69-70.

⁵⁰ La police administrative, cours de droit net, www.cours-de-droit.net/cours-d-droit-administratif/la-police-administrative, a3410980.html (30/09/2015).

والبحت عن الجرائم ومعاينة مرتكبيها فهو إجراء ضبط قضائي بغض النظر عن الهيئة التي صدر منها. والمثال على ذلك عون الشرطة مثلا عندما يتدخل في إطار وظيفة الضبط الإداري لتنظيم المرور، ثم تحدث مخالفة اجتياز حاجز المراقبة، فيتدخل بصفته ضابط شرطة قضائية لكون الإجراء تم بعد وقوع الفعل بهدف العقاب عليه⁵¹.

وهناك اتجاه يأخذ بمعيار مزدوج يتضمن المعيار الشكلي والموضوعي⁵².

• **المعايير القضائية:** اتبع القضاء الإداري الفرنسي العديد من المعايير من بينها المعيار الغائي في العديد من القرارات التي أصدرها، من أهمها: القرار الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 13-12-1913 في قضية Dame Diormet وقرارات صادرة عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 11-07-1947 وبتاريخ 11-05-1951، ولكنه قبل ذلك كان مترددا بين المعيار العضوي والغائي⁵³.

أما مجلس الدولة المصري فقد تبنى المعيار الموضوعي في قرار له بتاريخ 1-06-1953 لمحكمة القضاء الإداري، كما أخذت هذه المحكمة في أحكام أخرى سابقة بالمعيار العضوي في حكم لها بتاريخ 29-03-1949، ثم تبنت لاحقا المعيار الغائي والمعيار المختلط في حكم لها بتاريخ 13-12-1954⁵⁴.

إذن من الواضح أن كلا من القضاء الفرنسي والمصري لم يتبن معيارا واحدا من دون المعايير الأخرى بل كان مترددا بين هذا وذاك، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى تشعب وتركيب مجالات تدخل هيئات الضبط الإداري واختلاف الحالات التي يتم الاعتماد فيها على أكثر من معيار، أو في كل مرة على معيار من المعايير السابقة، وأن كل معيار من المعايير السابقة قابلة للتطبيق في كل مرة.

⁵¹ هاني علي الطهرابي، المرجع السابق، ص. 235؛ محمد عبيد الحسناوي القحطاني، المرجع السابق، ص ص. 67-68.

⁵² عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 45-46.

⁵³ Ch.-E. Minet, Op.Cit., pp. 71-74.

⁵⁴ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 47-51.

أما المجلس الدستوري الفرنسي فقد أكد على صحة المعيار الغائي في قرار له رقم 109/79 بتاريخ 09-01-1980، بخصوص فحصه لمدى دستورية القانون المتعلق بالوقاية من الهجرة غير الشرعية، مؤكداً أن إجراء طرد الأجانب هو إجراء ضبط إداري، لأن أهدافه متميزة عن أهداف العقاب الجنائي. وكذلك في قرار له رقم 467/2003 المؤرخ في 13-03-2003 المتعلق بفحص القانون المتعلق بالأمن الداخلي، حيث اعتبر أن إجراء مراقبة السيارات وحقائب المسافرين في المطارات مشروعاً وهو من إجراءات الضبط الإداري، لأن الهدف منه وقائي وليس ردعي.⁵⁵

ثانياً: أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

تبدو أهمية التمييز بين الوظيفتين فيما يلي:

1/ أعمال الضبط الإداري تخضع لإشراف ورقابة السلطة التنفيذية، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف السلطة القضائية (من نيابة عامة وقضاة).

2/ اختلاف الهيئتين القائمتين على الوظيفتين ينتج عنه اختلاف الجهة المختصة بالمنازعات، إذ يختص القضاء الإداري بمنازعات الضبط الإداري، بينما تختص المحاكم العادية بمنازعات الضبط القضائي.

3/ نشاط الضبط الإداري يقبل الطعن بالإلغاء ويخضع لإجراءات وقف التنفيذ، وعلى العكس من ذلك لا يقبل نشاط الضبط القضائي الطعن بالإلغاء وإنما لطعون أخرى كالمعارضة، الاستئناف والنقض، كما لا يخضع لإجراءات وقف التنفيذ.

4/ اختلاف قواعد المسؤولية التي يخضع لها كلا من النشاطين، فالقاعدة المقررة أن أعمال الضبط الإداري يمكن أن يثير مسؤولية الإدارة إذا ما توفرت أركان المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية⁵⁶. أما بالنسبة لأعمال الضبط القضائي، فإثارة مسؤولية الدولة عن الأخطاء

⁵⁵ Ch.-E. Minet, Op.Cit., pp. 84-86.

⁵⁶ ويمكن أن تثار مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس المخاطر، في حالة عدم ثبوت وقوع خطأ من الإدارة.

الواقعة من سلطة الضبط القضائي تحكمها قاعدة انتفاء المسؤولية إلا إذا قرر المشرع عكس ذلك صراحة⁵⁷.

المطلب الثالث: أنواع الضبط الإداري

إذا كان المقصود بالضبط الإداري مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام بصفة وقائية، فيترتب عليها فرض قيود على الحقوق والحريات، فإن هذه القيود يختلف مجال تطبيقها، فمنها ما يطبق بشكل عام ومنها ما يطبق بشكل خاص. لذلك قسم الفقه الضبط الإداري إلى نوعين: ضبط إداري عام وضبط إداري خاص.

لذلك سنتطرق في هذا المطلب لتعريف كل نوع من الضبط الإداري (العام والخاص) (الفرع الأول) و التمييز بين هذين النوعين من الضبط الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف نوعي الضبط الإداري (العام والخاص).

أولاً: تعريف الضبط الإداري العام

كما سبق تعريفه من قبل، الضبط الإداري هو مجموع القرارات والتدابير والإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في جميع المجالات وأوجه النشاط الفردي بهدف المحافظة على النظام العام ووقايته بعناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية لمنع حدوث الاضطرابات والفوضى.

⁵⁷ كرس المؤسس الدستوري هذا المبدأ ضمن المادة 49 من الدستور بنصها الأتي " يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة ويحدد القانون شروط التعويض وكيفياته" والتي تقابلها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06-03-2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 14 بتاريخ 07-03-2016، المادة 61 بالمضمون نفسه.

يصنف هذا النوع من الضبط الإداري حسب مجال تطبيقه أو إعماله إلى ضبط إداري عام وطني يشمل مجاله جميع الإقليم بغض النظر عن التخصص وضبط إداري عام محلي يشمل تطبيقه في جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية.

ثانياً: تعريف الضبط الإداري الخاص

المقصود بالضبط الإداري الخاص صيانة النظام العام في إطار ضيق، بتقييد نشاطات الأفراد وحررياتهم في مجال وقطاع أو نشاط محدد. فنكون في مواجهة ضبط إداري خاص من حيث:

- الهيئة التي تمارس وظيفة الضبط الإداري: حيث يكون ضبطاً إدارياً خاصاً إذا مورس من طرف هيئة مختلفة مبدئياً عن الهيئة المختصة بالمحافظة على النظام العام (هيئة ضبط إداري عام)، كأن تتحول سلطة الضبط الإداري من رئيس البلدية إلى الوالي. **مثال:** تعود سلطة ضبط الصيد للوالي بدلاً من رئيس البلدية بموجب نص القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالصيد⁵⁸. أو من الوزير الأول إلى الوزير المكلف بالقطاع. **مثال:** ضبط السينما يعود لوزير الثقافة في مجال منح التأشيرات والرخص لاستيراد وإنتاج وعرض الأفلام وليس للوزير الأول⁵⁹. لكن المبدأ العام أن سلطات الضبط الإداري العام هي نفسها التي يمنحها المشرع سلطات الضبط الإداري الخاص⁶⁰.

- التدابير المتخذة: قد يكون ضبطاً إدارياً خاصاً عندما يمارس بتدابير وإجراءات مختلفة عن تلك التي يمارس بموجبها الضبط الإداري العام. **مثلاً** في مجال ضبط السينما لا يمكن لوزير الثقافة أخذ قرار منح الرخصة إلا بعد استشارة لجنة تصنيف الأعمال السينماتوغرافية. كما لا يمكن منح التراخيص في مجال إنشاء المؤسسات المصنفة من طرف الوزير أو الوالي

⁵⁸ ج.ر عدد 51 بتاريخ 15-08-2004.

⁵⁹ بموجب القانون رقم 11-03 المؤرخ في 17-02-2011 يتعلق بالسينما، ج.ر عدد 13 بتاريخ 28-02-2011.

⁶⁰ Ch.-E. Minet, Op.Cit., pp. 107-108.

حسب الحالة، إلا بعد القيام بدراسة أو موجز التأثير على البيئة ودراسة خطر وتحقيق عمومي⁶¹.

- الهدف المحدد: يكون الهدف من الضبط الإداري الخاص مختلفا كلياً أو جزئياً عن هدف الضبط الإداري العام وهو المحافظة على النظام العام. **مثال:** هدف وظيفة الضبط الإداري في مجال الصيد هو حماية بعض أصناف الحيوانات في طريقها للانقراض. يهدف الضبط الإداري في مجال الآثار إلى حماية التراث الأثري من الاعتداء عليه. تهدف شرطة الإشهار باللوحات الاشهارية أو الإعلانية إلى المحافظة على البيئة. تهدف شرطة السينما إلى حماية الطفولة والشباب واحترام شرف الإنسان⁶².

- الموضوع: يكون ضبطاً إدارياً خاصاً إذا تعلق بتنظيم نشاط معين بتشريعات خاصة بالنظر لخطورة وأهمية النشاط، حيث تمنح سلطة الضبط الإداري الخاص سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، وهي تتعلق مثلاً بالنشاطات الخطيرة الضارة بالصحة، المقلقة للراحة، قوانين تنظيم المرور، إقامة المباني⁶³.

- الأشخاص: يكون ضبطاً إدارياً خاصاً إذا كان يخص طائفة معينة كالأطباء، الصيادلة، الأجانب⁶⁴، البدو والرحل.

الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري العام والخاص

⁶¹ بموجب نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، ج.ر عدد 37 بتاريخ 04-06-2006، الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 03-11-1998 المتضمن التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر عدد 82.

⁶² P. Tibune, droit administratif francais-cinquieme partie, www. Revuegeneraledu droit.eu/blog/2013/08/11droit-administratif-francais-cinquiemme-partie-chapitre-1, (28-09-2015).

⁶³ القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وانتهاءها، ج.ر عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.

⁶⁴ المرسوم الرئاسي رقم 03-251 المؤرخ في 19-07-2003 المتضمن تطبيق الأمر رقم 66-211 المؤرخ في 21-07-1966 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر، ج.ر عدد 43 بتاريخ 20-07-2003. القانون رقم 08-11 المؤرخ في 25-06-2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب للجزائر وإقامتهم بها وتقلهم فيها.

تبنى الفقه عدة معايير للتمييز بين الضبط الإداري العام والخاص من أهمها المعيار الإقليمي أو المكاني، ولكنه غير كاف للتمييز، إلى جانب المعيار العضوي الذي يعد قاصرا لأن الهيئة نفسها قد تتمتع بصلاحيات ضبط إداري عام وخاص مثلما تم ذكره أعلاه. ومنه تم الاستناد على معيار الهدف أو الغاية. فيكون الهدف من الضبط الإداري العام دائما المحافظة على النظام العام، بينما يكون الهدف من الضبط الإداري الخاص ذا مضمون أكثر تحديدا وخصوصية⁶⁵، لكن بالرغم من ذلك ترد استثناءات على هذا المعيار تتعلق بعناصر التداخل بين النوعين من الضبط:

- فالضبط الإداري العام يهدف دائما وكلية لحماية النظام العام بعناصره التقليدية أو الحديثة، أما الضبط الإداري الخاص فلا يهدف لحماية النظام العام فقط، وإنما قد تكون هناك أهدافا أخرى.
- قد يكون الهدف من الضبط الإداري الخاص حماية النظام العام في قسم منه مثل الضبط المتعلق بالمسافرين، الأجانب. كما قد تكون له أهداف أخرى غير النظام العام مثل الضبط المتعلق بالأماكن العمومية: حيث يتمثل الهدف الخاص في المحافظة على هذه الأماكن وحمايتها، أما الهدف العام فيتمثل في حماية أمن المواطنين بتنظيم المرور فيها⁶⁶. يتمثل الهدف الخاص في مجال الصيد البحري أو البري في حماية الثروة الحيوانية التي هي في طريقا الانقراض بينما يتمثل الهدف العام في حماية الصيادين والسياح المتجولين..
- مبدئيا يجب أن تحترم السلطات الإدارية المحلية السلطات العليا في قراراتها الضبطية، لكن استثناءا يمكن تخصيص الإجراءات المتخذة من طرف السلطات المحلية بشرط أن تكون أكثر شدة ومنتاسبة مع الخصوصيات والظروف المحلية.

⁶⁵ فقد توسعت مجالات الضبط الإداري الخاص بتوسع وتشعب تدخلات الدولة، حيث ظهرت مجالات ضبط الهجرة، الثقافة، المؤسسات الخطيرة، الصيد، النقل، سباق الخيول، الطيور، المسافرين، الآثار، الهجرة، السينما، البدو والرحل.....

⁶⁶ أنظر المادة 59 من القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20-07-2008 المتضمن تنظيم الأماكن العمومية، ج.ر عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.

- يمكن أن تحل السلطات العليا محل السلطات الدنيا في ممارسة الضبط الإداري، مثلا حول الوالي محل رئيس البلدية.

- ممارسة سلطة الضبط الإداري الخاص لا تقصي ممارسة سلطة الضبط الإداري العام، فنجد مثلا في مجال الضبط الإداري الخاص في مجال السينما: يملك وزير الثقافة سلطة منح التأشيرات أو الرخص لعرض الأفلام، ولكن يمكن لرئيس البلدية إصدار قرار بمنع عرض فيلم حصل على رخصة العرض من الوزير تحت مبرر خصوصيات محلية تهدد النظام العام في البلدية، كما حصل في قضية لوتيسيا⁶⁷.

- عندما تملك الهيئة السلطتين معا للضبط الإداري العام والخاص، فلا يجب أن تتحرف إلى استعمال إجراءات ضبطية في غير محلها، حيث تستعمل مثلا سلطات الضبط الإداري العام لأنها أبسط من حيث الإجراءات من سلطات الضبط الإداري الخاص، في مجال سلطة ضبط إداري خاص، **مثال:** يملك رئيس البلدية سلطة ضبط إداري عام بموجب نصوص البلدية في مجال التعمير ويملك سلطة الضبط الإداري الخاص بموجب القانون رقم 04-11 المؤرخ في 17-02-2011 المحدد للقواعد المنظمة للترقية العقارية المعدل والمتمم⁶⁸ أو بموجب القانون رقم 20-01 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁶⁹.

المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري

أجمع الفقه والقضاء الإداريين على أن هدف وظيفة الضبط الإداري يتمحور حول النظام العام، هذا الأخير هو فكرة مرنة متطورة بتطور الزمان والمكان، بالإضافة إلى أنها فكرة

⁶⁷ وتتلخص وقائع القضية في أن عمدة بلدية نيس منع عرض بعض الأفلام في إقليم البلدية بدعوى أنها تتجافى واللياقة والآداب العامة، على الرغم من أن هذه الأفلام قد حصلت على رخصة من الجهات الوزارية المختصة بالرقابة على الأفلام. طعنّت الشركة المنتجة لبعض هذه الأفلام في قرار العمدة أمام محكمة نيس الإدارية، ثم استأنفت الحكم أمام مجلس الدولة، مثيرة مشكلة سلطات العمدة المحلية في مواجهة سلطة الموافقة الوزارية. ولقد أثبتت 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 العمدة لعرض الفيلم. وأجاب مجلس الدولة بأن استعمال سلطة عليا لصلاحياتها الضبطية لا يقف عقبة أمام استعمال السلطة المحلية سلطتها عندما تبرر الظروف المحلية إصدار إجراء أكثر شدة. أنظر محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص. 103-105،

E. Guerrin, les autorités de police administrative, www.wikiterritorial.cufpt.fr, (20-10-2015)

⁶⁸ مرجع سابق.

⁶⁹ ج.ر. عدد 77 بتاريخ 15-12-2001.

واسعة وشاملة لكل فروع النظام القانوني في الدولة، ولكنها مختلفة من فرع على آخر من حيث مضمونها، إطارها، أسبابها وإجراءاتها. وهناك أيضا إجماع فقهي وقضائي حول عناصر ثلاثة لهذه الفكرة توصف بالثلاثية التقليدية هي الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة⁷⁰.

وهناك اتجاهات حديثة في الفقه والقضاء والتشريع توسع من أبعاد الضبط الإداري وأهدافه لتشمل النظام العام الخلقي (الآداب العامة)، النظام العام المتعلق بجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي.

سنقسم هذا المبحث لمطلبين اثنين، نتناول في مطلب أول الأهداف التقليدية للضبط الإداري وفي مطلب ثان نتناول الأهداف الحديثة للضبط الإداري.

المطلب الأول: الأهداف التقليدية للضبط الإداري

تدور الأهداف التقليدية حول فكرة النظام العام، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين يتضمن الأول مفهوم النظام العام أما الثاني فيتضمن عناصر النظام العام.

الفرع الأول: مفهوم النظام العام

كغيرها من الأفكار تعرضت فكرة النظام العام للاهتمامات الفقهية والقضائية بشأن تعريفها وتحديد خصائصها.

أولاً: تعريف النظام العام

1/ موقف الفقه من تعريف النظام العام

عرفه جانب من الفقه بأنه مجموع الشروط اللازمة لاستتباب الأمن والآداب العامة، التي لا غنى عنها لقيام علاقات سلمية بين المواطنين بما يتناسب و علاقاتهم الاقتصادية.

⁷⁰ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.73.

الملاحظ على هذا التعريف أنه واسع جدا يركز على تحديد المتطلبات التي تعد أساسية لحماية الحياة في المجتمع. وقد اختلف الفقه في تعريف النظام العام من زاويتين، من زاوية أولى، هناك من عرفه تعريفا سلبيا، حيث عرفه الفقيه الفرنسي M.Hauriou بأنه "حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى" وذلك معناه أن الهدف من الضبط سلبى لا يسمح بوقوع اضطرابات، ولا يتدخل إلا إذا حدث التهديد بالنظام العام⁷¹. ولكن تطور هذا التعريف بعد ذلك إلى البعد الإيجابي بارتكازه على تحديد واجبات الدولة لتحقيق الاستقرار نتيجة توسع وتشعب تدخلات هذه الأخيرة، وتطور الاجتهاد القضائي وما تبعه من اتساع لفكرة النظام العام⁷². وقد أكد الدكتور محمد عصفور على أنه لا يمكن أن يعرف النظام العام التقليدي تعريفا سلبيا وهو اختفاء الإخلال، وإنما يجب أن ينطوي على معنى استثنائي يتجاوز النتيجة المباشرة، ولذلك لم يعد الهدوء العام مثلا يعني اختفاء الضجة والاضطرابات الخارجية وإنما يعني راحة السكان، بمعنى اختفاء الجانب السلبى لتحل محله سياسة عامة لتنظيم وتحقيق الانسجام في المجتمع.

أما من زاوية ثانية، فقد ذهب العديد من الفقهاء إلى تحديد مضمون فكرة النظام العام، ولكنهم اختلفوا في شموله للجانب المادي فقط أم المعنوي أيضا. فمن الفقهاء الذين اکتفوا في تعريفهم لفكرة النظام العام بالجانب المادي على غرار الفقيه الفرنسي M.Hauriou، الذي اعتبر أن مفهوم النظام العام يشمل العناصر التقليدية الثلاث. أما في المقابل فمن الفقهاء من ذهب في تعريفه للنظام العام على اعتبار شموله الجانب المادي والأدبي معا، ومنهم الفقيه الفرنسي M.Valine الذي اعتبر أن النظام العام فكرة غامضة وواسعة لا تقتصر على النظام العام المادي فحسب بل يشمل أيضا النظام الأدبي، وكذلك الفقيه الفرنسي G.Burdeau، حيث شملت فكرة النظام العام عنده الجانب المادي والأدبي والاقتصادي وتمتد لتغطي كافة صور النشاط

⁷¹ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص.64.

⁷² سكيمة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1990، ص.31.

الاجتماعي. وقد أيد هذا الاتجاه الدكتور محمد عصفور⁷³. وكان هذا الاتجاه الثاني محل إجماع لاحق من الفقهاء.

2/ موقف القضاء الإداري الفرنسي من تعريف النظام العام

تميز موقف القضاء الإداري الفرنسي من تعريف النظام العام بالاختلاف بين مرحلتين:

- مرحلة ما قبل سنة 1959: حيث كان يخرج المسائل المتعلقة بالآداب العامة والأخلاق من نطاق النظام العام، ومن أهداف الضبط الإداري، ومنه كانت إجراءات وتدابير الضبط الإداري المتعلقة بهذا الجانب والتي تمس حقوق وحرريات الأفراد تتعرض للإلغاء.
- مرحلة ما بعد سنة 1959: بداية من حكم 8 ديسمبر 1959 في قضية Luthesia، أصبح مجلس الدولة الفرنسي يعتبر الآداب والأخلاق العامة كهدف من أهداف النظام العام والضبط الإداري. وتتلخص وقائع القضية في أن رئيس بلدية Nice أصدر قرارا ضابطا يقضي بمنع عرض ثلاثة أفلام حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة المراقبة على الأفلام السينمائية المنظم بموجب قانون 1945. وقد صدر قرار رئيس البلدية تحت تأثير قوى ضغط مجتمعية وبالخصوص جمعية أولياء التلاميذ، الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق أولادهم، حينئذ رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدولة مطالبة بإلغاء قرار رئيس البلدية والتعويض عن الأضرار والخسائر. أصدر هذا الأخير قرارا برفض إلغاء قرار رئيس البلدية لأنه من صميم سلطاته الضبطية أن يقوم بالمحافظة على الآداب العامة والأخلاق، إذا كانت تهدد النظام العام وتعرضه للخطر، وذلك من خلال قيامه بحضر عرض أفلام سينمائية سبق إجازتها من هيئة الرقابة على الأفلام، إذا كان ذلك من شأنه المساس بالنظام العام بسبب طابعها الأخلاقي.

⁷³ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.73.

وصدرت بعد هذا القرار العديد من القرارات في السياق نفسه ، وأصبح بذلك مجلس الدولة يأخذ بالبعد الأخلاقي في بناء فكرة النظام العام وكهدف مشروع للضبط الإداري⁷⁴.

وقد تبنى القضاء الإداري المصري الاتجاه نفسه في القضية رقم 103 لجلسة 07 فيفري 1978 المتعلقة بقرار وزير الثقافة المتضمن حذف بعض مشاهد فيلم العش الهادئ، حيث قضى مجلس الدولة بحق هذا الوزير، باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للرقابة على المصنفات الفنية، بحذف بعض مشاهد هذا الفيلم لما يمثله من معارضة لقيم ومبادئ المجتمع. وقضى أيضا أنه يعد مساسا بالنظام العام تأليف الكتب أو إلقاء المحاضرات التي تحت على الإلحاد والإباحية في المجتمع الذي يتمسك بالأديان السماوية⁷⁵.

كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن تدخل الإدارة لحماية المظهر والرواء في حكم بتاريخ 23-10-1936 في قضية الاتحاد الباريسي لنقابات المطابع، مشروع في إطار الضبط الإداري، وتتلخص وقائع القضية في أن الإدارة أصدرت لائحة تمنع توزيع الإعلانات على المارة في الطرقات خوفا من إقائها في الطرقات العامة عقب قراءتها، مما يؤدي إلى تشويه جمال الشوارع، ولما طعن اتحاد النقابات طالبا إلغاء اللائحة، رفض مجلس الدولة طلبه وحكم بشرعية هذه الأخيرة⁷⁶.

ثانيا: خصائص النظام العام

يتميز النظام العام بمجموعة من الخصائص تتمثل في الآتي⁷⁷:

- **يكون النظام العام عاما:** بمعنى يشمل ويطبق على جميع المواطنين في الدولة في أمنهم وصحتهم وسكينتهم، فعلى اعتبار أن تدابير الضبط الإداري تتضمن تقييد الحقوق والحريات ، فإنها لن تكون مبررة ومشروعة إلا إذا كان النظام العام المههد عاما يهدد أمن الجماعة، صحتها

⁷⁴ فيصل نسيغة ورياض دنش، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة الوطنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، ص ص.168-169.

⁷⁵ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.77.

⁷⁶ المرجع نفسه.

⁷⁷ المرجع نفسه، ص ص.83-88.

وسكينتها. والمقصود بالعمومية هنا أن الإخلال يجب أن يمس المجموعة ككل، ولذلك فالأفعال التي تتعلق بالملكية الخاصة تخرج عن مجال الضبط الإداري ما لم يكن لها مظهرا خارجيا يهدد النظام العام، كالأصوات المنبعثة من مذياع أو مكبرات صوت، بمعنى آخر ليس لسلطات الضبط علاقة بالأفعال الداخلية ما لم يكن لها مظاهر خارجية مؤذية **مثال**: تستطيع سلطات الضبط الإداري أن تأمر بهدم منزل حفاظا على صحة المارة، وليس لها أن تأمر بهدم جدار داخل منزل. ولو أن مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 18-02-1955 كان قد أقر لسلطة الضبط الإداري التدخل لمواجهة تهديد داخلي متى كان يهدد السلامة الداخلية للمبنى⁷⁸.

- **يكون النظام العام ماديا أو معنويا**: المقصود بالنظام العام المادي هو المظهر الخارجي الملموس أو المجسد، أي كل الأسباب المادية التي تمس الصحة العامة أو السكنية العامة أو الأمن العام. أما الجانب الأخلاقي فالمقصود به كل ما يتعلق بالنظام الخلقي والآداب العامة، والذي يؤدي إلى تدهم الحياء الخلقي، والذي قد يؤدي إلى اضطراب النظام العام المادي.

- **النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة**: لا يجوز للأفراد مخالفتها من خلال تصرفاتهم واتفاقاتهم، على اعتبار أن مهمة الضبط الإداري تتأسس على التوفيق بين الحقوق والحريات والمصلحة العامة، ومنه لحسم المنازعة بين الكفتين يجب إيجاد نظام ذو أولوية يطبقه القاضي على حساب الحقوق والحريات، والذي يبقى له الدور الاجتهادي في تكوين فكرة النظام العام من خلال التفسير، بالإضافة إلى الدور الكبير للتقاليد والأعراف التي قد تؤثر بشكل أكبر ولو باعتبارها مصدرا ماديا للقانون⁷⁹.

⁷⁸ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.89.

⁷⁹ هناك من انتقد الرأي الذي يجعل النظام العام مصدره المشرع وحده لكونه يمثل قيادا على الحقوق والحريات لكن الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني رفض هذه الفكرة ويحتفظ للمشرع بالسلطة الحصرية في وضع قواعد النظام العام لأنها تتضمن قيودا .../... ..//... على الحريات. ولنا المثال في ذلك القرار الذي أصدره الوزير السابق للتجارة عمارة بن يونس المتعلق بالتصريح بتحرير استيراد الكحول والذي لاقى معارضة من الشعب فتم التراجع عنه، لأنه يخالف تقاليد وعادات وأخلاق المجتمع.

- يتسم النظام العام بالمرونة والتطور والنسبية: حيث يختلف مفهومه وإطاره باختلاف الزمان والمكان، يختلف داخل الدولة الواحدة وبين الدول (سواء كانت ليبرالية أو اشتراكية)، و يتطور بتطور فلسفة النظام الاجتماعي السائد ويرتبط بالمذهب السائد، لذلك لا يمكن للمشرع أن يضع له تعريفا محددًا وثابتًا.

الفرع الثاني: العناصر التقليدية للنظام العام ولوظيفة الضبط الإداري

لم يتطرق المشرع عموماً في أغلب التشريعات المقارنة لتعريف الضبط الإداري، ولكنه تطرق له من خلال عناصر النظام العام. نذكر على سبيل المثال قانون الجماعات الإقليمية الفرنسي الذي عرف الضبط الإداري بنص المادة 212-2 من القسم التشريعي له من خلال هدفه المتمثل في ضمان النظام الجيد، الأمن، السكنية والصحة العمومية⁸⁰.

وقد وصف الفقيه الفرنسي موريس هوريو هذه العناصر بالثلاثية التقليدية وتتمثل في عنصر الأمن العام، الصحة العامة والسكنية العامة.

أولاً: المحافظة على الأمن العام

يقصد بالمحافظة على الأمن العام توفير الأمان والحماية لأرواح الأفراد وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء مهما كان مصدره سواء كان إنسان، حيوان أو الطبيعة أو شيء سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية⁸¹، ومنه فضمان الأمن العام يؤدي إلى اطمئنان الإنسان على نفسه وحياته وماله من وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها أو من خطر الاعتداء عليها، أيا كان مصدر الاعتداء بفعل الإنسان نفسه مثل السرقة، حوادث السيارات، المظاهرات... أو بفعل الحيوانات الخطيرة أو بفعل الطبيعة كالزلازل والحرائق والفيضانات وغيرها.

⁸⁰ رقم 96-142 المؤرخ في 21-02-1996 المتضمن القانون العام للجماعات الإقليمية، ج.ر بتاريخ 24-02-1996. أنظر الموقع من الانترنت:

ومنه تتلخص مهمة الدولة في مجال وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على السلامة العمومية، بالعمل على منع الأخطار المهددة لها بطريقة وقائية من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات:

- تنظيم المرور وذلك بفرض سرعة معينة للسير في مختلف الأماكن والطرق، وتنظيم وقت للسير بالنسبة لبعض أصناف السيارات وتنظيم أماكن الركوب، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة⁸² وتنظيم كفاءات المراقبة التقنية للسيارات⁸³.
 - اتخاذ التدابير اللازمة لمنع المظاهرات والاجتماعات إذا كانت تهدف للإخلال بالأمن العام، بمنع منح الرخص أو فضها بالقوة المادية إذا كانت قد بدأت.
 - اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، سواء كانت سرقة أو قتل أو حوادث الطرق⁸⁴ أو الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب.
 - اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الحوادث الناتجة عن الطبيعة⁸⁵، أو الأشياء بهدم المنازل الآيلة للسقوط مثلاً⁸⁶.
 - القضاء على الحيوانات المسعورة والمفترسة.
- وقد منح قانون البلدية لرئيس البلدية طبقاً لنصوص المواد 89-90-94 المهام السابقة في مجال المحافظة على الأمن. كما يستطيع الوالي مثلاً اتخاذ التدابير الأمنية بناء على التقارير التي توجه له دورياً من طرف مصالح الأمن بموجب قانون الولاية.

ثانياً: المحافظة على الصحة العامة

⁸² طبقاً لنص المادة 94 في فقرتها السادسة من قانون البلدية رقم 10-11 .

⁸³ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-223 المؤرخ في 10-06-2003 المتضمن تنظيم المراقبة التقنية للسيارات وكفاءات ممارستها، ج.ر عدد 37 بتاريخ 15-06-2003.

⁸⁴ حيث تتم المراقبة مثلاً بواسطة وضع الكاميرات في الطرق العمومية وفي المؤسسات والأماكن العمومية، حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 15-228 المؤرخ في 22-08-2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، ج.ر عدد 45 بتاريخ 23-08-2015. ونصت المادة 3 منه على ما يلي "يوجب النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو إلى تحسين تدابير الحفاظ على النظام والأمن العام".

⁸⁵ بأقصى قدر ممكن بالتوقع ومراقبة كفاءات البناء

⁸⁶ أنظر القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

المقصود بحماية الصحة العامة حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من جميع أنواع الأمراض والأوبئة وكل مصادر العدوى والتلوث، باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية والتي يتمثل بعضها في الآتي:

- وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد وذلك بالاهتمام بنظافة الشوارع، الأماكن والطرق والمؤسسات العمومية وخصوصا الاستشفائية منها⁸⁷ والمنشآت الصناعية والتجارية⁸⁸.

- وضع التدابير اللازمة لضمان نظافة مياه الشرب من الجراثيم والشوائب وسلامة ونظافة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة، للبيع وضمان الظروف الصحية لها في المحلات التجارية⁸⁹. وأيضا في المطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات وخلو العاملين فيها من الأمراض ويشمل ذلك المقاصب ومسالخ الحيوانات (بواسطة القيام دوريا بالكشف البيطري) ومراقبة الأغذية المستهلكة.

- اتخاذ التدابير اللازمة للتطعيم الإجباري للصغار والكبار ضد جميع الأمراض.

- مكافحة الأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها⁹⁰.

- حماية البيئة من التلوث بجميع أنواعه وفي جميع الأماكن. وقد ارتقت قيمة حماية البيئة ليتم التأكيد عليها كحق في الاتفاقيات الدولية المختلفة والتشريعات الوطنية.

- تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية⁹¹.

⁸⁷ منحت المادة 94 في فقرتها السادسة من قانون البلدية لرئيس البلدية هذه المهمة " السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية" أما الفقرة 7 فمنحته سلطة " اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية" بالإضافة إلى الفقرة 11 التي نصت على " السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة" الفقرة 7 " اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية"

⁸⁸ حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص.229.

⁸⁹ بموجب نص المادة الفقرة 11 المذكورة في الهامش أعلاه.

⁹⁰ بموجب نص الفقرة 8 من المادة 94 من قانون البلدية.

ثالثاً: المحافظة على السكنية العامة

المقصود بالسكنية العامة أن يعيش أفراد الدولة في هدوء وراحة، ومن أجل ضمان ذلك تتولى سلطات الضبط الإداري واجب القضاء على جميع مصادر الإزعاج والضوضاء التي تتجاوز المضايقات العادية لحياة الجماعة⁹²، وضمان المحافظة على الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة ليلاً ونهاراً بواسطة:

- منع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم استخدامها بترخيص أو إذن خاص وفي أوقات محددة.
- القضاء على الاضطرابات والمشاجرات في الطرق والأماكن العمومية.
- القضاء على جميع مصادر الأصوات المزعجة والمقلقة للراحة المنبعثة سواء من المذياع أو المشاريع الصناعية أو البناء، ولذلك يجب نقلها خارج المناطق الآهلة بالسكان. وأكد مجلس الدولة الفرنسي على حق هيئات الضبط في تنظيم استخدام الأجراس في الكنائس، كما أقر حق رئيس البلدية في التدخل لمنع إقلاق راحة السكان في العديد من القرارات⁹³.
- يدخل في إطار ضمان السكنية العامة المحافظة على الآداب العامة في الملاهي مثلاً، لأنها تؤدي إلى المساس بالسكنية العامة⁹⁴.

المطلب الثاني: الأهداف الحديثة لوظيفة الضبط الإداري

لم تبقى أهداف وظيفة الضبط الإداري محصورة في الثلاثية التقليدية، بل تجاوزتها بتطور وتوسع وتشعب تدخلات الدولة وتطور التشريع والاجتهاد القضائي، إلى أهداف حديثة تتعلق بالنظام العام الخلقي والآداب العامة وجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي

⁹¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص.236.

⁹² محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص. 74-78.

⁹³ من بينها القرار المؤرخ في 15-03-1912 و المؤرخ في 26-07-1933. أنظر: عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.80.

⁹⁴ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص.80.

والنظام العام البيئي⁹⁵. حيث لم تعد الدولة مجرد متدخل في عملية التنظيم، بل أصبحت فاعلا من الفواعل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومن ثم توسعت وظيفتها الضبطية لتشمل المحافظة على استقرار الحياة في المجتمع وتوازنها، لذلك لم تعد هذه الوظيفة تتميز بطابع الاستثناء المقيد للحرية بل الضابط الأصل لها⁹⁶.

الفرع الأول: النظام العام الخلفي (الآداب العامة)

أصبح النظام العام في بعده الجديد يتضمن حماية الأخلاق والآداب العامة، بعدما كان مقتصرًا على المظاهر المادية المحسوسة التي تهدده، ولا يعتد بالجوانب الأدبية أو الأخلاقية إلا إذا كان من شأنها تهديد النظام المادي. تدخل القضاء الإداري الفرنسي ليوسع من سلطات الضبط الإداري المشروعة لحماية النظام الخلفي في قضية Luthesia بتاريخ 12-18-1959 المذكورة سابقا، حيث أجاز لرئيس البلدية حظر عرض أفلام سينمائية إذا كان من شأن هذا العرض الإضرار بالنظام العام بسبب الصفة غير الأخلاقية للفيلم⁹⁷. واتبع نهجه القضاء الإداري المصري في ذلك⁹⁸.

ويشمل البعد الخلفي والآداب العامة مجالات السينما، المسرح والمطبوعات وغيرها، لما يمكن أن تمثله من خطورة على القيم والمبادئ التي يحترمها ويقدها المجتمع، ومن الأحكام التي أجاز فيها مجلس الدولة الفرنسي إجراءات الضبط الإداري المتعلقة ب:

- منع عرض الصحف والمجلات والمنشورات المثيرة للغرائز في الطرق العامة⁹⁹.

⁹⁵ Ch-Edouard Minet, Op., Cit., p.37.

⁹⁶ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د.س.ط)، ص. 272.

⁹⁷ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص. 103.

⁹⁸ في قضية بتاريخ 71/91 بأن اقتناء صور ماجنة بقصد البيع والتوزيع يشكل خطرا. أنظر: عصام علي الدبس، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص. 466.

⁹⁹ حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 29-01-1937 أن منع بعض المطبوعات بقرار من رئيس البلدية هو مشروع لأنه تتضمن عبارات ومواقف ضارة بأخلاق الشباب. وقضى بتاريخ 06-08-1941 بصحة قرار منع حفلات

- منع حفلات الرقص في المقاهي ومنع الشباب أقل من 18 سنة دخول الحانات.
- منع عرض الأفلام الخليعة. وتتم وظيفة الضبط الإداري بواسطة مراقبة صالات السينما واللهو والأماكن العمومية¹⁰⁰.
- وتتعرض هذه المبادئ والقيم للتطور والتغير بتغير المجتمع والزمن، فمنع مصارعة الملائكة في السابق مع بداية القرن العشرين، أو منع المتواجدين على الشواطئ للسياحة من التجول بلباس السباحة لا يمكن أن يحدث اليوم في دول الغرب. أما في الدول العربية والإسلامية فيمكن أن يدخل في مجال الأخلاق والآداب العامة ما يتعلق ب:
 - القيام بالشعائر الدينية والتقاليد والعادات الإسلامية السمحة.
 - ارتكاب المخالفات ضد الأسرة والآداب العامة.
 - منع الدعارة واللباس الفاضح وجميع التصرفات المخلة بالآداب في الأماكن العمومية.
- أكد بدوره مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته، على مشروعية قرار الوالي بغلق محل عبارة عن مخمرة لمدة 6 أشهر بغرض المحافظة على النظام العام وصحة السكان وحفاظا على الآداب العامة¹⁰¹.

الرقص في بعض المقاهي ومنع الشباب دون سن 18 من دخول الحانات. أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 212.

¹⁰⁰ حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص. 235.

¹⁰¹ قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 006195 جلسة 2002/09/23، والي ولاية الجزائر ضد ب ف م، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص. 96.

الفرع الثاني: جمال ورونق المدن وروائها

اختلف الباحثون في تحديد معايير الجمال ونماذجها لاختلاف الزاوية التي انطلق منها كل واحد منهم في ذلك، وعدم اتفاق نظرة الإنسان حول هذه المعايير، لكن هناك من حدد ستة معايير للجمال هي: الترتيب، الإيقاع، التماثل، التناسب، الديكور والتوزيع¹⁰².

وقد تم حصر عنصر جمال الرونق والرواء في المدن، التي هي تجمع حضري لعدد كبير من السكان على أرض كبيرة، في أقدم مدينة وهي روما التي تعود نشأتها إلى فترات قبل الميلاد، لكن بالرغم من ذلك فهي تعطي مثالا في الجمال والروعة، لأنها تتضمن المقومات الحديثة للرواء والجمال وروعة التنظيم والعناية الفائقة بتأسيس الطرق المعبدة والمباني الشاهقة والسكنية المتناسقة والتشجير والزرع في الميادين العامة ونظافة البيئة والمباني وترابط شبكات المياه والصرف الصحي¹⁰³.

أما حاليا فقد تم حصر العناصر التي تدخل في جمال المدينة وروائها كالتالي:

أولاً: ترميم المباني القديمة وتشديد العمارات ونظافة البيئة وتنظيم لوحات الدعاية والإعلان في المدينة

سنت العديد من الدول تشريعات ألزمت المؤسسات وكذلك الأفراد للتوجه نحو القيام بهذه المهام المتعلقة بترميم المباني القديمة، والالتزام بمواصفات معينة في البناء سواء كانت عمارات أو بنايات خاصة، واحترام الجانب الجمالي بالاهتمام بالحدائق والمساحات الخضراء والتشجير وغيرها.

1/ ترميم المباني القديمة (التراثية والأثرية)

تلتزم أجهزة وسلطات الدولة التنفيذية وبالخصوص الوزراء ورؤساء البلديات والولاية والدوائر الأثرية المختلفة بحماية المباني الأثرية والتراثية وصيانتها وترميمها دوريا وفق الحالة

¹⁰² عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص.62.

¹⁰³ المرجع نفسه ، ص ص.58-70.

التي وجدت عليها دون تغيير. وتدخل هذه الحماية في إطار تدعيم القيمة الجمالية للمدن وتقدير أهمية الموقع الأثري وطابعه المعماري القديم، لما له من أثر تاريخي في تكوين التراث التاريخي والحضاري للدولة والمدن مثل المساجد، القلاع، الأسواق، الحمامات، القصور القديمة والساحات العمومية¹⁰⁴.

وأكدت مختلف التشريعات في دول العالم على أهمية ترميم المباني التراثية والأثرية وضرورة صيانتها بل جعلتها هدف للضبط الإداري، ومن بين هذه التشريعات في الجزائر القانون رقم 04-98 المؤرخ في 15-06-1998 الذي يتعلق بحماية التراث الثقافي¹⁰⁵، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: " يهدف هذا القانون إلى التعريف بالتراث الثقافي للأمة وسن القواعد العامة لحمايته والمحافظة عليه وتنميته ويضبط شروط تطبيق ذلك"¹⁰⁶. وقد منح القانون وزير الثقافة سلطة رفض منح الترخيص بإنجاز مشروع في المناطق الأثرية أو المحمية، وذلك من أجل تنسيق وتنظيم المدن والمحافظة على مظهرها. كما نصت المادة 9 من القانون رقم 20-01 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة¹⁰⁷ على أن: " المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يهدف إلى حماية التراث التاريخي وترميمه وتنميته".

2/ بناء وتشبيد العمارات

أصبح بناء المدن اليوم يتميز بطابع خاص يضفي عليها جمالا متناسقا، حيث تتميز العمارات فيها والأسواق والمرافق والطرق بأشكال متناسقة من حيث الألوان، الطلاء والتصميم المعماري المتميز، بناء على خلفيات ثقافية وتاريخية كما تشمل المحلات التجارية والترفيهية والخدماتية¹⁰⁸.

¹⁰⁴ المرجع نفسه، ص ص 72-76.

¹⁰⁵ ج.ر عدد 44 بتاريخ 17-06-1998.

¹⁰⁶ كما نصت المادة 30 منه " يتم إعداد مخطط حماية واستصلاح المواقع الأثرية والمنطقة المحمية التابعة لها... يبين

الإجراء الخاص بإعداد مخطط الحماية والاستصلاح ودراسته والموافقة عليه ومحتواه عن طريق التنظيم"

¹⁰⁷ المرجع السابق.

¹⁰⁸ عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص ص. 76-83.

وقد نصت المادة 2 من القانون رقم 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها على أنه: " يقصد في مفهوم هذا القانون المظهر الجمالي، انسجام الأشكال ونوعية واجهات البناء بما فيها تلك المتعلقة بالساحات الخارجية"، كما نصت المادة 12 منه على أنه: " يعتبر المظهر الجمالي للإطار المبني من الصالح العام ولهذا الغرض يستلزم المحافظة عليه وترقيته". بالإضافة إلى ما أحال إليه القانون رقم 02-08 المؤرخ في 08-05-2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتجهيزها إلى التنظيم لتحديد مهام هيئة المدينة الجديدة وتنظيمها وكيفية سيرها¹⁰⁹.

كما نصت المادة 4 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على أنه " تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي.

3/ المحافظة على نظافة البيئة

تلتزم البلدية بناء باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لرفع المخلفات والقمامة الناتجة عن المنازل والمحال التجارية وكل أماكن العمل والنشاطات التجارية... بالإضافة إلى جميع أنواع النفايات¹¹⁰. وهناك نصوص خاصة تضبط كيفية التخلص من هذه الأخيرة، من أهمها القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها¹¹¹.

4/ تنظيم لوحات الدعاية والإعلان

المقصود بها كافة أنواع اللوحات العادية والإرشادية أو أعمدة الإنارة التي توضع على الأرصفة وعلى المحلات التجارية وأسطح العمارات¹¹².

¹⁰⁹ ج.ر عدد 34 بتاريخ 14-05-2002.

¹¹⁰ عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص ص. 83-94.

¹¹¹ ج.ر عدد 77 بتاريخ 15-12-2001.

¹¹² عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص.94.

وتعكس هذه اللوحات الوجه الجمالي والحضاري للمدينة. ويشترط فيها ألا تتعارض مع الأعراف والتقاليد والأخلاق والعادات وأن تراعي مقتضيات الأمن والسلامة وعدم تشويه المناظر الطبيعية أو الآثار. مثلا يجب إلصاق الإعلانات الانتخابية في أماكن محددة¹¹³.

ثانيا: تشجير المدينة وتزيينها والاهتمام بحدائقها

لا يكف الاهتمام بترميم المباني وتشبيد العمارات والمحافظة على نظافة البيئة وتنظيم لوحات الدعاية والإعلان حتى نضفي على المدينة رونقا وجمالا، وإنما يجب الاهتمام بالجانب الثاني المتعلق بنقل الطبيعة إلى المدن بواسطة التشجير، توسيع المساحات الخضراء، الاهتمام بإنشاء الحدائق وتزيين تقاطعات الطرق.

1/ تشجير المدينة

لا تلتزم الدولة بعملية التشجير في المناطق الصحراوية والغابات والسهوب فقط، إنما تهتم بها أيضا في المدن خصوصا على حواف الطرقات وفي الحدائق العامة. إن هذه العملية ليس لها فائدة جمالية فحسب وإنما لها فائدة صحية أيضا، لما للأشجار من فوائد تتعلق بتنقية الجو من التلوث وتوفير الأكسجين¹¹⁴.

2/ تزيين تقاطعات الطرق

ويكون ذلك بواسطة النوافير المائية¹¹⁵ والأشكال الهندسية المعبرة عن تطور حضاري وثقافي وتكنولوجي وعمراني معين لإعطاء صورة جمالية مريحة للنفس.

3/ الاهتمام بفتح أكبر عدد ممكن من الحدائق

أثبتت العديد من الدراسات في العراق أن المدارس التي يهتم فيها بزرع المساحات الخضراء ارتفعت فيها نسب النجاح في الامتحانات. وهناك العديد من الحدائق في العديد من مدن العالم المشهورة¹¹⁶.

¹¹³ عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص ص. 94-96.

¹¹⁴ المرجع نفسه، ص ص. 97-101.

¹¹⁵ ومن بين أشهر النوافير نافورة تريفني في إيطاليا وديانا في غرب مدينة لندن. أنظر: المرجع نفسه، ص ص. 102-103.

• مدى اعتماد القضاء الإداري لعنصر الجمال كهدف للضبط الإداري

اتسم موقف مجلس الدولة بالاختلاف بين مرحلتين:

مرحلة أولى لم يكن يعتمد فيها هذا العنصر كهدف مشروع لتدخل سلطة الضبط الإداري، حيث قضى في قراره بتاريخ 04-05-1928 في قضية Leroy أن السلطة القائمة على وظيفة الضبط لا يحق لها استهداف المظهر الجمالي إلا بناء على نصوص خاصة. أما في مرحلة ثانية فقد تراجع عن اجتهاده في قضية اتحاد نقابات المطابع الباريسية، حيث اعتبر قرار حضر توزيع المنشورات على المارة خشية إلقاءها في الشارع بعد قراءتها تشويها لرونق المدينة وجمال روائها، وقد استقر اجتهاده على ذلك¹¹⁷. وقد اتبع القضاء الإداري المصري نهجه في ذلك¹¹⁸.

الفرع الثالث: النظام العام الاقتصادي

انعكس تطور وظيفة الدولة الحديثة واتساع تدخلاتها خصوصا في المجال الاقتصادي على توسع نطاق وظيفة الضبط الإداري، ومنه ظهور نظام عام جديد متخصص يتمثل في النظام العام الاقتصادي. يقول الفقيه الفرنسي J.Burdeau أن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء والأمن للسكان، وأنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية¹¹⁹. حيث أصبح من أهداف النظام العام اليوم

¹¹⁶ عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص ص. 106-110.

¹¹⁷ Ch-Edouard Minet, Op., Cit., pp.50-51.

¹¹⁸ ففي قضية بتاريخ 26-05-1964 قضت محكمة القضاء الإداري أن " الإدارة بما لها من وظيفة البوليس الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر والآداب العامة" أنظر: عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 94-95، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص ص. 468-469. وحتى ولو لم نجد قرارات قضائية بعينها تخص الجانب الجمالي، لكن قرارات سلطات الضبط المتعلقة بهدم الأبنية المتداعية أو المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة من أجل إقامة منزهات وحدائق يعتبرها القضاء الإداري ضمينا تتعلق بهذا الهدف. أنظر: عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص. 469.

¹¹⁹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 96.

حماية الاقتصاد فيما يتعلق بالأجور، الأسعار، التموين بالمواد والمنتجات، تنظيم عمليات التصدير والاستيراد والتعامل بأوراق النقد والبورصة ومكافحة التضخم النقدي.

وبالرغم من ذلك فقد تصطدم هذه القرارات بالنصوص المتعلقة بالنظام العام ومبدأ حرية التجارة والصناعة، لذلك لابد من التوفيق بين الكفتين، ومنه فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل إلا في حالة وجود تهديد بالنظام العام في إطار هذه المسائل بموجب نصوص تشريعية خاصة تضر بالاستقرار الاقتصادي، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه يمكن للسلطة الإدارية وضع حدود لحرية التجارة والصناعة لأسباب تهدد النظام العام لكن بإجراءات وتدابير ضرورية ومتناسبة، فإذا كانت هذه التدابير يمكن أن تمس نشاطات الإنتاج، التوزيع والخدمات، فهي تحمي النظام العام، فمن سلطة القاضي تقدير شرعية هذه التدابير فيما إذا كانت صادرة وفقا لأهدافها¹²⁰. ومنه يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ التدابير لمنع نقص المواد التموينية ومنع المضاربة ورفع الأسعار بشكل وهمي نتيجة التخزين.

أمثلة عن قرارات تنظيمية ضببية في المجال:

- مرسوم تنفيذي رقم 402-07 مؤرخ في 25-12-2007 يحدد أسعار سميد القمح الصلب عند الإنتاج وفي مختلف مراحل توزيعه¹²¹.
- مرسوم تنفيذي رقم 14-05 مؤرخ في 09-01-2005 يحدد كفاءات تسعير الماء المستعمل في الفلاحة وكذا التعريفات المتعلقة به¹²².

الفرع الرابع: الضبط الإداري البيئي

سنتناول ضمن هذا الفرع المفهوم القانوني للبيئة أولاً ثم أهداف، هيئات ووسائل الضبط الإداري البيئي.

¹²⁰ CE. 15-05-2009 , www.lexinter.net/jf/outre-public.html, (18-11-2015).

¹²¹ ج.ر عدد 80 بتاريخ 26-12-2007.

¹²² ج.ر عدد 5 بتاريخ 12-01-2005.

أولاً: المفهوم القانوني للبيئة

البيئة اصطلاحاً هي المحيط الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وتربة وكائنات حية ومنشآت أقامها الإنسان لإشباع حاجاته¹²³.

أما البيئة كعلم فيعنى بدراسة علاقة الإنسان والكائنات الحية الأخرى مع بعضها البعض والتفاعلات المؤثرة بينها¹²⁴. أما النظام البيئي فيقصد به التفاعلات الكلية بين العناصر الطبيعية والاصطناعية وتأثيراتها على الكائنات الحية بما فيها الإنسان¹²⁵.

ظهر الاهتمام القانوني بالبيئة على المستوى الدولي والوطني باعتبارها قيمة اجتماعية جديدة تستحق الحفاظ عليها وحمايتها. وقد زاد الاهتمام بالبيئة بعد الانتشار الواسع للتلوث، حيث لجأت الدول ومختلف الفاعلين لعقد الاتفاقيات وسن القوانين والأنظمة للمحافظة على البيئة¹²⁶.

سنتناول في هذا العنصر التعريف القانوني للبيئة على ضوء الاتفاقيات الدولية ثم نتطرق لهذا التعريف على ضوء بعض التشريعات الوطنية.

1/ تعريف البيئة في ظل بعض الاتفاقيات الدولية.

من بين الاتفاقيات التي عرفت البيئة نذكر على سبيل المثال:

¹²³ عبد الغني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013، ص. 13.

¹²⁴ بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، 2008-2009، الجزائر، ص. 09.

¹²⁵ المرجع نفسه.

¹²⁶ المرجع نفسه، ص. 11.

- اتفاقية استوكهلم لسنة 1972 التي عرفت البيئة في المادة الثانية بأنها: " ضرورة حفظ الموارد الطبيعية للكرة الأرضية، بما في ذلك الماء والهواء والأرض والنبات والحيوان والمنتجات الممثلة للنظام البيئي لمصلحة الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وذلك عن طريق تخطيط وإدارة واعية وفق ما يقتضيه الحال".
- عرفها مؤتمر بلغراد لسنة 1975 كالتالي: " العلاقة القائمة في العالم الطبيعي والبيوفيزيائي بينه وبين العالم الاجتماعي السياسي الذي هو من صنع الإنسان.
- عرفها مؤتمر تبليسي لسنة 1977 كالتالي: "مجموعة النظم الطبيعية والاجتماعية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الحية الأخرى، والتي يستمدون منها زادهم ويؤدون فيها نشاطهم.

2/تعريف البيئة في ظل بعض التشريعات الوطنية

اختلفت التشريعات الخاصة بحماية البيئة في تعريفها:

فقد عرف التشريع المصري رقم 4-1994 المتعلق بالبيئة هذه الأخيرة على أنها: " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما تحتويه من موارد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وماء وما يقيمه الإنسان من منشآت"¹²⁷.

أما المشرع السوري في المرسوم التشريعي رقم 16-1994 المتعلق بالبيئة في المادة الأولى فقد عرفها بأنها: " الوسط الذي يعيش فيه الإنسان والأحياء الأخرى ويستمدون منه إيرادهم المادي وغير المادي ويؤدون فيه نشاطهم"¹²⁸.

وعرفها المشرع السعودي ضمن المادة الأولى من النظام العام للبيئة الصادر بالمرسوم الملكي رقم 34 بتاريخ 28-07-1422 بأنها: " كل ما يحيط بالإنسان من ماء وهواء ويابسة وفضاء

¹²⁷ بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص. 15.

¹²⁸ المرجع نفسه.

خارجي، وكل ما تحتويه هذه الأوساط من جماد ونبات وحيوان وأشكال مختلفة من طاقة ونظم وعمليات طبيعية وأنشطة بشرية¹²⁹.

عرفها المشرع التونسي في القانون رقم 91 لسنة 1983 أنها: "العالم المادي بما فيه الأرض والهواء والبحر والمياه الجوفية والسطحية والأودية والبحيرات والسبخات وما يشابه ذلك، والمساحات الطبيعية والمناظر والمواقع المتميزة ومختلف أصناف الحيوانات، وبصفة عامة كل ما يشمل التراث الوطني"

عرفها المشرع اللبناني بأنها: "المحيط الفيزيائي والكيميائي والبيولوجي والاجتماعي الذي تعيش فيه الكائنات الحية كافة ونظم التفاعل داخل المحيط وداخل الكائنات وبين المحيط والكائنات"¹³⁰.

أما المشرع الفرنسي فقد عرفها في المادة الأولى من قانون البيئة رقم 914-2000 المؤرخ في 18-09-2000 بأنها: "الفضاء والمصادر الطبيعية والمواقع السياسية ونوعية الهواء والمحيط الحيواني والنباتي والتنوع البيولوجي"

أما المشرع الجزائري وبداية من المؤسس الدستوري، فقد اعتبر، بموجب دستور 1996، القواعد العامة المتعلقة بالبيئة والتهيئة العمرانية والقواعد المتعلقة بالثروة الحيوانية والتراث الثقافي والتاريخي والنظام العام للغابات والمناجم والمحروقات كمجالات محجوزة للتشريع، ولكنه لم يضمن صراحة البيئة ضمن الحقوق الدستورية إلا بعد صدور التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016¹³¹ ضمن مادته 68 بنصها الآتي: "للمواطن الحق في بيئة سليمة. تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة. يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة".

¹²⁹ رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص.24.

¹³⁰ بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص.15.

¹³¹ بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص.15.

أما على مستوى التشريع فقد تم سن القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05-02-1983 المتعلق بحماية البيئة¹³²، وكان أول نص يخص المجال البيئي من منظور شامل، إلى جانبه صدرت تباعا نصوصا متفرقة مثل قانون الصحة رقم 85-05 المؤرخ في 17-02-1985 المعدل والمتمم¹³³ في الشق المتعلق بحماية إطار معيشة السكان، وقانون التهيئة العمرانية بالمرسوم رقم 87-03 الملغى بالقانون رقم 01-20 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة¹³⁴ في الشق المتعلق بالبعد العمراني.

ومع بداية التسعينيات صدر قانون البلدية¹³⁵ وقانون الولاية¹³⁶، حيث أكد المشرع على دور الجماعات المحلية في أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة وترقيتها ومكافحة الأوبئة. وأخيرا صدر القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19-07-2003 المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة¹³⁷.

احتوى القانون رقم 03-10 على 114 نص قانوني، حددت المادة 2 منه أهداف القانون المتمثلة أهمها فيما يلي:

- تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة.
- ترقية وتنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة والعمل على ضمان الحفاظ على مكوناتها.
- إصلاح الأوساط المتضررة.
- ترقية الاستعمال الايكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية واستعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء.
- تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة.

¹³² ج.ر عدد 6 لسنة 1983.

¹³³ ج.ر عدد 8 بتاريخ 17-02-1985. المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-13 المؤرخ في 20-07-2008، ج.ر عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.

¹³⁴ مرجع سابق.

¹³⁵ بموجب القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990، ج.ر عدد 15 بتاريخ 11-04-1990.

¹³⁶ بموجب القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07-04-1990، ج.ر عدد 15 بتاريخ 11-04-1990.

¹³⁷ ج.ر عدد 43 بتاريخ 20-07-2003.

كما حددت المادة 3 من القانون المبادئ التي يقوم عليها هذا القانون وهي:

- مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي.
 - مبدأ عدم تدهور العناصر الطبيعية، عدم إلحاق الضرر بالماء، التربة وباطن الأرض والهواء.
 - مبدأ الاستبدال: بمعنى استبدال عمل مضر بالبيئة بأخر أقل خطرا عليها ولو بتكلفة مرتفعة.
 - مبدأ الإدماج: بمعنى دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وترتيبها.
 - مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة بتكلفة اقتصادية مقبولة.
 - مبدأ الحيطة: يجب أن لا يكون عدم توفر التقنيات سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضررة بالبيئة، لتكون بتكلفة أقل.
 - مبدأ الملوث الدافع: يراد بذلك تحمل كل شخص بسبب نشاطه، أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل التدابير الوقائية والتقليص منها وإعادة الأماكن وبيئتها الأصلية.
 - مبدأ الإعلام والمشاركة: لكل شخص وفق هذا المبدأ الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة.
- وقد عرفت المادة 4 البيئة كالتالي " تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية.
- الملاحظ على هذه التعريفات أن بعضها وسع من مفهوم البيئة ليشمل العناصر الطبيعية والاصطناعية، والبعض الآخر ضيق من هذا المفهوم ليشمل العناصر الطبيعية فقط من دون الاصطناعية التي هي من صنع الإنسان.

ويرى الكثير أنه سيكون من الأفضل الأخذ بالمفهوم الواسع لعدة اعتبارات: الأول أن هناك فرق بين مفهوم البيئة ومفهوم الطبيعة، لكون البيئة تضيف مظاهر جديدة وعناصر أخرى للطبيعة التي لم تكن من مكوناتها، وهي من صنع الإنسان مثل المنشآت الحفرية. أما الثاني فلأن العناصر الصناعية والتي هي من صنع الإنسان تعد السبب الرئيسي في الإضرار بالعناصر الطبيعية، مما يستلزم ضرورة فرض الرقابة على العناصر الصناعية وأدائها في مفهوم البيئة للحد من مخاطرها¹³⁸. والملاحظ أن المشرع الجزائري أخذ بالمفهوم الواسع للبيئة¹³⁹.

وتتشكل البيئة من عناصر طبيعية متجددة وأخرى غير متجددة كالمعادن ومصادر الطاقة التقليدية، بالإضافة إلى عناصر اجتماعية وحضارية تسمى البيئة المشيدة، وهو ما تم تبنيه في المؤتمر الأممي لتنمية الموارد البشرية حول البيئة الإنسانية المنعقد باستكهولم بتاريخ جوان 1972، ومنه تكون عناصر البيئة محل الحماية كالتالي:

• عناصر البيئة محل الحماية بموجب القانون رقم 03-10:

- **العناصر الطبيعية** وهي العناصر التي لا دخل للإنسان في وجودها وهي:

الهواء: يتضمن الغلاف الجوي المحيط بالأرض، يتكون من غازات أساسية لحياة الكائنات الحية، وكل مساس أو تغيير في مكوناته أو طبيعته يؤدي إلى نتائج سلبية تؤثر سلبا على حياة الكائنات الحية.

الماء: هو مركب كيميائي ينتج من تفاعل غاز الأكسجين مع غاز الهيدروجين، يتميز بخواص كيميائية وفيزيائية وحيوية تجعله من مقومات الحياة على الأرض.

التربة: هي الطبقة التي تغطي صخور القشرة الأرضية، سمكها يتراوح بين بضع سنتيمترات وعدة أمتار، تتكون من مزيج من المواد المعدنية، العضوية، الماء والهواء.

التنوع الحيوي: المقصود به أنواع الكائنات الحية الموجودة في النظام الايكولوجي، كل نوع يقوم بوظيفة محددة في هذا النظام، فإذا اختفى يؤدي إلى اختلال التوازن في هذا النظام وحدث

¹³⁸ رائف محمد لبيب، الحماية، المرجع السابق، ص. 25.

¹³⁹ وقد أضاف المشرع في القانون رقم 03-10 مفهوم التنمية المستدامة في نص المادة 4 منه.

العديد من الأضرار البيئية، ومن بين العوامل التي تؤدي إلى نقص التنوع الحيوي، الصيد التعسفي و استخدام المبيدات.

العناصر الاصطناعية: هي التي أقامها الإنسان من نظم ووسائل وأدوات للاستفادة من العناصر الطبيعية للبيئة، ومنها استعمالات الأراضي الزراعية، إنشاء المناطق السكنية والتنقيب عن الثروات الطبيعية وإنشاء المناطق الصناعية والتجارية والخدماتية¹⁴⁰.

• أشكال ومظاهر المساس بالبيئة

يمثل التلوث أكثر الصور شيوعا للمساس بالبيئة بالإضافة إلى استنزاف الموارد الطبيعية.

- **تلوث البيئة:** المقصود به إحداث التغيير أو الخلل في الحركة التوافقية التي تتم بين مجموعة العناصر المكونة للنظام الأيكولوجي، بما يفقده القدرة على إعالة الحياة من دون مشاكل¹⁴¹. كما يمكن أن يكون المقصود منه التغيير الذي يحدث في المميزات الطبيعية للعناصر المكونة للبيئة أين يعيش الكائن البشري من ماء، تربة وهواء. أو هو التغيير الكمي والكيفي في مكونات البيئة الحية وغير الحية الذي لا تقدر الأنظمة البيئية على استيعابه دون أن يختل توازنها¹⁴².

وتختلف درجات التلوث ومدى خطورته حسب كمية ونوعية الملوثات التي تدخل على الأوساط البيئية، لذلك تم تقسيم درجات التلوث حسب أثاره على النظام البيئي إلى ثلاث مستويات هي التلوث الآمن، التلوث الخطير والتلوث القاتل والتلوث قد يصيب الهواء، الماء أو التربة¹⁴³.

¹⁴⁰ أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص ص. 9-10.

¹⁴¹ رائف محمد لبيب، الحماية، المرجع السابق، ص. 28.

¹⁴² المرجع نفسه. وقد عرفته المادة 4 من القانون رقم 03-10 كالتالي " كل تغيير مباشر أو غير مباشر للبيئة يتسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرّة بالصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية" وعرف القانون تلويث التربة والماء والهواء كل على حدا.

¹⁴³ فتلوث الهواء يعني إدخال الإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر لمواد أو لطاقة في الجو أو الهواء يكون له مفعول ضار يعرض صحة الإنسان للخطر. تلوث البحر يعني إدخال الإنسان في البيئة البحرية بما في ذلك مصاب الأنهار بصورة مباشرة أو غير مباشرة مواد أو طاقة تتجم عنها أو يحتمل أن ينجم عنها أثار مؤذية. تلوث التربة معناه الفساد الذي يصيب الأراضي

- **استنزاف الموارد الطبيعية:** المقصود به التقليل من قيمة الموارد واختفاءها عن أداء دورها العادي في شبكة الحياة والغذاء، وتكمن خطورة هذا الاستنزاف على مستويين، الأول اختفاء المورد أو التقليل من قيمته وتأثير الاستنزاف يكون على توازن النظام البيئي، أما الثاني فيتمثل في تأثيره على بقية الموارد الأخرى. وقد صنفت الموارد المعرضة للاستنزاف إلى موارد دائمة¹⁴⁴، متجددة وغير متجددة.

ثانيا: أهداف ووسائل سلطات الضبط الإداري في حماية البيئة

تقوم سلطات الضبط الإداري في مجال حماية البيئة من الأضرار والاعتداء عليها أو على أحد مكوناتها بدور أساسي، من خلال أجهزتها الإدارية التي تتولى اتخاذ التدابير والإجراءات وإصدار القرارات اللائحة والفردية، وفرض القيود على حقوق وحرريات الأفراد بالاستناد إلى القوانين في المجال. وقد نصت المادة 10 من القانون رقم 03-10 على ما يلي: "تضمن الدولة حراسة مختلف مكونات البيئة، يجب على الدولة أن تضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار وأهدافه النوعية، لاسيما فيما يتعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض وكذا إجراءات حراسة هذه الأوساط المستقبلية والتدابير التي يجب اتخاذها في حالة وضعية خاصة".

1/ تعريف الضبط الإداري البيئي

فيغير من صفاتها وخواصها الطبيعية أو الكيميائية أو الحيوية أو يغير من تركيبها بشكل يؤثر عليها سلبا. أنظر رائف محمد لبيب، الحماية، المرجع السابق، ص ص. 28-32.

¹⁴⁴ مثل الهواء، التربة والماء ويتم الاستنزاف في الهواء مثلا في المبالغة في استخدام الوسائل التي يستنفذ بها الأكسجين أو استبداله بمواد ضارة أو استئصال مصادر انبعاثه من الغابات والأحراش. أما استنزاف التربة فيتم من خلال زراعة نوع من المحاصيل الزراعية باستمرار ولمواسم متتالية أو عدم إتباع دورات زراعية أو عدم تنظيم المخصبات ومياه الري، حيث يؤدي إلى انهاك التربة وجديها. أما استنزاف الموارد المتجددة وهي الموارد التي لا تقنى رصيدها بمجرد الاستخدام، بل إن هذا الرصيد قابل للانقراض به مرات ومرات ولعصور زمنية إذا أحسن استغلاله، ولم يتعرض للإفراط في الاستخدام. أما الموارد غير المتجددة فهي ذات مخزون محدود تتعرض للنفاذ لأن معدل استهلاكها أكبر من معدل نفاذها وعملية تعويضها بطيئة كالنفط والغاز والفحم والمعادن. أنظر: أحمد سالم، المرجع السابق، ص.13.

هو مجموع التدابير الوقائية التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة لمنع وقوع جرائم المساس بالبيئة من خلال الإجراءات الاحترازية والوسائل الضرورية التي تؤدي إلى منع وقوع تلك الجرائم، وبما يكفل حماية البيئة وصون مواردها ومكافحة أسباب الإضرار بها¹⁴⁵.

كما يعرف على أنه وسيلة من وسائل ممارسة الإدارة لوظائفها، لتكفل بموجبه حماية النظام بعناصره المعروفة من أمن عام، سكينة عامة وصحة عامة، أما في المجال البيئي فيمكن اعتباره وسيلة من الوسائل الإدارية التي تهدف إلى حماية البيئة من جميع الحالات التي تؤدي إلى تدهورها¹⁴⁶، حيث يؤدي الإضرار بالبيئة إلى المساس بعناصر النظام العام¹⁴⁷.

أو هو مجموع السلطات والصلاحيات التي تمنح للموظفين العاملين في الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة، يتم بموجبها تخويلهم الحق في دخول المنشآت وتفقد الأماكن المختلفة للقيام بأعمال المراقبة والتفتيش، وأخذ العينات وإجراء القياسات والتحليل اللازمة لإثبات جرائم المساس بالبيئة وتحرير المحاضر وإحالتها للجهات المختصة حسب التشريعات البيئية والقرارات اللوائح المنفذة لها.

2/ أهداف الضبط الإداري البيئي

بالنظر للطبيعة الفنية للمسائل المتعلقة بالبيئة والمخاطر التي تهددها من جهة ثانية، فإن جميع الدول تقريبا، بغض النظر عن طبيعة الأنظمة التي تتبعها، تمنح هذه الأخيرة حماية خاصة بواسطة نصوص خاصة، والسبب في ذلك يرجع للأثار العامة والشاملة التي تهدد البيئة، حيث تنتسرب أثار التلوث في دولة ما لتشمل الدول المجاورة أو المناطق القريبة منها. كما أن تلوث الهواء في منطقة ما يؤثر على طبقة الأوزون والذي تتضرر منه جميع شعوب الأرض.

فهل يمكن حماية البيئة من خلال أغراض الضبط الإداري التقليدية؟

¹⁴⁵ رائف محمد لبيب، الحماية، المرجع السابق، ص. 69.

¹⁴⁶ ماجدة بوخالفة، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص

قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013، ص. 1.

¹⁴⁷ رائف محمد لبيب، الحماية، المرجع السابق، ص. 97-98.

إن أغراض الضبط الإداري البيئي لا تخرج عن أغراض الضبط الإداري العام، غير أنها تتميز عنها سواء من حيث تحقيق الأمن البيئي أو الصحة البيئية أو السكينة البيئية من خلال البعد البيئي والأسباب التي تهدد هذه العناصر وتهدد البيئة .

• **الأمن البيئي العام:** المقصود بالأمن البيئي العام ضرورة توفير الدولة للأفراد الطمأنينة على أنفسهم وأموالهم وأعراضهم من خطر أي اعتداء، فهو ضرورة توفر من خلالها الدولة للأفراد الحماية والطمأنينة على بيئتهم سواء بفعل الإنسان بسبب نشاطه الصناعي، التجاري والزراعي وكل ما يمكن أن يترتب على ممارسة هذا النشاط من مخلفات صلبة أو سائلة أو غازية على تلوث البيئة والتأثير على مكوناتها من ماء وهواء وتربة أو الطبيعة¹⁴⁸. فقد يترتب الخوف (عكس الأمن) عن عجز مكونات البيئة عن توفير الغذاء، ومنه تنتج مشكلة الأمن الغذائي، أو قلة المياه العذبة الصالحة للشرب مما ينتج عنه مشكلة الأمن المائي. إن الإضرار بالبيئة يؤدي إلى نشوب الفوضى والقلق والاضطرابات ومنه التأثير على الأمن العام¹⁴⁹.

• **الصحة البيئية العامة:** المقصود بها حماية الأفراد ووقايتهم من خطر انتشار الأمراض والأوبئة، ويتوسع مفهوم حماية الصحة العامة إلى حماية صحة الحيوان والنبات، بالإضافة إلى بعض الأنظمة الخاصة لحماية المياه العذبة، البحر، الأرض، الصحراء والغابات...

أما في مجال الصحة البيئية، والتي تأخذ حيزا مهما في مجال الضبط الإداري على اعتبار أن المجال الصحي يهدد المجال الأمني، فتلوث الهواء بالمواد المشعة قد تعرض صحة الإنسان للخطر. إن انتشار الأمراض يضر بالصحة العامة ويؤثر على الأمن العام، لأن الأمر يبعث على القلق والرعب والخوف بين الناس.

لا تكون حماية الصحة العامة بإنشاء المرافق الصحية فقط، إنما تكون بحماية عناصر البيئة من هواء وماء وتربة، باعتبارها المحيط الذي يعيش فيه الإنسان، ومنه توفير الأمن له.

¹⁴⁸ بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص. 83.

¹⁴⁹ عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية، الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص. 231-237.

• السكينة البيئية العامة: هي ضمان الهدوء وعدم إزعاج الأفراد بواسطة الصخب

والضوضاء والضجيج.

وقد أقر قانون البيئة ضمن المواد من 72 إلى 75 من القانون رقم 03-10-150¹⁵⁰ حماية السكينة البيئية العامة ضمن مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية للحد والوقاية من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تشكل أخطارا تضر بصحة الأشخاص وتسبب لهم اضطرابا مفرطا.

3/ هيئات الضبط الإداري البيئي في الجزائر

لا يكف وضع النصوص القانونية لحماية البيئة، وإنما يتطلب الأمر إشراف وتكليف أجهزة مختلفة لتطبيق تلك النصوص، وهي في مجال الضبط الإداري تكون على مستوى مركزي وعلى مستوى محلي.

على المستوى المركزي تتمثل في الآتي:

- وزارة الموارد المائية والبيئة: قبل سنة 2001 لم يكن هناك وزارة تختص بشؤون البيئة، بل كانت هناك فقط لجان وكتابات دولة، وبعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 01-08 المؤرخ في 07-01-2001 تم إنشاء لأول مرة وزارة خاصة مكلفة بالبيئة تحت اسم وزارة تهيئة الإقليم والبيئة¹⁵¹. وإلى غاية سنة 2012 تم تغيير اسمها عدة مرات، فمرة تحت اسم وزارة التهيئة العمرانية والبيئة ثم وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والسياحة ثم وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، ثم إلى وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة، وانتقلت أخيرا إلى وزارة الموارد المائية والبيئة في ماي 2015 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-125 المؤرخ في 14-05-2015 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة¹⁵². وإلى جانب الوزارة الأساسية في حماية

¹⁵⁰ حيث نصت المادة 72 من القانون على ما يلي: " يهدف مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية إلى الوقاية أو القضاء أو الحد من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تؤثر أخطارا تضر بصحة الأشخاص وتسبب لهم اضطرابا مفرطا أو من شأنها أن تمس بالبيئة".

¹⁵¹ المتعلق بتحديد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة، ج.ر عدد 4 بتاريخ 14-01-2001.

¹⁵² ج.ر عدد 25 بتاريخ 18-05-2015.

البيئة، والتي تشمل مجموعة من المديريات من بينها مديرية التطهير وحماية البيئة، تهتم مجموعة أخرى من الوزارات بحماية البيئة لارتباط ذلك بمهامها الأساسية وهي: وزارة الصحة والسكان، وزارة الثقافة، وزارة السكن وال عمران والمدينة، وزارة الداخلية.

إلى جانب السلطات المركزية تتطلب حماية النظام البيئي وتنفيذه وجود أجهزة تنفيذية متخصصة تسهر على التطبيق تتمثل في الوكالة الوطنية للنفايات¹⁵³، الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية¹⁵⁴، الوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة¹⁵⁵. ومجموعة من المراكز هي: المركز الوطني لتكنولوجيات إنتاج أكثر نقاء¹⁵⁶، مركز تنمية الموارد البيولوجية¹⁵⁷. ومجموعة من المرصد هي المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة¹⁵⁸، المرصد الوطني لترقية الطاقات المتجددة، المرصد الوطني للمدينة¹⁵⁹. وهناك مجموعة من الحضائر الوطنية.

أما على المستوى المحلي فتتمثل فيما يلي:

البلدية: منح القانون رقم 10-11 لهيئات تسيير البلدية رئيس البلدية والمجلس الشعبي البلدي، بمساعدة أقسام ومكاتب داخل البلدية.

تتمثل مهام رئيس البلدية في ظل القانون رقم 10-11 في مجال حماية البيئة طبقا لنص المادة 94 من القانون في:

¹⁵³ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-175 المؤرخ في 20-05-2002 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها، ج.ر عدد 37 بتاريخ 26-05-2002.

¹⁵⁴ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-375 المؤرخ في 26-09-2005 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية، ج.ر عدد 67 بتاريخ 05-10-2005.

¹⁵⁵ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-33 المؤرخ في 09-02-1991 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة، ج.ر عدد 07 بتاريخ 13-02-1991.

¹⁵⁶ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-262 المؤرخ في 17-08-2002 يتضمن إنشاء المركز الوطني لتكنولوجيات إنتاج أكثر نقاء، ج.ر عدد 56 بتاريخ 18-08-2002.

¹⁵⁷ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-371 المؤرخ في 20-05-2002 يتضمن إنشاء مركز تنمية الموارد البيولوجية وتنظيمه وسيره، ج.ر عدد 74 بتاريخ 13-11-2002.

¹⁵⁸ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-115 المؤرخ في 03-04-2002 يتضمن المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، ج.ر عدد 22 بتاريخ 03-04-2002.

¹⁵⁹ بموجب القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20-05-2002 المتعلق بالمدينة، ج.ر عدد 22 بتاريخ 03-04-2002.

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
 - المحافظة على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
 - السهر على نظافة الموارد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
 - السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.
- تتمثل مهام المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 123 من قانون البلدية في مجال حماية البيئة ومواد أخرى¹⁶⁰ فيما يلي:
- في ميدان النظافة العمومية: مكافحة الأمراض البوائية والمعدية، القيام بعمليات التطهير وجمع القمامة بصفة منتظمة، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، صيانة طرقات البلديات.
 - في ميدان التهيئة والتعمير: منح رخص البناء في إطار مخططات التوجيه للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي.
 - في مجال حماية الطبيعة: انجاز وتطوير المساحات الخضراء داخل المراكز الحضرية، العمل على تهيئة الغابات قصد تحسين البيئة، انجاز برامج منع الانجراف والتصحر، انجاز إي عمل يرمي إلى حماية الغابات وتطوير الثروة الغابية والمجموعات النباتية الطبيعية وحماية الأراضي ومكافحة الحرائق.
 - هناك أقسام مكلفة بحماية البيئة مثل القسم التقني البلدي المكلف بالحفاظ على التجهيزات العامة وتنظيم نقل النفايات وتخليص المدينة منها والإشراف على صيانة ومراقبة الصرف الصحي، وقسم حفظ الصحة المكلف بمراقبة مدى توفر شروط الصحة في البنايات السكنية والصناعية والمهنية، قسم التعمير والبناء والإشراف على تنظيم المجال العمراني للمدينة،

¹⁶⁰ ومواد أخرى في مجال التهيئة والتنمية من المادة 107 إلى 110 ومن 113 إلى 121 في مجال التعمير والهياكل القاعدية ومن المادة 123 إلى 124 في مجال النظافة وحفظ الصحة.

ومتابعة مراقبة توفر الشروط التقنية في البنايات المنجزة ومدى احترامها لقوانين التعمير وتصميم التهيئة والحفاظ على المساحات الخضراء والمساحات العمومية والمنتزهات.

تتمتع البلدية في إطار حماية البيئة بمجموعة أخرى من الصلاحيات بموجب القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وقانون تسيير ومراقبة وإزالة النفايات رقم 01-19 المذكور أعلاه وقانون حماية الصحة العمومية وترقيتها رقم 85-05 المعدل والمتمم المذكور سابقا.

الولاية: تساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم وحماية البيئة، وقد تتكامل أو تتقاطع هذه المهام مع مهام البلديات.

فمن مهام المجلس الشعبي الولائي في مجال حماية البيئة:

- مشاركته في تحديد مخطط التهيئة العمرانية ومراقبة تنفيذه.
- التنسيق مع المجلس الشعبي البلدي في كل أعمال الوقاية من الأوبئة، والسهر على تطبيق أعمال الوقاية الصحية وتشجيع إنشاء هياكل حفظ الصحة والمواد الاستهلاكية.
- حماية الغابات والثروة الغابية والأراضي واستصلاحها والطبيعة.
- العمل على تهيئة الحظائر الطبيعية والحيوانية ومراقبة الصيد البحري ومكافحة الانجراف والتصحر.

أما مهام الوالي فتتمثل في:

- انجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنقية مجاري المياه وأخذ التدابير اللازمة لحماية الموارد المائية وخصوصا الموجهة للاستهلاك البشري.
- أخذ كافة الإجراءات اللازمة للوقاية من الكوارث الطبيعية، بضبط مخطط تنظيم تدخل الإسعافات.
- اتخاذ التدابير الضرورية لتحسين وتدعيم قدرات تدخل الأجهزة المكلفة بممارسة التلوث.
- حراسة ومراقبة والوقاية والكشف عن كل أعمال التلوث البحري.

- في مجال التهيئة والتعمير، منح رخص البناء الخاصة بالمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية والهياكل العمومية التابعة لها.

- المحافظة على النظام العام.

وهناك أجهزة إدارية محلية أخرى تساهم في حماية البيئة مثل، المديریات واللجان مثل مديرية البيئة ومفتشية البيئة.

4/ وسائل الضبط الإداري البيئي

تدرج هذه الوسائل في إطار الوسائل العامة التي منحها القانون للأجهزة الإدارية المختلفة في مجال الضبط الإداري البيئي¹⁶¹، وهي اللوائح أو القرارات التنظيمية، القرارات الفردية واستخدام القوة الجبرية.

وقد تتضمن هذه الوسائل جانب وقائي وجانب ردعي:

الإجراءات الوقائية تتمثل في أنظمة مختلفة، وهي بمثابة ضمانات تهدف إلى الوقاية من وقوع الضرر البيئي وجانب ردعي يشمل الجزاءات، وهي بمثابة ضمانات علاجية تهدف إلى ردع وإصلاح الضرر البيئي، الفرق بينها وبين الإجراءات الوقائية أنها تأتي بعد وقوع الفعل الذي يتسبب في الاعتداء على البيئة.

تتمثل التدابير الوقائية في منح الرخص، الحظر، الإلزام، التصريح، الإخطار.

التدابير العلاجية أو الردعية هي الجزاءات الإدارية المختلفة مثل الجزاءات المالية كالغرامة، غير المالية مثل الإنذار أو التنبيه، أو الغلق المؤقت، إلغاء التراخيص الإدارية.

¹⁶¹ والتي سنتطرق لها فيما بعد في عنصر هيئات الضبط الإداري بالتفصيل.

الفصل الثاني: هيئات الضبط الإداري، وسائله وحدوده.

لما كانت وظيفة الضبط الإداري وظيفة حيوية خطيرة بالنظر للنتائج التي يمكن أن تنعكس على حريات الأفراد، فإن المشرع سواء المؤسس الدستوري أو البرلمان، لم يترك هذه الوظيفة حرة على إطلاقها، إنما قيدها سواء من حيث الهيئات الموكلة لها، أو من حيث الوسائل التي تملكها لأداء هذه الوظيفة أو الحدود التي تمارسها في إطارها.

ومنه سنتناول ضمن هذا الفصل في مبحث أول هيئات الضبط الإداري ووسائله، وفي مبحث ثان حدود وظيفة الضبط الإداري.

المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري ووسائله (صلاحياته)

حددت النصوص الدستورية والتشريعية سواء تمثلت في تشريعات عادية أو لائحية هيئات الضبط الإداري والصلاحيات المسندة لها لضمان المحافظة على النظام العام.

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: مطلب أول يتناول هيئات الضبط الإداري ومطلب ثاني يتضمن وسائل الضبط الإداري.

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري

يقصد بهيئات الضبط الإداري، الهيئات التي تملك قانونا حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري، وهي السلطات التي أنيطت بها ممارسة وظيفة الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره.

ينعكس التصنيف الذي أوردناه سابقا للضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص¹⁶²، وضبط إداري وطني وآخر محلي على تصنيف سلطات الضبط الإداري إلى

¹⁶² تختص هذه السلطات بالتدخل في إطار الضبط الإداري الخاص بموجب نصوص خاصة تؤسس لهذه الوظيفة، يمكن أن تكون هي نفسها سلطات الضبط الإداري العام مثل الوزير الأول الذي يملك إصدار مرسوم تنفيذي رقم 03-223 المؤرخ في 10-06-2003 يتعلق بتنظيم المراقبة التقنية للسيارات وكيفية ممارستها، ج.ر عدد 37 بتاريخ 15-06-2003، وقد تؤول سلطة تنظيم نشاط الصيد للوالي بدل رئيس البلدية بموجب نص القانون رقم 04-07 السابق الذكر. وقد يتم منح سلطات

سلطات الضبط الإداري العام على المستوى المركزي (مطلب أول) وسلطات الضبط الإداري العام على المستوى المحلي (مطلب ثاني).

فرع أول: هيئات الضبط الإداري العام على المستوى المركزي

تتمثل في هيئات الضبط الإداري التي منحت صلاحيات الضبط الإداري على المستوى الوطني وهي رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء بالخصوص وزير الداخلية.

1/ رئيس الجمهورية

بالرغم من أن الدستور لم ينص صراحة على صلاحية رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري، ولكن يمكن تأسيس هذه الوظيفة على منحه صلاحيات المحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها كما يلي:

- نص المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹⁶³ التي وضعت نص اليمين الدستورية الذي يؤديه رئيس الجمهورية، والذي يتضمن نصه ما يلي "...أسهر على استمرارية الدولة وأعمل وأحافظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن...".

- باعتباره حامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسئول عن الدفاع الوطني.

- بموجب العرف الدستوري الذي يفرض أن السلطة التي تمارس الضبط الإداري العام باسم الدولة هي رئيس الجمهورية، باعتباره حامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسئول عن الدفاع الوطني.

.../.../... الضبط الإداري الخاص لسلطات أخرى لا تتمتع بسلطة ضبط إداري عام مثل وزير الثقافة بالنسبة لضبط السينما بموجب القانون رقم 03-11 المؤرخ في 17-02-2011 يتعلق بالسينما، ج.ر عدد 13 بتاريخ 28-02-2011، ووزير الداخلية في مجال ضبط الأجانب بموجب القانون رقم 11-08 المؤرخ في 25-06-2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب للجزائر، إقامتهم وتنقلهم فيها، ج.ر عدد 36 بتاريخ 02-07-2008..
¹⁶³ التي تقابلها المادة 76 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

- الوظيفة التنظيمية العامة التي يمكن اعتبارها أساسا لمنح رئيس الجمهورية وظيفة الضبط الإداري، طبقا لنص المادة 143 من الدستور في فقرتها الأولى¹⁶⁴ التي تنص على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، ومنه فالسلطة التنظيمية تتضمن صلاحية الضبط الإداري، ذلك في الحالة العادية، ومن الأمثلة على بعض المراسيم الرئاسية: المرسوم الرئاسي رقم 15-228 المؤرخ في 22-08-2015 يحدد القواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره¹⁶⁵.

أما في الظروف الاستثنائية، فإن وظيفة الضبط الإداري مخولة صراحة لرئيس الجمهورية بموجب نصوص المواد من 105 إلى 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي عوضت المواد من 91 إلى 95 من دستور 1996، لاتخاذ بعض الإجراءات والتدابير لمواجهة هذه الحالات، وهي تتمثل في الإعلان عنها وهي حالتها الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب، حيث يترتب على إعلان هذه الحالات بموجب مرسوم رئاسي¹⁶⁶ نتائج وأثار هامة من أبرزها وأهمها: زيادة سلطات رئيس الجمهورية بشكل كبير وتوسيع صلاحيات سلطات الضبط الإداري الأخرى في مواجهة الحقوق والحريات.

2/ الوزير الأول

لم تمنح المواد الدستورية صراحة الوزير الأول سلطات في مجال الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها هذا الأخير بموجب المادة 125 في فقرتها الثانية، وباعتباره المسئول عن تنفيذ القوانين، فهو المختص بإصدار تنظيمات الضبط المطبقة في كامل التراب الوطني¹⁶⁷.

¹⁶⁴ التي تقابلها المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

¹⁶⁵ المرجع السابق.

¹⁶⁶ إن المؤسس الدستوري الجزائري في دساتيره المتعاقبة جعل من رئيس الجمهورية الجهة الدستورية الوحيدة المختصة بإعلان الحالة الاستثنائية مع مراعاة مجموعة من الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية. وسنتطرق لهذه المسائل في حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

¹⁶⁷R.Zouaimia, M.-Ch. Rouault, Op.Cit., p. 203.

ومن بين المراسيم التنفيذية في مجال الضبط الإداري المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23-02-1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك¹⁶⁸.

المرسوم التنفيذي رقم 15-239 المؤرخ في 06-09-2015 المتعلق بتحديد قواعد حركة المرور عبر الطرق¹⁶⁹.

3/ الوزراء وبالخصوص وزير الداخلية

لا يملك الوزير سلطة إصدار قرارات تنظيمية، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول بنصوص الدستور، ومنه لا يمكن للوزير أن يصدر قرارات تنظيمية في مجال الضبط الإداري إلا إذا سمح له القانون بذلك، وهو يندرج في إطار التأهيل التشريعي، ومنه يمكن للوزير أن يتمتع بسلطة ضبط إداري خاص مثل ضبط السينما، ضبط الصيد، الصحة...، ويتم ذلك بتضمين القانون إحالة مباشرة للوزير لاتخاذ قرارات تنظيمية تطبيقية لذلك القانون¹⁷⁰. ويمكن أن يكون له هذا الاختصاص بإحالة من مرسوم تنفيذي، حيث يحيل الوزير الأول مسألة التفصيل في كفاءات تطبيق المرسوم التنفيذي لقرارات وزارية أو قرارات وزارية مشتركة، كما يمكن أن ينقل له الاختصاص بتفويض من الوزير الأول في مجال اختصاصه مثلا في مجال حركة المرور وطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 04-381 المعدل والمتمم المذكور أعلاه، كان قد صدر قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10-06-2007 يحدد طرق وضع الممهلات¹⁷¹.

أما وزير الداخلية فلا يملك سلطة ضبط إداري عام بشكل مباشر، لكنه يملكها بطريق غير مباشر، على اعتبار أنه المسئول الأعلى لجهاز الشرطة الذي يمارس وظائفه تحت سلطته عن

¹⁶⁸ ج.ر عدد 9 لسنة 1991.

¹⁶⁹ ج.ر عدد 49 بتاريخ 16-09-2015، المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المؤرخ في 28-11-2004.

¹⁷⁰ ناصر لباد، المرجع السابق، ص.166.

¹⁷¹ ج.ر عدد 18 بتاريخ 02-04-2008.

طريق المديرية العامة للأمن الوطني¹⁷²، كما يستطيع اتخاذ قرارات ضبطية باعتباره الرئيس السلمي للولاية من خلال التعليمات والأوامر التي يوجهها لهؤلاء في جميع المجالات ومنها مجال المحافظة على النظام العام والضبط الإداري بصفة عامة.

فرع ثاني: هيئات الضبط الإداري العام على المستوى المحلي

تملك الهيئات المحلية صلاحيات في مجال الضبط الإداري، وتتمثل هذه الهيئات في الوالي ورئيس البلدية.

1/ الوالي

يملك الوالي سلطات للضبط الإداري بموجب قوانين الولاية المتعاقبة وأخرها قانون الولاية رقم 07-12 طبقاً لنص المادة 114 الآتي " الوالي مسئول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة". بالإضافة لنص المادة 116 " يملك تسخير قوات الشرطة والدرك"، يكلف بضبط المرور في الطرقات الوطنية، يملك الحلول محل رؤساء البلديات عند إهمالهم القيام بصلاحياتهم في المجال¹⁷³. كما يملك بموجب القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25-12-2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة¹⁷⁴، تنفيذ عمليات الإسعاف في حالة الكوارث بواسطة ضمان الإيواء، إيصال المساعدات، ضمان الأمن وصحة المنكوبين وأموالهم وتسخير كل الأشخاص والأموال الضرورية.

2/ رئيس البلدية

¹⁷² بموجب المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10-8-1994 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ر عدد 53 لسنة 1994.

¹⁷³ بموجب المادتين 100 و101 من قانون البلدية رقم 10-11.

¹⁷⁴ ج.ر عدد 84 بتاريخ 29-12-2004.

يمارس سلطة الضبط الإداري بموجب قوانين البلدية المتعاقبة وآخرها القانون رقم 11-
10 بموجب نصوص المواد من 88 على 92 منه، كما يملك تسخير قوات الشرطة والدرك
الوطني المختصة إقليميا.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري

تتمتع سلطات الضبط الإداري بمجموعة من الوسائل والصلاحيات الضرورية لضمان حماية النظام العام وتحقيق الأهداف التي وضعها المشرع، تتميز هذه الوسائل بميزتين أساسيتين:

- أنها وسائل وقائية وليست عقابية مبدئياً (باستثناء العقوبات الإدارية).
- أنها وسائل قانونية تنشئ، تعدل أو تلغي مركزاً قانونياً ووسائل مادية .

تتنوع الوسائل القانونية إلى نوعين هما القرارات التنظيمية العامة وتسمى لوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية المتضمنة أوامر ونواهي وعقوبات... أما الوسائل المادية فتتمثل في التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري¹⁷⁵.

الفرع الأول: الوسائل القانونية

تتمثل في القرارات الإدارية الضبطية وهي نوعين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

أولاً: القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري)

تصدر اللوائح عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة. وهي تتضمن مجموعة من القواعد العامة والمجردة تحدد مسبقاً الحدود أو القيود التي تمارس في إطارها الحقوق والحريات والنشاطات الخاصة، التي تفرضها ضرورة المحافظة على النظام العام، حيث تملك السلطة التنفيذية سلطة فرض أنظمة عامة في الحالات التي يعجز فيها القانون على أن يضبط الحريات والنشاطات ضبطاً مفصلاً¹⁷⁶.

¹⁷⁵ الوسائل التي تملكها سلطات الضبط الإداري الخاص تحدها النصوص الخاصة، فلا يمكن لسلطة الضبط الإداري الخاص أن تمنح لنفسها سلطات غير تلك الواردة فيها.

¹⁷⁶ إن تنظيم الحريات وإن كان اختصاصاً أصيلاً للبرلمان طبقاً للدساتير بسبب ما يترتب عليه من تحديد لمضمون الحريات إلا أن التشريع اللائحي هو أكثر إحساساً بحدود الحريات، ومدى القيود التي يلزم أن ترد عليها وأوضاعها تحقيقاً لأهداف الضبط الإداري، وكذلك مهما بلغت القوانين الضبطية من الدقة والتفصيل، فإنها لا تلغي الحاجة إلى التنظيمات الضبطية، لأن هذه الأخيرة أقرت على صناعة ما يلاءم مقتضيات النظام العمومي من قواعد، حيث يهتدي في تحديدها بما يحيط بها من واقع وتدفع بموجبها ما يهدده من مسائل، مع تقييد تلك التنظيمات بعدم مخالفة ما تمليه القواعد التي رسمتها القوانين الضبطية.

وضع القضاء والفقهاء الإداريين شروطاً أساسية في هذه اللوائح التي تكون مستقلة عن القانون تتمثل في:

- عدم مخالفة هذه اللوائح شكلاً وموضوعاً للقواعد القانونية، لأنها أدنى مرتبة منها وأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي.
- صدورها في شكل قواعد عامة ومجردة فلا تسن لحالة فردية بذاتها.
- تحقق مبدأ المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة.

تختلف لوائح الضبط حسب القيود التي تفرضها على النشاط الفردي والحريات، فهناك لوائح تفرض حظراً أو منعاً للقيام بنشاط معين¹⁷⁷، وهناك التي تفرض التزاماً معيناً للقيام بإجراء معين أثناء ممارسة النشاط، وهناك التي تفرض الحصول على إذن أو ترخيص للقيام بالنشاط، وهناك التي تتطلب مجرد إخطار سلطة الضبط.

ولذلك يمكن أن تتضمن لوائح الضبط الإداري ما يلي:

1/ الحظر أو المنع والإلزام

أ/ نظام الحظر أو المنع

المقصود به أن تتضمن اللائحة منع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو ممارسة حرية أو نشاط معين، ويشترط في المنع أن يكون جزئياً وليس كلياً أو مطلقاً، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعاً إلا في الظروف الاستثنائية¹⁷⁸. مثال: قرار تنظيمي صادر عن رئيس البلدية يمنع دخول الشاحنات التي تحمل وزناً معيناً إلى شوارع البلدية من

¹⁷⁷ أقر الفقهاء منع الحظر المطلق على اعتبار أن الأصل في الحرية أنها مشروعة وأن لوائح الضبط تتضمن قيوداً فحسب، وأن الحظر المطلق يؤدي إلى مصادرة الحرية، ومنه فهو غير مشروع، ولن يكون مشروعاً إلا في الظروف الاستثنائية. أنظر: أنور رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص. 178؛ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 146.

¹⁷⁸ أنظر أيضاً: عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص.

الساعة السابعة مساءً إلى الخامسة صباحاً، منع التدخين في المؤسسات العمومية، منع تجاوز سرعة معينة في الطرقات المختلفة.

أقر مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 3 جوان 1994 إمكانية شمول الحظر لاستثناءات ولكن من دون تمييز، ولكن لا يمكن أن تسمح التنظيمات للأفراد بطلب هذه الاستثناءات¹⁷⁹.

وقد كرست العديد من النصوص إجراء الحظر مثل:

- القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة ضمن نصوص المواد 40، 47، 51 منه.
- القانون رقم 07-04 المؤرخ في 14-08-2004 المتضمن قانون الصيد بموجب المواد 25 و 26 منه.
- قانون المياه رقم 12-05 المؤرخ في 04-08-2005 ضمن نص المادة 46 منه.
- القرار الوزاري الصادر عن وزارة النقل، بتاريخ 28-12-2015 يحدد الكيفيات الخاصة لتطبيق منع تعاطي التدخين على متن وسائل النقل والمنشآت القاعدية الخاصة باستقبال ومعاملة المسافرين والإدارة والمؤسسات والهيئات التابعة لقطاع النقل، بناء على المرسوم التنفيذي رقم 285-01 بتاريخ 24-09-2001 يحدد الأماكن التي يمنع فيها تعاطي التبغ وكيفيات تطبيق المنع¹⁸⁰.

ب/ نظام الإلزام

الإلزام عكس الحظر، وهو إجراء قانوني يتم بواسطته ضرورة القيام بتصرف معين، فهو إجراء ايجابي¹⁸¹. حيث تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى هذا الأسلوب لإلزام الأفراد على القيام ببعض التصرفات بهدف معين مثل:

¹⁷⁹ Ch-Edouard Minet, Op., Cit., pp.161-162.

¹⁸⁰ ج.ر عدد 55 بتاريخ 26-09-2001.

¹⁸¹ أحمد سالم، المرجع السابق، ص.65.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 03-11-1998 المتضمن ضبط التنظيم

الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها¹⁸²، بموجب المادة 9 منه التي تفرض على الوالي ورئيس البلدية قبل إصدار قرار بمنح الرخصة، إصدار قرار للشروع في تحقيق علني بمجرد تسلم الملف يبين موضوع التحقيق، تاريخه والمندوب المحقق. كما أن المادة 12 منه تلزم هذه الهيئات قبل منح الرخصة طلب رأي المصالح المحلية المكلفة بالبيئة مثل مديرية الري، الفلاحة، العمل، التعمير والصناعة والتجارة والسياحة، والتي يجب عليها إصدار الرأي خلال 60 يوما.

- ألزمت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 93-160 المؤرخ في 10-07-1993 المنظم للنفايات الصناعية السائلة¹⁸³، مالك الأجهزة أن يتخذ في الآجال المحددة كل التدابير والأعمال التي تجعل التصريف مطابقا لمضمون الرخصة.

- ألزم القانون رقم 03-10 الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليل أو الكف من استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون.

- ألزم القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات كل منتج أو حائز للنفايات أن يتخذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن باعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجا للنفايات، كما ألزمه بالتصريح لدى الوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص هذه النفايات المعالجة. أما النفايات المنزلية، فقد أصبح لزاما على كل حائز لها استعمال نظام الفرز والجمع والنقل الموضوع تحت تصرفه من طرف البلدية.

2/ نظام التراخيص

قد تشترط اللائحة قبل ممارسة نشاط معين ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري المختصة، ويتم اللجوء لهذا الأسلوب عندما يحتمل أن ينجم عن النشاط

¹⁸² ج.ر عدد 82 لسنة 1998، والذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 61-05-2006 يضبط

التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، ج.ر عدد 37 بتاريخ 04-06-2006.

¹⁸³ ج.ر عدد 46 لسنة 1993.

قدرا من الضرر، فتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسباً من الاحتياطات لتوقي ذلك الضرر¹⁸⁴.

لا يجوز للائحة أن تشترط ضرورة الحصول على إذن سابق فيما يخص الحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون مثل ممارسة العبادات، من دون أن يخضع هذه الحرية أو النشاط المتعلق بها لنظام التراخيص، كما لا يمكن أن تخضع الإدارة نشاط معين لنظام التراخيص وضعه المشرع تحت نظام عقابي¹⁸⁵.

تعد وسيلة التراخيص وسيلة هامة لمنع وقوع الاعتداء، خصوصاً عندما يرتبط الأمر بالمشاريع ذات الخطورة على البيئة مثل المشاريع الصناعية الكبرى وأشغال النشاط العمراني، التي تؤدي غالباً إلى استنزاف الموارد الطبيعية والمساس بالتنوع البيولوجي والأراضي الزراعية¹⁸⁶. يعرف الترخيص بأنه إذن مسبق من الإدارة المختصة برقابة ممارسة نشاط معين، حيث تقوم هذه الأخيرة بمنحه إذا توفرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون واللائحة. أمثلة:

في مجال البيئة يمكن أن نعطي الأمثلة التالية لأنواع التراخيص:

- التراخيص المتعلقة بالنشاط الصناعي التي تتنوع إلى التراخيص المتعلقة باستغلال المنشآت المصنفة بموجب نصي المادتين 18 و 19 من القانون رقم 03-10 والتراخيص المتعلقة بإدارة وتسيير النفايات الناتجة عن استغلال المنشآت المصنفة¹⁸⁷.
- التراخيص المتعلقة بالنشاط العمراني والتي تتنوع إلى تراخيص البناء، رخص التجزئة ورخص الهدم.

¹⁸⁴ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص.505.

¹⁸⁵ أحمد سالم، المرجع السابق، ص.55.

¹⁸⁶ المرجع نفسه، ص.52.

¹⁸⁷ حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006، بموجب المادة 20 منه على أنه تسلم رخصة الاستغلال حسب الحالة بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى وبموجب قرار من الوالي... أو من رئيس البلدية...".

في بعض مجالات الضبط الإداري العام والخاص: يفرض المشرع رخص إقامة التجمعات أو المظاهرات أو رخص الصيد¹⁸⁸، حمل السلاح الناري ورخص السياقة¹⁸⁹...

¹⁸⁸ بموجب المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-228 المؤرخ في 22-08-2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، المرجع السابق.

¹⁸⁹ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-239 المؤرخ في 06-09-2015 يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، المرجع السابق.

3/ نظام الإخطار

المقصود به إخبار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين. ويختلف الإخطار عن الترخيص في أن النشاط هنا لا يعد ممنوعا لا يمكن القيام به إلا بعد الحصول على ترخيص، بل المطلوب هنا إخطار سلطة الضبط لتقوم بإجرائها للمحافظة على النظام العام، حيث تتأكد هذه الأخيرة من استيفاء شروط مزاولة النشاط، وبمجرد مضي المدة المحددة قانونا يعتبر تصريحاً ضمنياً بالموافقة على مزاولة النشاط، أما إذا لم يستوف النشاط الشروط المطلوبة فيمكن لسلطة الضبط الإداري المختصة أن تعترض. ولنا أن نضرب المثال على الإشعار بالإضراب قبل مدة من القيام به¹⁹⁰.

كما يمكن أن يقترب من نظام الأخطار نظام التصريح الإداري في مجال الضبط الإداري البيئي، حيث يسمح القانون للأفراد القيام بأعمال أو نشاطات معينة، من دون اشتراط الحصول على الرخصة المسبقة، بالرغم من احتمال إحداثها لأضرار معينة، بشرط إبلاغ السلطات المختصة قبل الشروع فيها، وهو ما يسمى بالتصريح السابق، فتنتمك السلطات الضبطية من مراقبة هذا النشاط ومنعه في حالة إضراره بالبيئة. وتنتمك سلطة الضبط بالإضافة إلى ذلك في إطار هذا التصريح السابق من دراسة ظروف النشاط وأثاره، فإذا كانت الدراسة إيجابية سكتت وكان سكوتها بمثابة تصريح ضمني، وإن كانت سلبية اتخذت موقفا إيجابيا بالرد برفضها القيام بالنشاط رفضا صريحا يعادل رفض منح الترخيص.

مثال:

- التصريح باستغلال المنشآت المصنفة من الفئة الرابعة¹⁹¹.
- التصريح بالنفايات الخاصة الخطيرة بموجب القانون رقم 01-19، حيث ألزم المشرع حائزي ومنتجي النفايات الخاصة الخطيرة بالتصريح لدى الوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات

¹⁹⁰ هاني علي الطهراوي، ص.224.

¹⁹¹ بموجب المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة.

المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات، وتقديم المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات وتقديم الإجراءات المتخذة لتفادي إنتاج نفايات بأكبر قدر ممكن.

أما التصريح اللاحق فقد يشترط القانون تقديم تصريح خلال مدة معينة من ممارسة أو حدوث النشاط دون إذن سابق، وبذلك يتمكن سلطة الضبط مراقبة أثار النشاط على البيئة ومنع التلوث أو التخفيف منه.

ثانيا: القرارات الفردية

يقصد بها القرارات التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري، والتي تخص فردا بعينه أو بذاته أو مجموعة من الأفراد بذواتهم، أو التي تطبق على حالة محددة أو واقعة بعينها تهدف للمحافظة على النظام العام. قد تتضمن هذه القرارات:

- توجيه أمر للقيام بعمل معين أو نهي عن الإتيان بعمل ما، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو منع حدوث تجمع أو مظاهرة أو إيقاف عرض فيلم أو منع عرضه.
- منح رخصة بمزاولة نشاط معين بتوفر الشروط التي وضعتها الإدارة لتحقيق أغراض الضبط الإداري، مثل الترخيص بحمل سلاح ناري، بفتح مصنع، إقامة مشروع، الترخيص بالإقامة لأجنبي.
- توقيع عقوبة أو توجيه إنذار.

يشترط في هذا النوع من القرارات بتكريس من الفقه والقضاء الإداريين أن تكون:

- 1- تطبيقا لقاعدة تنظيمية أو نص تشريعي، والأساس في ذلك احترام مبدأ التدرج، فإذا خالفت القرارات الفردية القواعد التنظيمية كانت غير مشروعة. لكن هناك حالات استثنائية تجيز فيها القواعد التنظيمية ذاتها خروج هذه القرارات عن القواعد التنظيمية، بمعنى القواعد التنظيمية تجيز بعض الاستثناءات للخروج عنها بقصد تحقيق غرض المحافظة على النظام العام، بشرط تطبيقه على قدم المساواة بين الأفراد ومن دون تمييز، وهناك حالات حدد فيها

القضاء الإداري الفرنسي الشروط التي يتم على أساسها منح سلطة الضبط الإداري سلطة إصدار قرارات فردية من دون الاستناد لقرارات تنظيمية أو نصوص قانونية تتمثل فيما يلي:

1- أن يدخل القرار الضبطي الفردي في مجال الضبط الإداري العام بتطبيق فكرة النظام العام، التي تلعب دور "قاعدة تأهيل" تسمح لسلطات الضبط الإداري باتخاذ جميع التدابير الضرورية للمحافظة عليه، دون التأسيس على نص قانوني غير اختصاصهم للضبط الإداري¹⁹²، ففي حكم لوتيسيا لم يكن يوجد أساس قانوني خاص يمنع نشر عمل سينماتوغرافي، وبالرغم من ذلك قام رئيس البلدية بمنع عرض الفيلم لأسباب تتعلق بالنظام العام¹⁹³.

2- أن لا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ القرار الفردي.

3- حدوث ظرف استثنائي يتطلب إصدار مثل هذا القرار، وأن يكون هذا القرار هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف. ففي الغالب تكون الظروف الاستثنائية هي المبرر الذي يسمح للإدارة الخروج عن قواعد المشروعية، حيث تصدر الإدارة قرارات لا تستند إلى قواعد عامة.

4- أن تصدر هذه القرارات عن الهيئات المختصة بذلك في الدولة بموجب القوانين والتنظيمات، لأسباب موجودة فعلا ومشروعة ومحقة، وعموما أن تتوفر فيها أركان القرار الإداري¹⁹⁴.

ثالثا: الجزاءات الإدارية

الجزاءات الإدارية هي التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في إطار التدابير الوقائية، التي تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام والأهداف الخاصة التي أقرها المشرع في

¹⁹² Ch-Edouard Minet, Op., Cit., p. 164.

¹⁹³ مثلما ذكرنا القضية أعلاه.

¹⁹⁴ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 138-145.

نصوص قانونية تشريعية أو تنظيمية، تمس حريات الأفراد وحقوقهم ومصالحهم المادية، الهدف منها توقيف مصدر التهديد عن إحداث الخلل¹⁹⁵.

فعندما توقع الإدارة الجزاء الإداري، فهي توقعه بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها بديلا عن القضاء في توقيع الجزاء¹⁹⁶.

وتندرج هذه الجزاءات الإدارية ضمن التدابير الوقائية والمؤقتة التي تتخذها سلطات الضبط الإداري، على أساس نصوص تشريعية أو لائحية تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً في حالة مخالفة مبدأ المشروعية. وتتميز الجزاءات الإدارية عن العقابية في أنها تدابير وقائية وليست عقابية، لا تطبق بشأنها الضمانات الإجرائية كالدفاع والوجاهية (تبادل الوثائق، الاطلاع عليها، مدة للرد...)، بالإضافة إلى أنها تدابير وقائية مؤقتة وليست نهائية كالجزاء العقابي، الهدف منها إرغام الأفراد على الخضوع لحكم القواعد القانونية للمحافظة على النظام العام، لذلك يشترط فيها مادامت تؤدي إلى المساس بالمصالح والحقوق أن تكون متناسبة مع قدر التهديد. كما يمكن للهيئات الإدارية أن تتراجع عنها إذا ما زالت أسباب الإخلال.

• صور الجزاءات الإدارية في إطار وظيفة الضبط الإداري:

تصنف الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري إلى جزاءات مالية وجزاءات غير مالية وجزاءات مقيدة للحرية:

الجزاءات المالية:

هي التي تتضمن مصادرة مبلغ مالي، قد تقع على أشياء مثل المواد المخدرة أو منتوجات غير مفوترة.

¹⁹⁵ بشر صلاح العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة مقدمة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، 2013، ص. 64.

¹⁹⁶ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 154.

الجزاءات غير المالية: وهي السالبة أو المضيقية للحقوق، فأما السالبة للحقوق مثل، سحب الرخصة¹⁹⁷، مصادرة صحيفة أو جريدة...وأما المضيقية للحقوق مثل، غلق المحل، توقيف النشاط، المنع المؤقت لتوزيع جريدة...

في الغالب لا يتم توقيع هذه الجزاءات إلا بعد إعدار المعني بها ليتراجع عن تصرفاته أو يتوقف عنها ومنحه مهلة للتنفيذ من دون انصياعه طواعية للإعدار فتطبق عليه العقوبة¹⁹⁸. الجزاءات المقيدة للحرية مثل الاعتقال الإداري والذي لا يتم إلا في الظروف الاستثنائية، حيث تنظم حالاته ومدته بقوانين الظروف استثنائية.

الفرع الثاني: الوسائل المادية

لا تكف سلطات الضبط الإداري باتخاذ الأعمال القانونية المتمثلة في إصدار قرارات تنظيمية أو فردية فحسب، بل تتطلب وظيفة الضبط الإداري القيام بمجموعة أخرى من الأعمال المادية المتنوعة للمحافظة على النظام العام وتجسيد أهداف وظيفة الضبط الإداري الخاص¹⁹⁹. من أهم الامتيازات التي منحها المشرع لسلطات الضبط الإداري لاستكمال وظيفتها الضبطية، في حالة تعنت الأفراد عن تنفيذ قراراتها امتياز التنفيذ الجبري، وهو امتياز يسمح لها

¹⁹⁷ نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 93-160 على إمكانية سحب الوزير المكلف بالبيئة للرخصة المتعلقة بتصريف النفايات بناء على تقرير الوالي، مرجع سابق.

¹⁹⁸ نصت مثلا المادتين 10 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 93-160 السابق الذكر على الإيقاف المؤقت لسير التجهيزات المتسببة في التلوث حتى تنفيذ الشروط المفروضة عليه، بعد إنذار الوالي له باتخاذ التدابير والأعمال التي تجعل التصريف مطابقا لمضمون الرخصة.

¹⁹⁹ حيث تملك في ذلك وسائل مادية وبشرية تتمثل في موظفين عموميين وخاصين مثل مفتشي البيئة، التجارة وقمع الغش، الغابات، شرطة البلدية، الشرطة والدرك وغيرهم كل هؤلاء أعوان مكلفون بتنفيذ قرارات الضبط الإداري وقبل ذلك بمهام الرقابة والتفتيش والتحقق من وجود المخالفات، وكل فئة من هؤلاء الأعوان يحكمها نص خاص. وتقوم بأعمال مادية روتينية مثلا: أعمال التنظيف، الإنارة، نزع الجليد، إزاحة شجرة واقعة على الطريق، توقيف شخص في حالة سكر، ترميم بناء اثر...

بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية من دون الحاجة إلى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم انصياع الأفراد لهذه القرارات²⁰⁰.

وبالنظر للخطورة التي تميز هذا الأسلوب من التدخل لمساسه بحقوق وحرقات الأفراد وخروجه عن القاعدة العامة، أقر أغلب الفقه والقضاء الإداريين الفرنسيين مشروعية اللجوء للتنفيذ الجبري في حالتين هما²⁰¹:

- الحالة الأولى تتعلق بوجود نص قانوني يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط.
- الحالة الثانية تتعلق بحالة الضرورة، ويقصد بها قيام حالة استثنائية أو خطر جسيم يهدد النظام العام، ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، لذلك تلجأ الإدارة على وجه السرعة للتدخل عن طريق التنفيذ الجبري، بالرغم من عدم وجود نص قانوني. وبالرغم من ذلك فقد اشترط القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الفقه عدة شروط واجبة التوفر في إجراء التدخل الجبري في هذه الحالة تتمثل في:

1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره المعروفة يقتضي التدخل السريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ودفع الخطر.

2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون هو الوسيلة القانونية الوحيدة لدفعه.

3- أن يكون هدف السلطة الإدارية من هذا الإجراء تحقيق الصالح العام من خلال المحافظة على النظام العام.

4- أن يكون هذا الإجراء بالقدر الضروري لدفع الخطر ولا يزيد عن ذلك شيئاً، على أساس قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها، بمعنى لا يجب أن نضحي بمصلحة الأفراد في سبيل الصالح العام إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة.

²⁰⁰ الأصل أن الإدارة لا يمكنها إعمال التنفيذ الجبري إلا بعد الحصول على إذن من القضاء، أما الاستثناء فيتضمن منحها سلطة استخدام القوة الجبرية للمحافظة على النظام العام ووقف الإخلال. أنظر: هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص.264.

²⁰¹ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص.28-31.

5- أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بأعمال وظيفته.

يجب أن نشير إلى أن الإدارة عندما تلجأ لهذا الأسلوب فهي تتحمل مسؤوليتها عن ذلك ، لذلك يتعين عليها أن تتحرى الدقة في اتخاذ مثل هذه الإجراءات خصوصا من حيث توافر الشروط اللازمة، فإذا أخطأت نتج عن ذلك إثارة مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت المعنيين ووقف الإجراء (طلب استعجالي) إذا كان إتمامه يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها. وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ (تطبيق التنفيذ الجبري دون الاستناد إلى نص) في العديد من القرارات من بينها قراره المؤرخ في 18-01-1924 وبتاريخ 12-07-1939 واتبع نهجه القضاء الإداري المصري²⁰².

المبحث الثاني: حدود وظيفة الضبط الإداري

إذا كانت الإدارة في إطار سلطة الضبط الإداري تملك السلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فإن هذه الأخيرة يجب أن تكون في إطار هدف المحافظة على النظام العام. وإذا كانت وظيفة الضبط الإداري وظيفية ضرورية من وظائف الإدارة، فإن تدخل هذه الأخيرة كثيرا ما يمس بالحقوق والحريات والنشاطات الخاصة للأفراد.

وبالنظر للآثار الهامة التي تترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري لهذه الوظيفة على هذه الحقوق والحريات، فإن المشرع وضع حدودا لممارسة هذه الهيئات لاختصاصاتها الضبطية، من خلال وضع الضوابط التي يجب على هذه الأخيرة الالتزام بها أثناء ممارستها لهذه الوظيفة.

بمعنى آخر إن منح الإدارة سلطة فرض القيود على حقوق وحريات الأفراد ونشاطاتهم الخاصة لا يعني وضع هذه الأخيرة تحت رحمة هذه الإدارة، تقيدها وتحدها من دون حدود ولا

²⁰² هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ص. 246-247.

ضوابط، لأن الأصل هو صيانة الحقوق والحريات وعدم المساس بها²⁰³، والاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الإداري فتصبح ممارسة الحريات العامة هي التي تقيد صلاحيات الضبط الإداري²⁰⁴.

من ذلك كله فإن المشرع وضع حدودا لممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصاتها من خلال وضع الضوابط التي يجب على هذه الأخيرة الالتزام بها أثناء ممارستها لوظيفة الضبط، وتكون هذه الأخيرة أكثر صرامة في الظروف العادية عنها في الظروف غير العادية أو الاستثنائية، حيث يستدعي الظرف توسيع سلطات الضبط الإداري ومنحها صلاحيات استثنائية مؤقتة تستطيع بفضلها مواجهة هذه الظروف، على أن تنتهي بانتهائها.

تتمثل هذه الحدود في الظروف العادية على مستوى أول في:

- 1-الالتزام بمبدأ المشروعية.
- 2-ضرورة الإجراء للمحافظة على النظام العام مع احترام قاعدة تخصيص الأهداف.
- 3-تلاؤم الإجراء مع أسباب التدخل.

وتتمثل على مستوى ثان في خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية من طرف القاضي الإداري.

أما في الظروف الاستثنائية فتتمثل هذه الحدود فيما يلي:

- 1-أن يتم فرض الظرف الاستثنائي بصورة مشروعة من طرف السلطة المختصة دستوريا بذلك في الدولة.
- 2-فرض الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري.

²⁰³ إن القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات التي كفلها لهم الدستور، غير أنه في حالات معينة ترد على هذه الحريات قيود، ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد، فإنه يجب أن تخضع هذه القيود لضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها. أنظر:

عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط.2، الجزائر، 2007، ص.ص.385.

²⁰⁴ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 176، نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والتوزيع، عمان، 2006، ص.300.

لذلك سنتطرق في هذا المبحث لحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية (مطلب أول)، ثم حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالة العادية

تفرض على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية مجموعة من القيود والضوابط القانونية تتمثل على مستوى أول (فرع أول) في التالي:

- التقيد بمبدأ المشروعية .
- استهداف المحافظة على النظام العام وقاعدة تخصيص الأهداف.
- ملائمة إجراء الضبط لأسباب التدخل.

تتمثل على مستوى ثان في : خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية من طرف القاضي الإداري (فرع ثان).

الفرع الأول: تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية واستهداف المحافظة على النظام العام والملائمة.

أولاً: التقيد بمبدأ المشروعية

يعد مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في جميع الدول بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها. فالسمة البارزة للدولة الحديثة اليوم هي أنها دولة قانون تسعى لفرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، كما تفرض على كل هيئات ومؤسسات وأجهزة الدولة المركزية منها والمحلية²⁰⁵.

²⁰⁵ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، ط.1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.8.

فإذا كان على الإدارة عموماً أن تلتزم بمبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها، فإنه عليها بصفة خاصة أن تلتزم به عند ممارستها سلطة الضبط الإداري، وذلك لتأثير هذه الوظيفة على حقوق وحرّيات الأفراد²⁰⁶. فما هو المقصود بمبدأ المشروعية؟ ما هي مصادره؟

1/ معنى مبدأ المشروعية

المقصود بمبدأ المشروعية بوجه عام سيادة حكم القانون على إرادة الحاكم والمحكوم²⁰⁷. وهو يعني خضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات، وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به²⁰⁸. أو بمعنى آخر عندما تتصرف الإدارة الضبطية، فإنها تكون ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، ويجب عليها في كل مرة تصدر فيه قراراً ضبطياً أن تتقيد بالقواعد الموجودة والقانون الواجب الاحترام أساساً، وهو التشريع باعتباره التعبير عن الإرادة العامة، لنجد قبله مختلف الالتزامات الدولية المضمنة في الاتفاقيات الدولية ثم القانون الأساسي في الدولة وهو الدستور، ثم تأتي مختلف التنظيمات بعد التشريع، وهي التي تشكل مصادر مبدأ المشروعية.

2/ مصادر مبدأ المشروعية

خضوع الدولة للقانون له معنيين بالنظر لتعدد وتفرع معاني كلمة قانون:

معنى واسع: يشمل القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة²⁰⁹.

معنى ضيق: يشمل القواعد المكتوبة فقط وهي الاتفاقيات الدولية، الدستور، التشريع بأنواعه وأخيراً التنظيم، وهي التي تشكل السلم أو التدرج القانوني في شكل هرم تكون القاعدة الأعلى

²⁰⁶ سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص.309.

²⁰⁷ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص. 12.

²⁰⁸ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 178.

²⁰⁹ والمقصود بالكتابة هنا الكتابة الرسمية أي التدوين وليس مجرد التجميع.

فيه ملزمة للقاعدة الأدنى²¹⁰. ولكننا هنا سننظر للمعنى الواسع بحكم أن الإدارة ملزمة عندما تستعمل سلطاتها الضبطية باحترام كل مصادر القانون سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة.

أ/ **المصادر المكتوبة**: نقصد بها القواعد القانونية المدونة في وثيقة رسمية تصدر عن السلطة المختصة بذلك في الدولة، حيث تتدرج هذه القواعد في الجزائر فتأتي المعاهدات الدولية ثم القواعد الدستورية في قمة النظام القانوني في الدولة، ثم تأتي التشريعات العضوية ثم العادية ثم يأتي التنظيم (التشريع الفرعي).

• **الدستور**: هو الوثيقة الأساسية الرسمية الصادرة في الدولة عن السلطة المختصة بذلك وهي السلطة التأسيسية، تتضمن مجموعة من القواعد تحكم العلاقة بين الحاكم والمحكوم، تحدد طبيعة نظام الحكم وتكرس الحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطن وضماناتها²¹¹. يستمد سموه من مصدرين أساسيين:

مصدر موضوعي: ويتعلق بمضمون الدستور الذي يضع الفكرة القانونية في الدولة، التي تحكم جميع النشاطات والنصوص فيها.

مصدر شكلي: ويتعلق بالإجراءات الخاصة والتميزة التي يوضع ويعدل وفقا لها الدستور، والتي ينتج عنها سمو القوانين الدستورية على القوانين العادية، والتي لا تلغياها أو تعديلها إلا قوانين دستورية مثلها .

لذلك فإن مخالفة تدابير الضبط الإداري لنصوص الدستور تعد مخالفة مباشرة للقواعد القانونية تجردها من كل قيمة قانونية، ومنه يحكم القاضي بعدم مشروعيتها ومن ثم إلغائها²¹². ونقصد

²¹⁰ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 179.

²¹¹ تروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.س.ن)، ص ص.

18-28.

²¹² وهناك بجانب المخالفة المباشرة، المخالفة غير المباشرة إن صح القول، وهي الحالة التي يوجد فيها بين تدبير الضبط والدستور حاجز تشريعي أو قانون حاجز *la loi-écran ou écran législatif* ومعناها أن القرار الضبطي اتخذ بناء على قانون غير دستوري، فإذا ما دفع أمام القاضي الإداري أو العادي بعدم دستورية القرار الضبطي وثبت أن الدفع يقوم على أساس عدم دستورية القانون الذي اتخذ إعمالا له، تعين على القاضي أن يرفض الدفع وإلا كان متعديا على اختصاص المجلس الدستوري (وذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 05 جانفي 2005). وقد استقر القضاء في فرنسا منذ

بالدستور هنا الديباجة وكل نصوصه ومواده، بالرغم من وجود ذلك النقاش الفقهي الدائر حول الطبيعة القانونية للديباجة، فيما إذا كانت ملزمة أم لا؟ ولكن الراجح في الفقه والقضاء الدستوري والإداري الفرنسيين أن الديباجة تتمتع بنفس الطبيعة القانونية الملزمة لنصوص الدستور²¹³.

• **المعاهدات الدولية:** كرس دستور 1996 بموجب نص المادة 132 منه ومن بعده المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مبدأ سمو المعاهدات التي يصدق عليها رئيس

صدور.../... .../... قرار Arrighi بتاريخ 06 نوفمبر 1936 على أنه لا يمكن للقاضي العادي ولا الإداري البحث في دستورية القانون الحاجز، ومنه لا يمكن مجازة الإدارة عن انتهاكها للدستور، ولو بإحالة القانون الحاجز لرقابة الدستورية لأن هذا الاختصاص موكول لهيئات أخرى غير القضاة سواء في فرنسا بموجب المادة 61 من دستور 1958 المعدل (والتي منحت حق إخطار المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول و60 نائبا و60 شيخا، أو في الجزائر بموجب المادة 165 من دستور 1996 المعدل (والتي منحت حق الإخطار لرئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان). أما إذا كان القانون الحاجز هو لائحة مستقلة فيصبح من حق القاضي إلغاء اللائحة لعدم دستورتها وبالتبعية إلغاء التدبير الضبطي. أنظر: وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم في القانون العام، كلية.../... الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2013-2014، ص ص149-151. هذا الحل كان مقبولا سواء في فرنسا أو الجزائر قبل صدور التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، لكن بعد صدور هذين التعديلين تم تكريس ما يسمى بمسألة الأولوية، حيث يمكن لكل من مجلس الدولة أو المحكمة العليا في حالة إثارة دفع بعدم دستورية قانون هو أساس لتدبير ضبطي، أصبح بإمكان الجهتين القضائيتين إحالة مسألة الدستورية « question préalable de constitutionnalité » للمجلس الدستوري للفصل في مدى دستورية القانون.

²¹³ اختلف الفقه حول قيمة المقدمة، حيث ذهب اتجاه إلى تجريد المقدمة من كل قيمة قانونية ملزمة، حيث اعتبرها مجرد مبادئ فلسفية وسياسية، على أساس أنه لو أرادت السلطة التأسيسية اعتبارها من القواعد القانونية الملزمة لأدرجتها ضمن مواد الدستور نفسه. بينما اعتبر اتجاه ثان أن المقدمة تتمتع بالقيمة القانونية، ولكن اختلف رواده في تحديد هذه القوة، فمنهم من منحها قيمة أدنى من الدستور، بينما منحها آخرون قيمة أعلى من الدستور. أما القضاء الإداري فقد اعتبر دائما المقدمة ذات قيمة قانونية مساوية لقيمة الدستور، حيث صدر قرارين لمجلس الدولة نص صراحة على مقدمة دستور 1946 الصادر بتاريخ 11-07-1956 والصادر بتاريخ 7-6-1957. ومنذ دخول دستور 1958 حيز النفاذ فقد دعم القيمة القانونية للمقدمة، وجاء هذا التأكيد بموجب قرارين صادرين عن المجلس الدستوري بعدم دستورية مشروعين: الأول حول حرية الاجتماع الصادر في 16-07-1971 والثاني حول الإجراءات الوقائية للحريات الفردية الصادر في 28-11-1973. وهو الرأي الراجح في فقه القانون الدستوري. أنظر: فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، الجزء الثاني، ط.1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص ص68-69.

الجمهورية طبقا للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، على الدستور²¹⁴. لكن الدستور لم يوضح متى يلزم القاضي الجزائري بالمعاهدة؟ هل بمجرد التصديق عليها بصورة نظامية؟ أم يجب انتظار النشر في الجريدة الرسمية، والذي يتم بواسطة مرسوم رئاسي؟

إذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد كرس أن النشر النظامي للاتفاقية هو الذي يتم في الجريدة الرسمية²¹⁵، ومنه يكون القاضي ملزما بالمعاهدة المنشورة بصفة نظامية من دون سواها. وفي غياب اجتهاد قضائي ونص دستوري واضح وصريح في الجزائر حول هذه المسألة، يمكن افتراض أحد الاحتمالين: الأول مفاده أن إجراء النشر هو إجراء روتيني لازم لدخول أي نص قانوني سواء معاهدة أو غيرها حيز النفاذ، ومنه فعدم النص عليه لا ينفي إلزاميته، ومنه يكون القاضي ملزما بنصوص المعاهدة بعد نشرها في الجريدة الرسمية. أما الاحتمال الثاني فمفاده أن مجرد المصادقة على الاتفاقية كاف لإنتاج هذه الأخيرة لأثارها من دون انتظار إجراء النشر، ومنه يكون القاضي ملزما بها، ولكنه يصبح في نظر البعض ملزما قبل ذلك بالتحقق من الوجود المادي ومن إتمام النشر وقانونيته²¹⁶. وقد أكد المجلس الدستوري الجزائري في قراره المتعلق برقابة قانون الانتخابات لسنة 1989 والذي جاء فيه " بعد المصادقة عليها ومنذ نشرها، تدمج الاتفاقية في القانون الوطني، وتطبقا لنص المادة 123 من دستور 1989، فإنها تحوز حجية أسمى من حجية القوانين، وبإمكان كل مواطن جزائري الاستناد إليها أمام المحاكم²¹⁷.

²¹⁴ للتفصيل أكثر حول مسألة إدماج الاتفاقيات الدولية في القانون الوطني أنظر: الخبير قشي، "تطبيق القانون الدولي الاتفاقي

في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، عدد4، 1995، ص ص. 13-24.

²¹⁵ في قراره بتاريخ 18-06-1965 بخصوص الاتفاقية بي فرنسا وسويسرا المتعلقة بالصيد في المياه الحدودية غير واجبة التطبيق لأنها لم تكن موضوع نشر نظامي، أنظر: مسعود شيهوب، "دولة القانون ودولة المشروعية"، حوليات، مجلة تصدر عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري قسنطينة، العدد الرابع، 2001، ص.49.

²¹⁶ R.Zouaimia, M.- C..Rouault, Op.Cit., p.29.

²¹⁷ المجلس الدستوري، قرار رقم 01 مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات، ج.ر عدد 36 لسنة 1989.

بالإضافة لإجراء النشر يطبق إجراء المعاملة بالمثل في النظام الفرنسي، حيث ينتظر القاضي في هذه الحالة توضيح من وزير الخارجية حول موقف الدولة الأخرى من مدى تطبيق الحكومة لتلك المعاهدة²¹⁸.

وقد تطور موقف القاضي من تكريس مبدأ سمو المعاهدة على الدستور، خصوصا في حالة تعارض أحكام معاهدة مع نصوص قانون ما، حيث يكون من الواجب على الإدارة في مثل هذه الحالات أن ترجح الاتفاقية على القانون عند اتخاذها للتدبير الضبطي. لا يثور مبدئيا الإشكال في حالة كون المعاهدة لاحقة على القانون، حيث نطبق قاعدة اللاحق يلغي السابق. ولكن قد يثور الإشكال في الحالة العكسية أو في حالة كون القانون أوسع من الاتفاقية، فيفسر القاضي القانون كاحتياط لتطبيق المعاهدة، بمعنى يطبق القانون على الوضعيات الغير مشمولة بالمعاهدة²¹⁹. في هاتين الحالتين يجب أن تتطابق التدابير الضبطية مع القواعد المدرجة في الاتفاقية²²⁰.

قد يحدث أن يكون القانون لاحق على المعاهدة، فهل يرجح القاضي المعاهدة أم القانون؟ في هذه الحالة ثبت ترجيح القاضي الإداري الفرنسي للقانون²²¹، على أساس أن استبعاد هذا الأخير يؤدي إلى تقدير دستورية القاعدة التشريعية وهو عمل ممنوع عليه. ومن جهته اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أنه لا يحق للقاضي مراقبة مدى احترام القوانين التي أحيلت أمامه للمعاهدات الدولية²²². أما محكمة النقض الفرنسية، فقد قررت أنه يعود لها الفصل في حالة التنازع بين التشريع والمعاهدة، بمعنى تغليب المعاهدة على القانون سواء كان سابقا أو

²¹⁸ وردة خلاف، المرجع السابق، ص. 156.

²¹⁹ R.Zouaimia, M.- C..Rouault, Op.Cit., p. 94.

²²⁰ وردة خلاف، المرجع السابق، ص. 157.

²²¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 50.

²²² R.Zouaimia, M.- C..Rouault, Op.Cit., p. 95.

لاحقا²²³. وحتى القضاء الإداري غير من اتجاهه لصالح الاعتراف بسمو المعاهدات على القانون الداخلي ذلك أن:

- رفض الإقرار بسمو المعاهدة على القانون يخالف المادة 55 من الدستور الفرنسي التي تمنح للمعاهدات قيمة أسمى متى تم إدماجها في القانون الداخلي.
- الحجة المتعلقة بأن فحص مدى تطابق القانون مع المعاهدة يؤدي إلى تقدير دستوريتهما حجة مرفوضة.

وتحت تأثير القرار الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 03-12-1986، والذي أقر فيه أنه يعود بموجب المادة 55 من الدستور لمختلف هيئات الدولة السهر على تطبيق الاتفاقيات الدولية في إطار اختصاصها²²⁴.

ومنه نخلص إلى أن الإجراءات والتدابير الضبطية يجب أن تراعي مضمون الاتفاقيات الدولية ولا يجب أن تخالف أحكامها²²⁵. ومن أهمها الاتفاقيات المتعلقة بحق اللجوء، بحقوق الإنسان، باتفاق Schengen، بحماية البيئة، التي تم إدماجها في القانون الداخلي.

• **التشريعات الصادرة عن البرلمان:** وهي مجموعة القواعد العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التشريعية بموجب الاختصاص الممنوح لها بالدستور. والتشريع نوعين:

- **التشريع العضوي:** ويصدر بإحالة صريحة من الدستور (المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016) ومواد أخرى. وهو تشريع يصدر وفق إجراءات متميزة عن الإجراءات التي يصدر وفقا لها التشريع العادي²²⁶، لأنه ينظم مواضيع خاصة أكثر أهمية

²²³ وردة خلاف، المرجع السابق، ص. 158.

²²⁴ وردة خلاف، المرجع السابق، ص. 158-159.

²²⁵ الاتفاقيات التي تسمو على القانون الداخلي في الجزائر هي فقط تلك التي تخضع لشرط التصديق بموجب نص المادة 132 من الدستور، أما في فرنسا طبقا لنص المادة 55 من الدستور فهي المصادق عليها أو المعتمدة بطريقة قانونية أي الاتفاقيات البسيطة.

²²⁶ تتمثل هذه الإجراءات في نسبة المصادقة على القانون العضوي التي تختلف عنها في القانون العادي أمام المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة لوجوب إحالته لرقابة الدستورية قبل إصداره على خلاف التشريع العادي الذي يخضع لرقابة اختيارية.

تتعلق في عمومها بتنظيم السلطة. وقد اعتبر المجلس الدستوري في رأيه الصادر بتاريخ 13 ماي 2000 بأن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين مجال القانون العضوي والعادي ينتج عن مبدأ تدرج القواعد في النظام القانوني الداخلي، حيث يحتل القانون العضوي مرتبة وسطى بين الدستور والقانون العادي.

ولو أن هذا التمييز بين النوعين من التشريع ليس له سوى أثر دستوري، أما على المستوى الإداري فكلاهما ملزم للإدارة²²⁷. ولكن إذا تعارض قانون عضوي مع العادي، ولو أن ذلك قليل الحدوث على اعتبار اختلاف مجالات التنظيم، تكون الأولوية للقانون العضوي.

- **التشريع العادي:** ويختص فيه البرلمان بمجال تنظيم الحقوق والحريات بموجب نص المادة 140 من الدستور التي تعطي للبرلمان التشريع في 29 مجالاً من بينها وأهمها المجال المذكور أعلاه²²⁸. وبالرغم من أن مجال الحقوق والحريات يعد اختصاصاً أصيلاً للبرلمان، إلا أن التشريع اللائحي أو الفرعي يجد مكاناً له في هذا المجال.

• **التنظيم:** وهو يتضمن القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية طبقاً للدستور، بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المتعددة. ويعد هذا الفرع من القانون من أبرز وأهم مظاهر السلطة العامة، إذ تتضمن قواعد عامة ومجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام وهي بذلك تمس حقوق وحريات الأفراد، تحدث أثراً قانونية أو تعدل أو تلغي بها مراكز قانونية. تتنوع إلى مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية، قرارات وزارية، قرارات الولاية وقرارات رؤساء البلديات وقرارات مدراء المؤسسات العمومية.

وأخيراً طبيعة المجالات التي يختص البرلمان بالتدخل فيها بموجب قانون عضوي وهي مواضيع هامة تتعلق بتنظيم السلطة وتوصف في عمومها بأنها قوانين مكملة للدستور.

²²⁷ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 52.

²²⁸ يمكن أن نضيف الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالات الضرورة أي بين الدورتين أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، والتي تمت المصادقة عليها من طرف البرلمان في أول دورة مقبلة طبقاً لنص المادة 142 من الدستور. بالإضافة إلى المراسيم التشريعية التي صدرت خلال المرحلة الانتقالية بموجب مداولة المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 02-07-1992 تحت رقم 92-82، والتي تم بموجبها تحويل رئيس هذه الهيئة سلطة التشريع بمراسيم تشريعية بعد استشارة المجلس الاستشاري الوطني. أنظر: المرجع نفسه، ص. 51.

• وتخضع هذه القرارات لمبدأ التدرج بناء على عدة معايير:

- **المعيار العضوي:** يبني تدرج القرارات التنظيمية على مكانة مصدرها في هرم السلطة الإدارية. وفقا لهذا المعيار لا يمكن أن تخرج قرارات الضبط الإداري السفلى على قرارات الضبط الإداري العليا²²⁹. غير أن السلطات المحلية يمكن أن تتخذ قرارات تنظيمية مخالفة لتلك الصادرة عن السلطات المركزية، على أن يتوفر شرطين أساسيين:

1- أن تتطلب الظروف المحلية ذلك.

2- أن يكون التنظيم المحلي أكثر صرامة، لذلك قبل مجلس الدولة الفرنسي قرار رئيس البلدية بمنع عرض فيلم حائز على رخصة العرض الوزارية، ذلك أن الظروف المحلية تبرر هذا المنع وذلك في قضية luthesia بتاريخ 18-12-1959²³⁰.

- **المعيار الشكلي:** يعتمد على الشكليات والإجراءات التي اتبعت في إصدار هذه القرارات. وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا على اعتبار المراسيم الصادرة بناء على رأي مجلس الدولة أكثر قوة من المراسيم العادية التي تصدر دون إجراءات مسبقة²³¹.

- **المعيار الموضوعي:** يستخدم لتصنيف القرارات التي تصدر من ذات السلطة الإدارية من ناحية موضوعها. فهو يميز هنا بين القرارات التنظيمية والفردية ويؤكد على سمو الأولى

²²⁹ لقد صدر قرار عن المجلس الأعلى بخصوص قضية (ش.ع) ضد ولاية سطيف ووزير الداخلية، حيث يستغل الأول منذ 1980 مصنعا صغيرا وبتاريخ 24-10-1984 قامت شرطة البلدية بغلق المحل تنفيذا للمذكرة الصادرة عن الوالي بسبب دواعي الأمن والنظافة والصحة العمومية، وقد أثار الطاعن وجها جديدا مأخوذا من انعدام الاعذار المسبق طبقا للمادة 35 من المرسوم المؤرخ في 20-02-1976 المتعلق بالمؤسسات الخطيرة أو غير الصحية. حيث أن الشرطة المحلية قامت بغلق المحل من دون توجيه إذار مسبق تنفيذا لمذكرة الوالي، وبالتالي فإن هذا الأخير تجاوز سلطاته تجاوزا واضحا لخرقه مقتضيات المرسوم، وأنه يتعين إبطال القرار الضمني المتضمن رفض الطعن الإداري المسبق المرفوع إلى وزير الداخلية. المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46723، مؤرخ في 12-07-1986، المجلة القضائية 1990، العدد الرابع، ص.162. أنظر: وردة خلاف، المرجع السابق، ص.175.

²³⁰ توجد حالات أخرى كرسها مجلس الدولة الفرنسي تتمثل في تدخل سلطة ضبط إداري عام في مجال الضبط البيئي لحماية البيئة بشرط ضرورة وجود خطر وشيك بقراره الصادر بتاريخ 15-01-1986 في قضية société pec. Engeneering ، مبدأ أخر كرسه مجلس الدولة مكن سلطة الضبط الإداري العام التدخل في مجال الضبط الإداري الخاص في حالة عدم تدخلها عندما يتطلب الاستعجال ذلك. أنظر:

Ch-Edouard Minet, Op., Cit., pp. 124-125.

²³¹ قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 07-06-1902. أنظر: وردة خلاف، المرجع السابق، ص.175.

على الثانية، ومنه فالقرار الفردي لا يجب أن يخالف القرار التنظيمي الضبطي أيا كانت مكانة السلطة التي أصدرته. كما لا يجوز لسلطة ضبط إداري عليا أن تخرق بقرار فردي قرارا ضبطي تنظيمي صادر عن سلطة ضبط إداري دنيا، كما لا يجوز لسلطة ضبط إداري سفلى بقرار ضبطي إداري فردي أن تخرج عن قرار ضبط إداري تنظيمي صادر عن سلطة عليا، كما لا يجوز لهذه الأخيرة أن تخرج بقرار فردي عن قرار تنظيمي أصدرته هي بنفسها²³².

ب/ المصادر غير المكتوبة: تتمثل في المبادئ العامة للقانون والقضاء.

1/ المبادئ العامة للقانون:

• تعريف المبادئ العامة للقانون:

هي مبادئ غير مشرعة يستتبطها القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع وقواعد النظام القانوني في الدولة ويقرها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة²³³، وعلى هذا الأساس تعتبر هذه المبادئ من عناصر المشروعية تلتزم بها السلطات العمومية. وهي مستوحاة من روح التشريع بواسطة القضاء، تمثل تعبيراً قانونياً للمفاهيم الفلسفية والأخلاقية، الاجتماعية والاقتصادية وتشكل قواعد قانونية غير مكتوبة²³⁴.

عرفها الأستاذ محيو كما يلي: "يطلق تعبير المبادئ العامة للقانون على عدد من المبادئ التي لا يحتويها متن النصوص القانونية، وإنما تذكر في مقدمة هذه الأخيرة. ويعترف الاجتهاد بأنه على الإدارة واجب احترامها²³⁵. فالقاضي لا يخلق هذه المبادئ وإنما يستتبطها ويكتشفها في مناخ قانوني معين ناتج عن التقاليد والوظيفة السياسية، الاجتماعية والمؤسسية.

²³² وردة خلاف، المرجع نفسه، ص.176.

²³³ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص. 268.

²³⁴ وردة خلاف، المرجع السابق، ص.177.

²³⁵ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط.4، دم.ج، الجزائر، 2006، ص.46.

إن هذه المبادئ تشكل فئة مستقلة من القواعد القانونية بسبب طبيعتها، حجيتها وثباتها، لها أهمية كبيرة في مجال الضبط الإداري. ويلجأ إليها القضاء أحيانا ليقرر عدم مشروعية ما يصدر من قرارات ضبطية. يعود الفضل في نشأة المبادئ العامة للقانون لمجلس الدولة الفرنسي الذي كان له الدور الكبير في تقريرها في أحكامه منذ بداياتها وإن كان لم يعلن صراحة عن قوتها الإلزامية باعتبارها مصدرا للقانون. وقد استعمل المصطلح لأول مرة في قراره المؤرخ في 1946-10-26 "ينتج عن المبادئ العامة للقانون التي تطبق حتى في غياب النص بأنه لا يمكن قانونيا النطق بأي إجراء قبل تمكين المعني بالأمر من الدفاع عن نفسه"²³⁶.

• أنواع المبادئ العامة للقانون:

يمكن تصنيف المبادئ العامة للقانون بناء على المعيار الغائي إلى مبادئ عامة تتعلق بالحقوق والحريات الفردية ومبادئ عامة متعلقة بالمساواة.

أ/ مبادئ عامة تتعلق بالحقوق والحريات الفردية: مثل

- ما يتعلق بالحقوق والحريات الفردية مثل حرية التنقل، حرمة المسكن، سرية الحياة الخاصة، الحق في الملكية والحريات العامة المنظمة مثل حرية الاجتماع العمومي، حق تكوين الجمعيات، حرية العقيدة وإقامة الشعائر، حرية الرأي.

- ما يتعلق بمبدأ حرية التجارة والصناعة: حيث يمكن فرض قيود عليها فيما يصدر من قوانين أو قرارات ضبطية بشرط أن يكون السبب يتعلق بالمحافظة على النظام العام²³⁷

ب/ المبادئ العامة المتعلقة بالمساواة: وتشمل مبدأ المساواة أمام القوانين والتنظيمات ومبدأ المساواة في استخدام الأملاك العمومية.

2/ القضاء:

²³⁶ ورده خلاف، المرجع السابق، ص.178.

²³⁷ المرجع نفسه، ص. 191-193.

يعتبر القضاء من أهم مصادر المشروعية في القانون الإداري بصفة خاصة، نظرا لدور القاضي الإداري في تفسير النصوص الغامضة والتوفيق بين النصوص المتعارضة واستنباط القاعدة التي تتلاءم مع طبيعة المنازعة الإدارية واجتهاده عموما في إيجاد حل لهذه المنازعات.

لا يجوز لسلطة الضبط الإداري مخالفة قرار قضائي يتمتع بقوة الشيء المقضي فيه، بمعنى لا يكون قابلا لأي طريق من طرق الطعن العادية بسبب استنفاد كل الطعون أو فوات مواعيدها.

يمكن هنا أن نخلط بين قوة الشيء المقضي فيه وحجية الشيء المقضي فيه التي تعني الحكم الذي يشكل عائقا أمام رفع دعوى أخرى نتناول ما تم الفصل فيه، ومنه فمصطلح الحجية يخص القرارات الصادرة عن القضاء الإداري. بينما قوة الشيء المقضي فيه تخص القرارات الصادرة عن القضاء المدني والجنائي²³⁸.

ومنه يشكل انتهاك الإدارة للأحكام الصادرة عن المحاكم انتهاكا لمبدأ المشروعية، ليست الأحكام فقط بل المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة.

ما يمكن أن نخلص إليه أن ما يترتب على احترام مبدأ المشروعية:

- احترام مبدأ التدرج.

- تحديد اختصاصات الإدارة.

- احترام ضوابط الإجراء أو التدبير الضبطي.

ثانيا: استهداف سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام وقاعدة تخصيص الأهداف.

إن الهدف من تدخل سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام كما تم التطرق إليه فيما سبق في المحور الأول، حيث لا تستطيع هذه الهيئات التدخل لتحقيق غرض آخر غير غرض المحافظة على النظام العام وإن تعلق بالمصلحة العامة، لأن الهدف من

²³⁸ وردة خلاف، المرجع السابق، ص. 200.

إجراءات الضبط الإداري محدد وليس للإدارة أن تخرج عنه. وفي المقابل لا يمكن للإدارة أن تخرج عن الهدف الخاص المحدد بالنصوص الخاصة، حتى ولو كانت تستهدف تحقيق المصلحة العامة تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف²³⁹.

ثالثاً: أن يكون إجراء الضبط لازماً وضرورياً وملائماً.

أن يكون إجراء الضبط الإداري لازماً وضرورياً بمعنى أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام، كما يجب أن يكون قائماً على أسباب جدية وصحيحة، وأخيراً يجب أن يكون منتجاً وفعالاً لتوقي الخطر.

أن يكون الإجراء متلائماً ومتناسباً مع جسامة الخطر الذي يهدد النظام العام لا أكثر ولا أقل، أي يجب على الإدارة التي تملك السلطة التقديرية للمحافظة على النظام العام بإصدارها مختلف الإجراءات والتدابير أن تقدر ما يتناسب مع الخطر، وذلك يخلق التوازن بين حماية الحقوق وحرية الأفراد وحماية النظام العام من جهة أخرى. حيث أن الحرية هي الأصل وأن إجراءات الضبط الإداري المقيدة لها تشكل الاستثناء، ولذلك يتدخل القضاء عند الحاجة لتقدير هذا التناسب والتلاؤم.

وعلى ذلك لا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تلجأ إلى وسائل صارمة لمواجهة ظروف غير خطيرة، فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار رئيس البلدية القاضي بتحديد مدة دق الأجراس في الكنائس بثلاثة دقائق وألا تتجاوز خمس دقائق²⁴⁰. ومنه فإن القاضي لا يكتف بالبحث في

²³⁹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 98-106.

²⁴⁰ حيث جاء في حيثيات الحكم في قضية *Abbé Constantin et autre* " وإن كان قرار العمدة له سبب وهو الإزعاج الذي يسببه دق الأجراس وقتاً متواصلاً ولمدة طويلة، كما أن القرار يحقق غايته المشروعة وهي توفير السكنية العامة، إلا أن

مدى مشروعية القرار الضبطي فحسب، إنما فيما إذا كان متلائماً مع الظروف والوقائع التي دفعت لاتخاذها. وقد سار القضاء الإداري المصري على النهج نفسه في أحكامه المتعاقبة²⁴¹.

وقد استنتج بعض الفقهاء الفرنسيين أن القاضي الفرنسي في رقابته لسلطات الضبط الإداري أصبح قاضي ملائمة بالإضافة إلى كونه قاضي مشروعية، وذلك استثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بأن يترك للإدارة حرية تقدير ملائمة تصرفاتها في حدود المصلحة العامة، لكن الدكتور سليمان الطماوي اعتبر أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وأن تقدير الملائمة هي عنصر من عناصر المشروعية، ذلك أنه من الواجب أن لا تقيد الحرية إلا بالقدر الضروري، لذلك تختلف حدود سلطات الضبط الإداري باختلاف الزمان والمكان وقيمة الحق والحرية التي إذا ما كفلها الدستور فإن ذلك سيقيد سلطات الضبط الإداري كثيراً²⁴². ولذلك حاول القضاء الموازنة بين الاثنين بوضع الشروط التي يجب أن تتوفر في التدبير الضبطي حتى يكون مشروعاً وهي:

- 1- أن يتصف بالعمومية ويحقق المساواة.
- 2- أن يتصف بالموضوعية والحياد.
- 3- ألا تكون قد فرضت وسيلة معينة بذاتها لمواجهة الإخلال بالنظام العام²⁴³.
- 4- أن يكون التدبير مجدياً وفعالاً.
- 5- أن يكون ضرورياً ومنتاسباً مع جسامته الإخلال بالنظام العام.
- 6- ألا يؤدي التدبير إلى المنع المطلق للحرية²⁴⁴.

المصلحة التي يحققها القرار لا تتناسب مع الأضرار والمضايقات التي تنتج عنه للمواطنين المؤمنين، وعلى هذا الأساس يكون القرار الصادر عن العمدة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وغير مشروع". أنظر، المرجع نفسه، ص. 185.

²⁴¹ المرجع نفسه.

²⁴² عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 188-191.

²⁴³ بمعنى يكفي التوجيه إلى أن ما يهدد النظام العام وليس فرض وسيلة معينة مثلاً فرض استخدام جهاز معين على ممالك مبنية، حيث تترك الحرية للأفراد لاختيار الوسيلة لتجنب الإخلال بالنظام العام، مع وجود بعض الاستثناءات مثلاً: عندما يكون من الواجب اتخاذ تدابير موحدة، عند الخوف من وقوع اضطراب خطير أو خطر محقق، حالة الاستعجال، عندما لا يوجد إلا وسيلة واحدة فعالة، وجود نص يفرض استخدام وسيلة بعينها لاتقاء الخطر.

²⁴⁴ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 188-201.

الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على تدابير الضبط الإداري في الحالة العادية.

الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري هي الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية التي تحدث أثرا قانونيا بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية، الصادرة عن سلطات الضبط الإداري والمتمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزير الداخلية، الوالي، رئيس البلدية، مدير مؤسسة عمومية مثل رئيس الجامعة، مدير مستشفى... وسلطات الضبط الإداري الخاص.

وتتصب الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات الخارجية والداخلية، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة الضبطية تجاوزت القانون كان له إلغاء قرارها والتعويض للمتضرر إذا طلب ذلك. وتشكل هذه الرقابة الضمانة الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون لتوافر الضمانات المتعلقة بالاستقلالية والحياد والكفاءة لدى القاضي²⁴⁵. فقد عهد دستور 1996 المعدل للسلطة القضائية بمهمة حماية الحقوق والحريات كما اعترف للقضاء الإداري بالنظر في قرارات السلطات الإدارية.

ويمارس القاضي رقابته سواء من حيث تقيد الإدارة بالأسباب التي أدت إلى التدخل أو الأهداف التي سعت لتحقيقها، وقبل ذلك أن يصدر القرار من سلطة الضبط الإداري المختصة ووفقا للإجراءات والأشكال المطلوبة وأن يكون محلها مشروعا.

ويتم تحريك الرقابة القضائية في المجال بإجراءين أساسيين هما:

الإجراء الأول: هجومي مباشر ويتم بواسطة دعوى الإلغاء.

الإجراء الثاني: دفاعي ويتمثل في إجراء الدفع بعدم مشروعية القرار الضبطي، حيث يتم الدفع بعدم مشروعية الإجراء عندما يتم التمسك به ضده، فهو لا يشكل موضوع الدعوى، إنما وسيلة

²⁴⁵ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.287.

دفاع فيها، بشرط أن يكون للدفع صلة مباشرة بالدعوى الأصلية. ويتم هذا الدفع في دعوى جنائية أو مدنية أو إدارية، أو أن يتم الدفع بعدم مشروعية قرار نهائي فات ميعاد الطعن فيه²⁴⁶. وسيتم التطرق في هذه المحاضرات لرقابة الإلغاء وتبيان أوجه الإلغاء سواء تعلقت بأوجه الإلغاء الخارجية المتمثلة في وجود عيب في الاختصاص أو الشكل والإجراءات، وأوجه إلغاء القرار الداخلية والمنصبة على عيب السبب والمحل والغاية.

أولاً: الرقابة على عدم المشروعية الخارجية للقرار الضبطي

تتعلق أوجه المشروعية الخارجية بوجهين هما الوجه المتعلق بالاختصاص والوجه المتعلق بالشكل والإجراءات.

1/ الرقابة على عنصر الاختصاص

يتعلق هذا الركن في القرارات الإدارية بصدور القرار الإداري ممن يملك الاختصاص بإصداره من الناحية الزمانية والمكانية، الموضوعية والشخصية طبقاً للنصوص القانونية والتنظيمية. فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري العام التعدي على اختصاص هيئات الضبط الإداري الخاص، حيث تصاب بذلك القرارات الإدارية بعيب عدم الاختصاص لأنها صدرت ممن لا يملك القدرة القانونية على إصداره. ويراقب القاضي مدى احترام هيئات الضبط الإداري لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، فلا يجوز تطبيق مبدأ رجعية القرارات، كما لا يجوز إصدار قرارات ضبطية خارج المجال الإقليمي الذي تمارس فيه نشاطها، وإلا اعتبرت غير شرعية من حيث المكان. وللقاضي أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه لأنه من النظام العام.

2/ الرقابة على عنصر الشكل والإجراءات

²⁴⁶ سليمان بارش، شرح قانون الإجراءات المدنية الجزائري، الخصومة القضائية أمام المحكمة، الجزء الأول، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص.216، وردة خلاف، المرجع السابق، ص.11.

يقصد بهذا العنصر مجموع الشكليات والإجراءات التي قررها القانون أو اللائحة لصدور قرارات الضبطية الإدارية²⁴⁷. والقاعدة التي تحكم القرارات الإدارية عموما تقتضي عدم اشتراط شكليات وإجراءات لصدورها، لكن الاستثناء قد يقتضي العكس، وذلك عندما تشترط النصوص إجراء الاستشارة مثلا، الكتابة، الإمضاء، النشر، التسبيب وغيرها. فعدم احترام مثل هذه الإجراءات والشكليات ينتج عنه إلغاء القرار الإداري.

الشائع في مجال الضبط الإداري، أن المشرع يخص قرارات الضبط الإداري الخاص بإجراءات وشكليات متميزة، مثل استشارة هيئات معينة قبل اتخاذ القرار²⁴⁸.

ثانيا: الرقابة على المشروعية الداخلية

يكون القرار الضبطي مشوبا بعيب من عيوب المشروعية الداخلية بسبب عدم مشروعية محتواه، فنكون بصدد عيب المحل أو عيب مخالفة القانون أو بسبب عدم مشروعية أسبابه، فنكون بصدد عيب السبب، أو بسبب عدم مشروعية أهدافه لنكون أمام عيب الانحراف في استعمال السلطة.

1/ رقابة مشروعية محل قرار الضبط الإداري

يقصد بالمحل مضمون القرار الإداري الضبطي، أي الأثر الذي يحدثه في المراكز القانونية، والذي يجب أن يكون غير مخالف للقانون في معناه الواسع. ومنه فعيب المحل يقصد به مخالفة القانون ويعبر عنه بالمخالفة المباشرة للقانون²⁴⁹، وهنا يتخذ تدخل الإدارة شكلا إيجابيا. كما يمكن أن يتخذ تدخل الإدارة الضبطية شكلا سلبيا وذلك عندما يستدعي الأمر تدخلها، ولكن الإدارة تمتنع عن ذلك، ففي مجال شرطة الصيد مثلا تكون الإدارة ملزمة بمنح الرخصة في حالة توفر جميع الشروط المطلوبة قانونا.

²⁴⁷ لم يميز المشرع الجزائري بين الإجراءات والشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، وإنما يعتبر كل الشكليات والإجراءات التي نص عليها القانون يجب أن تحترمها الإدارة.

²⁴⁸ كنا قد ناقشنا هذه المسألة في المحور الأول.

²⁴⁹ لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل لمشروعية، ط.1، دار هومة، 2006، ص.212.

وهناك حالة أخرى لمخالفة القانون مخالفة غير مباشرة، وهي الناتجة عن التفسير الخاطئ للقانون، ولذلك صرح مجلس الدولة الفرنسي بأن رفض الترخيص باستغلال لعبة القمار غير مشروع، على اعتبار أن الرفض مؤسس على نص قانوني يمنع ممارسة لعبة الكرة الأرضية والألعاب المماثلة، في حين أن لعبة الكرة الأرضية ولعبة القمار غير متماثلتين²⁵⁰.

والمقصود من عملية الرقابة التي يقوم بها القاضي عندما يتحقق من مشروعية محل القرار الضبطي، أنه يتحقق من مدى مطابقة مضمون القرار مع القواعد التي تعلوه في سلم التدرج القانوني مثلما تم توضيحه في عناصر مبدأ المشروعية، التي لا تتضمن التشريع بالمعنى الضيق فقط إنما بالمعنى الواسع²⁵¹.

2/ الرقابة على سبب قرار الضبط الإداري

يعرف السبب بأنه مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية، التي تدفع الإدارة للتصرف واتخاذ القرار الإداري. وهو يلعب دورا هاما في الرقابة القضائية إذ يعتبر الدافع لاتخاذ القرار. ويقصد بعيب السبب انعدام الوقائع المادية أو القانونية أو وقوع خطأ في تكيفها وتقديرها عند صدور القرار من طرف سلطة الضبط الإداري، ومنه يجب على هذه الأخيرة أن تستند في إصدارها للقرار إلى سبب قانوني أو واقعي يبرر إصدارها. فيراقب القاضي الوجود المادي أو القانوني للوقائع والتكييف القانوني لها، كما يراقب مدى تلاؤمها مع القرار خصوصا في مجال الضبط الإداري.

إذا كانت رقابة القضاء الإداري للسبب في أعمال الإدارة يقف عند الوجود المادي والقانوني والتكييف، فإنها في مجال الضبط الإداري تذهب إلى رقابة ملائمة تدبير الضبط ومدى تناسبه مع أهمية وخطورة السبب²⁵². فرقابة الوجود المادي للوقائع تعتبر أول درجات

²⁵⁰ ورده خلاف، المرجع السابق، ص.167.

²⁵¹ أي القواعد المكتوبة وغير المكتوبة.

²⁵² جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، جانفي 2006، ص.70.

الرقابة القضائية على السبب والحد الأدنى لهذه الرقابة، حيث يحكم القاضي بإلغاء القرار إذا ثبت له أن هيئات الضبط الإداري استندت إلى وقائع غير صحيحة ويراقب الوصف القانوني للوقائع إذا أخطأت في تكيفها القانوني²⁵³.

وعندما يراقب القاضي عنصر السبب، فهو يراقب مدى قيام الوقائع من الناحية المادية ويقدر قيمتها القانونية.

في مجال الضبط الإداري قد لا تكون الوقائع التي يحتج بها كأساس لإصدار القرار قد حدثت بالفعل قبل صدوره على غرار أسباب القرار الإداري بوجه عام، حيث يجب تحقق الوقائع في الواقع قبل صدوره، كما يمكن أن تكون سلطات الضبط الإداري قد توقعت حدوثها مستقبلا بشكل جدي وأصدرت قرارها على أساس الاحتياط من وقوعها، وبذلك يصح القول أن الوقائع في مجال قرارات الضبط الإداري قد لا تسبق القرار تاريخيا، لكن يتعين أن تسبقه قانونيا.

فسلطة الضبط الإداري يجب أن تضع في اعتبارها وتقدر احتمال جدي بوقوع اضطراب وشيك الوقوع في المستقبل، ومنه فلن يستطيع القاضي في مثل هذه الحالات أن يراقب تحقق أو عدم تحقق الاحتمال لأن السبب هنا هو مجرد الخوف. ففي قضية بتاريخ 21-12-1996 قرر مجلس الدولة الفرنسي إبطال القرار الإداري الناتج عن غياب ذكر الوالي سبب اتخاذه لقرار توقيف الجمعية المسماة منتجي الحليب، بعد الرأي بعدم الموافقة الذي أبدته مصالح الأمن بالتنسيق مع مصالح الولاية، والمبني على أن سلوك بعض أعضاء الجمعية مخل بالنظام العمومي والآداب العامة و أن بعضهم كانوا مسبوقين قضائيا، وكان المجلس تأكد من وجود الواقعة المادية ولم يبق إلا ذكرها في حيثيات قرار الوالي لكي يكون قراره مشروعاً. لكن الهيئة القضائية العليا قد أخلطت هنا بين السبب والتسبيب الذي يعني قيام الإدارة بذكر الأسباب. فالأصل والقاعدة المستقر عليها في القانون والقضاء الإداريين أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها باعتبارها شكلية إلا إذا استوجب المشرع ذلك صراحة، ومنه لا يمكن اعتبار القرار

²⁵³ المرجع نفسه.

الخالي من ذكر الأسباب قرارا غير مشروع، كما لا يمكن إسناد عدم المشروعية على ركن السبب (غياب)، لأن التسبب ليس عنصرا من عناصر السبب²⁵⁴.

وفي قضية قررت المحكمة الإدارية بسطيف بتاريخ 18 مارس 2013 إلغاء القرار الصادر عن رئيس بلدية سطيف القاضي بهدم بناية المدعي الآيلة للسقوط، والتي تشكل خطرا على المواطنين، وبعد معاينة البناية من طرف الخبير المعين في القضية، ثبت أن البناية صالحة للاستعمال ولا تشكل أي خطر، ولذلك صدر قرار المحكمة بإلغاء القرار الضبطي بحكم أنه مبني على معطيات غير صحيحة وواقعية²⁵⁵.

كما يراقب القاضي التكييف القانوني للوقائع، بحيث يتحقق مما إذا كانت تبرر القرار المتنازع فيه، فهو يقوم بعملية إعادة التكييف، حيث يبحث فيما إذا كانت الوقائع التي استندت إليها الإدارة من شأنها أن تبرر قانونا القرار المتخذ، فيتحقق مثلا في حالة اقتضاء طبيعة الأشياء بالضرورة اجتماع بعض الشروط الواقعية حتى يكون القرار المتخذ مشروعاً، ومما إذا كانت هذه الشروط قد تحققت فعلاً ومما إذا كانت هذه الوقائع تبرر فعلاً اتخاذ القرار²⁵⁶.

ومنه يتعلق الأمر هنا بالمرور بالقاعدة القانونية من التجريد إلى الملموس، وبالمرور بالأسباب الواقعية من الملموس إلى التجريد، فتقوم بتجسيد الأسباب القانونية وتجرید الأسباب الواقعية. فبواسطة رقابة التكييف القانوني يضمن القاضي وجود تطابق حقيقي بين الشروط المحددة بواسطة القاعدة القانونية والأسباب التي تشكل أساساً لاتخاذها.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في إطار رقابة عيب السبب بعد أن رفض رقابته العادية على الوجود الحقيقي للوقائع وصحة تكييفها القانوني إلى رقابة قصوى تتضمن البحث في تقدير الإدارة لأهمية وخطورة تلك الوقائع ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ على أساسها، وهو ما يسمى برقابة التناسب أو الملائمة، وذلك بتقدير أهمية وتناسب الوقائع التي تدعيها

²⁵⁴ عبد الكريم بودريوة، القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، 2005، ص.9، وردة خلاف، المرجع السابق، ص.210.

²⁵⁵ المحكمة الإدارية بسطيف، حكم رقم 00272/13. أنظر: وردة خلاف، المرجع السابق، ص.210.

²⁵⁶ وردة خلاف، المرجع نفسه، ص.223.

الإدارة مع التدابير الضبطية المتخذة، حيث تشكل تدابير الضبط الإداري وحماية الحريات العمومية المجال المفضل لتطبيق مبدأ التناسب، ومعنى ذلك معرفة فيما إذا كانت الوقائع تشكل إخلالا بالنظام العمومي متناسبة مع تدابير الضبط المتخذة، لذلك يعتبرها البعض أو يصفها بالرقابة القصوى التي لا يمارسها القاضي بالنسبة لكل القرارات الضبطية، بل فقط تلك التي تشكل اعتداء على النشاط الفردي الأكثر أهمية (من منظور دستوري أو تشريعي)، وهي تتمثل في الحريات العمومية أو الأساسية، لذلك تبدو الرقابة القصوى ضرورية لحماية هذه الحريات والنظام العام أيضا تتطلب رقابة معمقة للأسباب المبررة للقرار. أرسى مجلس الدولة الفرنسي المبادئ الأساسية لهذه الرقابة القصوى تتمثل في:

- خطورة الوقائع المدعاة من قبل الإدارة على النظام العام.
 - الإجراءات الضبطية المتخذة لمواجهتها.
 - الاعتداء الذي تحدثه على الحريات العمومية، وما يترتب عنه من ضرر على الأفراد²⁵⁷.
- وبذلك تشكل الضرورة والتناسب شرطي مشروعية التدبير الضبطي، والذين بفضلهما تقيد سلطة الضبط الإداري التقديرية. وقد ثار نقاش فقهي بين مؤيد لرقابة الملائمة ورافض لها، فالرأي المعترف للقاضي برقابة الملائمة يعتبر أن بحث القاضي عن التدابير الإدارية الضرورية والمنتاسبة مع الأسباب الواقعية يعد فحصا لملائمة التدخل الإداري، وأنه لا يوجد تعارض بين ما تجريه الإدارة وهي بصدد ممارسة سلطتها التقديرية من ملائمة في مجال الضبط الإداري وبين أن تخضع هذه الملائمة للرقابة القضائية، فقاضي الإلغاء لم يعد فقط كما في السابق قاضي مشروعية وإنما قاضي ملائمة. وقد حثت جرأته في مجال الضبط الإداري على الاعتراف له برقابة الملائمة وأنه عندما يفحص الوجود والتكييف القانوني للأسباب فحصا بسيطا، فإنه يقتصر على ممارسة رقابة المشروعية، وعندما يسعى إلى تقدير قيمتها حيث ينزلق إلى رقابة الملائمة، فيتحول إلى رئيس إداري، وهكذا ففي مجال شرطة السينما يتطلب الأمر من القاضي فحصا ذاتيا لما إذا كانت الظروف المحلية تتطلب منع عرض الفيلم، كما أن النظام

²⁵⁷ المرجع نفسه، ص ص. 224، 229-230، 233.

العام الجمالي يقتضي تقديرا ذاتيا للاعتراف بمشروعية قرار رفض منح رخصة البناء لأنها تهدد جمال المناظر البيئية²⁵⁸. أما الرأي الثاني فقد أنكر على القاضي الإداري رقابة الملائمة، على اعتبار أن رقابة القاضي للأسباب ليست رقابة ملائمة وإنما هي رقابة مشروعية، لأن الأسباب في مثل هذه الحالات ليست عناصر للملائمة وإنما عناصر للمشروعية، فقد يجعل القانون أحيانا من الملائمة شرطا للمشروعية²⁵⁹.

3/ رقابة الغاية أو الهدف من القرار الضبطي

يجب أن تصدر القرارات الضبطية من أجل تحقيق الهدف المسطر لها، وهو المحافظة على النظام العام. أما إذا كنا في إطار الضبط الإداري الخاص فيجب على الإدارة أن تستهدف بالقرار الذي تصدره في المجال الهدف المسطر في النص القانوني الخاص. فإذا مارست هيئات الضبط الإداري سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام، فيكون القرار معيبا بعيب الغاية أو الهدف أو الانحراف بالسلطة، أو عيب إساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة أو مخالفة روح النص²⁶⁰. ويعتقد الكثير أن الانحراف بالسلطة هو المصطلح الأقرب، لأن التسميات الأخرى تبقى قاصرة على الحالات التي تستهدف فيها السلطة الإدارية غرضا بجانب الصالح العام، لكنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف²⁶¹.

ولذلك: فاستهداف صالح خاص أو شخصي يقابل الانحراف بالسلطة، كما أن استهداف صالح عام مع الخروج عن أهداف الضبط الإداري الخاص يساوي الانحراف بالسلطة أيضا. ومنه يتعرض القرار الضبطي للإلغاء من طرف القضاء الإداري في حالتين هما:

1- استهداف سلطة الضبط الإداري مصلحة أو غرض غير المصلحة العامة: عرفته المحكمة التونسية بالعيب الذي يصيب المقرر الإداري والمتمثل في مبادرة السلطة

²⁵⁸ وردة خلاف، المرجع نفسه، ص. 240.

²⁵⁹ المرجع نفسه، ص. 241.

²⁶⁰ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط. 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص. 352.

²⁶¹ المرجع نفسه.

الإدارية، قصد استعمال السلطات الراجعة لها قانونا في سبيل خدمة هدف غريب عن الهدف الذي من أجله منحت لها تلك السلطة. ويتضمن:

- استهداف غرض أجنبي عن المصلحة العامة، إما لتحقيق مصلحة خاصة أو تحقيق غرض ديني أو سياسي.
- استهداف غرض عام غير المصلحة التي يجب على الإدارة الضبطية تحقيقها سواء في إطار قاعدة تخصيص الأهداف أو تحقيق مصلحة مالية.

2- الانحراف بالإجراء: ويتمثل في استعمال الإدارة لبلوغ نتيجة معينة إجراء غير المنصوص عليه في تلك الحالة، فهو صيغة خاصة للانحراف بالسلطة. حيث يفترض أن سلطة الضبط الإداري تجمع بين الاختصاصين الضبط الإداري العام والخاص بإجراءين مختلفين، فيستعمل الإجراء الأخف والأبسط لاستهداف نتيجة تتعلق بغاية الاختصاص الأخير.

فمفهوم الانحراف بالإجراء يستند إلى فكرة غياب الخيار بين إجراءين من طرف متخذ القرار، فيظهر الطابع العمدي لتغيير الإجراء بنية تطبيق إجراء سريع عوض الإجراء المعقد الذي يهدد تأخير أو منع اتخاذ القرار²⁶².

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

قد تأتي مرحلة تمر فيها الدولة بظروف استثنائية كالحروب والاضطرابات والفوضى، والتي تتأثر فيها حريات الأفراد وحقوقهم، مما يستوجب تدخل سلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير وإجراءات أكثر صرامة لمواجهة هذه المرحلة وهذه الظروف، والتي تعتبر في الظروف العادية خروجاً عن مبدأ المشروعية، لكنها تعتبر مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية بهدف المحافظة على النظام العام. فتغير الظروف والوقائع يستتبع معه تغير أساليب مواجهتها وذلك أمر محتوم، على اعتبار ما تفرضه الضرورة من عدم إنكار حق الدولة في الدفاع عن نفسها

²⁶² وردة خلاف، المرجع السابق، ص ص. 271-272.

واتخاذ ما تراه مناسبا من الإجراءات التي تكفل حماية استقلالها وسلامة ترابها وأمن مواطنيها وسير مؤسساتها²⁶³. لكن هذه الإجراءات تبقى خاضعة للرقابة القضائية لما لها من أثر على الحريات الفردية والعامّة. وعليه سيكون من الملائم أن نعرف هذه الحالات الاستثنائية بالتعرض للشروط الشكلية والموضوعية لتقريرها حتى يكون تقريرها مشروعاً (الفرع الأول)، ثم لأثر تقرير هذه الحالات على الحقوق والحريات خصوصا حالتى الطوارئ والحصار اللتين تم تقريرهما في الجزائر (الفرع الثاني) ثم نعرض للرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري أثناء هذه الظروف (الفرع الثالث).

²⁶³ لزرق حبشي ، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماداتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2013، ص. 127.

الفرع الأول: تعريف الحالات الاستثنائية وشروط تقريرها تعريف الحالات الاستثنائية

أولاً: تعريف الحالات الاستثنائية

عرف الفقيه J.Rivero الظروف الاستثنائية بأنها: "الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى نتيجتين اثنتين تتمثلان في وقف العمل بالقواعد العادية اتجاه الإدارة وذلك لتطبيق اتجاه هذه القواعد مشروعية خاصة، حيث يقوم القاضي بتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة"²⁶⁴. عرفت سعاد الشرفاوي من خلال تعداد الشروط التي ينبغي توافرها حتى يمكن أن يقال أننا أمام ظرف استثنائي وهي:

- يجب أن يكون هناك وضع غير عادي.
- يجب أن يترتب على هذا الوضع غير العادي أن يستحيل على الإدارة مواجهته بإتباع قواعد المشروعية الموضوعية للظروف العادية.
- يجب أن تنحصر الضرورة وتقدر بقدرها، فلا تمارس الإدارة السلطات الاستثنائية إلا بالقدر وفي الحدود التي تتطلبها المصلحة العامة.
- يشترط انتهاء الحالة الاستثنائية بمجرد زوال الظروف الاستثنائية، ويقتصر استخدام السلطات الإضافية خلال الفترة الزمنية التي ظلت الظروف قائمة خلالها²⁶⁵.

وتعد الظروف الاستثنائية من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري²⁶⁶، حيث اعتبر أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في ظل الظروف العادية تعتبر مشروعة في ظل الظروف غير العادية أو الاستثنائية، وذلك إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو الدفاع عن الأمن الوطني. فالظروف الاستثنائية يترتب عليها أن تتحلل الإدارة بصفة مؤقتة من قيود المشروعية العادية لكي تتمتع بسلطات أوسع مما ورد في التشريعات العادية، ويقوم نظام استثنائي توقف أو تقيد في ظلله الحقوق والحريات الفردية

²⁶⁴ جمال قروف، المرجع السابق، ص.42.

²⁶⁵ المرجع نفسه ، ص. 43، عن سعاد الشرفاوي، المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1996، ص ص. 129-128.

²⁶⁶ عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص ص. 294-296.

والجماعية والضمانات الدستورية المقررة لها²⁶⁷. كما اشترط لقيام الحالة الاستثنائية لتكون مبررا لتقييد الحقوق والحريات ثلاثة شروط أساسية هي²⁶⁸:

- أن تجد الإدارة نفسها أمام حالة غير مألوفة يصعب معها استخدام القوانين العادية لمواجهة هذه الحالة.

- أن يترتب على هذه الحالة تعريض الأمن والنظام العام للخطر.

- تتناسب الإجراءات المتخذة من الإدارة مع الظرف الاستثنائي تحقيقا للصالح العام.

وقد جرى العمل على أنه عندما يتوقع المشرع ظرفا استثنائيا معينا أو جملة من الظروف الاستثنائية، فإنه يبادر إلى وضع النصوص القانونية الملائمة لمواجهتها والتي تعد بمثابة حلول تشريعية لها²⁶⁹. غير أن الحلول التشريعية للظروف الاستثنائية ليست متماثلة في جميع الدول، فكل دولة تختار الحلول التي ترى أنها أكثر ملائمة لمواجهة هذه الظروف²⁷⁰.

وقد تعددت الظروف الموجبة لتقرير الحالات الاستثنائية إلى حالة الطوارئ، حالة الحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وعليه سنتطرق لتعريف كل حالة من هذه الحالات ثم نتطرق

²⁶⁷ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص. 32، عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 216.

²⁶⁸ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة مصر فرنسا إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص. 213-214.

²⁶⁹ أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص. 218.

²⁷⁰ ويمكن أن نميز بين اتجاهين اثنين: الاتجاه الانجلوسكسوني الذي لا ينظم سلفا حالة الطوارئ بقانون، ولكنه يجيز كلما دعت الظروف للسلطة التنفيذية أن تلجأ إلى البرلمان لتصدر منه قانون الظروف، ويتكفل هذا القانون بأن يحدد حالة الطوارئ والمناطق التي يسري عليها مفعولها كما يبين حدود اختصاصات السلطة التنفيذية بمناسبتها، ويطلق على هذا الأسلوب أسلوب التفويض التشريعي، هذا الأسلوب يقف عائقا أمام السلطة التنفيذية إذا ما أرادت التذرع بظروف غير جدية لفرض أحكام الطوارئ ويحقق في ذات الوقت حماية قوية للحقوق والحريات الفردية، لكنه قد يؤخر السلطة التنفيذية عن السرعة في مواجهة هذه الظروف. أما الاتجاه الثاني فهو الاتجاه اللاتيني الذي يقضي بوجود قانون سابق ينظم حالة الطوارئ قبل وقوع الظرف الاستثنائي يسمى قانون الطوارئ، ثم يرخص الدستور للسلطة التنفيذية متى قامت حالة الطوارئ في العمل بمقتضى أحكام هذا القانون. وبذلك يتيح هذا الأسلوب للسلطة التنفيذية مواجهة الظرف الاستثنائي وقت حدوثه. أنظر: المرجع نفسه، ص. 218-223.

للإجراءات والشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة لتقرير مثل هذه الحالات حتى تكون مشروعة، ثم نتطرق لأثار تقرير هذه الحالات على تقييد الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

1/ حالة الطوارئ

اختلف الفقه في تعريف حالة الطوارئ، فقد عرفها الفقه الانجلوسكسوني بأنها الحالة التي يمكن من خلالها تجاوز المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، أو أنها الظروف الطارئة التي تحدث داخل أو خارج البلاد فتؤثر على نظام الدولة ولا تستطيع السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية من مواجهة هذه الظروف، بل تتمكن وفي إطار قانون الطوارئ أن تتخذ تدابير استثنائية تأخذ قوة التشريع بعد عرضها على البرلمان والتصديق عليها، وذلك في سبيل مواجهة هذه الظروف²⁷¹.

أما الفقه الأمريكي فترتبط حالة الطوارئ عنده بحدوث ظروف استثنائية لا يمكن توقع شدتها وفترة استمرارها ويكون من شأنها أن تهدد الحياة العامة خارج الحدود المتوقعة. أو هي نظام اتخذ لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية²⁷².

أما في الفقه الفرنسي فعرفها M.Hauriou بأنها: "نظام قانوني معد سلفا لتأمين نظام البلاد يرتكز على تقوية صلاحيات السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى يد السلطة العسكرية"²⁷³.

كما عرفها G.Burdeau بأنها: "ظروف أو أحداث غير متوقع حدوثها ومحددة في قانون الأحكام العرفية أو قانون حالة الاستدعاء (الضرورة)، يؤدي حدوثها إلى عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية عن مواجهة تلك

²⁷¹ جلول مولودي، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008-2009، ص.10.

²⁷² المرجع نفسه.

²⁷³ المرجع نفسه، ص.62.

الظروف أو الأحداث الشاذة، لذلك يمنح القانون تلك السلطات تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء". كما عرفها A.DeLaubadaire بأنها: " نظام استثنائي تبرره فكرة الخطر الوطني"²⁷⁴.

أما في الجزائر فقد عرفها فؤاد الشريف بأنها: " نظام استثنائي تفرضه السلطات العليا في الدولة أثناء حدوث خطر داخلي أو وشيك الحدوث يهدد المؤسسات الدستورية في البلد أو أمن وسلامة المواطنين وإقليمهم الوطني ويهدف إلى استتباب النظام العام والسكينة العامة وحماية أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية"²⁷⁵.

2/ حالة الحصار

هي إجراء من إجراءات الأمن العام تعطل بمقتضاها القوانين ويحل محلها النظام العسكري²⁷⁶. وعرفها مسعود شيهوب بأنها: " حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية"²⁷⁷.

ففي حالة الحصار تستطيع الدولة مواجهة أشد الظروف قساوة تمر بها قبل اللجوء إلى حالة الحرب، والتي لا تستطيع فيها السلطات المدنية من مباشرة مهامها ومواجهة هذه الظروف، وبذلك تحل السلطة العسكرية محل السلطة المدنية، كما يحل القضاء العسكري محل المدني²⁷⁸.

من خلال التعاريف السابقة للحالتين، يظهر أن هناك شبه كبير بينهما، خاصة فيما يتعلق بتوسع السلطات المكلفة باستتباب الأمن، وما لذلك من أثر على تقييد الحقوق والحريات العامة

²⁷⁴ لزرق حبشي ، المرجع السابق، ص.129.

²⁷⁵ فؤاد الشريف، حالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات العامة للمواطنين، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، ص ص. 185-189.

²⁷⁶ لزرق حبشي ، المرجع السابق، ص. 127.

²⁷⁷ مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد الأول، الجزائر، 1998، ص. 35.

²⁷⁸ حياة غلاي ، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر القايد، تلمسان، 2014-2015، ص.113.

والفردية. ومن ذلك قام المؤسس الدستوري الجزائري بذكرهما معا في مادة واحدة، مانحا بذلك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية للاختيار بين تقرير هذه الحالة من دون الأخرى.

3/ الحالة الاستثنائية

عرفت في فرنسا على أنها نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، تخول للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون بهدف حماية أراضي الدولة وبحارها وأجواءها كليا أو جزئيا ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، مع إمكانية نقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية²⁷⁹.

وتعتبر الحالة الاستثنائية أكثر تعقيدا من حالي الطوارئ والحصار، تستدعي وجود ظروف أخطر من التي تستدعي فرض حالي الطوارئ والحصار، يرتبط فرضها بخطر وشيك الوقوع يهدد أركان الدولة ومؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها، وإذا كان فرضها من الخطورة بمكان بالنظر لما يترتب عليها من آثار على السير العادي للمؤسسات والحقوق والحريات العامة للأفراد، فإن الأمر يتطلب فرض شروط وآليات خاصة بالنظر لجسامة الخطر الذي يهدد المؤسسات الدستورية واستقلال الأمة وسلامة ترابها²⁸⁰.

4/ حالي التعبئة العامة والحرب

يقصد بحالة التعبئة العامة جعل المرافق العمومية والخاصة والمجهود الحربي من عتاد وأموال وأفراد تحت طلب الحكومة، وبالتالي تأمين ومصادرة العديد من العقارات والأموال والمنقولات للمشاركة في الحرب. وهي حالة تتوسط الحالة الاستثنائية وحالة الحرب²⁸¹.

²⁷⁹ مبروك غضبان ، نجاح غربي ، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الطوارئ والحصار ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد العاشر، ص.19.

²⁸⁰ لزرق حبشي، المرجع السابق، ص.132.

²⁸¹ مبروك غضبان ، نجاح غربي ، المرجع السابق، ص. 20-21.

أما حالة الحرب فهي التي يعلن عنها في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الوقوع حسب الترتيبات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة²⁸².

ثانيا: الشروط الشكلية والموضوعية لتقرير الحالات الاستثنائية وفق تطبيقاتها في الجزائر

في الغالب ومن خلال استقراء العديد من التشريعات المقارنة، يقوم المؤسس الدستوري بتنظيم هذه الحالات بواسطة نصوص تحدد شروط فرضها، مع الإحالة لقوانين للتفصيل فيها وتحديد مدى سلطات الضبط الإداري في مجال تقييد الحقوق والحريات.

وقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية لتقرير هذه الحالات مع منح رئيس الجمهورية السلطة التقديرية لتقريرها.

1/ الشروط الشكلية

➤ **بأنسبة لحالتي الطوارئ والحصار** : نصت المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على الحالتين كالتالي: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"

كما نصت المادة 106 على ما يلي: " يحدد تنظيم حالة الطوارئ أو الحصار بموجب قانون عضوي".

لقد اشترط المؤسس الدستوري لإعلان حالتي الطوارئ والحصار الشروط الشكلية التالية:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

²⁸² ميروك غضبان ، نجاح غربي ، المرجع السابق ، ص. 21.

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة كمثلين للسلطة التشريعية وباعتبار أرائهما لها أبعاد سياسية، بالإضافة إلى الحفاظ على مكانة وسمعة البرلمان²⁸³.
- استشارة الوزير الأول باعتباره المنفذ لإرادة رئيس الجمهورية والمسئول عن تنفيذ القوانين والتنظيمات، و لإحاطته بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية للدولة²⁸⁴.
- استشارة رئيس المجلس الدستوري باعتباره الهيئة المكلفة برقابة دستورية القوانين.

أما عن مدى إلزامية هذه الآراء فإنها تبقى مبدئياً غير ملزمة لرئيس الجمهورية، حيث تكون الاستشارة ملزمة لكن الرأي غير ملزم. لكن لا نتصور اجتماع أغلبية هذه الآراء على رأي ويخالفه رئيس الجمهورية؟ والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد جمع بين الحالتين فيما يتعلق بالشروط الشكلية وكذلك الموضوعية كما سنرى لاحقاً.

➤ **بالنسبة للحالة الاستثنائية:** نصت المادة 107 من التعديل الدستوري على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوباً. تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"

أشترط المؤسس الدستوري مجموعة من الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية وهي:

- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان.

²⁸³ حياة غلاي، المرجع السابق، ص. 118.

²⁸⁴ المرجع نفسه، ص. 118.

- استشارة المجلس الدستوري باعتباره الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور، وهنا الاستشارة لا تخص الرئيس فحسب بل المجلس ككل، وذلك بسبب أهمية القرار الذي يمكن أن يتخذ ونتائجه المهمة على الحقوق والحريات.

- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن، وذلك لأن رأيه يساهم في توضيح الحالة الواقعية بناء على المعطيات والظروف من الناحية الأمنية لتمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ القرار المناسب²⁸⁵.

- الاستماع إلى مجلس الوزراء وذلك لتوجيهه وتسديد قرار رئيس الجمهورية.

إن هذه الاستشارات تعد تدعيما وحماية لموقف الرئيس أمام المؤسسات الأخرى والشعب.

➤ **بالنسبة لحالتي التعبئة العامة والحرب:** نصت المادة 108 من التعديل الدستوري على

ما يلي " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. أما المادة 109 فقد نصت على ما يلي " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا. ويوجه خطابا للأمة".

تتمثل الشروط الشكلية لإعلان التعبئة العامة فيما يلي:

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

- إعلان هذه الحالة في مجلس الوزراء.

أما الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب فتتمثل فيما يلي:

- اجتماع مجلس الوزراء.

²⁸⁵ حياة غلاي، المرجع السابق، ص.120.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.
- اجتماع البرلمان وجوبا.
- استشارة رئيس المجلس الدستوري.
- توجيه خطابا للأمة، مع ترك تقدير وقت توجيه لرئيس الجمهورية، الذي يمكن أن يختار قبل أو أثناء أو بعد الإعلان عن الإجراءات الاستثنائية، حيث يبرر رئيس الجمهورية من خلال هذا الخطاب اتخاذه للتدابير الاستثنائية بهدف المحافظة على أمن وسلامة الدولة. ويتمثل الهدف من الإعلام تحسيس الأفراد بخطورة الوضع وضرورة احترامهم للتدابير والإجراءات المتخذة حتى ولو كانت فيها مساسا بحقوقهم وحررياتهم²⁸⁶.

2/ الشروط الموضوعية

جعل المؤسس الدستوري الجزائري عبر النصوص الدستورية المتعاقبة²⁸⁷ رئيس الجمهورية الهيئة الدستورية الوحيدة المختصة بإعلان الظروف الاستثنائية، مع مراعاة الشروط الشكلية المذكورة أعلاه ومجموعة من الشروط الموضوعية تختلف باختلاف الحالة المقررة إن كانت طوارئ أو حصار، حالة استثنائية، أو حرب. إن هذه الحالات قد ذكرت على سبيل التدرج حسب اختلاف الأثر المترتب عن كل حالة ودرجة خطورتها، لكن هذا التدرج غير ملزم لرئيس الجمهورية الذي منحه المؤسس الدستوري السلطة التقديرية لاختيار الحالة المناسبة متى ألزمه الظرف الاستثنائي ذلك²⁸⁸.

- **بالنسبة لحالتي الطوارئ والحصار:** جمع المؤسس الدستوري بين حالتي الضرورة والحصار فيما يتعلق بالشروط الموضوعية والتي تتمثل في الضرورة الملحة والمدة:
- الضرورة الملحة، حيث يكون هنا رئيس الجمهورية ملزما بتشخيص الوضع تشخيصا جيدا.

²⁸⁶ مبروك غضبان ، نجاح غربي ، المرجع السابق، ص.22.

²⁸⁷ المادة 59 من دستور 1963، المواد من 119-123 من دستور 1976، المواد من 86-89 من دستور 1989 والمواد من 91-95 من دستور 1996.

²⁸⁸ مبروك غضبان ، نجاح غربي، المرجع السابق، ص.13.

- تحديد المدة: لم يحدد المؤسس الدستوري المدة التي يجوز تقرير حالتها الطوارئ والحصار، بل ترك الأمر سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

وقد تم تحديد مدة حالة الحصار التي كانت قد أعلنت في الجزائر بأربعة أشهر وفقا لنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار²⁸⁹، والتي تم رفعها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22-09-1991²⁹⁰. أما حالة الطوارئ التي أعلنت بعد نهاية حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا²⁹¹، فقد تم رفعها بالأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23-02-2011²⁹².

➤ بالنسبة للحالة الاستثنائية: يشترط

- وجود خطر داهم، حيث تبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تحديد المعطيات والظروف الأمنية لذلك.

- أن يقع الخطر على المؤسسات الدستورية ويمس استقلال الدولة وسلامة التراب الوطني.

➤ بالنسبة للتعبئة العامة وحالة الحرب: بالنسبة للإعلان عن التعبئة العامة فإن المؤسس

الدستوري الجزائري لم يحدد لها أي شرط موضوعي مشيرا فقط إلى الشروط الشكلية، ولكن يمكن إرجاع هذه الشروط إلى مواجهة الدولة لخطر شديد حالي أو متوقع خارجي أو داخلي، كاحتلال جزء من أراضيها أو نشوب حرب أو ظهور بواردها، أو وجود توتر دولي يؤثر على الوضع في الدولة، أو وجود تمرد أو عصيان²⁹³.

²⁸⁹ ج.ر عدد 29 بتاريخ 12 جوان 1991، ثم صدرت المراسيم التنفيذية رقم 91-202، 91-203، 91-204 المؤرخ في 04-06-1991، ج.ر عدد 13 بتاريخ 21 جوان 1991 التي جاءت لضبط وتحديد كيفية تطبيق المواد 04-07-08 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196.

²⁹⁰ ج.ر عدد 44 بتاريخ 25-09-1991.

²⁹¹ ج.ر عدد 10 بتاريخ 09-02-1992، والتي تم تمديدها بالمرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06-02-1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر عدد 8 بتاريخ 07-02-1993 إلى أجل غير محدد.

²⁹² ج.ر عدد 12 بتاريخ 23-02-2011.

²⁹³ مبروك غضبان، نجاح غربي، المرجع السابق، ص.21.

أما عن المدة التي تسري خلالها حالة التعبئة، فلم ينص عليها المؤسس الدستوري الجزائري تاركا المسألة سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، أما المنطق فيقضي أنها تنتهي بانتهاء الحرب. أما بالنسبة لحالة الحرب، فتعلن بوقوع عدوان فعلي على البلاد أو وشيك الوقوع حسب الترتيبات المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة.

وتختلف حالة الحرب عن الحالة الاستثنائية عن حالتها الحصار والطوارئ من خلال ما يلي:

- اختلاف الإجراءات الشكلية الواجبة الاحترام لإعلان هذه الحالات.
- اختلاف الأسباب الداعية لإعلان كل حالة بالتدرج (العدوان الفعلي أو الوشيك، الخطر الداهم الذي يهدد مؤسسات الدولة وسلامة ترابها واستقلالها، الضرورة الملحة).
- منح رئيس الجمهورية سلطات أوسع في الحالة الأولى ثم تبدأ بالتناقص، حيث يجمع في حالة الحرب بيده جميع السلطات، يوقف العمل بالدستور، بمعنى أن كل التدابير التي يتخذها تخرج عليه .
- التشريع بأوامر مع اجتماع البرلمان وجوبا في الحالة الاستثنائية والحرب.
- نص الدستور على ضرورة تحديد المدة في الحالتين الأخيرتين.

الفرع الثاني: أثر تقرير هذه الحالات الاستثنائية على الحقوق والحريات.

لقد مرت الجزائر بظروف استثنائية مع بداية سنوات التسعينيات، حيث قرر رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد قبل استقالته إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 169-91 المذكور أعلاه، وبعد رفعها تم تقرير حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المذكور أعلاه. وقد تم بموجب هذين المرسومين تقييد بعض الحريات الفردية والجماعية كالتالي:

أولاً: أثر حالة الحصار على الحقوق والحريات :

يمكن التمييز بين هذا الأثر على الحريات الفردية والجماعية:

1/ أثر حالة الحصار على الحريات الفردية:

يمكن حصر أهم الإجراءات التي تم بواسطتها تقييد الحقوق والحريات الفردية كالتالي:

- مكنت المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 91-169²⁹⁴ سلطات الضبط الإداري من الاعتقال الإداري لأي شخص من دون حكم قضائي. ويقصد به وضع الشخص في مركز الأمن لتبين أن نشاطه فيه مساس وخطر على النظام والأمن العموميين والسير العادي للمرافق العامة، ويكون ذلك بناء على اقتراح مصالح الشرطة بموافقة لجنة رعاية النظام العام، التي نشأت على مستوى كل ولاية²⁹⁵ لتقديم النصائح والآراء واتخاذ التدابير التي من شأنها استعادة النظام وسير المرافق العمومية وأمن الأشخاص والممتلكات. وفي ذلك مخالفة للمادة 44 من دستور 1989.
- سمحت المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 91-169 لسلطات الضبط الإداري المختصة بإمكانية اتخاذ إجراءات الوضع تحت الإقامة الجبرية ضد أي شخص يكون نشاطه فيه خطر على النظام العام وعلى الأمن العمومي والمرافق العمومية²⁹⁶. ويعد ذلك مخالفة لنص المادة 41 من دستور 1989.
- خولت المادة 7 من المرسوم صلاحية إجراء التفتيش ليلا ونهارا في المحلات العمومية أو الخاصة وكذا داخل المساكن. ويعد هذا الإجراء مخالفا لنص المادة 38 من دستور 1989.
- خولت المادة 8 في فقرتها الرابعة اتخاذ تدبير المنع من الإقامة بالنسبة لأي شخص راشد يتبين أن نشاطاته مضرّة بالنظام العام والسير الحسن للمرافق العمومية.
- تم حضر التجول تطبيقا لبيان السلطة العسكرية الصادر في 06-06-1991 من الساعة العاشرة إلى الساعة الخامسة صباحا، مع استثنائه بعض الفئات على سبيل الحصر وهم:

²⁹⁴ نصت المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 على ما يلي " تمكن السلطات المخولة لصلاحيات الشرطة ضمن الحدود والشروط التي تحددها الحكومة، أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي والسير العادي للمرافق العمومية".

²⁹⁵ نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي على ما يلي " تنشأ لجنة لرعاية النظام العام على مستوى كل ولاية، وهذه اللجنة ترأسها السلطة العسكرية المعينة قانونا وتتكون من الوالي، محافظ الشرطة الولائية، قائد مجموعة الدرك الوطني، رئيس القطاع العسكري، وإن اقتضى الأمر شخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة العامة"

²⁹⁶ حدد المرسوم التنفيذي 91-203 السابق الذكر كليات تطبيق تدابير المنع من الإقامة.

أعوان الحماية المدنية، أعوان الصحافة الوطنية الحائزين على البطاقة المهنية وعمال مؤسسة الكهرباء والغاز وعمال النظافة والمياه والصحة العمومية. ومعناه منع تواجد الأشخاص من غير المستثنين بنص المادة في الشوارع والساحات العمومية²⁹⁷

- نصت المادة 11 من المرسوم الرئاسي على أن يتم إخطار المحاكم العسكرية في حالة وقوع جرائم ماسة بالأمن مهما كانت صفة مرتكبيها، حيث نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25-07-1991 المحدد لشروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-169 على أن " يقدم الأشخاص الموقوفون في المادة 3 أعلاه إلى وكيل الجمهورية العسكري المختص...". وقد قيد المشرع السلطة العسكرية بضرورة استشارة لجنة النظام العام.

2/ أثر حالة الحصار على الحقوق والحريات الجماعية.

- نصت المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 على صلاحية السلطة العسكرية في منع إصدار المنشورات ومنع الاجتماعات العمومية التي يمكن أن تثير الفوضى وتعرقل الأمن. وقد بين المرسوم التنفيذي رقم 91-204 يحدد شروط تطبيق هذه المادة.

- نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-204 الذي يحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 91-169 على ما يلي "يترتب على منع المنشورات حجز الوثائق التي يسلب عليها هذا الإجراء في أي ساعة وأي مكان من النهار أو الليل. كما تصدر وتوضع تحت يد العدالة وسائل الطباعة والاستنساخ وأي وسيلة أخرى تعرض على الفوضى. ومنه فهذه المادة تتعارض مع نص المادة 36-2 من دستور 1989.

- صدر بيان من السلطة العسكرية بتاريخ 05-06-1991 تم فيه المنع المطلق للتجمعات والتجمهر والمسيرات والمظاهرات في الطرق والساحات العمومية في كامل التراب الوطني. وبدأ المنع من تاريخ 06-06-1991.

²⁹⁷ مسعود شيهوب، "الحماية القضائية..."، المرجع السابق، ص.34.

ثانياً: أثر تقرير حالة الطوارئ على الحقوق والحريات:

حالة الطوارئ هي أخف من حالة الحصار، ولكنها تشترك معها في الكثير من الأحكام، وقد أعلنت في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المذكور أعلاه بعد إنهاء حالة الحصار، ولكن تم إدراج المبررات نفسها التي أدرجت في تقرير حالة الحصار، وهي مبررات تتعلق بالنظام العام واستقرار المؤسسات، ولكنها تختلف عن هذه الأخيرة في بقاء السلطات المدنية المختصة في تسيير حالة الطوارئ²⁹⁸.

وقد عرفت حالة الطوارئ أيضاً مساساً بالحقوق والحريات الفردية والجماعية:

1/ أثر تقرير حالة الطوارئ على المساس بالحريات الفردية:

- نصت المادة 5 من المرسوم على حق وزير الداخلية في قيامه بالأمر بوضع أي شخص راشد، يتضح أن نشاطه فيه خطورة على النظام العام والأمن العموميين والسير الحسن للمصالح العمومية في مراكز الأمن التي تتشا بقرار من وزير الداخلية، ويعد هذا الإجراء مخالفاً لأحكام المادتين 41 و44 من دستور 1989.
- عرفت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-44 المؤرخ في 20-02-1992²⁹⁹، الوضع في مركز الأمن بأنه "تدبير إداري ذو طابع وقائي يتمثل في حرمان كل شخص راشد يعرض سلوكه النظام والأمن العموميين للخطر، وكذا حسن سير المصالح العمومية من حرية في الذهاب والإياب، بوضعه في أحد المراكز المحدثة بقرار وزير الداخلية".
- حسب المادة 3 من المرسوم نفسه، فإن تدبير الوضع في مركز الأمن لا يتخذ إلا من قبل وزير الداخلية أو السلطة التي يفوضها هذا الأخير، بناء على اقتراحات مصالح الأمن، وهذا خلافاً لما هو عليه الأمر في حالة الحصار، حيث تتولى مهمة إصدار أمر الوضع في مركز الأمن للمجالس الجهوية الثلاث. كما أجازت المادة 4 من المرسوم التنفيذي أن يكون تدبير

²⁹⁸ مبروك غضبان، نجاح غربي، المرجع السابق، ص. 28.

²⁹⁹ ج.ر عدد 14 بتاريخ 23-02-1992.

الوضع في مركز الأمن محل طعن أمام والي الولاية مكان إقامة الشخص ويقدم هذا الطعن على المجلس الجهوي للطعن بعد دراسته مرفقا بالملاحظات المفيدة.

- خولت المادة 6 من المرسوم رقم 92-44 لوزير الداخلية في كامل التراب الوطني والوالي على امتداد تراب الولاية في إطار التوجيهات الحكومية ما يلي:

1- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة، وهو إجراء مخالف لأحكام المادة 41 من دستور 1989.

2- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.

3- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.

4- المنع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام وسير المصالح العمومية.

5- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة الإضراب غير المرخص به أو

غير الشرعي، ويشمل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة. إن هذا الإجراء مخالف لمحتوى نص المادة 52 من دستور 1989. ويعاب على هذا التدبير الذي جاءت به المادة 6 من المرسوم والمتمثل في الأمر بصفة استثنائية بالتفتيش نهارا وليلا وفي أي وقت. فلم تقيد الإجراء بوقت أو ضابط محدد وذلك ما يتعارض مع نص المادة 38 من دستور 1989.

2/ أثر تقرير حالة الطوارئ على المساس بالحريات الجماعية:

- أعطت المادة 3 من المرسوم الحق للحكومة أن تتخذ كل الإجراءات التنظيمية بهدف استتباب الوضع وتحقيق الهدف من إعلان حالة الطوارئ³⁰⁰.

³⁰⁰ عدلت المادة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11-08-1992، ج.ر عدد 61 لسنة 1992، بإضافة فقرتين هما " يمكن اتخاذ تدابير لوقف نشاط كل شركة أو جهاز أو مؤسسة أو هيئة أو غلقها مهما كانت طبيعتها واختصاصاتها عندما تعرض هذه النشاطات النظام والأمن العموميين أو السير العادي للمؤسسات والمصالح العليا للبلاد للخطر (ف1) وتتخذ التدابير المذكورة أعلاه عن طريق قرار وزاري لمدة لا تتجاوز 6 أشهر... وقد أدت هذه التدابير إلى إغلاق مطابع أو مساجد.

- مكنت المادة 7 من المرسوم وزير الداخلية والوالي المختص إقليميا بناء على توجيهات الحكومة، سلطة إصدار قرار بالغلق المؤقت طيلة حالة الطوارئ، القاعات الترفيهية، أماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، كما منعت المظاهرات التي تخل بالنظام العام وغلق القاعات المملوكة للخواص.
- حسب المادة 5 من المرسوم، فالإضراب من دون رخصة من السلطة التنفيذية غير شرعي، لذلك فهو ممنوع على اعتبار الظروف التي تمر بها الدولة.
- المادة 8 من المرسوم نصت على إمكانية تعليق أو حل المجالس المحلية المنتخبة وتعويضها بمندوبيات تنفيذية، وهو ما حدث فعلا خصوصا بعد إلغاء الانتخابات التشريعية التي أجريت بتاريخ 21-12-1991.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

بالرغم من كون القضاء الإداري قد أكد على مشروعية القرارات التي تصدرها سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، والتي تعد غير مشروعية في الظروف العادية. لكن استخدام هذه السلطات في الظروف الاستثنائية وخروجه عن المشروعية العادية لا يعفيها من رقابة القضاء عن طريق رقابة المشروعية باستثناء أعمال السيادة المحصنة ضد هذه الرقابة. كما قد تلزم الإدارة بالتعويض بسبب الإجراءات الاستثنائية، ولو حكم القضاء بمشروعيتها على أساس المخاطر وتحمل التبعة³⁰¹.

كما أن الحلول التشريعية مهما بلغت الدقة والإحاطة بكل الظروف الاستثنائية، فقد تطرأ ظروف جديدة لم تكن في الحسبان ولم يتم توقعها من طرف هذه النصوص، لذلك يتدخل القضاء لسد النقص³⁰²، فتخول الإدارة بالرغم من قصور النصوص سلطات واسعة تمكنها من مواجهة

³⁰¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 216

³⁰² نظرا لمرونة نظرية الظروف الاستثنائية والتي تكيف حالة بحالة وفقا لطبيعة هذه الظروف لم يرق مجلس الدولة الفرنسي بوضع قواعد محددة في هذا المجال لكنه أكد على أنه إذا تحققت ظروف يعتبرها مجلس الدولة استثنائية، فإن بعض .../.../...

ودفع الأخطار حتى تنتهي الأزمة، ومنه سنتطرق لدور القضاء في توسيع سلطات هيئات الضبط الإداري ثم لمضمون الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

أولاً: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري

أوجد القضاء الإداري حلولا خول بواسطتها هيئات الضبط الإداري سلطات واسعة لمواجهة كافة الأخطار، بواسطة التفسير الواسع للنصوص الدستورية والقانونية والترخيص لها بمخالفة القوانين ومنحها اختصاصات جديدة.

1/ التفسير الموسع للنصوص

يمكن تحديد أهداف التفسير الموسع للنصوص من طرف القاضي في ما يلي³⁰³:

- اكتشاف المعنى الحقيقي والصحيح للقاعدة القانونية بكافة وسائل التفسير والمناهج المعتمدة.
- تكملة النقص الذي يمكن أن يشوب النص القانوني.
- تكييف وملائمة النصوص القانونية مع ظروف الحال.

وتمر عملية التفسير بالمراحل التالية³⁰⁴:

- البحث عن مصادر النظام القانوني للتصرف محل عملية التفسير.
- التفسير الحرفي أو اللفظي للتصرف.
- البحث عن إرادة السلطة مصدرة التصرف.

فسر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر نصوص الدساتير والقوانين السارية أثناء الظروف الاستثنائية تفسيرا موسعا ولم يكتف بالتفسير الحرفي، حيث ذهب المفوض الفرنسي في قضية *Delmotte* 06-08-1915 إلى أن قانون الأحكام العرفية هو قانون استثنائي

.../... القرارات غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها المجلس مشروعة، ومنه يرفض إلغائها إذا كانت ضرورية لتأمين النظام العام. أنظر: المرجع نفسه، ص. 265-266.

³⁰³ حياة غلاي، المرجع السابق، ص. 126.

³⁰⁴ عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، ط. 2، الجزائر، 1999، ص. 214-218.

يختلف عن القوانين العادية، ولذلك يجب تفسيره على النحو الذي تفسر به القوانين العادية، ولكن يجب أن يفسر تفسيراً واسعاً يتلاءم مع ضرورات الظروف الشاذة في مواجهة طعن السيد Delmotte بالإلغاء أمام مجلس الدولة في قرار غلق الحانة من طرف الحاكم العسكري بسبب المشاجرات التي وقعت بين مجموعة الأفراد الذين تواجدوا هناك، على أساس أن سلطة الحاكم العسكري تتمثل في منع الاجتماعات التي يري أنها تخل بالنظام العام، والمقصود بالاجتماع هو الذي يقيمه مجموعة من الأفراد بناء على دعوى لمناقشة أمر ما يخصهم، أما تواجد مجموعة من الأفراد في الحانة فهو ليس اجتماعاً" وسار على النهج نفسه في قضايا أخرى مثل القضية بتاريخ 1958-02-07 وأخرى بتاريخ 1966-04-22. وكذلك القضاء المصري³⁰⁵.

2/ الترخيص للإدارة بصلاحيات جديدة

استقر القضاء الإداري الفرنسي على مباشرة سلطات الضبط الإداري اختصاصات جديدة للمحافظة على النظام العام، بهدف سد الفراغ في النصوص القانونية لمواجهة الظروف الاستثنائية، فيتدخل القضاء لتدعيم الحكومة بمنحها صلاحيات جديدة لمواجهة الوضع الجديد. من بين أحكام مجلس الدولة الفرنسي: حكمه بتاريخ 1909-08-07 في قضية Winkell وحكمه في قضية le coco بتاريخ 1944-01-07، حيث دفعت الحرب رئيس البلدية إلى فرض ضرائب على الصفقات التجارية والصناعية لضمان تموين سكان البلدية بالمواد الغذائية³⁰⁶.

وقد سار القضاء الإداري المصري على نفس الاتجاه.

ثانياً: مدى الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

بالرغم من السلطات الواسعة التي تتمتع بها سلطات الضبط الإداري والتي لا تجيزها القوانين العادية، إلا أنها لا تخرج عن نطاق الرقابة القضائية على غرار باقي الأعمال الإدارية. بمعنى أن الظرف الاستثنائي لا يقصي خضوع هذه الإجراءات والتدابير لرقابة القاضي،

³⁰⁵ جمال قروف، المرجع السابق، ص ص. 52-53.

³⁰⁶ حياة غلاي، المرجع السابق، ص. 132.

باستثناء القرار المعلن عن الحالة الاستثنائية الذي اعتبره القضاء الإداري من أعمال السيادة على اعتبار أنه من الأعمال الحكومية التي تهدف بواسطتها السلطة التنفيذية للمحافظة على سلامة كيان الدولة، ولكن الإجراءات والتدابير الصادرة بناء على هذا القرار لا تفلت من رقابة القضاء لأنها تصدر بناء على الدستور وقرار إعلان الحالة الاستثنائية³⁰⁷.

ولذلك يتوجب على سلطات الضبط الإداري الالتزام بمجموعة من الضوابط أثناء إصدارها لتدابير الضبط الإداري حتى لا يلغيها القضاء تتمثل فيما يلي:

1- أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية: وقد صدر قرار عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 03-04-1946، قضى بعدم مشروعية القرار الصادر عن عمدة المدينة بالاستيلاء على شقة مملوكة لأحدى العائلات لصالح عائلة نازحة من المناطق التي كانت مسرحا للحروب في فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية، على اعتبار أن الظروف التي مرت بها الإدارة آنذاك لا تبرر استيلاءها على الشقة³⁰⁸.

2- ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه: لا يجب على الإدارة أن تتجاوز مقتضيات الظروف التي تواجهها في تقييدها للحقوق والحريات، تأسيسا على القاعدة التي تقول " الضرورة تقدر بقدرها". فالقاضي لا يراقب مدى مشروعية الإجراء المتخذ فحسب، وإنما مدى ملائمة لأسباب التدخل، كما رأينا فيما قبل تحت قاعدة " تناسب شدة الإجراءات مع خطورة الظرف الاستثنائي"

3- ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية: بمعنى يجب أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة ملائما ومناسبا لمتطلبات هذه الظروف. وفي ذلك صدر قرار عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 02-03-1962 في قضية Rubin de servens لإلغاء قرار رئيس الجمهورية بتاريخ 03-05-1961، بإنشاء محكمة عسكرية لمحاكمة المتهمين بالتمرد الذي قام به الجيش الفرنسي المرابط آنذاك في الجزائر بتاريخ 21-04-1961، ذلك أن "

³⁰⁷ جمال قروف، المرجع السابق، ص. 54.

³⁰⁸ حياة غلاي، المرجع السابق، ص. 139.

الظروف التي تم إنشاء القضاء الاستثنائي لمواجهتها لم تكن على درجة من الخطورة تبرر الاعتداء على المبادئ العامة للقانون، وأن محاولة الانقلاب قد تم قمعها³⁰⁹.

لكن ومع احترام الإدارة الضبطية لهذه الشروط، لكن تدخلها قد يلحق ضررا بالأشخاص مما قد يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها في ذلك، خاصة وأن الكثير من الإجراءات التي تتدخل بموجبها الإدارة خلال تلك الظروف يعتبرها القضاء مشروعة، وبالرغم من ذلك يحق للشخص طلب التعويض، فتطبق حينئذ قواعد المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أو المخاطر³¹⁰.

لإثارة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ يجب توفر مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

- وجود الخطأ المرفقي وليس خطأ الموظف الذي تثار بشأنه المسؤولية الشخصية ويمكن أن تتخذ صورته إما عدم القيام بالعمل على أساس القواعد المعمول بها، وهو ما يعبر عنه بالأداء السيئ للخدمة، أو تباطؤ سلطات الضبط الإداري عن اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لحماية النظام العام.

- يجب أن يلحق الشخص ضررا يشترط فيه أن يكون مباشرا، بمعنى أن يرتبط بنشاط الإدارة ارتباطا مباشرا وأن يكون محققا حالا أو مستقبلا، وأن يصيب حقا مشروعاً يحميه القانون.

- علاقة السببية، حيث لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري يجب أن تقوم رابطة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب الشخص.

وتنتفي مسؤولية الإدارة في حالة وجود سبب أجنبي أو خطأ المضرور أو خطأ الغير بشكل مطلق³¹¹.

أما إثارة مسؤولية الإدارة بعيدا عن وجود خطأ فنقوم على مبدئين متميزين هما المسؤولية على أساس المخاطر والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

³⁰⁹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص. 295.

³¹⁰ عمار عوبيدي، نظرية المسؤولية الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1994، ص ص 110-174 ، 175-242؛ حياة غلاي، المرجع السابق، ص. 144.

³¹¹ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 467.

1- تقوم المسؤولية على أساس المخاطر بتوفر شرطين هما:

- أن تصيب الأضرار فردا معينا أو مجموعة من الأفراد المعينين من دون سائر المواطنين.
- أن تكون الأضرار على درجة من الجسامة تتجاوز فيها الأضرار العادية التي يمكن أن تصيب الأفراد في مثل هذه الظروف. بمعنى يجب أن تتوفر في الضرر صفتان أساسيتان هما الخصوصية والجسامة غير العادية، فلا يمكن أن تثور المسؤولية على أساس الأضرار العادية التي يتحملها الأفراد في وقت الأزمات³¹². هذا النوع من المسؤولية يعني المضرور من إثبات الخطأ، كما في حالة المسؤولية على أساس الخطأ، بل عليه فقط أن يظهر العلاقة بين عمل الإدارة والضرر، وعلى هذه الأخيرة أن تثبت خطأ المضرور أو القوة القاهرة.
- علاقة السببية بين عمل الإدارة أو تصرفها والضرر المحدث علاقة مباشرة.

2- على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وذلك في حالة اختلال التوازن بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة المترتبة على نشاط الإدارة، على اعتبار أن الحقوق والحريات يحكمها مبدأ أساسي وهو المساواة، وفي مقابل ذلك يطبق مبدأ المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة. ويشترط لقيام هذا النوع من المسؤولية أيضا أن يكون الضرر على درجة من الجسامة والخصوصية مثلما ذكرنا أعلاه. وأن تقوم علاقة السببية بين الأعباء المفروضة من طرف الإدارة، التي كان من المفروض أن يتحملها الجميع، ولكن في هذه الحالة تحملها شخص واحد. ومبادئ العدل والإنصاف تقتضي ألا يتحمل شخص واحد الأعباء الإضافية أكثر من الآخرين، لذلك يتوجب التعويض له³¹³.

خاتمة

تعد وظيفة الضبط الإداري من أقدم وأهم الوظائف الإدارية في الدولة وأكثرها خطورة وحساسية، لأنها تمس بالحقوق والحريات من جهة، وتهدف للمحافظة على النظام العام بأبعاده التقليدية والحديثة من جهة ثانية، فمن الصعب إقامة التوازن بين المسألتين. وقد عمل المشرع

³¹² لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، المسؤولية من دون خطأ، دار الخلدونية، ط.1، الجزائر، 2007، ص. 78؛ حياة غلاي، المرجع السابق، ص.155.

³¹³ مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، دم.ج، الجزائر، 2000، ص.2.

في الدولة سواء كان المؤسس الدستوري أو التشريعي على تحديد الهيئات المكلفة بهذه الوظيفة سواء كانت هيئات مركزية أو محلية، وتحديد الصلاحيات التي توكل لها بنصوص خاصة والحدود أو الضوابط التي تقف عندها، وبالرغم من ذلك يبقى القاضي الإداري الرقيب الأول والأخير عند تجاوز هذه الهيئات للحدود والضوابط المرسومة لها لأداء هذه الوظيفة.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1/ الكتب العامة

- 1- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة مصر فرنسا و إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 2- الطماوي سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط.1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.
- 3- أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، الجزء الثاني، ط.1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 4- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط.2، الجزائر، 2007.
- 5- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، ط.1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 6- بارش سليمان ، شرح قانون الإجراءات المدنية الجزائري، الخصومة القضائية أمام المحكمة، الجزء الأول، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- 7- بن الشيخ آث ملويا لحسين ، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، ط.1، دار هومة، 2006.
- 8- بن شيخ آث ملويا لحسين ، دروس في المسؤولية الإدارية، المسؤولية من دون خطأ، دار الخلدونية، ط.1، الجزائر، 2007.

- 9- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة، عمان، 2006.
- 10- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010.
- 11- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط.4، دم.ج، الجزائر، 2006.
- 12- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د.س.ط).
- 13- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 14- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 15- مازن ليليو راضي، القانون الإداري، طبعة القانون الإداري- التنظيم الإداري - نشاط الإدارة العامة - الضبط الإداري- الوظيفة العامة- الأموال العامة- القرار الإداري- العقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
- 16- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والتوزيع، عمان، 2006.
- 17- عوابدي عمار ، نظرية المسؤولية الإدارية، دم.ج، الجزائر، 1994.
- 18- عوابدي عمار ، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، ط.2، الجزائر، 1999.

- 19- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط.4. دم.ج، الجزائر، 2007.
- 20- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر التعريف بالقانون الإداري- المركزية الإدارية- اللامركزية الإدارية- التركيز وعدم التركيز الإداري- أعمال السلطة الإدارية- الضبط الإداري- المرافق العامة- القرارات الإدارية- العقود الإدارية- أموال السلطة الإدارية- امتيازات السلطة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
- 21- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 22- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 23- عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- 24- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 25- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- 26- قبيلات حمدي ، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 27- رسلان أنور ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

28- ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.س.ن).

29- شيهوب مسعود ، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، دم.ج، الجزائر، 2000.

2/ الكتب المتخصصة

1- الزنكة عدنان، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

2- محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

3- محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2005.

4- عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية، الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2007.

5- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

6- رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

ثانيا: الرسائل الجامعية

- 1- أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014.
- 2- العاوير بشر صلاح، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة مقدمة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، 2013.
- 3- بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، 2008.
- 4- بوخالفة ماجدة، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013.
- 5- لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمانياتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2013.
- 6- مولودي جلول، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008-2009.
- 7- عزوز سكيينة، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1990.
- 8- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، جانفي 2006.

- 9- خلاف وردة ، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2013-2014.
- 10- غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر القايد، تلمسان، 2014-2015.

ثالثا: المقالات والدراسات

- 1- الشريف فؤاد ، "حالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات العامة للمواطنين"، **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني.
- 2- بودريوة عبد الكريم ، "القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد 6، 2005.
- 3- نسيغة فيصل وندش رياض ، "النظام العام"، **مجلة المنتدى القانوني**، قسم الكفاءة الوطنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس.
- 4- قشي الخير ،"تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر"، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية**، كلية الحقوق، جامعة باتنة، عدد 4.
- 5- شيهوب مسعود ، "الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، العدد الأول، الجزائر، 1998.
- 6- شيهوب مسعود ، "دولة القانون ودولة المشروعية"، **حوليات**، مجلة تصدر عن **مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط**، جامعة منتوري قسنطينة، العدد الرابع، 2001.

7- غضبان مبروك، نجاح غربي، "قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالاتي

الطوارئ والحصار ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر"، مجلة

المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد العاشر

رابعا: النصوص القانونية

1- التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في

07-12-1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 76

بتاريخ 08-12-1996، المعدل بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بالقانون

رقم 01-16 المؤرخ في 06-03-2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 14 بتاريخ 07-03-2016.

2- قانون رقم 04-98 مؤرخ في 15-06-1998 يتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 44 بتاريخ 17-06-1998.

3- قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12-12-2001 يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها،

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 77 بتاريخ 15-12-

2001.

4- قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12-12-2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة،

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 77 بتاريخ 15-12-

2001.

5- قانون رقم 02-08 مؤرخ في 08-05-2002 يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها

إلى التنظيم لتحديد مهام هيئة المدينة الجديدة وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 34 بتاريخ 14-05-2002.

6- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19-07-2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية

المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 23 بتاريخ 20-

07-2003.

7- قانون رقم 04-07 مؤرخ في 14-08-2004 يتعلق بالصيد، الجريدة الرسمية للجمهورية

الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 51 بتاريخ 15-08-2004.

- 8- قانون رقم 20-04 مؤرخ في 25-12-2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 84 بتاريخ 29-12-2004 .
- 9- قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20-05-2002 يتعلق بالمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 22 بتاريخ 03-04-2002.
- 10- قانون رقم 11-08 مؤرخ في 25-06-2008 يتعلق بشروط دخول الأجانب للجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 36 بتاريخ 02-07-2008 .
- 11- قانون رقم 13-08 مؤرخ في 20-07-2008 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.
- 12- قانون رقم 14-08 مؤرخ في 20-07-2008 يتضمن تنظيم الأملاك العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.
- 13- قانون رقم 15-08 مؤرخ في 20-07-2008 يحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.
- 14- أمر رقم 01-11 مؤرخ في 23-02-2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 12 بتاريخ 23-02-2011.
- 15- قانون رقم 03-11 مؤرخ في 17-02-2011 يتعلق بالسينما، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 13 بتاريخ 28-02-2011.
- 16- قانون رقم 04-11 مؤرخ في 17-02-2011 يحدد للقواعد المنظمة للترقية العقارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 14 بتاريخ 06-03-2011.
- 17- قانون رقم 09-11 مؤرخ في 05-06-2011 يتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 20 بتاريخ 30-03-2011.

- 18- قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 بتاريخ 03-07-2011.
- 19- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21-02-2011 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 12 بتاريخ 29-02-2012.
- 20- مرسوم رئاسي رقم 91-96 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 29 بتاريخ 12-06-1991.
- 21- مرسوم رئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22-09-1991، يتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 44 بتاريخ 25-09-1991.
- 22- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09-02-1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 10 بتاريخ 09-02-1992.
- 23- مرسوم رئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11-08-1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 61 لسنة 1992.
- 24- مرسوم رئاسي رقم 03-251 مؤرخ في 19-07-2003 يتضمن تطبيق الأمر رقم 66-211 المؤرخ في 21-07-1966 يتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 43 بتاريخ 20-07-2003.
- 25- مرسوم رئاسي رقم 15-228 مؤرخ في 22-08-2015 يحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 45 بتاريخ 23-08-2015.
- 26- مرسوم تنفيذي رقم 91-33 مؤرخ في 09-02-1991 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 07 بتاريخ 13-02-1991.
- 27- مرسوم تنفيذي رقم 91-53 مؤرخ في 23-02-1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، ج.ر عدد 9 لسنة 1991.
- 28- مرسوم تنفيذي رقم 93-160 مؤرخ في 10-07-1993 ينظم النفايات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 46 لسنة 1993 .

- 29- مرسوم تنفيذي رقم 94-248 مؤرخ في 10-8-1994 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 53 لسنة 1994.
- 30- مرسوم تنفيذي رقم 01-08 مؤرخ في 07-01-2001 يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 4 بتاريخ 14-01-2001.
- 31- مرسوم تنفيذي رقم 01-285 مؤرخ في 24-09-2001 يحدد الأماكن التي يمنع فيها تعاطي التبغ وكيفيات تطبيق المنع، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 55 بتاريخ 26-09-2001.
- 32- مرسوم تنفيذي رقم 02-115 مؤرخ في 03-04-2002 يتضمن المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 22 بتاريخ 03-04-2002.
- 33- مرسوم تنفيذي رقم 02-175 مؤرخ في 20-05-2002 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 بتاريخ 26-05-2002.
- 34- مرسوم تنفيذي رقم 02-262 مؤرخ في 17-08-2002 يتضمن إنشاء المركز الوطني لتكنولوجيات إنتاج أكثر نقاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 56 بتاريخ 18-08-2002.
- 35- مرسوم تنفيذي رقم 02-371 مؤرخ في 20-05-2002 يتضمن إنشاء مركز تنمية الموارد البيولوجية وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 74 بتاريخ 13-11-2002.
- 36- مرسوم تنفيذي رقم 03-223 مؤرخ في 10-06-2003 يتضمن تنظيم المراقبة التقنية للسيارات وكيفيات ممارستها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 بتاريخ 15-06-2003.
- 37- مرسوم تنفيذي رقم 05-375 مؤرخ في 26-09-2005 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 67 بتاريخ 05-10-2005.

- 38- مرسوم تنفيذي رقم 198-06 مؤرخ في 31-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 بتاريخ 04-06-2006.
- 39- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10-06-2007 يحدد طرق وضع المهلات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 18 بتاريخ 02-04-2008.

خامسا: المراجع من الانترنت

- 1- معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي متوفر على الموقع من الانترنت: [www. Almaany.com](http://www.Almaany.com) (13-03-2016).

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

1/ Ouvrages

A-Ouvrages généraux

- 1- Zouaimia Rachid, Rouault Marie Christine, droit administratif, les sources et principes généraux- l'organisation administrative- l'activité administrative- le contrôle de l'administration, BERTI édition, Alger, 2009.

B-Ouvrages spécialisés

- 1- Minet Charles-Edouard, droit de la police administrative, Vuibert public droit, Paris, 2007.

2/ Webographie

A/ Articles

- 1- La police administrative, cours de droit net, www.cours-de-droit.net/cours-d-droit-administratif/la-police-administrative_a3410980.html (30/09/2015).



- 2- Tifine Pierre, droit administratif français- cinquième partie, www.Revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/11droit-administratif-francais-cinquiemme-partie-chapitre-1, (28-09-2015).
- 3- Guerrin Eric, les autorités de police administrative, www.wikiterritorial.cufpt.fr, (20-10-2015).

B/ Site internet

- 1- www.legifrance.gouv.fr
- 2- www.lexinter.net/jf/outre-public.html, (18-11-2015).

الفهرس

01.....	مقدمة.....
04.....	الفصل الأول: مفهوم الضبط الإداري وأهدافه.....
04.....	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.....
06.....	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وطبيعته.....
07.....	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري.....
11.....	الفرع الثاني: طبيعة الضبط الإداري.....
14.....	المطلب الثاني: التمييز بين وظيفة الضبط الإداري وبعض الوظائف القريبة منها.....
14.....	الفرع الأول: التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي.....
16.....	الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام.....
17.....	الفرع الثالث: التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.....
23.....	المطلب الثالث: أنواع الضبط الإداري.....
23.....	الفرع الأول: تعريف نوعي الضبط الإداري (العام والخاص).....
25.....	الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري العام والخاص.....
27.....	المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري.....
27.....	المطلب الأول: الأهداف التقليدية للضبط الإداري.....
28.....	الفرع الأول: مفهوم النظام العام.....
32.....	الفرع الثاني: العناصر التقليدية للنظام العام ولوظيفة الضبط الإداري.....
35.....	المطلب الثاني: الأهداف الحديثة للضبط الإداري.....
36.....	الفرع الأول: النظام العام الخلقي (الآداب العامة).....

- 38..... الفرع الثاني: جمال ورونق المدن وروائها.
- 42..... الفرع الثالث: النظام العام الاقتصادي.
- 43..... الفرع الرابع: الضبط الإداري البيئي.
- 59..... الفصل الثاني: سلطات الضبط الإداري وحدوده.
- 59..... المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري وصلاحياته.
- 59..... المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري.
- 60..... فرع أول: سلطات الضبط الإداري العام على المستوى المركزي.
- 63..... فرع ثاني: سلطات الضبط الإداري العام على المستوى المحلي.
- 64..... المطلب الثاني: صلاحيات الضبط الإداري.
- 64..... الفرع الأول: الوسائل القانونية.
- 73..... الفرع الثاني: الوسائل المادية.
- 75..... المبحث الثاني: حدود وظيفة الضبط الإداري.
- 77..... المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات العادية.
- 77..... الفرع الأول: تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية .
واستهداف المحافظة على النظام العام والملائمة.
- 90..... الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على تدابير
الضبط الإداري في الحالة العادية.
- 99..... المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات غير العادية.

- الفرع الأول: تعريف الحالات الاستثنائية وشروط تقريرها تعريف الحالات الاستثنائية. 100
- الفرع الثاني: أثر تقرير هذه الحالات الاستثنائية على الحقوق والحريات..... 110
- الفرع الثالث: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري..... 115
- في الظروف الاستثنائية.
- خاتمة..... 120
- قائمة المراجع..... 121
- الفهرس..... 132