جامعة أبي بكر بلقايد –تلمسان–

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

الأهــداف الحديثة للضبط الإداري

إعداد الطالب:

جلطي أعمر

تحت إشراف:

الأستاذ الدكتور: بدران مراد

لجنة المناقشة

أ.د.دايم بلقاسم	أستاذ	جامعة تلمسان	رئيسا
أ.د.بدران مراد	أستاذ	جامعة تلمسان	مشرفا ومقررا
أ.د.كراجي مصطفى	أستاذ	جامعة سيدي بلعباس	مناقشا
أ.د.مكلكل بوزيان	أستاذ	جامعة سيدي بلعباس	مناقشا

السنة الجامعية:2015–2016

كلمة شكر

نحمد ونشكر الله الواحد الأحد الذي أنعم علينا بنعمة العلم والعقل،وأمدنا بالعزيمة والإرادة لإتمام هذا العمل

وأتقدم بالشكر الجزيل والعرفان لأستاذنا المشرف ،الأستاذ الدكتور بدران مراد الذي أمدنا بتوجيهاته ونصائحه القيمة لإتمام هذا العمل على أحسن وجه،فجزاه الله عني خير جزاء

كما أشكر الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تخصيصهم جزءا من وقتهم لتقييم هذا البحث

كما لا يفوتني أن أشكر جميع من كان لي عونا ومد لي يد المساعدة خلال جميع مراحل انجاز هذا العمل خاصة الأستاذ مصطفى

إهـــــــــداء

اهدي هذا العمل إلى روح والدتي الغالية

إلى والدي العزيز أطال الله في عمره

إلى زوجتي ورفيقة حياتي الغالية التي قاسمتني انجاز هذا العمل

إلى من أرى التفاؤل بعينها والسعادة في ضحكتها إلى الوجه المفعم بالبراءة ...ابنتي الغالية

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء

إلى الأخ والصديق تهامي خليل وعائلته الكريمة

إلى كافة الأصدقاء

قائمة المختصرات

باللغة العربية

د.ت	دون تاريخ.
د.ب.ن.	دون بلد النشر.
د.م.ط.	ديوان المطبوعات الجامعية.
م.ج.ع ق.ا.س.	المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية.
ج.ر.ج.ج.	الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية .
ص.	الصفحة.
ط.	الطبعة.

باللغة الفرنسية

A.J.D.A	Actualité Juridique de Droit Administratif.
C.E	Conseil D'Etat.
L.G.D.J	Librairie Généale de Droit et de Jurisprudence.
E d.	Edition.
P.	Page.
Rec.	Recueil
Rec,C.E.	Revue du Conseil D'Etat.
Op.cit.	ouvrage précédemment cité.
PAW	Plan d'Aménagement de la Wilaya.
POS	Plan d'Occupation des Sols.

مقدمة

يعد تدخل السلطة الإدارية أمرا ضروريا في ظل الدولة الحديثة من أجل حماية النظام العام في المجتمع، وهو ما يقتضي فرض بعض الضوابط على النشاط الفردي والحريات العامة وفقا لتشريعات الضبط القائمة. ويعد الضبط الإداري أحد وظائف الدولة الضرورية التي تهدف من خلاله إلى إيجاد توازن بين نشاط الأفراد، و حفظ النظام. وإذا كان الفرد يسعى إلى تحقيق جميع مصالحه الخاصة بمختلف الوسائل، فإن ذلك قد يترتب عليه الفوضى والتعدّي على مصالح الأفراد بصورة مباشرة، لذلك يجب فرض النّظام بوسيلة واحدة ألا وهي الضّبط الإداري، فالفرد اهتم بالبحث عن قواعد لتنظيم حياته فنتج عن ذلك إلزامية وجود هذه القواعد التي تحمي الحقوق وتفرض النّظام. فالضّبط الإداريّ يهدف إلى الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع، و هو يشكّل بذلك إحدى المهام الأساسية التي تقوم بها الدّولة متمثّلة في الإدارة. فوجود الدّولة مكفول بتحقيق النّظام والقضاء على الفوضى، وهذا يعد من الأهداف التي وجدت الدّولة لتحقيقها، والضّبط الإداري يشكّل أهمّ وسيلة لتحقيق هذا الهدف، فإذا غاب الضّبط الإداريّ انهار أحد دعائم وجود الدّولة.

وتعد هيئات الضبط الإداري الجهة المخولة قانوناً لصيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، لذلك فإن الضبط الإداري يعد ضرورة اجتماعية لا غنى عنها ، فهو الذي يكفل للأفراد التمتع بحرياتهم وفق ما تقرّه القوانين .بذلك نشأ الضبط الإداري كضرورة اجتماعية لا غنى عنها لحفظ النظام العام في المجتمع . على ان كانت هذه الوظيفة تعد قديمة قدم الحياة الإنسانية ، لأنّ الضبط يعد غاية في ذاته، بحيث تمارس الإدارة سلطتها هنا متى وجدت أنّ تدخّلها ضروريّ. وإذا كان القانون لم ينصّ على بعض الحالات، فهي مطالبة بالتّدخل لأن حماية المجتمع في نظامه العام من واجبات السلطة العامة .

ويهدف الضبط الإداري بصفة عامة إلى حماية النظام العام في المجتمع، بحيث كان الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة عند ظهورها ويتمثل ذلك في ضرورة حفظ النظام العام .

ويتميز الضبط الإداري بالسرعة ويعتبر من أول واجبات الدولة بل أهمها، إذ به يتحقق الاستقرار الذي يمكنها من الالتفات لمباشرة اهتماماتها وواجباتها داخليا وخارجيا. ولذلك أصبح الضبط الإداري ضرورة ملموسة في كل الدول لتحقيق الطمأنينة، سواء في الظروف العادية أو غير العادية. والضبط الإداري[1] لا يتضمن في مختلف حالات الإخلال بحقوق الأفراد وتقييد حرياتهم، بل يلجأ إلى التقييد في الحالة التي تسمح بالمحافظة على النظام العام فقط، فلا يتعداها إلى غير ذلك.

وقد ارتبط تغير مفهوم النظام العام بتطور الدولة، وذلك من خلال تدخلها في جوانب عدة اقتصادية، واجتماعية وثقافية الأمر الذي انعكس إيجابا على النظام العام، لذلك خرج النظام العام من طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية من خلال منع الفوضى و الاضطراب، وأصبح بذلك نظاما متحركا يشمل جميع الميادين و المجالات التي تشمل حريات ونشاط الأفراد، وهذا راجع إلى التطور السريع في عديد جوانب المجتمع. ومن هنا خرج النظام العام من الحيز التقليدي الذي كان قاصرا على النظرة السلبية، حيث

---

[1] كلمة Police تعني الضّبط. لكن يجب ألاّ يقع الخلط بين لفظة **البوليس** الدّالة على الهيئة المكلفة بإقامة الأمن وPolice المقصود بها الضّبط الإداريّ، فقد ظهرت كـلمة **البوليس** لأوّل مرة عند الإغريق، و كانت تطلق عندهم على المسؤول على أمن المجتمع المتمدّن أي المدينة.

وعند الرّومان استخدم اصطلاح Politis أي سياسة الدّولة للدّلالة على كلمـــــــــة **البــوليس** أو **الضبط**. أمّا في إنجلترا فهي تعني معاملة الّدولة لرعاياها،أنظر في هذا الخصوص: عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1995 ص 08.

ظهرت بالإضافة إلى الأهداف التقليدية للنظام العام (الأمن العام السكينة العامة الصحة العامة) أهدافا حديثة.

إن تطور وظيفة الدولة ودورها المتزايد في المجتمع، أدى إلى اتساع مفهوم النظام العام في مجالات عدة من بينها عنصر جمالية المدينة وتنظيم العمران، والذي يعمل على تناسق البنايات وانسجامها وإيجاد مناطق خضراء، وتنظيم النسيج العمراني من خلال فرض قيود على إنشاء البناء ،وكل هذا يدخل ضمن النظام العام العمراني .

وبالنسبة لجانب الاقتصاد، فإن تحرير نشاط الأفراد في هذا المجال من القيود التي كانت تعيقه من خلال تدخل الدولة في التجارة وتنظيم الأسواق، كان يعكس السياسة الاقتصادية لها، و لا يعني انسحابها الكلي من تنظيم الاقتصاد ،لذلك تدخلت الدولة من خلال قانون حماية المستهلك وقانون المنافسة. و بذلك أصبحت الدولة تملك تنظيم النشاط بما يتناسب مع توجه الدولة، فإذا كانت المنافسة ترتبط ارتباطا وثيقا بحرية التجارة والصناعة، والغرض منها هو تقديم السلع الأجود للمستهلك الناتج عن التطوير، فإن حماية المستهلك تستلزم وضع وسائل حمائية تملك الإدارة من خلالها سلطة ضبط النشاط لأجل إيجاد أكبر حماية للمستهلك .

إن إدخال الاعتبارات الاقتصادية في النظام العام لم توسع من مفهومه، بل غيرت من طبيعته وجوهره، بحيث أصبح المعطى الجديد مرتكزا على مبدأ تدخل الإدارة من أجل تنفيذ قوانينها و مخططاتها في الإنتاج و في التوزيع و في الأسعار ،خلافا لما كانت عليه الدولة الحارسة، فنظامها لا يقتصر إلا على حماية الصالح العام بصفة عامة و دائمة دون المصالح الاقتصادية المختلفة .

وإذا كان النظام العام من أهداف نشاط الضبط الإداري ،فهو بمثابة قيد ضابط على سلطات الضبط الإداري ،إذ يحدد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحريات الأفراد، ولا يجوز لها تجاوزه أو الخروج عن حدوده، بإعتبار أن

كل لائحة ضبط لا تهدف إلى تحقيق هذه الغاية، فإنها تعد غير مشروعة حتى ولو تعلق الأمر بالمصلحة العامة وذلك تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف .

على أن قرارات الضبط الإداري باعتبارها نوعا من القرارات الإدارية، لابد من قيامها على سبب يبررها، ويعني وجود ما يبرر التدخل ،وهو حفظ النظام العام .ومن هنا تأتي أهمية رقابة القضاء على تصرف الإدارة ،فالرقابة لقضائية تعد الحامي الحقيقي لحريات ونشاط الأفراد ،حيث لايعتبر تدخل سلطة الضبط الإداري مشروعا إلا إذ كانت ثمة أسباب جدية تهدد استقرار النظام العام وتقدير ظروف تدخل الإدارة.

وتبرز أهمية الدراسة في قلة البحوث القانونية التي تتناول مجموع الأهداف الحديثة للضبط الإداري في الجزائر، بل إن كل عنصر مندرج في دراسة على حدى، فهناك هدف حماية النظام العام الاقتصادي، وحماية المستهلك ضمن الحماية الإدارية للمستهلك ،وهدف حماية النظام العام العمراني ،وجمالية المدينة ضمن موضوع الضبط الإداري الخاص بالعمران، وآليات التحكم فيه ، وهدف البيئة ضمن موضوع الحماية الإدارية للبيئة الذي يتضمن في طياته دور الضبط في حماية البيئة من منطلق التجانس مع الأهداف التقليدية .

وتبرز كذلك أهمية الأهداف الحديثة للضبط الإداري من خلال تنامي تدخل سلطة الضبط في مجال الأهداف الحديثة، وتعاقب النصوص القانونية التي وسعت من هذه السلطة، وهذا بتدخل جهات أخرى في مجال حماية الأهداف الحديثة. فهدف حماية البيئة يبرز من خلال تنامي الأهمية الحيوية للبيئة الذي لاغنى عنه لجميع الكائنات الحية، إذ يعاني من تدخل الأفراد في الإخلال بالتوازن الايكولوجي وتلويث البيئة الطبيعية، وتملك في هذا الجانب سلطة الضبط منح التراخيص الخاصة التي لها علاقة مباشرة بموضوع حماية البيئة ،وذلك بتضييق مجال النشاط ، ويبرز أهمية حماية كرامة الإنسان والتي تشكل إحدى هذه الأهداف الحديثة ومدى صلتها بحقوق الإنسان .

ويتدخل الضبط الإداري في مجال البناء والعمران من خلال ما يصحب ذلك من آثار سلبية لنشاط الأفراد في صورة البناء الفوضوي، والبناء الغير مطابق، والإخلال بجمالية المدينة، بحيث تفرض سلطة الضبط قيودا على الترخيص في مجال البناء لأجل الحفاظ على النظام العام العمراني، وضمان عدم الإخلال بمواصفات البناء بما يكفل سلامته وخضوعه للضوابط الفنية.

ويشكل إطلاق حرية المنافسة دون قيد انعكاسا سلبيا على الاقتصاد والمجتمع، مما يوجب حماية النظام العام الاقتصادي الذي يعكس مجموع تدخل الإدارة الآمرة في المجال الاقتصادي الذي يشمل في ثناياه حماية المستهلك كمحور أساسي وهدفا للضبط الإداري، بحيث تفرض حماية فعالة للمستهلك توفير وسائل رقابية مؤثرة تحد من الممارسات والسلوكيات الناهضة لحرية التنافس والغش والمنافسة المشبوهة وتضليل المستهلك باستعمال طرق احتيالية، مما يوجب وجود حماية قبلية. ويتجلى ذلك من خلال الدور الوقائي للضبط الإداري تحت موضوع النظام العام الاقتصادي والحماية الإدارية للمستهلك، ودور سلطة الضبط العامة والخاصة في حماية مبدأ المنافسة والمستهلك .

وتتجلى أسباب اختيار موضوع الأهداف الحديثة للضبط الإداري من خلال توسع فكرة النظام العام وانعكاس ذلك على سلطة الضبط الإداري ،وارتباط هذا التوسع من ناحية الحماية القبلية ،فتلوث البيئة الطبيعة والعمرانية يوجب دراستها لبيان مجال الحماية ،وموضوع حماية المستهلك يستلزم فحوى الهدف ومواطن الحماية ،وموضوع حماية جمالية المدينة يوجب دراسة التأثير الايجابي لرخص البناء عليها ومنع الانتشار العشوائي للبناءات داخل المدن مما ينتج تعد على الأراضي الزراعية، وإختفاء المساحات الخضراء داخل المدن .

وتتجلى أسباب اختيار موضوع كذلك في أهمية حماية المواقع الأثرية باعتبارها أموال عامة لا يمكن تعويضها والتي تعد ثمرة عمل ذهني وبدني للإنسان تنطوي على أهمية فنية وتاريخية، و تعتبر الصورة الناطقة للحضارات وماضيها والوجه الحقيقي للتاريخ، وتشكل موردا سياحيا يدخل في تنمية المواد المالية للدولة ،مما يستوجب حمايتها .ويندرج دور الضبط الإداري في مجال حماية الآثار خاصة بالنسبة للآثار الغير متنقلة (المناطق الأثرية) مثل القلاع وما بقي من القصور والحجارة التي تحمل الرسومات القديمة. ويتبين ذلك من خلال العلاقة مابين الضبط الإداري بإعتباره نشاطا وقائيا وأولوية حماية الآثار.

ويقتضي موضوع البحث الانتقال من الحقائق الكلية إلى الحقائق الجزئية أي من العام إلى الخاص، وموضوع البحث ينتقل من الضبط الإداري العام إلى الضبط الإداري الخاص لذلك ومن أجل معالجة هذا الموضوع سيتم إتباع **المنهج التحليلي** الذي يتوافق مع موضوع البحث الذي يقوم في غالبه على وجود استفسار وتأكيد صحته، وإعطاء تصور القضاء الإداري الجزائري في موضوع البحث.

وتعد حماية النظام العام المبرر الأساسي لتدخل الإدارة من خلال سلطة الضبط الإداري على أساس وجود مبررات التدخل. ويفهم من ذلك أن القرار الضبطي جاء لأجل منع الإخلال بالنظام العام بمفهومه الشمولي ،فحالات تدخل سلطة الضبط لم تعد محصورة في العناصر التقليدية (الأمن العام ،الصحة العامة ،السكينة العامة) بل شملت أهدافا جديدة. وإنطلاقا من ذلك يمكن طرح الإشكالية الأساسية التالية:**فيم تتمثل الأهداف الحديثة للضبط الإداري،ومامدى انعكاسها على تدخل سلطة الضبط الإداري ؟**

وهذا يقودنا إلى طرح تساؤلات وإشكاليات أخرى لعل أهمها ما هي أهداف الضبط الإداري الحديثة؟ و ما هو المقصود بنظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي ؟ و فيم تتمثل تدابير الضبط الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة، وماهي حدود سلطة

الضبط في مجال حماية الأهداف الحديثة ،و دور القضاء الإداري في مجال الرقابة على مشروعية القرار الضبطي المتعلق بالأهداف الحديثة ؟.

وتأسيسا على ما تقدم فإن محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة تتطلب تقسيم موضوع إلى بابين، يتم التعرض في الباب الأول إلى المجالات الحديثة للضبط الإداري، وفي الباب الثاني يتم التطرق إلى الضوابط القانونية والإجرائية لتحقيق الأهداف الحديثة للضبط الإداري .

الباب الأول:المفهوم الحديث للضبط الإداري

يعد النظام العام قيدا أساسيا لسلطة الضبط الإداري بحيث ليس لسلطات الضبط تحقيق أهداف تخرج عنه، ذلك أن أهداف الضبط الإداري من الأهداف المخصصة. وتعد فكرة النظام العام لصيقة بالمجتمع حيث تطورت معه واتسع معناها ومداها مع الوقت لتغزو مجالات عديدة[1] ، وذلك لأن فكرة النظام العام تتميز بمرونة وتطور، وهذا ما يبرر عدم تحديدها نظرا لتطور الدولة الحديثة وانتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة بحيث تدخلت في أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي والمالي بعد أن كانت هذه الأنشطة متروكة حسب أصل الحريات، مع احترام الحد الضروري لضمان تمتع الأفراد بها. فالتحول الاقتصادي والاجتماعي فرض أكثر تدخل للدولة ممثلة في الإدارة لأجل تنظيم النشاط وحفظ النظام بما يتناسب والحريات الفردية[2]. فإلى أي مدى أثر التدخل في عديد المجالات على فكرة النظام العام؟ و ما أثر هذا الاتساع على فكرة الضبط الإداري ؟ وما مضمون الأهداف الحديثة للضبط الإداري وفق النصوص التشريعية ؟

---

[1]عادل السعيد محمد أبو الخير ،الضبط الإداري وحدوده ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق ،فرع بني سويف ،جامعة القاهرة ،مصر 1992 ص181.

[2]إن النظام العام أخذ يتسع ويضم عناصر جديدة تدل على الارتباط الوثيق بين النظام العام وغايات المجتمع والدولة، بحيث لم يعد النظام العام يشمل الأهداف التقليدية الخاصة بالسكينة والأمن والصحة العامة ،بل تعداها إلى أغراض متعلقة بالجانب الاقتصادي و جمالية المدينة والكرامة الإنسانية .

للإجابة على هذه التساؤلات سيتم التطرق في الفصل الأول من هذا الباب إلى النظام العام للضبط الإداري، وفي الفصل الثاني إلى مضامين الأهداف الحديثة للضبط الإداري.

الفصل الأول:النظام العام للضبط الإداري

يعد النظام العام ظاهرة قانونية واجتماعية تعبر عن روح النظام القانوني لجماعة ما، فهو بذلك لا يقتصر على مجال واحد بل تتعداه إلى مجموع المجالات التي تشكل أسس المجتمع سواء كانت اجتماعية أم اقتصادية أم سياسية[1]. لذلك لم تعد الأهداف التقليدية تكفي لحفظ النظام العام، ذلك انه ظهر اتجاه حديث وسع في تفسير مضمون فكرة النظام العام، إذ أجاز لسلطة الضبط المحافظة على النظام العام الأدبي وحماية الأخلاق العامة من خلال منع كل ما يخدش الحياء والأخلاق العامة، أو الشعور العام وفقا للتقاليد والقيم السائدة في المجتمع ،كمنع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم، ومنع عرض الأفلام الخليعة [2].

[1] حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري ،دار الجامعة الجديدة ،مصر، 2011 ،ص280 .

[2] عاشور سليمان شوايل ، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا،دار النهضة العربية مصر 2002 ، ص 117.

وبذلك فرض امتداد النظام العام بيان الأهداف محل الحماية من دور المشرع بالتطرق إلى هذه الأهداف الجديدة وبيان حالات التدخل[1]. فبعد أن كان النظام العام يشمل الجانب المادي الملموس الذي يعتبر حالة واقعية مناهضة للفوضى، أصبح يشمل كذلك حفظ النظام العام الأدبي الذي يتعلق بالأخلاق والمعتقدات وأحاسيس المجتمع، وبذلك وسع النظام العام من نطاقه وشمل عناصر جديدة ،هذا التحول أثر على سلطة الضبط الإداري، لذا سيتم التطرق في المبحث الأول إلى المظهر الحديث للنظام العام، وفي المبحث الثاني إلى انعكاسات النظام العام على الضبط الإداري و القضاء الإداري، وفي المبحث الثالث إلى أبعاد فكرة النظام العام.

المبحث الأول:المظهر الحديث لفكرة النظام العام

اتسعت فكرة النظام العام لتستغرق العديد من تدخلات الدولة في المجتمع، وهذا لما طرأ على الدولة الحديثة من تغيير وتوسع في المفاهيم بعد أن كانت غاية النظام العام هي المحافظة على الإستقرار الذي يتحقق باختفاء الاضطرابات المادية. فكانت الغاية الوحيدة هي الإبقاء على الوضع القائم، وأصبحت بذلك فكرة النظام العام وسيلة لإقامة نظام جديد تطوري وفعال، ليتحول النظام العام من نظام محافظ ليصبح نظاما متطورا يفيد في حماية مصالح الأفراد. وبذلك أصبحت الفكرة محورية تتضمن أهداف

[1]بينت العديد من النصوص القانونية والتنظيمية حالات التدخل لسلطة الضبط الإداري لأجل حماية الأهداف الحديثة، من ذلك حماية البينة من خلال قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة، وحماية النظام العام الاقتصادي من خلال قانون حماية المستهلك وقمع الغش وقانون المنافسة، إضافة إلى وجود نصوص عامة في هذا المجال من ذلك قانون البلدية وقانون الولاية ..

الجماعة[1]،وإنطلاقا مما سبق سيتم التطرق في المطلب الأول إلى التعريف بفكرة العام الحديث، وفي المطلب الثاني إلى خصائص النظام العام الحديث.

المطلب الأول:التعريف بفكرة النظام العام الحديث

يعد حفظ النظام العام السبب المباشر لتدخل سلطة الضبط الإداري، وهذا لأجل الحفاظ عليه. وتتعدد حالات التدخل التي تشكل تقييدا للحريات لأن مجال التدخل يراد به منع الإخلال بالنظام العام سواء كانت سلطة الضبط الإداري عامة أو سلطة خاصة، وبذلك لا يجوز لسلطة الضبط الإداري تحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام حتى ولو كانت هذه الأهداف تتصل بالمصلحة العامة [2].

إن المفهوم الحديث للنظام العام و إن كان قد إختلف عن المفهوم التقليدي، إلا أن موضوع الاختلاف ليس في الطبيعة، وإنما في استيعاب الكثير من المفاهيم التي لم يكن يتصور سابقا أنها تؤدي إلى الإخلال، كضرورة احترام كرامة الإنسان، وأنه ذو قيمة معنوية ،إلا أن الإخلال به يؤدي إلى المساس بالأمن[3]. ويعتبر تحديد الإطار القانوني

---

[1]عادل السعيد أبو الخير ،المرجع السابق،ص 246.

[2]تمثل المصلحة العامة غاية العمل الإداري، وحول هذه الفكرة تدور بوجه عام مشروعية أو عدم مشروعية تصرف الإدارة، فسلامة العمل الإداري مرتبطة بما يحققه من مصلحة عامة ،ويكون هذا العمل خارج حدود المشروعية إذا لم يرتب هذه النتيجة، وبالتالي تعد المصلحة العامة معيارا لبيان الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها ،فالمصلحة العامة تتصرف إلى عدة غايات يعكس تحقيقها رفاهية المجتمع، بينما يقتصر النظام العام على الأسس الحيوية في المجتمع ،وبذلك تكون المصلحة العامة أوسع نطاقا من فكرة النظام العام. للتفصيل في ذلك انظر: عادل السعيد محمد ابو الخير ،المرجع السابق ،ص228.

[3] محمد الصالح خراز ،المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام ،مجلة الدراسات القانونية الوادي، الجزائر ،العدد 06 جانفي 2003، ص49.

لفكرة النظام العام أمرا ضروريا ولازما باعتبار الفكرة تمثل في الواقع أساس عمل سلطة الضبط وسببها،كما تعد في نفس الوقت معيارا محددا لشرعية تدبير الإدارة، لذلك يستلزم الأمر بيان هذه الفكرة ،وتحديد إطارها القانوني حتى تصبغ قرار سلطة الضبط بطابع المشروعية. من هنا سيتم التطرق في الفرع الأول إلى محاولة تعريف فكرة النظام العام في صورتها القديمة والحديثة، وفي الفرع الثاني إلى ودور فكرة النظام العام في تمييز الضبط الإداري عن غيره من المفاهيم .

الفرع الأول: محاولة تعريف النظام العام المتطور

على الرغم من أهمية فكرة النظام العام وسموها داخل المجتمع ،إلا أنها تبقى فكرة صعبة التعريف على أساس اختلاف الزمان والمكان والتوجه الإيديولوجي والجانب الديني للمجتمع. وتطرح نسبية الفكرة النظام العام صعوبة بيان جوهر الفكرة من خلال مرونتها، واعتبار نطاق فكرة النظام العام أوسع من القانون[1]. ويعتبر من أكثر الأمور صعوبة وضع تعريف للنظام العام، ويرجع ذلك إلى الطبيعة الخاصة ونسبية الفكرة، فهي ذات مدلول مرن ومتطور تستعصي على أي تعريف أو تحديد مستقر، ولهذا لا يملك المشرع أن يحدد لها مضمونا ولا يعرفها على وجه محدد، فيشوه طبيعتها

[1]النظام العام فكرة قانونية تتجاوز بكثير نطاق الضبط الإداري ،وتتغلغل في ثنايا النظرية العامة للقانون ،فهو من ناحية يعد حالة يسود فيها الترتيب المتناسق للعلاقات الاجتماعية، ومن ناحية أخرى يعني التعبير عن بعض القواعد القانونية الملزمة التي لا يمكن الاتفاق على مخالفتها أو نقضها ،ويجب على القاضي ترجيحها إذا ساد الصمت أطراف العلاقة القانونية. أنظر للتفصيل في ذلك :محمد محمد بدران ،مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ،دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي ،دار النهضة العربية ،مصر 1992 ص 11.

ويمنعها من أن تؤدي وظيفتها بحيث ترك للفقه والقضاء أمر تحديد التصرفات التي تعد مناهضة للنظام العام.[1]

إن اتساع فكرة النظام العام وتغيرها لا يعني عدم إمكانية تحديد إطار قانوني للفكرة،وهو ما جرى الفقه والقضاء عليه بحيث بين القضاء مجالات جديدة للنظام العام مثل حماية النظام العام الأدبي و النظام الاقتصادي ، وبالتالي حاول تحديد فكرة النظام العام من خلال بيان عناصرها.

إن فكرة النظام العام لا تقتصر على مجموعة من القواعد التي تتعلق بطريقة مباشرة أوغير مباشرة بمصالح الجماعة، بل تنسجم مع المبادئ العامة التي تعد مبادئ شب الناس على إتباعها ،و قد ظهرت فكرة النظام العام في صورتها القانونية من خلال إعلان الثورة الفرنسية الذي قضى بمبدأ المساواة، وإعتبرت أن كل اتفاق يهدف إلى المساس بالمبادئ الكبرى يعتبر مخالفا للنظام العام.[2] ويبقى تعريف النظام العام غير محدد وهذا نظرا لما يتميز به النظام العام من اختلاف في الفهم والتحديد، و بالنظر لخاصية المرونة التي يتميز بها الضبط الإداري، يصعب تعريفه بشكل دقيق، فقد إختلف فقهاء[3] القانون حول ماهية النظام العام وكذلك القضاء والتشريع فلم تتكفل

---

[1] عيسى بن سعد النعيمي ،الضبط الإداري، سلطاته وحدوده في دولة قطر ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة القاهرة، مصر ،2009 ص418.

[2] عمارة مسعودة، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015 ،396.

[3] عادل السعيد محمد ابو الخير ،المرجع السابق ،ص 183.

النصوص التشريعية بتحديد مفهوم النظام العام، ويرجع ذلك إلى مرونة الفكرة وعدم ثباتها، فما يعد الآن من النظام العام قد لا يعد كذلك بعد فترة من الزمن[1]، ولكن هذا لا يمنع من محاولة إيجاد تعاريف تعطي مفهوم أوضح للنظام العام لذلك سيتم بيان مدلول فكرة النظام العام لدى الفقه الغربي والفقه العربي وتعريف القضاء لفكرة النظام العام وذلك من خلال ما يلي :

ا- التعريف الفقهي للنظام العام

في المجال الفقهي برزت عدة تعريفات لنظام العام، وذلك من خلال التركيز على انعكاس سلطة الضبط على النشاط والحرية،و من خلال التقيد او من خلال ربط التعريف بالعوامل المؤثرة في المجتمع .في هذا الصدد يعرّفه الأستاذ :M.BERNARD

« une définition toute négative de l'ordre qui se réaliserait exclusivement par l'absence de troubles…est une notion fonciérement (libérale) mais qui ne peut tout de même satisfaire pleinement le besoin naturel de paix,ni répondre aux exigences des hommes du XX siècle qui ont pu,à maintes reprises ,amèrement constater que l'absence de troubles ne s'identifie que rarement à l'état de paix ,ou en définitive,à l'ordre .l'ordre public doit s'envisager comme une notion dynamique»[2]

[1] حسام مرسي، المرجع السابق ،ص92.

[2] Cité per Charles DEBBASCH , Frèdèric COLIN,Droit Administratif, 9ème édition, E'conomica , Paris ,2010,p307.

ويعرفه الأستاذ Maurice HAURIOU

« l'orde public ,au sens de la police ,est l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désodre ,l'état de paix opposé à l'état de trouble…(la police) ne pourchasse pas les désordres moraux ,elle est pour cela radicalement incompétente si elle l'essayait ,elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences à cause de la lourdeur de son mécanisme »[1]

ويعرفه الأستاذ M .BE'DIER

l'ordre public « c'est essentiellement l'ordre dans la rue »[2]

ويعرفه الأستاذ M.BLAEVOET

« pour son existence et pour son développement ,la société a besoin d'utiliser toutes les forces sociales,par suite de jouir d'un état de choses qui permette aux activités utiles de s'exercer harmonieusement ,cet état de chases est ce que nous appellerons l'ordre public ».[3]

L'ordre public ll faut se garder de toute confusion entre le sens donné à cette formule par L'article 6 Code civil « On ne peur déroger par des conventions particuliéres aux lois qui intéressent l'ordre public »[4].

[1] Cité per Jacqueline MORAND-DEVILLER, Droit Administratif, 12ème édition, L G D J-Montchrestien, Paris,2011, p 524.

[2] Cité per Etienne PICARD.La notion de police administrative. Thèse de doctorat d'Etat .Université de droit d'économie et de seinas sociales de Paris .1978 ,p213.

[3]Cité per Etienne PICARD, op. cit p214.

[4]Jean RIVERO , Jean WALINE, Droit Administratif, 21ème édition ,Dalloz,Paris ,2006,p297.

أما بالنسبة لتعريف الفقه العربي للنظام العام فيعرفه الأستاذ عمار عوابدي "..المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية للدولة ،وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطرق وقائية ،وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها .."[1]

ويعرفه الأستاذ عليان بوزيان "إن النظام العام ليس إلا وصفا لوضع مجتمعي في حالة السلم ،أو حالة يشعر بها الجميع عندما يقدم كل فرد على ممارسة حقوقه وحرياته بالمساواة دون حصول فوضى أو أية اضطرابات أمنية تهدد استقرار حياة المجتمع ،فهو ليس إلا نتيجة وثمرة لمجموعة الحدود والقيود التي تمكن الأفراد من ممارسة حرياتهم، بشكل يضمن عدم تأثر الاجتماع البشري إما بالتدخل السلبي أو الايجابي من طرف السلطة الضبطية "[2]

ويعرفه الأستاذ دايم بلقاسم "..النظام العام يشمل الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخلقية التي يرتكز عليها كيان المجتمع كما تحدده القوانين الداخلية ،وهو يتسع وينحسر حسب النظام السياسي السائد في الدولة "[3].

---

[1]عمار عوابدي،القانون الإداري النشاط الإداري الجزء الثاني د.م.ج، الجزائر، 2002 ، ص2 .

[2]عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري)، رسالة دكتوراه،كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية ،جامعة وهران ،الجزائر 2007/2006 ص180.

[3]دايم بلقاسم ،النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة ابي بكر بلقايد ،تلمسان ،الجزائر ،2004/2003 ،ص13

ويعرفه الأستاذ صلاح الدين فوزي "..النظام العام ما هو إلا حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم ،فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع ،فهو حالة وليست قانونا وأحيانا أخرى تكون مادية فتوجد حينئذ في المجتمع برمته وفي الأشياء أيضا،كما أنها أحيانا أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق، وحتى القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية ،وأحيانا أخرى تكون هذه الحالة هي الأمران معا.."[1]

ويعرفها الأستاذ عماد طارق البشري"..فكرة النظام العام ليست فكرة قانونية خالصة ،ابتدعها علم القانون، فانحصرت فيه وتقوقعت داخله، بل تطالعنا خارج علم القانون كذلك لتجد لها مكانا بين العلوم الإنسانية المختلفة، حيث تقع في منطقة التماس بين علم القانون وعلوم السياسة والاجتماع والاقتصاد...فهي مفصل من مفاصل ربط هذه العلوم مع بعضها البعض، باعتبارها إحدى قوى التأثير داخل المجتمع والدولة "[2]

ومن خلال هذه التعاريف نلاحظ التركيز على أبعاد فكرة النظام العام، بحيث يذهب جانب إلى حماية الجانب المادي ،والبعض إلى حماية كلا الجانبين المادي والمعنوي وبالتالي تفرض نسبية ومرونة النظام العام إيجاد تعريف جامع ومحدد ،فكيف نظر القضاء الإداري لفكرة النظام العام.

---

[1]صلاح الدين فوزي ،المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ،مصر ،1998،ص 48 مشار إليه في :حسام مرسي ،المرجع السابق ،ص 95.

[2]عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية والفقه الإسلامي) ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة الإسكندرية ،مصر 2002/2001 ص 25.

ب- :التعريف القضائي للنظام العام عرف القضاء الإداري الجزائري النظام العام كما يلي: " ..إننا نقصد من خلال عبارة النّظام العامّ مجموعة القواعد اللاّزمة لحماية السّلم الاجتماعيّ الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكّن كلّ ساكن عبر التّراب الوطنيّ من إستعمال قدراته الشّرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته، واعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقرّ يتطّور بتطوّر الأزمنة والأوساط الاجتماعية.. "[1]، ويلاحظ من التعريف أنه إقتصر على السّلم الاجتماعي. أي أنّه جاء ضيقا جدّا،فهذا التّعريف يبعد عدّة مجالات خاصّة بالنّظام العامّ. و في حقيقة الأمر فإنّ النّظام العامّ فكرة مرنة تختلف باختلاف الزّمان والمكان، ومع ذلك نسبية النّظام العامّ ومرونته لا تمنع من وضعه في إطار قانونيّ محدّد،وهذا ما تجلى في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 14فيفري 1993 في قضية س/ضد وزير الداخلية حيث أكد القضاء في هذا القرار على الطبيعة النسبية، وبالتالي الظرفية لمفهوم النظام العمومي حيث إعتبر "أن المساس بالنظام العمومي **لا يمكن تقييمه** في سنة 1992 استنادا إلى معايير كانت تطبق في سنة 1963[2]".

وفي فرنسا فقد كتب مفوض الدولة "Letourneur"في تقرير له يقول فيه"إن النظام العام فكرة مبهمة ،إن غموض غائية النظام العام والطابع الظرفي له يأتيان من تعدد المقتضيات التي يواجهها ، إن الضبط الإداري ليس مكلفا فقط بحماية الدولة ضد

---

[1] قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر في 27 جانفي 1984 أشار إليه :ناصر لباد،القانون الإداري ،ج2، مطبعة دالي إبراهيم،الجزائر،سنة2004، ص 18.

[2]نفس المرجع ص18.

الأخطار التي تهددها ،بل عليه أيضا أن يحمي الفرد من الأخطار التي لا يمكنه هو نفسه استبعادها ،سواء كان مصدرها أفرادا آخرون،أم كان مصدرها حيوانات أو ظواهر طبيعية،لذلك **ليـــس من الممكن حصر تلك المقتضيات ذات المضمون المتغير داخل صيغة محددة، إن تلك الحقيقة قد أدركها القضاء تماما** "

« L'idée d'ordre public est l'imprécision et le caractére circonstanciel de la finalité d'ordre public viennent de la multiplicité des exigences q'elle recouvre,nom seulement la police administrative a la charge de protéger l'Etat contre des dangers qui le menacent,mais elle doit aussi protéger l'individu contre les périls qu'il ne peut lui- même écarter,soit qu'ils viennent d'autres individus ,soit qu'ils viennent des animaux ou des phénoménes naturels,aussi n'est –il pas possible d'emprisonner des impératifs aussi variés,et aussi varibles dans leur contexte ,à l'intérieure d'une formule ridige ,C'est un fait que la jurisprudence a parfaitement biens compris »[1]

ونلاحظ من خلال هذه التعريفات أنّ النّظام العامّ مرن نتيجة لبعض العوامل منها زيادة نشاط الأفراد، وتغير توجه النظام السياسي في الدولة، وتبني سياسة جديدة في الاقتصاد وغيرها، لكنّ النّظام العامّ لا يتغيّر بل يزيد اتّساعا في مجاله ،لكي يستطيع في الأخير أن يشمل جميع مجالات الحياة بمفهومها المادّيّ والمعنويّ[2] .

[1] C.E .23 novembre 1951,sociéte nouvelle d'imprimerier d'édition et de publicité ,Rec533,R.D.P.1951,concl.letourneur .

[2] يتبين أن النظام العام يعد مجموعة من القواعد التي تؤسس لنظام اجتماعيّ الذي يسود الدّولة و تتأثّر بالقواعد الدّينية والأخلاقية والعرفية والاجتماعية والسّياسية والاقتصادية المتبناة في الدولة والتي تتطور حسب التغير الوارد على نظام حكم في الدولة و ما يرتبط به من تغييرات تبعية.

ومن خلال بيان محاولات تعريف النظام العام سيتم بيان النظام العام في صورته القديمة ثم في صورته الحديثة من زاوية بروز عناصر جديدة ،استغرقتها فكرة النظام العام .

أولا- النظام العام في صورته القديمة :

تستهدف فكرة النظام العام بمعناها الضيق وصورتها القديمة حماية أوضاع المجتمع العادية من أوجه الإخلال بالأمن بمعناه المادي، أو بالصحة أو السكينة ،بحيث يكون للدولة سلطة التدخل بإجراءات ضبطية تمكنها من إعادة حال الهدوء والاستقرار الاجتماعي إلى سالف عهده.

وقد ارتبطت هذه العناصر بالدّولة الحارسة، و تعرف بأنّها المعنى الثّلاثي القديم: السّكينة العامّة و الأمن العامّ و الصّحّة العامّة[1]، وذلك على الشكل التالي:

1-الأمن العامّ:

ويقصد بالأمن العام حماية المجتمع من أيّ خطر يمسّه في الأماكن العمومية مثل السّاحات العمومية، والمرافق العامّة والطّرقات العامّة، بحيث يؤثّر هذا الإخلال على طمأنينة الفرد في نفسه وماله من خطر الاعتداءات، و باتّخاذ الإجراءات والتدابير لمنع وقوع الكوارث كالحرائق والفيضانات، ومنع الجرائم، مثل السّرقة وحوادث المرور

[1] -Gilles LEBRETON , Droit administratif général , 3 ème édition 2004 , Dalloz ,Paris, p160.

وأحداث الشّغب. فلابد من العمل بإنتظام و إضطراد وبطريقة وقائية ،وسابقة لأجل منع الأخطار التي تهدد الأمن العام والسلامة العامة في المجتمع.

ويعد الأمن العام العنصر الأول للنظام العام ،و شرطا أساسيا لسير الحياة الاجتماعية بشكل مناسب، فالمجمع لا يستطيع أن يزدهر دون احترام الحد الأدنى لقواعد الانضباط واحترام أمن الأفراد [1]،حيث يعمل على استتاب الأمن والأمان في أماكن التجمعات العامة ،كالأسواق والمراكز التجارية ،وأماكن إقامة الأفراح، والمناسبات العامة والمعرض والمقاهي وغيرها من الأماكن التي تشهد ازدحاما بالجمهور.

وبذلك يعد حفظ الأمن العام ضرورة هامة لاستقرار الدولة وتطورها ولحفظ المجتمع وصيانته واستقراره،وهو المبرر الذي يخول لسلطات الضبط الإداري فرض القيود على الحريات العامة للأفراد عن طريق لوائح الضبط[2]. من ذلك فرض شروط على الفرد الذي يريد الحصول على رخصة السّياقة، كالسّنّ القانونية وعدم الإصابة ببعض الأمراض بحيث تستطيع الإدارة سحب الرّخصة في حالات الإهمال أو الأخطاء الجسيمة. فحوادث المرور تؤثر بشكل كبير على حياة الأفراد وتمتعهم بقدراتهم[3].

---

[1] حسام مرسي، المرجع السابق ،ص 105.

[2] عمار عوابدي ، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ،العدد رقم:04 ،الجزائر سنة:1987 ص101

[3]– خليفة ثامر الحميده ، دور الضبط الإداري في حماية أمن الطرق ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، جامعة نايف العربي للعلوم الأمنية ، الكويت ، فبراير 2005.ص227.

« La sécurité publique implique de prévenir les accidents et les dommages qui pourraient être accasionnés aux personnes et aux biens,à l'époque contemporaine ,la question de la sécurité publique a donné lieu à de nombreux arrêts en ce qui concerne la ciculation ,ainsi ,la jurisprudence a admis que cet objectif justifiait la fermeture de certaines voies à la circulation ou au stationnement des véhicules([1]C.E.8décembre 1972,ville de Dieppe),il est également loisible au pouvoir de police d'interdire la circulation à certaions types de véhicules seulement ([2]C.E.22 février 1961,lagoutte et robin),enfin ,on peut légalement liliter la durée du stationnement sur une voie publique»[3]

و تسعى سلطة الضبط لأجل حفظ الأمن إلى منع الاجتماعات التي تتسبّب في الإخلال بالنّظام العامّ أو تفضي إلى أعمال شغب. وهذا لا يعني تقييد الحرّيات و إنّما توفير الإستقرار إلى النّظام العامّ، وما عدا ذلك تترك حرية الاجتماع على إطلاقها في إطار ما حدّدته نصوص تنظيمها[4].

وبالنسبة لتراخيص حمل السّلاح ،فإنها تخضع لدراسة مدقّقة من طرف الإدارة، لأنّها تعمل على منع وقوع الجريمة، لذلك تُجري قبل منح الفرد رخصة حمل السّلاح تحقيقا حول الشّخص.و من جهته يقدّم طالب رخصة حمل السّلاح شهادة طبّية تثبت سلامته العقليّة وعدم رعونته. والإدارة تعمل على تضييق مجال هذا النّوع من الرّخص

---

[1]C.E.8décembre 1972,ville de Dieppe,A.J.D.A . 1973.p 53.

[2] C.E.22 février 1961,lagoutte et robin, Rec,p 134.

[3] Manuel DELAMARRE ,Timothèe PARIS ,Droit administratif, Ellipses èdition, Paris.2009 , p 216.

[4] - André de LAUBADERE, Droit administratif, 15 ème édition, L.G.D.J Paris , 1995, p263.

لأنّه يؤثّر بشكل كبير على زيادة الجريمة، وهذا ما نلحظه في الدّول التي يتم فيها بيع الأسلحة دون ضوابط صارمة و إجراءات منح الرّخص لحمل السّلاح فيها سهلة وفي متناول الجميع ممّا يؤدّي إلى زيادة الجريمة فيها بصورة كبيرة[1].

وتلجأ الإدارة إلى إخلاء المسكن من ساكنيه إذا كان يهدد أمنهم ،ففي هذا الصدد قضى مجلـــس الدولة الجزائري في قضية جاء في إحدى حيثياتها "... حيث انه حتى وان كانت المادة171مكرر/3 من قانون الإجراءات المدنية منحت الاختصاص لقاضي الاستعجال للأمر بكافة الإجراءات اللازمة في حالة وجود التعدي المثبت فانه يتعين القول انه في الوضع الحالي للملف ،فالتنفيذ الجبري لقرار البلدية بسد مدخل المسكن المتنازع عليه يبدو غير شرعي مع ذلك فهذا التنفيذ لا يعتبر تعدي لأن المادة71 من قانون البلدية **تؤهل رئيس البلدية باتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة وحريق،وأن نفس هذا النص القانوني يؤهل رئيس البلدية لاتخاذ جميع التدابير الأمنية التي تقتضيها الظروف وذلك في حالة الخطر الجسيم والداهم..."**[2]

2-الصّحّة العامّة:

ويقصد بالصحة العامة المحافظة على صحة المواطنين،وذلك من خلال القضاء على الأمراض ومخاطرها ،ومنع انتشار الأوبئة،والاحتياط من كل ما يكون سببا أو يحتمل أن يكون سببا للمساس بصحة أفراد المجتمع. وقد تزايدت أهمية المحافظة على

[1]

[2] القرار رقم 040037 بتاريخ 2007/06/26 ،مجلة مجلس الدولة ، العدد 09 ،2009ص 31.

الصحة العامة في المجتمع وذلك نتيجة الكثافة السكانية، وسهولة الاتصال بين الناس،مما أدى إلى سهولة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث. فقد صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية بحيث تكون قابلة لأن تحدث اضطرابا جسيما في النظام العام.

وتعمل سلطة الضبط الإداري على اتّخاذ تدابير للوقاية من الأوبئة والأمراض المعدية، وذلك من خلال حصر دائرة الوباء. فإذا اكتشف مرض خطير ينتقل عن طريق العدوى بطريقة سريعة في منطقة معيّنة، تقوم الإدارة بعزل تلك المنطقة، فلا يتمّ الدّخول إليها أو الخروج منها إلاّ بعد القضاء على المرض، ويكون الخروج من هذه المنطقة بفحص الأشخاص الذين يريدون الخروج، بشرط أن تثبت نتيجة الفحص عدم إصابتهم بالمرض.

« Assurer la salubrité publique consiste ,entre autres,à lutter contre les maladies ou épidémies, en prenant des décisions guidées par un souci d'hygiène publique ,ainsi un décret contrôlant le commerce du gibier est_il déclaré légal dans l'intérêt de la salubrité publique([1]C.E,13 mai 1960,Sarl Restaurant Nicolas) »[2]

ويمتد نطاق المحافظة على الصحة العامة إلى مجال المؤسسات الصناعية والتجارية والمنشاة المصنفة ،وذلك بوضع الشروط الصحية الكفيلة بسلامة هذه الأماكن من الناحية العملية وعدم تعرضها للتلوث،وفرض شروط السلامة مثل التهوية وأشعة الشمس وسلامة التصميم والتنفيذ لضمان سلامة العاملين فيها،ويجب القيام بحملات

[1] C.E,13 mai 1960,Sarl Restaurant Nicolas,Rec, p 328.

[2] Manuel DELAMARRE ,op. cit ,p217.

التطعيم ضد الأمراض المعدية للمواطنين ووضع ذوي الأمراض المعدية في الحجز الصحي، وكذا اتخاذ إجراءات التحقق من سلامة الأشخاص الوافدين من الخارج في المطارات المختلفة للحيلولة دون دخول المصابين بأمراض معدية إلى إقليم الدولة.

ويدخل في نطاق المحافظة على الصحة العامة، حماية البيئة من التلوث الناشئ بفعل الإنسان،ووسائل مدينته الحديثة التي تعتبر من أهم العوامل التي تضر بالصحة العامة، لذلك فإن مكافحة التلوث البيئي تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة، ومن ثم يقع على سلطات الضبط الإداري اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي تكفل حماية البيئة من التلوث وذلك حفاظا على الصحة العامة[1].

وتسعى سلطة الضبط إلى وقاية المجتمع من الأمراض والأوبئة وأخذ الاحتياطات الضّرورية لمجابهة كلّ سبب يمسّ بالصّحّة العامّة و يؤثّر فيها، من ذلك مراقبة مياه الشّرب والمطاعم ونظافة المرافق العامة[2]. وفي مجال حماية المستهلك يتم حجز المواد الغذائية الفاسدة، كما يتم منع الاحتكار و فرض غرامات مالية على المخالفين، مع القيام بمهمة المراقبة الدورية حيث توكل هذه المهمّة لأخصّائيّين (بيولوجيين). وهكذا يشمل النّشاط الضّبطيّ في مثل مراقبة المحلّ ونظافته ونظافة القائم بالعمل فيه كما يشمل أيضا إجراء تحاليل لعيّنات من المواد الموجّه للأفراد.

---

[1] عبد العليم عبد المجيد مشرف،دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية مصر ،1998،ص86.

[2] ا محمد صالح خراز ، المرجع السابق، ص 45 .

وفي الجزائر نصّ القانون رقم 85 ،05 الخاصّ بالصّحّة العامّة المعدل والمتمم على إلزام جميع أجهزة الدّولة والجماعات المحلّية، والمؤسّسات والهيئات والسّكان بتطبيق تدابير النّقاوة والنّظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوّث المحيط وتطهير ظروف العمل والوقاية العامّة.[1].

وتعمل الإدارة كذلك على الوقاية من التّدخين بمنعه في الأماكن العمومية ، لأنه يهدّد البيئة والإنسان معا،وتفرض الإدارة قيودا خاصّة ببناء المساكن، وذلك بمراعاة الإجراءات اللاّزمة لبناء مسكن، فيجب أن تتوفّر فيه الشّروط الصّحّية للمسكن بحيث لا يعرض صحة الأفراد للخطر.[2]

3-السّكينة العامّة :

يعد عنصر السكينة مرادفا لحالة الهدوء، ويقابله الضوضاء. وبذلك يقصد بالسكينة العامة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء .والسكينة العامة بمعناها الضيق تعني المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الأماكن العامة ،وذلك من خلال منع كل صور الإزعاج والضوضاء التي تؤدي إلى إقلاق راحة الأفراد [3]،وهي تعد من أهداف الضبط الإداري ومقصدا من مقاصده.

---

[1]- القانون رقم 85 ، 05 المؤرخ في 26 جمادى الأول عام 1405 الموافق لـــ 16 فيفري 1985المتعلق بحماية الصحة ،المعدل والمتمم.ج رج ج العدد 08 لسنة 1985.

[2] خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري دار المسيرة للنشر و التوزيع الطبعة الأولى ، الأردن، 1997 ص 78.

[3]مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلال ،المسؤولية الإدارية للدولة عن التلوث الضوضائي ،دراسة تحليلية مقارنة بين القانون المصري والقانون الفرنسي ،دار النهضة العربية ،مصر،2010 ،ص173.

وقد إعتبر مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه أن الحفاظ على السكينة العامة عنصر من عناصر النظام العام،حيث أعطى لهيئات الضبط الإداري سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الهدوء والسكينة العامة، ففي حكم حديث نسبيا في 2008/01/11 في قضية

l'Association Vigilance Nature Environnement Bresse Revermont

اعتراف المجلس لسلطات الضبط الإداري بالحق في التدخل للمحافظة على السكينة العامة باعتبارها عنصرا من عناصر النظام العام،وتتلخص وقائع هذه القضية في أنه في2006/10/02 أصدر وزير الداخلية قرارا رفض بمقتضاه الموافقة على الترخيص بإجراء سباق الدرجات النارية وذلك حفاظا على الهدوء العام فقامت l'Association Vigilance Nature Environnement Bresse Revermont برفع دعوى لإلغاء هذا القرار، ولكن مجلس الدولة رفض الطعن وذلك إستنادا إلى أنه يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل للحفاظ على السكينة العامة، وأن هذا الحق مستمد من مرسوم 18افريل1995 بشأن مكافحة الضوضاء في الأحياء، ونص المادة32/1334 من قانون الصحة العامة التي بمقتضاها أخضعت ممارسة الأنشطة الرياضية والثقافية والترفيهية إلى الحصول على ترخيص من السلطة المختصة[1].

ومن أجل المحافظة على السكينة العامة، يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري أن تتخذ كل الإجراءات والإحتياطات للقضاء على كل ما من شأنه المساس بالسكينة العامة، أو وقاية الناس منه. ومن أمثلة ذلك الرقابة على استخدام آلات التنبيه

[1] C.E,11 Janvier 2008,l'association Vigilance Nature Environnement Bresse Revermont, Note ROCHE (c) A.J.D.A,2008, pp.1209-1214. .

بالسيارات ومكبرات الصوت، واستخدام أجهزة الاستماع الحديثة[1]، وتخصيص أماكن معينة للأسواق أو للمنشات الصناعية والتجارية بعيدا عن المناطق السكنية، وذلك من أجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن[2] . فالأصوات فوق المستويات العادية تؤدي إلى تأثّر الإنسان، وفي بعض الأحيان إلى تعرّضه إلى الأمراض جرّاء الزّيادة المفاجئة للأصوات. وتعدّ الضّوضاء أحد مظاهر التّلوث الجويّ، فهي تؤثّر على الإنسان والحيوان بشكل عامّ. وتسمّى أيضا التّلوث السّمعيّ. وتنتج هذه الضّوضاء عن مسبّبات عديدة مثل أصوات السّيارات، وبخاصّة القديمة منها، و أصوات الدّرّاجات النّارية وأصوات الطّائرات والقاطرات والمصانع. وممّا لا جدال فيه أنّ كثرة الضّوضاء في أماكن العمل تؤثّر سلبا على العامل وعلى المقيمين قرب تلك الأماكن، لذلك يجب مراعاة جانب الضوضاء عند وضع مخطط المدينة ،وتخصيص مواقع للمشاريع المنتجة للضوضاء بعيدة عن التّجمّعات السّكّانية.

« Dans sa mission de préservation de la tranquilité publique,le pouvoir de police lutte contre les risques de désordres et contre certains désagréments causés aux administrés,ainsi ,cela peut justifier ,dans le souci de préserver la tranquillité des passants contre leur volonté([3]C.E,22 juin 1951,Daudignac ,même si l'arrêt annule les décisions du maire).Pareillement ,le même souci peut conduire à se prononcer sur le bruit occasionné par la musique diffussé dans une discothéque »[4]

[1] داود الباز،حماية السكينة العامة ،دار الفكر الجامعي الإسكندرية ،مصر ،2004،ص131

[2] عبد العليم عبد المجيد مشرف،المرجع السابق،ص88

[3] C.E,22 juin 1951,Daudignac ,G.A.J.A ,p420.

[4] Cité par ,Manuel DELAMARRE ,op. cit ,p216.

وتحدد مستويات الضّوضاء "بالدّيسيبال"، فمستويات الضّجيج المتوسّطة أو المقبولة هي 70 ديسيبال، وهي مفترضة في النّهار من السّادسة صباحا إلى العاشرة مساء، ومستويات الضّجيج المتوسّطة ليلا في حدود 45 ديسيبال من السّاعة العاشرة مساء إلى السّادسة صباحا، أمّا في المؤسّسات الاستشفائية والمؤسسات التّعليمية فيجب ألاّ يتجاوز الضّجيج 45 ديسيبال نهارا و 40 ديسيبال ليلا.[1] وإذا زادت الضّوضاء عن 80 ديسيبال تؤدي إلى القلق والتّوتّر، وإذا بلغت 120 ديسيبال فإنها تؤدّي إلى انعكاسات خطيرة يمكن أن تصل إلى فقدان السّمع و اضطرابات في الجهاز العصبي وفي القلب.

ثانيا: النظام العام في صورته الحديثة.

إن أهم ما يميز الدول المتقدمة عن الدول المتخلفة هو أن الدول المتقدمة دول منظمة، بينما معظم الدول الغير متقدمة تسودها الفوضى في الكثير من مظاهر الحياة. وإذا نظرنا إلى ذلك من زاوية النظام العام، فإن درجة النظام السائدة في الشارع تعتبر معيارا لقياس درجة النظام على المستويين الاجتماعي والاقتصادي، بإعتبار أن الدول المتقدمة تؤمن بقيمة النظام وأهميته. ولذلك تسعى إلى جعله مبدأ يسود كل مظاهر الحياة. وتأسيسا على هذا يعتبر الضبط الإداري من أهم الأنشطة التي تعنى بها الدول المتقدمة بصفة عامة ويبدو أن قيمة النظام لا تدركها الشعوب الأخرى[2] .

[1]– لمزيد من التفاصيل حول مستويات الضوضاء أنظر : دايم بلقاسم ، المرجع السابق، ص 164.

[2] سعاد الشرقاوي،القانون الإداري وتحرير الاقتصاد،دار النهضة العربية،1994،مصر،ص81-82

ويرتبط مفهوم النظام العام وتطوره بتطور وظيفة الدولة خاصة بعد تدخلها في كافة المجالات بعد انحصار دور الدولة الحارسة، فظهور الخدمات العامة شمل مختلف نواحي الحياة وأدى إلى اتساع وظيفة الإدارة لا سيما سلطة الضبط الإداري، فتوسعت بذلك مضامينها بعد أن كانت مقتصرة على الأمن والصحة والسكينة العامة، الأمر الذي انعكس إيجابا على تطور مفهوم النظام العام .فلم يعد يكتسي طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية، بل أصبح ضابطا أصيلا للحفاظ على صفوة الحياة العامة واستقرارها واستمرارها، بما يسمح بتدخل الإدارة في إطار صلاحيتها الضبطية للحفاظ على حرية ونشاط الأفراد[1].

وللقضاء الإداري خاصة في فرنسا دورا هاما في توسيع أغراض الضبط الإداري، حيث اعترف بحق هيئات الضبط في التدخل لحماية الآداب والأخلاق العامة[2]. وللحفاظ على جمال ورونق الأماكن العامة وحماية النظام الاقتصادي، و توسعت سلطة الضبط الإداري في ظل الدولة الحديثة نتيجة للتطور الاجتماعي الكبير بعد أن ضيقت سلطاتها في القرن الثامن عشر. فقد عمل الفقهاء[3] ولا سيما أنصار المذهب الفردي على تضييق سلطة الضبط الإداري، وحصر فكرة النظام العام في دائرة القانون، فتأثر هذا النظام

[1] عماد طارق البشري ،المرجع السابق،ص 91.

[2] C.E.18 dèc 1959 Sociètè" Les Films Lutetia" Marceau LONG / Prosper WEIL / Guy BRAIBANT / Pierre DELVOLE / Bruno GENEVOIS ,G.A.J.A , 17 eme édition, 2009, Dalloz, Paris, p507.

[3] عدنان الزنكه،سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها،منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة الأولى، لبنان، 2011،ص43_46

بأفكار أخرى كالخير المشترك والصالح العام لأسباب تعود إلى الدور السلبي للدولة الحارسة وفرضها قيود على السلطات العامة ،وذلك لاستبعاد تدخلها في الأمور الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى تضيق فكرة النظام وحصر سلطة الضبط الإداري بأهدافه التقليدية المحدودة بالأمن والصحة والسكينة العامة. لكن بتطور حياة الأفراد الاجتماعية في شتى مجالاتها، أصبح من الضروري التدخل السريع لسلطات الضبط الإداري والقيام بتنظيمها بعد التوسع الذي شمل النواحي الاقتصادية(العمل والعمال والتجارة وحماية المستهلك وحق الملكية) ، بحيث إذا ترك الأفراد يمارسون حرياتهم الاقتصادية دون قيد، فإن من شأن ذلك زعزعة الأمن والنظام في الدولة وهذا وينعكس سلبا على النظام الاجتماعي، مما دفع أغلب الدول في العصر الحديث إلى توجيه إقتصادي الوطني بغية السيطرة عليه، كما جعل غالبية الآراء تتجه في الوقت الحاضر إلى عد هذه الحريات وظائف اجتماعية غايتها خدمة الصالح العام للجماعة أكثر منها حقوقا فردية.

ولقد أضحت الحريات الاقتصادية مجالا خصبا لنشاط سلطات الضبط الإداري، إذ تدخلت الدولة الحديثة بتنظيمها ضمن واجباتها الأساسية، وذلك من خلال توفير الرفاهية للأفراد، لذا تدخلت الدولة في تنظيم الاقتصاد وعملت على فرض قيود على ممارسات الأفراد وقد إتضح هذا الأمر بجلاء في عدد من دساتير الدول[1] ،وبذلك ظهر

[1] عيساوي عز الدين ،البحث عن نظام للنظام العام ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015 ،ص375.

النظام العام الاقتصادي الذي استغرق وجهين: الأول حمائي يهدف إلى حماية الأطرف الضعيفة وبالخصوص المستهلك في العلاقة العقدية ،والثاني توجيهي يبرز توجيه الدولة للاقتصاد من خلال سياسة الأسعار وقانون المنافسة ،وأدى هذا التطور إلى بروز النظام العام التنافسي ،بحيث يرى البعض" أن النظام العام الاقتصادي يهدف إلى المنافسة تحت اسم النظام العام التنافسي ،فجانب المنافسة فرض نفسه لأجل ضبط السوق كنتيجة حتمية لتدخل الدولة ،وهذا ما يفيد بتنظيم السوق للمجتمع عن طريق إدخال مرافق عامة في مجال المنافسة.

وتشكل قواعد قانون العمل نظاما اجتماعيا الهدف منه حماية مصلحة العامل باعتباره طرفا ضعيفا في العلاقة التعاقدية في مواجهة صاحب العمل[1]. ويعتبر مصطلح النظام العام الاجتماعي مصطلحا حديثا نسبيا وهو مفهوم متغير حسب التحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يمر بها المجتمع ،والذي يتمثل في مجموعة من القواعد الآمرة التي تعرض إليها المشرع في كل من قانون العمل والضـــمان الاجتماعي [2].

[1] بلميهوب عبد الناصر ،النظام العام في القانون الخاص مفهوم متغير ومتطور ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015 ص 385.

[2] بن عزوز بن صابر ،النظام العام الاجتماعي في مفهوم قانون العمل ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015 ،ص 625.

الفرع الثاني:دور النظام العام في تمييز الضبط الإداري عما يشابه

ينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، وهذا راجع لحالة التدخل ،وكذلك للجهة المخول لها التدخل وإصدار القرار الضبطي. فالضبط الإداري العام يعهد به إلى مختلف السلطات الإدارية وموضوعه غير محدد في أحد عناصر النظام العام. وجاء في المادة 94 من قانون البلدية لسنة 2011[1] "..يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي : السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ". أما الضبط الإداري الخاص فيقتصر على جهات إدارية خاصة ومحددة مع بيان وتحديد حالة التدخل والوسائل، وهو أكثر تشددا مثل الضبط الصحي، والضبط الخاص بالرقابة على أفلام السينما، والضبط الخاص بالمحطات، والضبط الإداري الخاص الذي تنشئه الحاجة محل الحماية، ويأخذ بعين الاعتبار خصوصية التدخل[2].

ويهدف الضبط الإداري الخاص والعام إلى حماية النظام العام بمختلف أبعاده، وهو عمل تكاملي لكن قد يوجد تداخل بين السلطات في الإختصاص، ويشير بعض الفقهاء[3] إلى أن التداخل في وقت واحد مرده لطبيعة موضوع محل التدخل،فمثلا العرض السنيمائي يعد مجالا لتدخل الضبط الإداري العام من خلال الهدوء والأخلاق العامة

[1] القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ،ج ر ج ج العدد 37 لسنة 2011.

[2] Vincent TCEN, La notion de police admistrative,la documentation francaise,Paris,2007,p187.

[3] عادل السعيد محمد أبو الخير ،المرجع السابق،ص149-151.

والسلوك الناتج عن عرضه، ويدخل الضبط الإداري الخاص بالسينما للرقابة على العرض السينمائي،لكن يبقى المشرع وحده الذي يضع الحد الفاصل في ذلك ببيان الجهة المختصة، فالضبط الخاص بالسكة الحديدية مجاله الأمن والصحة، وما يتعلق بحماية الأفراد وتنقلهم عبر السكك الحديدية، ولا تسطيع سلطة أخرى التدخل مثل رئيس البلدية،لكن في بعض الحالات تستدعي الظروف المحلية تدخل الضبط الإداري العام رغم وجود الضبط الإداري الخاص مثل تدخل رئيس البلدية في مجال المرور على الرغم من وجود شرطة خاصة، ويرتبط تطور الشرطة الخاصة مع تطور المجتمع وفق مجالات تتفق مع مجموعة من مفاهيم القانون الحديث[1].

و يتبين من خلال حالات التداخل ما يمنحه القانون من سلطة الضبط العامة في مواضيع تخص سلطة الضبط الخاصة، مثل تدخل رئيس البلدية في مجال تنظيم الطرقات مع إعتبار سلطة رئيس البلدية سلطة ضبط عامة، أما سلطة تنظيم الطرقات فهي من اختصاص سلطة الضبط الخاصة بالطرقات مثل الأمن والدرك، فيتبين هنا التداخل في موضوع تنظيم الطرقات، وقد جاء في المادة94 من قانون البلدية لسنة 2011[2] ما يلي "...يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة".

[1] Maie-France DELHOSTE, Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations. L.G.D.J, Paris 2001, p13.

[2]القانون رقم 11–10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، ج.ر.ج.ج العدد 37 لسنة 2011.

و يمتاز الضبط الإداري الخاص بتضييق مجال التدخل، ووجود نص قانوني صريح يجيز ذلك، ويبين الحالة واجبة التدخل ،مما يعكس تعدد الضبط الإداري الخاص حسب كل اختصاص مثل الضبط الإداري الخاص بالصحة، والضبط الخاص بالبناء ،والضبط الخاص بالسينما، وكلها تحمي النظام العام وتزيد من نطاق توسعه نحو شمول أهداف جديدة، ويتشكل النظام العام الخلقي في صورة للضبط الإداري الخاص بالسينما ،وعنصر حماية جمالية المدينة وروائها يتشكل في صورة الضبط الإداري الخاص بالعمران وشرطة المدينة،فالملاحظ أن الضبط الإداري الخاص يزيد من عناصر النظام العام.

وتشكل فكرة النظام العام المجال المحدد لسلطة الضبط باعتبارها محور وأساس فلسفة سياسته ،و دور فكرة النظام العام في تمييز الضبط الإداري عن ما يختلط به ،و من بينها التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي بإعتبار أن الضبط ينقسم بصفة عامة إلى ضبط إداري وضبط قضائي، وفي بعض الحالات نجده يتعدد إلى ضبط البريد وضبط العمران والضبط الخاص بالسكة الحديدية، ولكن ما يهمنا في هذا المجال هو دور فكرة النظام العام في تحديد الضبط الإداري وتميزه عن الضبط القضائي .

ويعد الضبط الإداري نشاطا وقائيا يهدف إلى حماية النظام العام بكل عناصره من خلال تقييد الحريات وتنظيمها وتسهيل النشاط الفردي، وهو ضرورة اجتماعية لحماية المجتمع[1]، ذلك أنه بطبيعته الوقائية القائمة على توقي من الجريمة قبل وقوعها

[1] منيب محمد ربيع ،ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوف جامعة عين شمس ،مصر ،1981،ص 50.

يجعله أكثر تحقيقا لغياته، إذ تعتبر الوقاية من الجريمة أنجح من علاجها بعد وقوعها بإنزال العقاب على مرتكبيها. أما الضبط القضائي فيأتي بعد وقوع الإخلال ويهدف إلى اكتشاف الجرائم لأجل تطبيق العقاب ، ويبرز دور النظام العام في بيان التفرقة من خلال مدلول النظام العام في بيان الضبط الإداري. فإذا استهدف العمل حماية النظام العام من خلال الجانب الوقائي مثل حماية السكينة العامة والأمن العام بإصدار قرار يمنع التجول ليلا لثبوت وجود حيوانات مفترسة ليلا، فإنه يمنع وقوع الفعل، وإذا ضبط الفرد في حالة اعتداء على الممتلكات أو الأشخاص، فهنا نكون أمام الضبط القضائي لأن دوره يأتي بعد وقوع الفعل، فاستهداف عناصر النظام العام يبين أننا أمام الضبط الإداري، وهذا ما يستشف من الجانب الموضوعي وسبب التدخل. وتتميز فكرة النظام العام بمجموعة من الخصائص وهذا من خلال ارتباطها بتطور المجتمع المنظم وتتعد هذه الخصائص حسب حالة التدخل و الغاية منه، وسيتم بيان ذلك في المطلب الثاني.

المطلب الثاني:خصائص النظام العام

يمثل النظام العام الهدف الأساسي لسلطة الضبط، و يفرض النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة يتوجب احترامها رغم أنها تقبل في عديد الحالات قيودا على حريات الأفراد. وفكرة النظام العام تتواجد في مختلف فروع القانون، وهي تختلف حسب الزمان والمكان بإعتبارها ظاهرة قانونية اجتماعية تعبر عن روح النظام القانوني والأسس التي يقوم عليها المجتمع[1] سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية مما

[1]عبد العليم عبد المجيد مشرف علام ،دور ساطة الضبط الاداري في تحقيق النظام العام واثره على الحريات العامة،رسالة دكتوراه كلية الحقوق –فرع بني سويف،جامعة القاهرة ،مصر،1998 ،ص66.

تعطي للنظام العام خصائص تضمن وجوده واختلافه. وسيتم التطرق أولا إلى خاصية النظام العام بإعتباره مجموعة من القواعد الآمرة، وثانيا النظام العام فكرة واسعة، و ثالثا النظام العام فكرة مرنة ومتطورة، و رابعا النظام العام فكرة تتسم بالعمومية، و خامسا النظام العام وسيلة لحماية الحريات، وذلك على الشكل التالي.

أولا:النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة

يعد النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة التي تطبقها الدولة، نظرا لأهميتها في المحافظة على قيم المجتمع، وهي انعكاس للجو القانوني الذي تقوم عليه حيث يضبط من خلاله نشاط الأفراد وتصرفاتهم اجتماعيا، ويرسم بذلك ضوابط السلوك الاجتماعي التي لا يجوز للأفراد انتهاكها، و يبرر بذلك سمو الضوابط على إدارة الأفراد[1].

على أن تعدد التصرفات الصادرة عن الأفراد الخاصة مشروطة باحترام القواعد الآمرة التي أوجدها النظام[2]،كي يجب على السلطة عند ممارسة تصرفاتها مراعاتها وإلا اتسمت تصرفاتها بالبطلان، إن هذه الخاصية يشترك فيها القانون العام والقانون الخاص، إلا أن هذه الفكرة تختلف من حيث القيد. ففي القانون الخاص يعد كل خروج عن النظام العام إجراء باطلا بطلانا مطلقا لا يجوز تصحيحه وهذا عكس البطلان النسبي، فالبطلان المطلق يلغي العقد نهائيا. أما في القانون العام فإن هذه القواعد الآمرة

---

[1]عادل العيد محمد أبو الخير،المرجع السابق،ص210.

[2]يتميز النظام العام بوجود قواعد قانونية آمرة تحد من نشاط وحرية الأفراد وعدم الالتزام بالقواعد يفرض وجود الجزاء و نفس الشيء ينطبق على الإدارة في ممارستها لسلطتها وبالتالي يرتب كل خروج عن هذه القواعد بطلان تصرف الإدارة .

ذات قيد ومبرر بالنسبة للإدارة، فهذه الأخيرة تقوم بسلطة الضبط وفق ما تمليه عليها القواعد الآمرة للنظام العام، وتعد في الوقت نفسه مقيدة للإدارة، فلا يجوز مخالفتها. وتمتاز هذه القواعد في القانون العام بالطابع الحركي، ففي مجال الحرية تتضمن تحديدا مزدوجا لها من خلال تحديد ثابت عن طريق المنع وتحديد حركي عن طريق توسيع سلطات الضبط الإداري، وتستخدم فكرة النظام العام لحسم المنازعة على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية يواجه به القاضي الذي لا يجد خيارا غير التسليم بذلك[1].

ثانيا :النظام العام فكرة واسعة

يعد دور المشرع في بيان النظام العام وتطوره دورا مهما ،لكن هذا لا يعني أن النظام العام مقصور على المشرع وحده، بل يتعداه إلى النظام الاجتماعي والتقاليد والمبادئ العامة والدينية حسب كل مجتمع وما يتقبله القضاء. ففكرة النظام العام لا يمكن حصرها في النص القانوني، وليست من صنع المشرع [2]وحده. لكن هناك من يرى أن القانون هو من له القدرة على تحديد فكرة النظام العام[3] على أساس الجزاء وتقييد الحرية، لكن النظام العام لا يعد نتاج نصوص تشريعية، بل هو نتاج تقاليد وأعراف فلسفية وآداب عامة سابقة، وهذا ما يبرز أن النظام العام يسري من روح

---

[1] حسام مرسي،المرجع السابق،ص127-128.

[2] فتحديد أسس النظام العام ليست مقصورة على المشرع وحده، بل للقاضي دورا إنشائيا في هذا المجال بحيث يستطيع مواكبة التطور الاجتماعي والاقتصادي والخلقي، وله أن يتحرر من النص القانوني من خلال إبداء آرائه الخاصة .

[3] محمد محمد بدران ،المرجع السابق ،ص 18.

القانون والقيم والحدود التي يعيش عليها المجتمع والأعراف والتقاليد، فالنظام العام يستغرق النص القانوني لما يعرفه من تطور ومرونة.

ثالثا :النظام العام فكرة مرنة ومتطورة

لا يمكن حصر فكرة النظام العام في النصوص القانونية ،وهذا ما يبرر استبعاد حصر النظام العام في النصوص القانونية، فمثلا قد تستبعد النصوص القانونية النص على التصرفات المالية المخالفة للآداب والنظام[1]. وتعد صفة مرونة ونسبية النظام العام نابعة عن طبيعة النظام العام في حد ذاته، والتي لا تتفق مع استقرار النصوص القانونية، لذا لا يستطيع المشرع أن يحدد له مضمونا لا يتغير، أو أن يعرفه على وجه محدد فيشوه طبيعته ويمنعه من أن يؤدي وظيفته كأداة لتحقيق التطور الاجتماعي. فكل ما يستطيع المشرع فعله هو ترك للقضاء والفقه أمر تحديد التصرفات التي تعد مناهضة للنظام العام، لهذا فإنه من الصعوبة حصر عناصر النظام العام بشكل محدد، لأن التحديد وإن كان صحيحا بالنسبة لفترة معينة، إلا أنه يخضع لتطور مستمر[2].

وتختلف درجة إستجابة تطور النظام العام من نظام لآخر، ففكرة النظام العام في النظم الديمقراطية تكون أكثر إستجابة للتطور من النظم الدكتاتورية، أو التي تختفي فيها الحقوق والحريات، ويرجع ذلك إلى أن النظام الديمقراطي يسمح بالمشاركة الحقيقية في الحكم، ويجيز للقاضي القيام بدوره في تطور فكرة النظام العام. أما في

[1] حسام مرسي،المرجع السابق،ص130.

[2] يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014 ، ص 92.

النظام الديكتاتوري، فإن السلطة السياسية تكون حريصة على أن تسخر لنفسها النظام القانوني والاجتماعي والاقتصادي من أجل حماية نفسها، الأمر الذي يفرض وضع حد لتطور النظام العام، كما أن النظام العام لا يسمح للقاضي أن يمارس دوره في تطوير النظام العام لأنه لا يعتبر سلطة مستقلة[1].

وترتبط فكرة النظام العام بالأسس التي يقوم عليها المجتمع، لذا فإنها تختلف بإختلاف الزمان والمكان بحيث لم يتم تحديد فكرة النظام العام بشكل قاطع [2]. وتعتبر فكرة النظام العام مظهرا معبرا عن التغيير الذي يطرأ على الدولة في نظامها أو فلسفتها القانونية من التغيرات التي تطرأ داخل الجماعة، وهي خاصية المرونة والتطور التي تجعل القاضي أكثر تحررا من النص القانوني. فالمشرع يضع القاضي في مجال مقيد بالآداب العامة والقيم والفلسفة الجديدة للدولة. إن هذه الخاصية إذن تفتح مجالا للإجتهاد القضائي وتبين استجابة الدولة للتطورات، لكن هذا التطور يختلف حسب حالة القضاء في الدولة والنظام الموجود بالنسبة للدولة التي يتمتع فيها القضاء بالاستقلالية حيث يقوم القاضي بدوره دون قيد مما يزيد في فهمه للتطورات الحاصلة للنظام العام من خلال تطور الحياة الاجتماعية، وبيان أعراف جديدة، وتبني فلسفة جديدة في نظام الدولة. أما بالنسبة للدول التي تعرف خللا في تطبيق مبدأ المشروعية، فلا نلتمس فيها أحد ضمانات تطبيق هذا المبدأ الذي هو استقلالية القضاء، وهذا ما

---

[1] محمد عصفور ،وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيدا على الحريات العامة ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة القاهرة ،مصر ،1961 ص 123–124.

[2] خالد خليل الظاهر ،القانون الإداري (دراسة مقارنة) ،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ،الطبعة الأولى،الأردن، 1997 ص74.

يعكس قصور القضاء وعدم تطور فكرة النظام العام مما يجعل هذه الأخيرة تتطور حسب النظام فقط دون أن يتعداه إلى غير ذلك[1].

« Il va de soi que, dans ce domaine comme dans d'autres ,les exigences de l'ordre public sont étroitement tributaires,non seulement du lieu, mais aussi de l'époque dans laquelle ells s'inscrivent. L'évolution des moeurs permet de supposer ,sans grand risque de se tromper,qu'un arrêt de police qui empecherait la tenue d'un combat de boxe ou interdirait aux baigneurs de se changer de la moralité publique n'étant plus les memes qu'au début du siècle dernier.Le peu de jurisprudence récente sur la question indique d'ailleurs vraisemblablement que les maires ont oujourd'hui largement renoncé à faire usage de leurs pouvoirs de police pour sauvegarder la moralité publique ,et /ou que le contenu de celle-ci s'est beacoup réduit depuis un siècle 2 ,ce dont on peut se réjouir »[2]

كما لا يمكن حصر النظام العام وعناصره في مواد على أساس التغير والتطور الذي يشهده المجتمع ،وفي هذا الصدد يقول الأستاذ"**عبد الرزاق السنهوري**":"لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون الأخرى، فهو شيء متغير يضيق ويتسع حسب ما يعده الناس في حضارة معينة "مصلحة عامة"، ولا تجود قاعدة ثابتة تحدد "النظام العام" تحديدا مطلقا يتماشى على كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي، وكل

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير،المرجع السابق،ص214.

[2] Charles- Edouard MINET, Droit de la police administrative,Vuiber ,France,2007,p41.

ما نستطيعه هو أن نضع معيارا مرنا يكون معيار "المصلحة العامة"، وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها في حضارة أخرى"[1].

لكن المصلحة لا تعكس النظام العام، لأن النظام العام له امتداد في القيم والأخلاق العامة والمبادئ والنظم المتبعة، أما المصلحة العامة فهي مرتبطة بمصالح الأفراد وليس بالضرورة أن تكون مشروعة فيمكن الدفع بعدم مشروعية مصلحة عامة لأجل نفع خاص.

رابعا النظام العام فكرة تتسم بالعمومية

تعد هذه الخاصية ملازمة للنشاط الضبطي، فكل تهديد يلحق الجمهور في أحد عناصر النظام العام يلزم تدخل الضبط الإداري سواء كان هذا التهديد يمس مجموعة من الأفراد أو فردا واحد. فالخطر يهدد كل الأفراد، فإذا كان جدار آيل للسقوط يشكل خطرا على المارة، فإن الضبط الإداري يتدخل لحماية المارة على أساس الأمن العام دون تحديد. أما إذا كان الخطر داخل أحد المنازل، فلا يتدخل الضبط الإداري لأن الحماية لا تتقرر لأجل شخص محدد، وتسقط بذلك خاصية العمومية [2]، وبذلك تجيز خاصية العمومية لسلطات الضبط الإداري التدخل لحفظ النظام العام في أماكن تجمع الناس، فقد تكون أماكن عامة بطبيعتها كالشوارع والطرق العامة مثلا، وقد تكون أماكن عامة بالتخصيص كالمقاهي والنوادي ووسائل المواصلات.

---

[1] عبد الرزاق احمد السنهوري ،الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ،نظرية الالتزام بوجه عام ،مصادر الالتزام ،دار إحياء التراث العربي ،بيروت لبنان،د.س. ن،ص399 .

[2]عزيزة الشريف،دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي،دار النهضة العربية،مصر،1989،ص37.

و تختلف خاصية العمومية بالنسبة للنظام العام في الضبط الإداري عن غيرها سواء في القانون المدني أو الجنائي. فبالنسبة للقانون المدني نجد أن النظام العام يمس أطراف العلاقة، فإذا تم إبرام عقد وكان أحد إجراءاته باطلا بطلانا مطلقا أخل بالنظام العام ،فهو بذلك يشتمل أطراف العلاقة ولا يتعداهم إلى أفراد آخرين. فإذا تم عقد بيع ومسه عيب من عيوب الإرادة، أصبح العقد باطلا بطلان مطلقا، وانجر عنه إخلال بالنظام العام في القانون المدني. أما بالنسبة للضبط الإداري، فإن النظام العام يشتمل الجميع دون تحديد أما بالنسبة للقانون الجنائي، فإن النظام العام الجنائي يجرم الأفعال بقانون العقوبات، لكن النظام العام الأدبي المتعلق بالضبط الإداري أوسع على أساس الوقاية ، فالأول علاجي ،والثاني وقائي وأوسع من الأول ويتفقان في الأمن العام.

وما يضفي على فكرة النظام العام صفتها الآمرة والعمومية، هو أنها تضع حلولا للمنازعات من أجل الحفاظ على كيان المجتمع، وذلك عن طريق إيجاد توازن بين الإرادات الفردية والمصلحة الجماعية التي تهدف إلى تحقيق ضرورات الحياة الاجتماعية. وبذلك تستخدم فكرة النظام العام لحسم المنازعات على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية. ومن ثم إذا كانت هناك قاعدة من قواعد النظام العام تتعلق بالنزاع المطروح أمام القضاء، ففي هذه الحالة يجب على القاضي أن يطبقها من تلقاء نفسه[1].

[1] عبد العليم عبد المجيد مشرف ،المرجع السابق،ص68.

ومن ثم يتحدد النظام العام مكانيا في الأماكن العامة دون غيرها من الأماكن الخاصة، وتعد الطرق العامة المجال الطبيعي لتطبيق النظام العام. فالنظام العام في الشوارع والطرق العامة ضروري لحياة المجتمع وسلامته لقيام المرافق العامة بوظائفها، ثم إنه وسيلة للربط بين الأماكن المختلفة، فضلا على أنه وسيلة لتبادل الأفكار والمعتقدات السياسية، وبذلك يعتبر الطريق العام بتلك الصفة مجالا حيويا لتطبيق النظام العام[1] .

خامسا :النظام العام وسيلة لحماية الحريات

تمثل هذه الخاصية نوعا من التناقض على أساس أن حماية النظام العام تتحقق من خلال تقييد الحريات، لكن هذا القيد ليس لجميع الحريات أو ضدها، وإنما لتنظيمها وحماية النظام العام. فالحرية ليست ذلك النظام الفسيح كما كان قديما، وإنما تلك الحرية المرنة التي تتوازن مع حفظ النظام في الدولة .

و تلجأ السلطة لتبرير تقييدها للحرية إلى حماية النظام العام ،فحماية النظام العام هدف أساسي وسابق على حماية الحرية، لكن يجب أن لا تستعمل هذه الحماية في مجال غير مشروع[2] بحيث أن الإدارة قد تستعمل فكرة النظام العام لتبرير تدخلها،

[1] محمد محمد بدران ،المرجع السابق ،ص 88.

[2]إن مشروعية عمل السلطة لا يمكن أن يتحقق إذا كان الحاكم يستغلها لمصلحته الشخصية، لذلك لابد من توجيه السلطة نحو المصلحة العامة للمجتمع، الأمر الذي يفرض تحديد أهداف سلطة الضبط وتنظيم عملها بشكل يضمن التنسيق بين حماية النظام العام وحماية نشاط وحريات الأفراد.

وهي في الأصل لها أغراض أخرى. ويعتبر البعض"[1] أن من أسباب تدعيم الحرية، القول في نظامنا السياسي أن الحرية تفتح باب المناقشة وأنها تحقق لأجل أغراضها حيث تستأصل ركود الآراء وتحول دون الجمود الفكري عندما تثير نفوس الناس من أمور معينة وقعت بالفعل، بل إنها تحقق هذه الأغراض السامية ولو أدت إلى استفزاز الشعور العام، وبذلك نجد أن الضبط يجب أن يتخذ وسيلة وأداة لحماية الحرية لا لتعطيلها".

والضبط الإداري يهدف إلى حماية الحرية لا لتعطيلها، لكن على أساس عدم تجاوز حدودها الذي يمتد إلى تشكيل خطر على النظام العام، ويقول الفقيه الفرنسي" Duguit " [2]:"إذا أريد للحرية أن تمارس في الطريق العام وهو مخصص بطبيعته لمزاولة بعض مظاهرها أو في المحافل العامة التي يتردد عليها الجمهور، فإنه من الضروري أن تخضع هذه الحرية لنظام ضابط محكم لا يقصد به كبت هذه الحرية وإنما تنظيمها، ومن ثم يعتبر كل تدبير تنظيمي ضابطا يتجه إلى كفالة النظام والسكينة والأمن في الطريق العام سائغا مشروعا".

والإقرار بالحريات العامة وكفالتها لا يعني أن تكون الحريات مطلقة، وإنما يتعين تنظيمها للمحافظة على النظام العام لتصبح الحرية ذاتها ممكنة وعملية. فالنظام العام لا

---

[1] عزيزة الشريف، المرجع السابق،ص42.

[2] أشار إليه :حلمي الدقدوقي،رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري(دراسة مقارنة)،دار المطبوعات الجامعية،مصر،1989،ص79.

يتعارض مع الحريات، والتنظيم القانوني لا يخل بالحرية، وإنما يقدم لها إمكانية الوجود الواقعي وبدون التنظيم قد يصبح الأمر فوضى. وبذلك فإن فكرة النظام العام ليست انتقاصا من الحرية، بل هي ضرورية لممارستها، بإعتبار أن ممارسة الحرية يفترض وجود التنظيم الذي يعتبر شرطا ضروريا. وعلى هذا الأساس فإن ضرورة الحفاظ على إستقرار النظام العام لا يعني إهدار الحرية أو الإنتقاص منها.

و إذا إعتبرنا الحريات ليست مطلقة، فإن النظام العام بدوره ليس مطلقا، فالنظام لا يبرر ولا يضفي المشروعية على جميع أعمال سلطات الضبط لمجرد أن هدفها مشروع، إذ أن ثمة حدودا على سلطات الضبط ،فكل إجراء ضبطي ليس ضروريا للمحافظة على النظام العام يعتبر غير مشروع، حتى ولو كان الهدف منه المحافظة على النظام. ومعنى ذلك أن التنظيم الديمقراطي يسمح لسلطات الضبط باتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام بهدف نهائي و هو كفالة الحرية للجميع، حتى لا تتحول إلى فوضى أو إلى امتياز للأقوياء. ومن ثم فان النظام العام عنصر من تعريف الحرية، وأن هذه الأخيرة بدورها عنصر في النظام العام[1].

[1] محمود عاطف البنا ،حدود سلطة الضبط الإداري ،مجلة القانون والاقتصاد ،جامعة القاهرة العدد الثلث السنة الثامنة والأربعون ديسمبر 1978 ،ص50.

المبحث الثاني: إنعكاسات فكرة النظام العام الحديث

إن النظام العام أوسع من أن يكون مجرد تجريد منعزل، وأنه لا يستوعب دوما احتياجات الحياة الاجتماعية وظروف الزمان والمكان، بحيث يفرض تغير فكرة النظام العام وتحركها الداخلي حسب مقتضيات الحالة إلى إنعكاسات على ما يرتبط بها كأساس لتدخل أو لإصدار حكم قضائي. فحالة التدخل مقرونة بحماية النظام العام كمبرر لها، لكن طبيعة هذا التدخل ممكن أن تتغير أما بالنسبة لإصدار الحكم القضائي، فإن النظام العام يؤثر ويتأثر بما استقر عليه القضاء الإداري. لذا سيتم التطرق في المطلب الأول إلى تأثير فكرة النظام العام الحديث على سلطة الضبط، وفي المطلب الثاني إلى العلاقة بين تطور فكرة النظام العام والقضاء الإداري.

المطلب الأول:دور فكرة النظام العام في بيان طبيعة الضبط الإداري

تعد حماية النظام العام المبرر الأساسي لتدخل الإدارة من خلال سلطة الضبط الإداري على أساس تكييف الوقائع،وتتدخل الإدارة في حالات يفهم من أن التدخل جاء لأجل توجه سياسي معين، أو للحفاظ على النظام السياسي في الدولة[1] أو لأجل منع الإخلال بالنظام العام الذي يلزم تدخل الإدارة بصفة محايدة. فحالات تدخل سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري تبرز لنا هل أن الإدارة تدخلت بطريقة محايدة أو لغرض سياسي. ولذلك سيتم التطرق في الفرع الأول إلى اثر النظام العام في حياد

[1] محمد منيب ربيع،المرجع السابق،ص39.

سلطة الضبط الإداري، وفي الفرع الثاني إلى دور النظام العام في إصباغ الطبيعة السياسية على تدخل سلطة الضبط الإداري.

الفرع الأول:أثر النظام العام في حياد سلطة الضبط الإداري

لأجل اعتبار سلطة الضبط سلطة محايدة وجب على هذا الأساس ممارسة النشاط الضبطي وفق القانون، وكل إنحراف يشكل خروجا عن الأهداف، وتتحول وظيفة الضبط إلى وظيفة سياسية إذا إرتبطت بنظام الحكم.

ويجب أن يجد التدبير الضبطي تبريره من خلال إستقرار النظام العام، و يعترف بوجود الحرية، لكن في مجال إستقرار النظام العام، فلا يجوز تقبل احترام الحرية الفردية على الصالح العام للمجتمع كله[1]، وبالتالي فإن وظيفة الضبط الإداري محايدة لا تصطبغ بالصيغة السياسية، وبهذا القيد لا تتفاوت المجتمعات في مدلول النظام العام، فهو يهدف إلى حماية المجتمع وتوفير السكينة والأمن والنظام والصحة العامة له، ومنع أي تعكير لها، و لا يجب أن يفهم توفير السكينة العامة بأنها سكينة الحاكمين واستقرار النظام للحاكم وسلطته، أو أن وقاية النظام العام هي حماية المصالح السياسية أو الطائفية في الدولة باعتبار أي منها أمرا مستقلا عن امن الجماعة ونظامها.

و تعتمد سلطة الضبط الإداري على وسيلة السلطة العامة التي تمكنها من التصرف بسرعة واستخدام القوة اللازمة لذلك لأجل استقرار النظام العام، فطبيعة النظام العام مرتكزة أساسا على الغاية من النشاط الضبطي، ويبقى بيان أصلها ونواياها

[1] المرجع نفسه،ص39.

إلى القاضي الإداري لأنها في بعض الحالات تختلط مع أهداف النظام الحاكم الذي يسعى أساسا إلى عدم وجود أي نشاط يهدد صفو وجوده.

الفرع الثاني: دور النظام العام في إصباغ الطبيعة السياسية على تدخل سلطة الضبط الإداري.

يرى بعض من الفقه أن استقرار السلطة ناتج عن استقرار النظام العام ،فبذلك يعد عمل الضبط الإداري من خلال قيامه بحماية النظام العام بطريقة مباشرة بحماية النظام والسلطة فبذلك لا تعد سلطة الضبط الإداري سلطة محايدة[1]. ويرى جانب آخر من الفقه[2] أن انحراف سلطة الضبط الإداري في استعمال فعاليتها وصلاحيتها تغلب عليه اعتبارات سياسية، فالضبط الإداري ذو طبيعة سياسية إذا استعمل لأجل حماية النظام الحاكم.

و يعمل الضبط الإداري إلى تقييد الحريات قدر حفظ النظام العام، فإذا مورست هذه الحريات من عدة أشخاص ومنظمات أصبح لها توجه سياسي، وتهدد بذلك الدولة ومصالح الحكم، وتنتهي إلى زعزعة استقرار الحاكمين وأمنهم، فبذلك تعد سلطة الضبط من الناحية السياسية أحد وسائل الدولة التي تؤكد من خلالها سلطتها وإرادتها،

[1] حسام مرسي ،المرجع السابق ،ص 71.

[2] محمد منيب ربيع،المرجع السابق،ص40.

وبها تتمكن من وضع وتنفيذ قراراتها، وبالتالي يصبح الضبط الإداري من مجرد سلطة تهدف إلى حماية النظام العام داخل المجتمع إلى إحدى سلطات الدولة[1].

المطلب الثاني:العلاقة بين تطور فكرة النظام العام و القضاء الإداري

من خصائص فكرة النظام العام المرونة والتطور نتيجة ما يعرفه المجتمع من تغير، وكذلك تطور النظام داخل الدولة مما يؤثر على النظام العام والزيادة في عناصره. ويبقى إثبات تطور وزيادة عناصر النظام العام من إجازة القضاء الإداري الذي له الدور البارز في إبراز هذه العناصر الجديدة وإعطائها التصور القانوني. لذا سيتم تبيان في الفرع الأول تأثير توسع فكرة النظام العام على القاضي الإداري، وفي المطلب الثاني إلى دور القاضي الإداري في توسيع وتطوير فكرة النظام العام .

الفرع الأول:تأثير توسع فكرة النظام العام على القاضي الإداري

اتجه القضاء الفرنسي في بداية الأمر إلى تضييق مفهوم النظام العام بقصره على الجانب المادي من خلال العناصر الثلاث، وهي السكينة، والصحة، والأمن العام. لكنه

[1] لكن لا نستطيع إصباغ الطبيعة السياسية على سلطة الضبط الإداري باعتبار أن هذه السلطة نص عليها القانون وحددها مسبقا، ولأن أساسها هو القانون الإداري الذي حدد مجال التدخل وغايته، فالحرية تضمنها الدستور ونظمتها النصوص التنظيمية، ويمكن إرجاع الصفة السياسة لسلطة الضبط إلى أساس النظام السياسي. فإذا كان ديمقراطيا لا تنطبق الصفة السياسية عليه على أساس احترام الحريات دون المساس بالنظام العام. أما إذا كان النظام غير ديمقراطي فيمكن لسلطة الضبط أن تختلط بالصفة السياسية لربط تدخل حماية من النظام وبقائه بعناصر النظام العام، وهذا ما يجعل الضبط الإداري سلطة غير محايدة.

عدل عن ذلك الإتجاه وأخذ بالمفهوم الواسع للنظام العام في مجال الضبط الإداري، وأصبح النظام العام بذلك يشمل الجانب الأدبي المتمثل في الآداب والأخلاق العامة. وتجلى ذلك في تبني القضاء الإداري الفرنسي، وبالأخص مجلس الدولة الفرنسي أحقية سلطة الضبط الإداري في إصدار قرارات تخص النظام العام في جانبه الأدبي، وربط الطعون الصادرة ضدها مستندا إلى التفسير الواسع للنظام العام. ومن بين هذه القضايا:

أ-قضية شركة أفلام Lutetia ،وتتلخص وقائع القضية في حصول الشركة على موافقة من الوزير لعرض فيلم من الأفلام طبقا لمرسوم 3 يوليو 1954[1]،وأصدر بشأن ذلك رئيس بلدية "نيس" قرارا بمنع عرض هذا الفيلم لصفته اللأخلاقية ولاحتمال إضراره بالأخلاق العامة. وعرض النزاع على القضاء الإداري فقضى مجلس الدولة بصحة قرار رئيس البلدية وامتداد سلطته في مجال الضبط الإداري إلى حماية النظام العام الأدبي. ويتبين من القضية إثارة عدة أوجه ونقاط قانونية منها:التغيير الواسع في مفهوم النظام العام واعتبار الأخلاق والآداب العامة من اختصاص الضبط الإداري الخاص . لكن هل يمكن اعتبار الآداب العامة عنصرا من عناصر النظام العام؟ يرجع اعتبار الأخلاق العامة من النظام العام في قضية Lutetia إلى اعتبارين، الأول يتمثل في طابع لا أخلاقية الفيلم ، وهذا ما يبرز الصعوبة في تحديد مضمون لا أخلاقية الفيلم، ويرجع التقدير للقاضي الإداري على أساس المعيار الموضوعي الذي يؤكد ما اعتبره المجتمع ملزما أو ما اعتبروه لا أخلاقيا .ومن ناحية ثانية يربط القضية بالظروف

[1] C.E 18 déc.1959,Société « Les Films Lutetia » et syndicat Français des producteurs et exportateurs de films.G.A.J.A ,op. cit. p507.

المحلية المحيطة بالمدينة والوسط الاجتماعي محل القضية، والتي تجعل عرض الفيلم يؤثر على استقرار الظروف المحلية[1] ويهدد استقرار المجتمع [2]. ولصعوبة ترسيم حدود للنظام الأخلاقي اعترف القاضي لرئيس البلدية بقدرته على حظر الأفلام التي من المحتمل أن تتسبب في الإخلال بالنظام العام أو تمس بالظروف المحلية للنظام العام [3].

ومن بين القضايا المتعلقة بالأخلاق والآداب العامة قضية "متجر الجنس" وتتلخص وقائعها في إصدار رئيس البلدية لقرار يقضي بمنع فتح متجر الجنس على أساس قربه من المدرسة وبيت الشباب ومن جهة أخرى هدوء السكان ،وعد هذا القرار بوجه عام على انه يساعد في إقامة حدود للتجارة الحرة من بينها حد الأخلاق والآداب العامة وجاء في حيثيات القرار:

« ..Considérant qu'en vertu de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par arrêté du 13 avril 2005, le maire de Houilles a, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, pris une mesure qui doit s'analyser comme une interdiction d'ouverture par la

[1] M. Mayras dans ses conclusions « L'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale, et particuliérement du maire, lorsque des circonstances locales justifient qu' une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise ».G.A.J.A ,op. cit.p 509

[2] عادل محمد السعيد ابو الخير،المرجع السابق،ص202-203.

[3] Frédéric Colin,Charles Debbasch,Droit administrative,9 ème édition,Economica,Paris,2010,p307

société Cassandre d'un « sex shop », au motif que l'établissement projeté portait atteinte à la tranquillité de la population et se trouvait situé à proximité d'équipements destinés à la jeunesse ; Considérant que l'article 99 de la loi du 30 juillet 1987 modifiée interdit l'installation à moins de cent mètres d'un établissement d'enseignement maternel, primaire ou secondaire, d'un établissement dont l'activité principale est la mise en vente ou à la disposition du public de publications dont la vente aux mineurs de dix-huit ans est prohibée ; que l'article 227-24 du code pénal réprime par ailleurs le fait de permettre à un mineur de voir un message de caractère pornographique et interdit en conséquence la présentation en vitrines ouvrant sur l'extérieur d'articles présentant un tel caractère susceptibles d'être vus par un mineur ... »[1]

كذلك قضية "شركة Cinéditions"ضد قرار 2 أكتوبر 2007 وزير الثقافة والاتصال الفرنسي الذي أعلن الحظر بث الفلم على القاصرين تحت سن 18 سنة للفيلم السينمائي "يطارد الأجنة في السر"جاء في حيثياتها :

« …Considérant que la fédération nationale des distributeurs de films a intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; qu'ainsi son intervention est recevable ;Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 du décret du 23 février 1990 relatif à la classification des oeuvres cinématographiques : « La commission peut également proposer au ministre chargé de la culture une mesure d'interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans pour les oeuvres comportant des scènes de sexe non simulées ou de très grande violence mais qui, par la manière dont elles sont filmées et la nature du thème

[1] CE. 8 juin 2005 Commune de Houilles. http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008214799, 15/08/2015.

traité, ne justifient pas une inscription sur la liste prévue à l'article 12 de la loi du30décembre1975susvisée»;
Considérant que la SOCIETE CINEDITIONS a présenté au ministre de la culture et de la communication une demande afin que l'oeuvre cinématographique intitulée « Quand l'embryon part braconner », dont elle assure la distribution en France, reçoive un visa d'exploitation pour le 3 octobre 2007 ; que, par une décision du 2 octobre 2007, le ministre de la culture et de la communication, après avoir fait état de l'avis de la commission de classification, aux termes duquel le film en cause « enchaîne les scènes de grande violence, de torture et de sadisme et présente une image des relations entre les êtres et entre les sexes fondée sur l'enfermement, l'humiliation et la domination de la femme », a accordé un visa à l'oeuvre en cause, assorti d'une interdiction de diffusion aux mineurs de moins de 18 ans en application de l'article 3-1 du décret du 23 février 1990 ; que la SOCIETE CINEDITIONS demande l'annulation de cette décision en tant qu'elle a interdit la diffusion du film aux mineurs de moins de 18 ans … »[1]

ويتضح أن القضاء الإداري الفرنسي أسس قواعد جديدة تبرز بشكل واضح إتساع مفهوم الضبط الإداري مما يعكس توسع لسلطة الضبط ويعطيها مشروعية القرارات الصادرة في مجال المحافظة على الأخلاق العامة.

و تبنى القضاء الإداري الجزائري إدخال عناصر جديدة للنظام العام وسلم بوجود النظام العام الأدبي والأخلاقي نظرا للطابع الاجتماعي والديني للمجتمع، وهذا ما نلاحظه من خلال ما صدر من أحكام القضاء في هذا المجال .

[1] C.E. 6 octobre 2008 société cinéditions .G.A.J.A,op. cit 514 .

و من بين القضايا قضية (ق ع) ضد رئيس الدائرة [1]جاء فيها بان السيد(ق.ع)يملك محل تجاري وأنه متحصل على رخصة إذن يجيز له بيع المشروبات الكحولية صادرة من والي ولاية...والمؤرخة في16 اكتوبر1966 تخول له تقديم هذه أثناء تناول الوجبات الغذائية وقام رئيس الدائرة بغلق محله لان بيع المشروبات الكحولية للمسلمين هو خرق لأحكام المادة رقم3 من قرار والي ولاية...المؤرخ في 1966/10/17 ومواد الأمر رقم75-26 الصادر في 29افريل1975 بحيث أن منح الرخصة للسيد (ق ع) من طرف والي ولاية...بقراره المؤرخ في 1966/10/17 هو لأجل تقديم المشروبات الكحولية أثناء تناول الوجبات الغذائية لغير المسلمين، وأن بيع واستهلاك هذه بتقديمها للمسلمين محظور وممنوع منعا باتا، ويترتب عنه عقوبة الغلق النهائي للمحل التجاري. وإعتبر طلب السيد(ق.ع) إلغاء القرار المطعون فيه المتخذ تجاوزا للسلطة غير مؤسس ومن ثم فلا حق له في المطالبة بإلغائه. لذلك قرر المجلس الأعلى رفض الطعن المقدم من السيد(ق.ع) والحكم على المدعي بأداء المصاريف[2].

---

[1]قرار رقم 24402 بتاريخ 27-11-1982،المجلة القضائية،العدد الأول، لسنة 1989، الجزائر،ص238.

[2]استند إصدار رئيس الدائرة لقرار يتعلق بغلق محل تجاري معد للوجبات الغذائية، على أساس تقديمه لمشروبات كحولية للمسلمين أثناء الوجبات هذا بالنسبة لأساس القضية،بحيث يبرر رئيس الدائرة تدخله على أساس أن بيع المشروبات الكحولية أثناء الوجبات هو غير متفق عليه على أساس أن بيع هذه المشروبات هو لغير المسلمين فقط ،مما ترتب عليه إغفال احد الشروط المتفق عليها، وبالنسبة للقيام بإجراء الغلق هو لأجل الحفاظ على الصحة العمومية وسلامة أخلاق المواطنين وخاصة الشباب.و جاء اعتبار النظام العام كسبب مفضي لإصدار الحكم وإعطاء ذلك بعد ديني والذي يقضي بحرمة السكر سواء ما جاء به القران الكريم أو السنة النبوية، فالقاضي أسس حكمه على أساس ربط النظام العام بموقف الشريعة الإسلامية واعتبر النظام العام ذو صلة وطيدة بالدين .

الفرع الثاني:دور القاضي الإداري في توسيع وتطوير فكرة النظام العام

يتجلى دور القضاء في تطوير مفهوم فكرة النظام العام انطلاقا من سلطة القاضي التقديرية، والتي تحكمها مجموعة من النصوص القانونية. وفي ظل عدم تحديد المشرع لماهية النظام العام، فإن القضاء يتدخل للتوفيق بين معطيات الحالة الواقعة وربطها بالقانون، بحيث يعمل على توسيع وتمديد فكرة النظام العام. فالقاضي في هذه الحالة يقوم بعمل المشرع، وذلك من خلال إحداث طابع التوافق بين الواقع المتحرك للنظام العام والنص القانوني، وبهذا يبقى العمل متكاملا، ويعد بذلك دور القضاء مهم في مجال توسيع حيز النظام العام[1]، وهذا لا يعني إطلاق سلطة القاضي، بل يبقى مقيدا بتحقيق إرادة المشرع، وبذلك لا يمكن للقاضي التذرع بعدم وضوح النص أو عدم وجوده .

وتنتمي فكرة النظام العام إلى نطاق التفسير القضائي، ذلك لأن القاضي بإعتباره فردا يعيش في الجماعة، فإنه يدافع عن قيمها الأساسية سواء كانت أخلاقية أو إقتصادية، لذلك يسهم في إتساع حيز فكرة النظام العام .

ويعتبر القضاء الإداري أن النظام العام لم يعد ذا مظهر خارجي يوحي بالتدخل من أجل حفظ النظام العام في شكله المادي، بل أخذ مفهوما أوسع ليشمل الجانب المادي والأدبي. وقد أخذ القضاء الإداري بالتفسير الواسع للنظام العام، هذا التفسير أخذ به

[1]بن عامر عوينات نجيب،النظام العام بين سلطة المشرع وتكييف القاضي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015 ،ص447.

القضاء الإداري الجزائري من خلال الاستناد للآداب والأخلاق العامة في إثبات مشروعية القرار الضبطي، وبالتالي إتسع حيز النظام العام من زاوية القضاء الإداري. ومن بين القضايا التي تؤكد ذلك قضية والي ولاية تيزي وزو ضد (ج س):المتضمنة قرار غلق مؤقت لمحل والمطالبة بالغلق النهائي على أساس حفظ النظام والصحة والآداب العامة،وتتلخص وقائع القضية بقيام السيد(ج س) باستخدام محل لبيع المشروبات الكحولية واستعمال نساء بلباس غير لائق للعمل داخله، وتم ضبطه من طرف رجال الشرطة وتحرير محضر بذلك بتاريخ 3 جوان2006،وتم على إثره الغلق المؤقت للمحل مرتين ونتج عن ذلك رجوع السكينة للجيران. وعلى أساس الحفاظ على النظام العام بمفهومه المادي والمعنوي تم الغلق النهائي ورفض طلب المستأنف (ج س) وتحميله المصاريف القضائية بالنسبة للقرار الصادر عن مجلس الدولة. ويتضح أن مجلس الدولة أقر بالنظام العام الأدبي وشمل في قراره كلا المفهومين للنظام العام مما يبرز إتساع مفهوم النظام العام للآداب العامة على أساس البعد الإجتماعي والديني[1].

المبحث الثالث:أبعاد فكرة النظام العام الحديث

يشكل إتساع النظام العام أثرا على توسع سلطات الضبط بشكل متصل ،ويجعل هذه السلطات واسعة مما يخول للقاضي الإداري نوعا من الصعوبة في تقدير المشروعية لأجل ربط التدخل بالنظام العام .ويعتمد القضاء في غالب القضايا على المبادئ التي تحكم المجتمع ،وتؤسس لبقائه مثل جانب الأمن، وحفظ الاحتشام ،والآداب

[1]قرار رقم 044612 بتاريخ15-4-2009، نشرة القضاة ، العدد66، سنة 2011 ، الجزائر، ص368.

العامة، وغيرها من مبادئ المجتمع. فالمحافظة على النظام العام أمر ضروري ،يمتاز بسرعة التدخل وفعاليته، ولأن الضبط الإداري يمس الحرية ويقيدها، وجب تحقيق التوازن وبيان مشروعية التدخل، وهو ما يؤكده القاضي الإداري. فالتّداخل بين صلاحيات الضّبط الإداري العامّ والضّبط الإداري الخاصّ لا يؤوّل على أنّه عملا تنافسيّا، بل على أنّه عملا تكامليّا في إطار حفظ النّظام العامّ [1]، ويعكس ذلك زيادة تدخل سلطة الضبط الإداري الخاص نظرا للعناصر الجديدة للنظام العام. وسيتم التطرق في المطلب الأول إلى إمتداد فكرة النظام العام إلى مجال البيئة ،وفي المطلب الثاني إلى النظام العام الخلقي ،وفي المطلب الثالث إلى النظام العام الاقتصادي ،وفي المطلب الرابع إلى النظام العام العمراني .

المطلب الأول: إمتداد فكرة النظام العام إلى مجال البيئة

يوحي هذا العنوان بدخول البيئة مجال النظام العام إلى جانب حماية السكينة والصحة والأمن العام. هذه الفكرة طرحت فكرة اعتبار البيئة عنصرا جديدا من العناصر النظام العام، ومن الأهداف الحديثة للضبط الإداري. لذلك سيتم التطرق في الفرع الاول الى تقبل البيئة كعنصر من عناصر النظام العام، وفي الفرع الثاني إلى حماية البيئة كعنصر من عناصر النظام العام وعلاقتها بالهداف الأخرى.

[1] Gilles LEBRETON , op,cit, p 176.

الفرع الأول :تقبل البيئة كعنصر من عناصر النظام العام .

يرى بعض من الفقه [1]أن البيئة لا يمكن أن تكون هدفا مستقلا بدليل نسب كل تدخل لحماية البيئة ، وذلك على أساس ارتباطه بالأهداف الأخرى. فتدخل الضبط يزيد من القيود على الحرية ويوسع من سلطة الإدارة، فحماية البيئة تزيد من هذه السلطة ،وحالات التدخل ، لذلك يمكن أن تكون حماية البيئة هدفا مستقلا من أهداف النظام العام شأنها في ذلك شان الأهداف الثلاثة التقليدية ،ويرى الأستاذ "عيد محمد مناحي المنوخ العازمي" ".. أننا نجد أنفسنا مدفوعين إلى القول بان حماية البيئة لا يمكن أن تكون هدفا مستقلا يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري العام في الحريات العامة بدون نص،ولعل مبعث ذلك يمكن في خطورة الضبط الإداري العام لتدخله في الحريات العامة بدون نص تشريعي هذا من ناحية،ومن ناحية أخرى فإن أساس العهود بسلطة الضبط الإداري للإدارة يكمن في تنظيم استعمال الأفراد لحرياتهم وحقوقهم العامة،بحيث تصبح ممارسة كل فرد من الأفراد لحريته ممكنة من الناحية الواقعية"[2].

ولكن على الرغم من ذلك يجب التأكيد بأن عنصر البيئة أصبح من عناصر النظام العام ،ومبررا لإمتداده في مجال حماية البيئة الطبيعية والاصطناعية. وما يؤكد ذلك عديد النصوص القانونية ،بحيث جاء في المادة 94 من قانون البلدية لسنة2011 التي نصت على "في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي

[1]عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة،دراسة مقارنة،دار النهضة العربية، مصر،2009 ، ص412

[2]عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، المرجع السابق ،ص413.

البلدي على الخصوص بما يأتي :السهر على احترام تنظيمات نظافة المحيط وحماية البيئة"[1] .

و قد خص التشريع الجزائري المؤسسات المصنفة بإهتمام كبير وذلك من خلال بيان هذه المؤسسات وتقسيمها، فهي مقسمة إلى أربع فئات، مؤسسة مصنفة من الفئة الأولى تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية، مؤسسة مصنفة من الفئة الثانية تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة الوالي المختص إقليميا، ومؤسسة مصنفة من الفئة الثالثة تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، ومؤسسة مصنفة من الفئة الرابعة تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لتصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا[2] لأجل إبراز جانب مهم وهو حماية البيئة.

وأضاف المشرع عدة شروط لأجل ممارسة النشاط في هذا المجال، و للحصول على الترخيص لمزاولة النشاط بالمؤسسة باعتباره شرطا واقفا لعملها، لأن هناك مجموعة من الإجراءات والشروط وهذا لإيجاد أكبر حماية للبيئة. وتبرز بشكل جلي هذه الحماية من خلال نص المادة 11 إلى غاية المادة 15 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة وحمايتها بحيث بين تأثير

[1] إن المشرع الجزائري أشار إلى حماية البيئة كعنصر جديد في النظام العام وذلك من خلال تدخل سلطة الضبط لحماية البيئة مما يثبت أن هدف حماية البيئة هدف مستقل ولا يعني التدخل لحمايته إثبات صلته بالأهداف الأخرى.

[2] المادة03 من المرسوم التنفيذي رقم 06- 198، المؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المنشات المصنفة، ج.ر.ج.ج ،العدد 04 لسنة 2006.

المؤسسة المصنفة على البيئة من خلال دراسة الخطر بتحديد المخاطر المباشرة والغير مباشرة التي يتعرض لها الأفراد والبيئة جراء عمل المؤسسة داخليا أو خارجيا. وتقوم مكاتب الدراسات والخبرة بإنجاز دراسة الخطر والتأثير على البيئة ،هذه الدراسة تعطي سلطة الضبط أكثر مشروعية في مجال إصدار القرار الضبطي المتضمن الرخصة .

وبالنسبة لإجراءات منح رخصة استغلال المؤسسة المصنفة ، فتشمل إيداع طلب بالموافقة على إنشاء وعمل مؤسسة مصنفة، ويكون الطلب حسب المادة 08 من نفس المرسوم متضمنا التعريف بالمشروع وصاحبه وطبيعة المشروع وحجمه ومناهج التصنيع والمواد التي يستعملها في التصنيع والقياسات المتعلقة بالمؤسسة والبنات المجاورة لها..ويضاف إلى ذلك عنصر مهم وهو دراسة الخطر وتوقع الضرر ومداه ،ويرسل الملف إلى الوالي حسب المادة 07 [1] من نفس المرسوم و تقوم اللجنة بزيارة ميدانية إلى الموقع للتأكد من المطابقة للوثائق المدرجة في ملف .

وتسلم رخصة إستغلال المؤسسة المصنفة إلى المستفيد حسب ما تضمنته المادة 20 من نفس المرسوم بالنسبة للمؤسسة المصنفة من الفئة الأولى في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب، بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني، وبالنسبة للمؤسسة المصنفة من الفئة الثانية بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا وبالنسبة للمؤسسة المصنفة من الفئة الثالثة بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا ،وبالنسبة للمؤسسة المصنفة من الفئة الرابعة وتخضع

[1] المادة07 من المرسوم التنفيذي رقم 06– 198، المؤرخ في 31 ماي 2006، سابق الإشارة إليه.

لتصريح يقدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل شهرين من بداية استغلال المؤسسة حسب المادة 24 من نفس المرسوم[1]. وما يؤكد دخول البيئة كهدف جديد للضبط الإداري علاقته بالعناصر الأخرى للنظام العام لذى سيتم بيان هذه العلاقة في الفرع التالي.

الفرع الثاني:علاقة البيئة بالعناصر الأخرى للنظام العام.

يشكل موضوع حماية البيئة مجالا واسعا ويشمل العديد من العناصر ،وتشكل أهداف النظام العام نقاط إلتقاء خاصة في مجال الحماية. وسيتم التطرق في هذا الفرع إلى بيان العلاقة بين حماية البيئة وعناصر النظام العام لأجل إثبات دخول عنصر البيئة كأحد عناصر النظام العام.

أولا :علاقة البيئة بالأمن العام

و يطلق عليها كذلك تسمية الأمن العام البيئي. فالأمن العام يقصد به تحقيق الاطمئنان للفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداء واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الاعتداء وحماية الفرد من كل خطر يهدده سواء كان طبيعيا أو بشريا. ونظرا لإتساع المجالات التي يحتويها مصطلح البيئة، فقد أصبح من الحقوق التي تحتل مكانة هامة في الدساتير الحديثة[2] لإرتباطها بحقوق الإنسان على إعتبار أن تدهور المجال

[1]المادة20 من المرسوم التنفيذي رقم 06– 198، المؤرخ في 31 ماي 2006، سابق الإشارة إليه.

[2] جاء في المادة 68 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 "للمواطن الحق في بيئة سليمة، تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة، يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة"
القانون رقم 16–01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج.ر.ج.ج ،العدد 14 لسنة 2016.

البيئي من شأنه أن يمس بحق الإنسان في الحياة ،ذلك أن كثيرا من المخاطر الناجمة عن تلوث الهواء والتربة والماء الصلح للشرب من شأنها أن يؤدي إلى فقدان الحياة ،وأن تكون سببا مباشرا في العديد من الأمراض كالسرطان والقصور الكلوي وهذا ليس اقل خطورة من المساس بالحق في الحياة. كما أن إنتشارها وتأثيرها على صحة المواطنين فيه مساس بكرامة الإنسان [1]. ويرتبط عنصر الأمن العام مع البيئة في عدة مجالات فإذا نظرنا إلى التلوث الإشعاعي الناتج عن تسرب أو إنفجار مفاعل نووي،فإنه يمس النظام العام من خلال الخطر الذي يهدد الأفراد، فهو خطر يهدد الأمن العام ويؤثر كذلك على البيئة من خلال تلوث التربة بالمواد الإشعاعية والكهرومغناطيسية، وغياب الحياة عن المكان الملوث بالإشعاع لعدة عقود من الزمن، وتأثر النبات والحيوان وكل ما هو موجود. فهذا يؤثر بشكل كبير على الأمن البيئي، وتنعكس علاقة البيئة بالأمن كذلك في علاقته مع العناصر الأخرى. فالأمن العام مرتبط بالصحة العامة، وهذه الأخيرة عامل مهم في حفظ الأمن العام،إذ قد تعمل هيأت الضبط الإداري على إصدار قرار يخص منع رمي النفايات الكيميائية على أساس تأثيرها على الصحة العامة والأمن العام لأنه خطر يهدد الأفراد في أمنهم وصحتهم، ويؤثر على البيئة في عناصرها[2]. فإلقاء النفايات المستعملة في المياه يؤثر على التركيب الطبيعي

[1] عباس عمار،الحفاظ على البيئة وتحسين الإطار المعيشي من خلال الديمقراطية التشاركية ،مجلة القانون العقاري والبيئة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد ابن باديس،مستغانم، الجزائر، العدد الأول ،سنة 2013 ،ص 26.

[2] وتنعكس حماية البيئة من خلال العلاقة التي تربط الأمن العام بالسكينة العامة، وهذا من خلال الحد من الضوضاء التي تؤثر على الفرد، وينتج عنها عدم ضبط أعصابه وضعف تحكمه في انفعالاته مما يؤدي إلى ارتكاب جرائم

له ويؤثر على المياه الجوفية والتربة ويزيد من معاملات التلوث، ويخلخل بذلك التوازن الايكولوجي.

وتتسبب الضوضاء في جرائم عديدة ،والغرض من الضبط الإداري هنا هو الحد من الضوضاء والقضاء على مصدرها. ففي أمريكا سنة1994 قام أحد الجزارين بقتل 48 شخص من جيرانه لأنهم كانوا سببا في إزعاجه بإعتبار أنه كان في كل مرة يتشاجر معهم على مشكل الضوضاء لمدة ثلاثة سنوات ولكن بدون جدوى مما اعتبره سببا لذلك وقام بالفعل الإجرامي لأجل القضاء على مصدر الضوضاء[1]. فيمكن بذلك أن يكون مصدر الضوضاء المتكرر سببا للجريمة خاصة إذا زاد عن حده، ولكن ذلك لا يبرر الفعل الإجرامي.

ويتضح أن للبيئة علاقة بالأمن العام لأن وسائط الارتباط وثيقة ،ويتبين التداخل بين العنصرين وهذا بشكل إيجابي تهدف من خلاله سلطة الضبط إلى حماية النظام العام. فحماية البيئة من التصحر من خلال إصدار قرار ضبطي، الغرض منه الحد من الإتلاف وعدم التصرف في الغطاء النباتي، و يقصد به حماية البيئة وفي نفس الوقت حماية الأمن العام والمتمثل في الأمن الغذائي.

واعتداء على الأفراد مما يمس بالأمن العام ويؤثر على البيئة من خلال التلوث الضوضائي الذي يؤدي إلى هجرة الحيوان والتأثير السلبي على الإنسان.

[1]أشار إلى ذلك داود الباز، المرجع السابق ،ص198.

ثانيا :حماية البيئة من خلال حفظ الصحة العامة.

تتمثل حماية الصحة العامة في وقاية الأفراد من خطر الأمراض و إنتشار الأوبئة ومحاصرة أسباب الأمراض عن طريق الحجر الصحي والمحافظة على سلامة المياه[1].وتتجلى حماية الصحة العامة من خلال مقاربة الأسباب المؤدية إلى التأثير المباشر والغير مباشر على الصحة من خلال منع رمي المخلفات في أماكن لها علاقة في نقل الأمراض، ووجوب فرض نوع من الرقابة على الأطعمة والمشروبات ومكافحة التلوث الغذائي الذي يؤثر بشكل كبير على الصحة[2].

إن مجال الصحة العامة توسع إلى حد كبير بفعل امتداد التلوث ،وكثرة الاعتماد على المواد الكميائية في الصناعة، وتأثير ذلك على صحة الأفراد إستلزم التخلص من النفايات ومراقبة الشروط الخاصة بسلامة البيئة في المنشأة والمصانع، ومنع أي تلويث يمس بالصحة العامة [3].

وتعدت حماية الصحة العامة والمحافظة عليها الجانب القانوني، بحيث لها ارتباط وثيق بحياة الفرد، فقد وسع الحفاظ على الصحة من صلاحيات تدخل سلطة الضبط الإداري، وذلك من خلال اتخاذ عديد التدابير ،مثل مراقبة الصحة داخل المحلات ومراقبة دخول الأفراد في حال وجود مرض وتسيير النفايات، وكذلك تخطيط المدن

---

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص90 .

[2] محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة،دار الفكر الجامعي،مصر،2008،ص297 .

[3] مازن ليلو راضي،دراسات في القانون الإداري (النشاط الإداري البيئي)،دار قنديل للنشر والتوزيع ،الأردن، 2011 ،ص 159.

لأجل سلامة الصحة العامة خاصة ما تعلق برخص البناء، وضرورة وضع الصحة العامة كأولوية في ذلك.

و تتضح العلاقة أكثر بين الصحة العامة وحماية البيئة من خلال خطر التلوث الذي يهددها ويهدد البيئة ويخل بالتوازن الطبيعي، ويؤثر كذلك على الصحة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال تأثيره على المنتجات الحيوانية والنباتية التي تدخل في غذاء الفرد وزيادة معدل التلوث في التركيب العادي لها، مما يؤثر على الصـــــــــحة العامة. فحماية البيئة هدف للنظام العام وعامل مهم لحماية الصحة العامة لارتباطهما مع بعضهما البعض.

ثالثا :حماية البيئة من خلال حماية السكينة العامة(منع الضوضاء)

يقصد بالسكينة العامة منع مظاهر الإزعاج التي تتجاوز المضايقات العادية وتؤثر على الأفراد، فيتدخل بذلك الضبط الإداري لأجل منع الضوضاء، وقد أقر القضاء الإداري[1] لسلطة الضبط الإداري بمشروعية القرارات التي تخص في موضوعها منع مصادر الضوضاء وبيان أوقاتها وتنظيم مصادره مثل منع تشغيل المطاحن ليلا إذا ترتب عن تشغيلها إزعاج محيط السكان.

وتقوم حماية السكينة العامة على الحد من التلوث الصناعي أو الضوضائي، ووضع قواعد لعدم تجاوز الحد الأدنى المسموح به في معدلات الصوت، هذه الزيادة

[1] للمزيد من المعلومات أنظر داود الباز، المرجع السابق، ص 252.

هي خارج المألوف وتكون مضرة بالإنسان وغيره من الكائنات[1].فالإخلال بالسكينة العامة ناتج عن التلوث الصوتي الذي تتسبب فيه الزيادة المفاجئة في درجة الصوت، والتي تؤثر بشكل كبير على الإنسان وتزيد من درجة الانفعالات، وتؤثر على صحته خاصة بالنسبة للقلب. والإنسان باعتباره جزء من البيئة، فتأثره يمتد إلى تأثر الكائنات الأخرى بدرجة الصوت العالية، ففي حال زيادة الصوت العالية ينتج عنه هروب الحيوانات، وهذا يؤثر على التوازن الايكولوجي،لذلك فإن البيئة لها ارتباط وثيق بالسكينة العامة باعتبار الإنسان جزء من هذه البيئة.

رابعا :حماية البيئة من خلال حماية جمال المدينة

يقصد بجمال المدينة تمتعها بمقومات حديثة للجمال التي تتمثل في الحدائق وجمالية البنايات والمساحات الخضراء والتنظيم المتقن للمدينة، و يعد هذا من مهام سلطة الضبط الإداري التي تقع على عاتقها المحافظة على جمالية المدينة[2] ووضع معايير ومواصفات للتراخيص، ورفض منح تراخيص الإنشاء في حالة عدم المحافظة على تنسيق المدينة ومراعاة جمال مظهرها[3].إن المظهر الحسن هو المظهر الجمالي

---

[1] مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلال ،المرجع السابق، ص36.

[2]يعد حسن مظهر المدينة من ساحات خضراء وتزيين للشوارع والحفاظ على الهندسة القديمة للمدينة من عناصر البيئة، فحماية المدينة تدخل في ضوء حماية البيئة باعتبار الساحات الخضراء والحدائق عنصر من عناصر البيئة وكذلك البيئة العمرانية، فالعلاقة وطيدة بينهما مع استغراق البيئة لعنصر جمالية المدينة، لأن حماية البيئة مفهوم أوسع وأشمل من مفهوم جمالية المدينة .

[3]عدنان الزنكه،المرجع السابق،ص67.

للشارع العام والأحياء السكنية التي يستمتع المارة برؤيتها المسرة للنظر، فيجب المحافظة عليها من خلال ممارسات ترميم المباني القديمة، وتزيين تقاطعات الطرق، والإهتمام بزراعة الميادين والطرق و نشر أكبر عدد من الحدائق، وكذلك من خلال البناء والتشييد وإبقائه نظيفا لتحقق عنصر الرونق والرواء.فمن خلال الأعمال التي تدخل في مفردات المحافظة على جمال الرونق والرواء، تظهر العلاقة وطيدة بين حماية البيئة وبين هذا الغرض المستجد من أغراض الضبط الإداري، حيث لا يمكن أن ينظر للاهتمام بزراعة الميادين والطرق، وكذلك الاهتمام في نشر الحدائق والمنتزهات وإيجاد المساحات الخضراء في المدن وخاصة المزدحمة منها، وكذلك التنسيق في المدن من خلال حماية البيئة وتحسينها.[1]

المطلب الثاني:النظام العام الخلقي

إن النظام العام الخلقي كما سبق بيانه من خلال قضايا التي عرضت على القضاء الإداري سواء في الجزائر أو فرنسا يتبين أن له أبعادا أساسها ديني ومعتقدات وأحاسيس حسب كل مجتمع. ويكمن الإخلال بالنظام العام الخلقي من خلال المظاهر المادية الخارجية فقد بين مجلس الدولة الجزائري أن القيام بنشاط تجاري من خلال بيع المشروبات الكحولية واستعمال محل ينتفي فيه الاحتشام مخلة بالنظام العام الخلقي مما يبرر تدخل سلطة الضبط الإداري[2].

[1] إسماعيل نجم الدين زنكنه ،القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،ط1، 2012،ص293.

[2] قرار رقم 044612 بتاريخ15-4-2009، نشرة القضاة ، الجزائر،العدد66،2011 ص368.

و يجب التأكيد على أن الفصل المطلق بين القانون والأخلاق تم في القرن الثامن عشر وأكد هذا الفصل على ضرورة تجريد القانون من كل حالة لها صلة بالدين الذي يعد من روافد البادئ الخلقية. بذلك أكد التيار العلماني على تطهر الأخلاقيات التقليدية من خطيئتها الأصلية ذات الأصل الديني ،والقانون الحديث لا يريد أن يدين بشيء للفكرة الدينية، لذلك يجب أن يستأصل كل تأثير للدين في إيجاد القانون وبذلك يبرز خطر قيام نظام خلقي تغلو فيه سلطة الدولة وتحل محل الدين فتقضي على حرية العقيدة وتقيم بقوة القانون أخلاقياتها الخاصة والتي تكون مبررا للاستبداد[1].

ووسع مجلس الدولة الفرنسي من مفهوم النظام العام الخلقي، وإعتبر أن التدخل ليس مقصورا على الضبط الإداري العام، فهو من اختصاص كذلك الضبط الإداري الخاص، ووسع مجلس الدولة الفرنسي من أسانيد فكرة التدخل فقد ربطها في بعض الحالات بالظروف المحلية الخاصة[2]. وبذلك هل يبقى عدم تحديد النظام العام الخلقي مبرر لتدخل الإدارة وزيادة سلطتها ؟

ويشكل عدم تحديد المجال الأخلاقي مساسا بالنشاط والحريات، ويبرز ضرورة بيان النظام العام الخلقي وحدوده. ويبقى موضوع تحديد الأخلاق العامة جانبا فلسفيا يبرز جانب الفضيلة ومجموع السلوكيات الايجابية التي تعكس خروج الإنسان عن طابعه

[1] فرحات محمد فهمي السبكي ،الضبط الإداري والحياد الوظيفي،رسالة دكتوراه في العلوم الأمنية ،كلية الدراسات العليا ،أكاديمية الشرطة ،القاهرة مصر ،2002،ص50.

[2] G.A.J.A ,op. cit. p 507

الحيواني إلى الطابع الإنساني من خلال السلوكات التي تتضمن في أدائها عدم الإضرار بالآخرين، وكذا عدم الإخلال بالقواعد الدينية والاجتماعية للنظام السائد في المجتمع.

ويتميز الجانب الأخلاقي باختلاف الزاوية من مجتمع إلى آخر، فما هو مباح في دولة قد يكون غير مباح في دولة أخرى. فمثلا إن الزواج الذي ظهر في أوربا والذي تضمن زواجا من نفس الجنس هو غير أخلاقي في الدول الإسلامية، ويتعارض مع التراكم المعرفي للمجتمع، ويتناقض مع أساسيات بناء الأسرة، لكن هناك بعض الدول التي تأخذ به وتنظمه وهو ما يخلق منازعات تخص القانون الدولي الخاص لتعارض النص الأجنبي المطبق في البلد آخر على إعتبار أن ذلك يتعارض مع النظام العام ويخل بالأخلاق العامة والأمن داخل الدولة، مما يجعل المجتمع يتحرك ضد تطبيق القانون الأجنبي، وهذا ما يهدد النظام العام ويلزم تدخل سلطة الضبط الإداري.

ويعد دور القضاء الإداري في مجال تحديد النطاق العام الخلقي مبررا مهما لشرعية تدخل الإدارة عن طريق سلطة الضبط على أساس عدم وضوح موضوع النظام العام الخلقي الموجب للتدخل. فيرتبط النظام العام الخلقي ارتباطا وثيقا بالمجتمع خاصة ما تعلق بشعور الجمهور تجاه الحالة ،كعرض أفلام تتضمن صورا لأشخاص في حالة تثير شعور العامة أو مطبوعات تتضمن الإثارة لدى الشباب مما يسمح لسلطة الضبط التدخل. لكن يبقى القضاء هو من يحدد مشروعية التدخل وحدوده[1]، وبالتالي أخلاقية الفعل و عدم أخلاقيته، وهذا ما يجد فيه القضاء صعوبة في التحديد، ويرجع

[1]محمد منيب ربيع،المرجع السابق،ص77.

ذلك إلى الفصل المطلق بين ما هو خلقي خاص وما هو قانوني ومشروع، ويترتب على ذلك إزالة الحواجز والحدود بين ما يعتبر فضيلة وما يتصف بالشرعية.

ويطرح هذا الموضوع توسعا في مضمون الأخلاق مما ينعكس بالسلب على نشاط الأفراد والحريات، ويزيد من سلطة الإدارة على أساس تحججها بالأخلاق العامة[1].

المطلب الثالث:النظام العام الاقتصادي

يمثل تطور الدولة انعكاسا لغزو القوانين المتضمنة العديد من المجالات، من ذلك المجال الاقتصادي الذي أصبح موضوعا يستوجب تدخل الدولة لأجل تنظيم النشاط الاقتصادي. إلا أن هذا التنظيم قد يهدد الحريات الاقتصادية لأنه يتصل بالسياسة الاقتصادية التي تتغير كل مرة من خلال تنظيم النشاط الاقتصادي مثل قانون المنافسة المتضمن تنظيم حرية التجارة، وقانون حماية المستهلك الذي يهدف إلى الضبط الدقيق للسوق وتنظيم الحريات في المجال الاقتصادي. هذه التدخلات يترتب عليها تدخل سلطة الضبط. وقد أكد القضاء في عديد أحكامه على الطابع الاقتصادي، وهذا نتيجة التوسع في مفهوم النظام العام، وبالتالي ظهور النظام العام الاقتصادي[2]، الذي تتدخل على أساسه سلطة الضبط الإداري في المجال الاقتصادي.

---

[1] يمثل التعدي على النظام العام الخلقي في غالب الحالات إخلالا معنويا ولا يمكن إدراكه خارجيا إلا في حالات نادرة، وهذا ما يبرر اعتماد القضاء الإداري على الحد الأدنى لفكرة الأخلاق العامة السائدة في المجتمع، فالأخلاق العامة تتحقق عن طريق تقبل المجتمع لها ونص القانون عليها.

[2] وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق جامعة المنصورة ،مصر،2008 ،ص 544.

ومع تطور الدائم للأفكار الاقتصادية والتي تعرف في كل مرة بروز أفكار ونصوص قانونية جديدة[1]، أكد التشريع على حتمية وجود نظام عام إقتصادي، فبعد أن كان النظام العام التقليدي مقتصرا على السكينة والصحة والأمن العام، أصبح يشمل مفاهيم جديدة تخص الأخلاق العامة والبيئة والاقتصاد. ومما يؤكد دخول الجانب الاقتصادي في هذا المجال هو علاقته بالأهداف التقليدية وبالخصوص الأمن العام، وهذا ما نلحظه من خلال الزيادة في أسعار المواد الاستهلاكية الأساسية أو نقصها نتيجة الاحتكار أو المضاربة إلى قيام أعمال تهدد الأمن العام منها تكسير وتخريب الممتلكات العامة[2].

فقد نتج عن الزيادة في أسعار المواد الاستهلاكية في الجزائر بتاريخ 8 جانفي 2011 وقوع أحداث شغب وتخريب الممتلكات في أغلب المناطق الجزائرية إنجر عنها إخلال بالنظام العام نتيجة السرقة ونهب الأملاك العامة، وكانت البنوك الخاصة ومراكز البريد أهمها وأكثرها تضررا. وصاحبت هذه الأحداث وقوع إصابات وجروح في صفوف المحتجين مع إصابات أعوان الأمن بسبب رفع الأسعار المواد الاستهلاكية الأساسية.

[1] عبد العليم عبد المجيد مشرف علام، المرجع السابق، ص 122.

[2] يمكن الإشارة هنا إلى الأحداث التي حدثت في الجزائر سنة 2011 التي نتجت عن زيادة أسعار المواد الاستهلاكية الأساسية.

ففي بعض الدول وخاصة التي تعاني من ضعف البنية الاقتصادية، فإن إرتفاع الأسعار يمس بالأمن في المجتمع، وهو ما يؤدي بالأفراد إلى سلوكات غير شرعية تنذر بتهديد النظام العام. فالنظام العام الاقتصادي له صلاحيات الحد من هذه السلوكيات، والممارسات الغير شرعية عن طريق اتخاذ تدابير حفظ النظام، بما تمتلكه سلطة الضبط الاقتصادي من اختصاصات منحها لها القانون والتنظيم بالخصوص.

وقد إتجه الفقه إلى الاعتراف بوجود النظام العام الاقتصادي خاصة بعد التسليم بأن ترك الحرية المطلقة للأفراد في مباشرة النشاط الاقتصادي يعرض النظام العام الإقتصاد والمجتمع لمخاطر إقتصادية مما يجعل سلطة الضبط تتدخل على أساس حماية النظام العام الاقتصادي[1].

ولم يبق النظام العام منعزلا عن النشاط الاقتصادي للأفراد وذلك لأن الحفاظ على المجتمع وحاجاته يفيد بفرض قيود على هذه الأنشطة. ويمثل حفظ النظام وتنظيم النشاط من واجبات الدولة وذلك للحفاظ على استقرار الحياة الاجتماعية من خلال نصوص قانونية تخص العديد من المجالات، والذي يعكس فكرة الدولة المتدخلة. ولكن هذا لايعني أن حفظ النظام العام الاقتصادي يعكس تقييد النشاط بصفة مطلقة ومن دون ضمانات لذلك نص الدستور على الحرية التجارية[2] ،والتي تشمل حرية المنافسة والتي

---

[1] وليد محمد الشناوي،المرجع السابق ،ص543

[2] جاء في المادة 43 من الدستور الجزائري لسنة 1996المعدل والمتمم ما يلي "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون. تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجيع على الإزدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الإقتصادية الوطنية، تكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون حقوق المستهلكين، يمنع القانون الإحتكار والمنافسة الغير نزيهة."

يجب احترامها[1]،ولكن هذه الحرية ليست مطلقة بل يبقى التنظيم هو من يبين الأطر الأساسية لممارسة مثل هذه الحريات.

وتقوم سلطة الضبط الإداري بتحديد وتقييد النشاط، ومن بين مجالات المنافسة التي تعد من أهم الحريات في الاقتصاد بحيث إذا وظفت في جانبها السبلي وذلك من خلال الإغراء والتسعير لأجل احتكار السوق، وتقديم منتج بدون جودة لا يتفق مع معايير المنافسة فإن ذلك له آثار سلبية على الجانب الاجتماعي من خلال فقدان العاملين لمناصبهم نتيجة الإفلاس أو تكدس الإنتاج الناتج عن المنافسة الغير مشروعة، ويؤدي كذلك إلى البطالة وانخفاض المستوى المعيشي، والقدرة الشرائية للمستهلك، لذا وجب تنظيم السوق خاصة في مجال المنافسة من خلال المعاينة وضبط المخالفة عن طريق البوليس الاقتصادي.

ويبرز بشكل جلي دور ومكانة حرية المنافسة في بيان التطور المعاصر الاقتصادي، وربطه بالاقتصاد الخارجي الذي يستلزم إزالة العقبات التي تعترض التبادل الحر والمنافسة، لكن هذا لا يعني غياب الدولة في هذا المجال، فانسحاب الدولة الجزائرية من السيطرة على السوق لا يعني غيابا كاملا، وإنما وجودها اتخذ صورة مغايرة وهي الرقابة الضبطية للسوق[2]، وهذا ما يعكس لنا سلطة الضبط الاقتصادي

[1] في هذا المجال ظهر النظام العام التنافسي والمقترن بالأفكار الاديولوجية اللبيرالية ودورها الحاسم في أداء المجتمع وهو انعكاس لتطور الدولة في التوسع والتدخل وتبني إقتصاد سوق موحد.

[2] تيورسي محمد،قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي،دراسة مقارنة رسالة دكتوراه،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان،الجزائر،2010-2011،ص200-201.

،ولكن ليس بصورة مطلقة على أساس أن النظام العام الاقتصادي يتعدى المنافسة ليستغرق حماية المستهلك، وحماية المنتج وحفظ القدرة الشرائية ،وربط الجانب الاقتصادي بالجانب الاجتماعي حسب قدرة الأفراد في هذا المجال، مما يعكس أن النظام العام الاقتصادي لا يمكن حصره في مجال المنافسة.

المطلب الرابع :النظام العام العمراني

لقد إنعكست التطورات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للمجتمعات المعاصرة على مفهوم النظام العـــام، وأثرت في زيادة عناصره لما يتميز به من المرونة والنسبية. وفي هذا مجال يعد البناء والتعمير واحدا من أهم مجالات المهمة، وذلك نظرا لخصوصية هذا المجال وحيويته. لذلك أصدر المشرع تشريعات لتنظيم وضبط موضوعات البناء والعمران لكي تحكم تصرفات الأفراد في مجال تنظيم البناء والتخطيط العمراني.

وتعد قوانين المباني والعمران فرعا حديثا من فروع القانون الإداري، تتضمن مجموعة من النصوص القانونية المتصلة بتنظيم إستخدام حيز المكان بما يحقق الصالح العام [1]. ولقد ألزمت كل الهيئات المختصة بضرورة مراعاة شروط الصحة والسلامة والسكينة والتناسق ورونق الجمال عند القيام بأشغال البناء والتعمير، وكذا الحد من التوسع العمراني العشوائي الذي أصبح يهدد جمالية المدينة. لذلك فرض على سلطة الضبط ضرورة التدخل لإحاطة هذا المجال بمجموعة من الضوابط والقيود بهدف

[1] السيد أحمد مرجان ،تراخيص أعمال البناء والهدم ،دار النهضة العربية ،مصر 2002 ،ص33.

الحفاظ على النظام العام الجمالي بمفهومه الحديث، من زاوية حماية النظام العام العمراني. بحيث تعكس المدينة روح تطور العمران المتضافر مع المكان والزمان وقاطرة التعمير ما يقتضي حمايتها[1] .

إن التطور الهائل لعدد السكان ورغبة الأفراد المتزايدة في الحصول على سكن مهما كان نوعه وبكافة الطرق والوسائل ،أدى إلى خلق نوع من الفوضى العمرانية، التي أصبحت تهدد جمالية المدينة .ولقد أدى هذا التوسع العمراني إلى نقص في الوعاء العقاري نتيجة اللجوء للطرق الغير قانونية، والغير منظمة للتعمير، مما إستوجب على الإدارة الحديثة تنظيم مجال التعمير بما يسمى بالضبط الإداري في مجال العمران بغية حفظ النظام العام العمراني، بالتالي ماذا نقصد بالنظام العام العمراني، ومدى تقبله ضمن الأهداف الحديثة للضبط الإداري؟

يعتبر النظام العام العمراني من أهم الأغراض الحديثة لسلطات الضبط الإداري ، من خلال تقييد حق الملكية الخاصة تشييد بناية بحيث هو مقيد باحترام الشروط والتنظيمات الخاصة بالعمران، كما أنه ليس كل من يملك بناية فردية يتركها كما يشاء ،بل هي حق مقيد باحترام معايير التعمير سواء تعلق الأمر بالسكنات التي تنشئها الدولة ،أو تعلق الأمر البناءات الفردية من منطلق أن احترام قوانين التعمير المعمول بها يضمن الأمن

[1] حجاري محمد ،المنازعات العقارية بشان الترقية العقارية وتداعياتها على التهيئة العمرانية ،مداخلة من الملتقى الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر واقع وأفاق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة ورقلة، الجزائر2006 ،ص 15.

والنظام العام، وأن عدم احترام ذلك يؤدي إلى فوضى عمرانية تظهر فيها الآفات الاجتماعية[1].

ويرتبط تدخل سلطات الضبط الإداري في لمحافظة على النظام العام العمراني، من خلال الحالات التي يرخص فيها القانون بنصوص خاصة، وقد أكد على ذلك مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر سنة 1936 في قضية "اتحاد مطابع باريس"[2] والتي تتلخص وقائعها إلى أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحضر توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة نظرا لأن إلغاءها بعد الإطلاع عليها يسبب تشويها للمنظر العام الجمالي الذي يجب المحافظة عليه.

ويهدف التشريع في مجال العمران إلى الحد من هذه التجاوزات في مجل البناء، لذلك قام بالبحث عن ضابط يقوم بدور الدرع الحامي للقيم، ومظهر العمراني داخل الدولة[3]، لذلك تم الإعتماد على الضبط العمراني كقيد على سلطان الإدارة في إستعمال وإستغلال الحق في السكن، وفي تنظيم اقتنائه وتداوله. وتعتبر فكرة النظام العام الجمالي أمرا مبتكرا للغاية لم يترسب مضمونه في القانون الإداري إلا حديثا[4].

---

[1] عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية04/11،ملتقى الترقية العقارية ،جامعة ورقلة،الجزائر ،مارس2012،ص02.

[2] C.E. 23 Octobre 1936, "Union parisienne des syndicats de l'imprimerie"Rec.p906.

[3] لقد تطور النظام العام في القانون الإداري بتطور الوظيفة الإدارية للدولة، فالدولة الحديثة لم تعد متدخلة فقط بل أصبحت فضلا عن وظائفها السابقة طرفا هاما في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما أدى ذلك إلى توسع هام في وظائف الإدارة العامة وتطور لمختلف المفاهيم السائدة بما فيها فكرة النظام العام.

[4] محمد جمال جبريل،الترخيص الإداري،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة عين شمس،1992،ص102.

وبالتالي نعرف النظام العام العمراني على أنه مجموعة من القواعد قائمة لأجل حماية البيئة الاصطناعية التي أوجدها الإنسان، وتقيد نشاط التعمير وفق أسس إجتماعية وتنظيمه بما يكفل حماية جمالية وتناسق العمران.

ويسعى الضبط الإداري إلى حماية النظام العمراني، وذلك بالنظر لتطورت المفاهيم العمرانية لتصبح قواعد قانونية قائمة بحد ذاتها. وقد اشتملت هذه القواعد في معظمها على كيفية إنجاز التجمعات السكانية وتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وإنجاز وتطوير المباني حسب التسيير العقلاني للأراضي وكيفية تنظيم المدن، والحفاظ على رونقها وتحقيق التوازن بين مختلف الأنشطة الاجتماعية (زراعة، صناعة، سكن) والمحافظة على البيئة والمنظر العام الحضري، وذلك من خلال وضع سياسة وإستراتيجية عمرانية عامة تحدد على أساسها القوانين، وتنفذ عن طريق أدوات التهيئة والتعمير.

ولا شك أنه ما من تجمع بشري إلا ويحس أفراده بحاجتهم الشديدة إلى النظام و الضبط الاجتماعي. ولهذا يقال أن مرفق الضبط هو أول المرافق العامة نشأة في التاريخ[1]، مما يعني أن مهمة حفظ النظام كانت من أولويات واجبات الدولة، بل إنها ضرورة اجتماعية في كل المجتمعات والمنظمات الحديثة[2]

[1] مصطفى أبو زيد فهمي،مبادئ الأنظمة السياسية،دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،مصر،2003،ص13.

[2] سليمان محمد الطماوي،الضبط الإداري دراسة مقارنة،مجلة الأمن والقانون،العدد1،جانفي1993،ص284.

و لقد فرض التطور العمراني والاقتصادي في المدن المعاصرة التدخل الوقائي الصارم في تنظيم المدينة من خلال فرض قيود على الأفراد تحد من حرياتهم في مجال بناء السكنات والمحلات والممتلكات، من أجل الحفاظ على النظام العام المستدام في المجتمع ممثلا في النظام العام الجمالي والبيئي والثقافي[1]، وكل ذلك أدى إلى البحث عن ضابط صارم ترتكز عليه السلطة الإدارية المكلفة بحماية المصالح العليا للدولة، بما فيها المصلحة العامة العمرانية. ومن ثم فقد تم اللجوء إلى فكرة النظام العام الجمالي كعنصر من عناصر النظام العام التوجيهي ،لتكون الأداة القانونية في الضبط الإداري العمراني كقيد على النشاط العقاري والعمراني، وكنوع من الرقابة الوقائية لتفادي ازدياد مخاطر الفوضى العمرانيـــــة بسبب عدم احترام القوانين والنصوص التنظيمية[2].

و تشكل الأهداف الحديثة توسعا في سلطات الضبط الإداري مما يقر بوجود قيود جديدة على نشاط الأفراد ، ولأجل عدم تعسف سلطة الضبط في هذا المجال، وجب بيان مضامين الأهداف الحديثة للضبط الإداري وهذا ما يتم التعرف له فيما يلي.

---

[1] ناصر لباد،المرجع السابق،ص8.

[2] مزيان فريدة، دور العقار في التنمية المحلية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، الجزائر، العدد6، جانفي 2012،ص49.

الفصل الثاني:مضامين الأهداف الحديثة للضبط الإداري

سبق الإشارة في الفصل السابق إلى أن مفهوم النظام العام يتغير نتيجة عدة عوامل، منها تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وكذلك اتساع مفهوم النظام العام ليشمل الجانب المعنوي، فلم تعد العناصر التقليدية تكفي لوحدها لتشكل أهدافا محصورة لحماية النظام العام، ذلك أن توسع النظام العام فتح المجال أمام الإدارة لتوسع من مجالات تدخلها. فقد سلم القضاء الإداري بسلطة الضبط الإداري في مجال حماية الأخلاق العامة من خلال العديد من القضايا أهمها قضية أفلام "لوتيسيا"، وقضية منع إجراء منازلات الملاكمة[1]لما تنتجه من عنف يؤثر على الأخلاق العامة، وكذلك قضية الاحتشام في الشواطئ العامة، وكذلك تدخل سلطة الضبط الإداري في النشاط الاقتصادي والذي يبرز بشكل جلي في الدولة المتدخلة[2]، وتعد حماية المستهلك من أهم صور حماية النظام العام الاقتصادي لأجل منع الاحتكار والتدليس ،وفرض قواعد المنافسة وفق النصوص التشريعية. وتدخل البيئة كهدف مستجد في الضبط الإداري سواء بيئة الإنسان، أو البيئة الطبيعية، وكذلك حماية البيئة العمرانية وحماية الآثار .

[1] C.E 07nov 1924. Club,chalonnois.Rec.p 816.

[2] لقد أصبح تدخل الدولة واقعا فرضته الحالة الواقعة نتيجة اتساع فكرة النظام العام لتشمل عناصر جديدة مثل النظام العام الاقتصادي الذي يعكس تدخل الدولة في أهداف اقتصادية كالتسعيرة الجبرية، وتوفير المواد الغذائية الضرورية و تنظيم عملية المنافسة والتعامل بنمط معين في العملات، وفرض شروط على الوسيط بما يضمن سلامة المستهلك.

كل هذه الأهداف توسع من مفهوم النظام العام وتزيد من تدخل سلطة الضبط الإداري،لذلك سيتم التطرق من هذا الفصل في المبحث الأول إلى هدف حماية البيئة والطبيعة الإنسانية، وفي المبحث الثاني إلى هدف حماية العمران والمحافظة على الآثار، وفي المبحث الثالث إلى هدف حماية المستهلك .

المبحث الأول:هدف حماية البيئة والطبيعة الإنسانية.

يعد موضوع حماية البيئة من المواضيع ذات الأبعاد الاجتماعية و الاقتصادية والقانونية سواء على المستوى الدولي و على المستوى الداخلي، نظرا لما تعانيه البيئة في مختلف أوساطها من إختلال في التوازن الإيكولوجي، وتدمير للبناء الأصلي والروابط التي تقوم عليها البيئة.و من هذا الجانب تبرز أهمية هذا الموضوع المتمثل في حماية البيئة ،هذه الحماية تعددت حسب موضوع البيئة محل الحماية لأن مصطلح البيئة مرن، ويعرف أكثر من دلالة من ذلك الحماية الإدارية للبيئة والمتمثلة في تدخل سلطة الإدارة في مجال حماية البيئة[1]، من خلال الأجهزة الداخلية للدولة، وما يصدر عنها من قرارات واستخدام القوة لأجل منع النشاط المضر بالبيئة، وفرض قيود على الحريات التي يتمتع بها الأفراد والتي تمس بالبيئة، فسلطة التنظيم متروكة للإدارة التي تلجأ لإستخدام سلطة الضبط كآلية لأجل حماية البيئة. فالقانون الداخلي للبيئة يتميز

[1] تتدخل الإدارة في مجال حماية البيئة من خلال موضوع الحماية الإدارية للبيئة، ويندرج فها دور سلطة الضبط الإداري في مجال حماية البيئة التي تشكل حماية وقائية، و ذلك بإصدار قرارات تنظيمية وفردية وفرض جزاءات إدارية من أجل حماية البيئة مع امتلاك الإدارة لسطتها التقديرية في مواجهة الخطر البيئي.

بأهمية الخضوع الجماعي له. وتزيد الأهمية عندما يولي القاضي الإداري أولوية الحماية. ويحاول قانون البيئة التغلغل إلى جميع فروع القانون، إلا انه يعاني من صعوبة الانسجام معها[1]. ويعد هدف حماية البيئة من الأهـــــداف الحديثة للضبط الإداري، وهذا ما يجعل سلطة الضبط الإداري تشمل في قراراتها موضوع البيئة ما يستلزم معرفة محل الحماية ،وإبراز دور الضبــط الإداري في هذا المجال. وسيتم التطرق في هذا المبحث في الفرع الأول إلى التعريف هدف حماية البيئة وعناصرها ،وفي الفرع الثاني إلى هدف حماية الكرامة الإنسانية والطبيعة البشرية .

المطلب الأول:حماية البيئة بوسائل الضبط الإداري

يمثل الضبط الإداري أفضل الوسائل القانونية في مجال حماية البيئة من خطر التلوث، إذ تتوفر له الفعالية اللازمة لذلك من خلال دوره الرقابي والوقائي الذي لا يصل إليه نظام من النظم القانونية المعاصرة[2]. ومفاد ذلك أن الحماية القانونية الإدارية تتطلب أحد أمرين، إما منع أسباب التلوث ،وإما قمع ومكافحة الأسباب القائمة للتلوث من أجل إعادة التوازن البيئي. ولا يتسنى ذلك للمشرع إلا من خلال تدرج أساليب المعالجة التشريعية. ولا ريب أن قمة المعالجة التشريعية لقضية التلوث تكون فيما

[1] Nicolas EVENO ,La police administrative et le contentieux de l'environnement ,Thèse de doctorat ,faculté de droit et des sciences politique. Université de Rennes 1 ,2003,p19

[2] نواف كنعان ،دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)،مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية،كلية القانون،جامعة الشارقة،الإمارات العربية المتحدة،المجلد3،العدد1، 2001،ص78.

يمنحه التشريع من صلاحيات لسلطات الضبط من أجل الحفاظ على البيئة[1]. وسيتم التطرق في هذا المطلب من خلال الفرع الأول إلى تعريف البيئة وبيان عناصرها محل الحماية، وفي الفرع الثاني إلى دور الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة .

الفرع الأول: تعريف البيئة وبيان عناصرها محل الحماية .

يحتاج تعريف البيئة التعرض إلى جانبين ،الأول بتعلق بمصطلح البيئة ،والثاني يتعلق ببيان العناصر البيئة، بحيث يختلف تعريف البيئة حسب مجال الدراسة وهذا لاستخدام المصطلح في عدة مجالات. فنظرة الباحث الفيزيائي للبيئة تختلف عن نظرة الباحث الاجتماعي والاقتصادي ،ومما يزيد في الاختلاف ورود مصطلح البيئة في عدة مواضيع نص عليها المشرع. لذلك سيتم التطرق إلى تعريف مصطلح البيئة والمخاطر التي تهددها، ودور الضبط الإداري في حماية عناصرها .

أولا:تعريف البيئة

إن مصطلح البيئة وتعريفه يخلق نوعا من الصعوبة ،وهذا نظرا لارتباط الكلمة بنمط المجالات التي تستخدم فيها. فمثلا يقال بيئة صحراوية، وبيئة اجتماعية، وبيئة صناعية. وما يزيد في صعوبة وضع تعريف عام يشمل جميع أوجه النشاط المختلفة إسهام التشريع في إدخال البيئة لعدة مجالات. فمثلا في فرنسا تبنى المشرع مفهوما

[1] إيهاب فؤاد محمود الحجازي ،دور سلطات الضبط القضائي والإداري في تفعيل تنفيذ قانون حماية البيئة المصري،رسالة دكتوراه ،معهد الدراسات والبحوث البيئية ،جامعة عين شمس، مصر،2008،ص 09.

موسعا للبيئة ،فقد جاء في قانون حماية الطبيعة الصادر في 10 جويلية 1976[1] في مادته الأولى استعمال مصطلح البيئة للدلالة على ثلاث عناصر وهي:التوازن البيئي،الموارد الطبيعية ،والأماكن والمواقع السياحية ،وفي القانون الخاص بالمنشات المصنفة من اجل حماية البيئة الصادر في 19 جويلية 1976 فتضمن حماية البيئة مع استبعاد بعض العناصر مثل المواقع والأماكن السياحية[2]،وتضمنت المادة الثالثة من قانون الجزائري لحماية البيئة والتنمية المستدامة لسنة 2003 [3]،اعتبار البيئة مجموعة ديناميكية من أصناف النبات والحيوان والتي تشكل وظيفة واحدة، وفي الفقرة الثانية بينت عناصر البيئة وشمل بذلك الحيوان والإنسان، والنبات والوسط الطبيعي والتراث الثقافي، وأعطت بذلك معنا واسع للبيئة.

ويتبين أن مصطلح البيئة يعرف عدة دلالات ،ومن ذلك تعرف البيئة لغة على أنها مصطلح مشتق من كلمة "بوأ"أي نزل ،مثل تبوأ منزلا أي نزل فيه[4] ،وقال الله تعالى"

[1] La Loi du 10 juillet 1976 relative a la protetion de la nature, J.O ,13 Juillet 1976.

[2] La Loi du 19 juillet 1976 relative aux installation classés pour la protection de l'environnement, J.O. 20 Juillet 1976, p 432.

[3]القانون رقم 03–10 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 ،يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ج ر ج .43.

[4]ابن منظور ،لسان العرب ،دار إحياء التراث العربي،الجزء الأول،لبنان،1999،ص530.

وكذلك مكنى ليوسف في الأرض يتبوأ منها حيث يشاء"[1]، وقال الله تعالى كذلك:"والذين تبوؤا الدار والإيمان من قبلهم يحبون من هاجر إليهم"[2].

ويقصد بالبيئة كذلك المحيط، إذ يقال الإنسان ابن بيئته، وفي اللغة الانجليزية تستخدم كلمة"Environment" للدلالة على الظروف المؤثرة على النمو وتنمية الكائنات الحية مثل العمل والبيت والظروف الطبيعية. وفي اللغة الفرنسية تستعمل مفردة "environment" للدلالة على الظروف أو المحيط أو الشرائط التي تؤثر على وجود الكائنات الحية،أو مجموعة الظروف الخارجية والطبيعية المحيطة بالإنسان في المكان أو الوسط الذي يتواجد فيه[3].

وبالنسبة لمصطلح اللغة الانجليزية هناك مصطلحين "Environment" و" Ecology" واصل الكلمة يوناني "oikes " وتعني البيت،وكلمة "logos " وتعني علم ،وعليه تعني الكلمة علم دراسة المكان الذي نعيش فيه ويحيط بنا، وكلمة "Environment"تدرس علاقة الإنسان بالطبيعة، أما مصطلح ايكولوجيا فيدرس الطبيعة وتركيبها ووظيفتها وعلاقة الكائنات بالوسط الذي تعيش فيه.

---

[1] سورة يوسف،الآية 156.

[2] سورة الحشر،الآية رقم9.

[3] إسماعيل نجم الدين زنكنه،القانون الإداري البيئي،منشورات الحلبي الحقوقية،ط1،لبنان،2012،ص27.

وتتعدد التعريفات الخاصة بالبيئة على أساس التركيز على العناصر الطبيعية أو على سلوك الإنسان، فالبيئة هي "مجموعة من العوامل الطبيعية والبيولوجية والعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تتجاور في التوازن وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة[1]. وتعرف أيضا"المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية ومنشآت أقامها لإشباع حاجاته"[2] وتعرف أيضا "البيئة هي مجموعة من ظروف وعوامل طبيعية وحيوية والتي تساعد الإنسان والكائنات الحية الأخرى على البناء ودوام الحياة"[3]

إن اصطلاح البيئة يتضمن البيئة الطبيعية والتي تشمل كل ماخلقه الله في الكون من ماء وهواء ،وما بث فيها من إنسان ودواب، وبيئة اصطناعية تدخل فيها الإنسان من عمران ومنشات لأجل إشباع حاجاته، ونعرف البيئة على أنها الوسط الذي يوجد فيه الإنسان سواء تدخل في إيجاده أو الذي خلقه الله،والإنسان أحد هذه العناصر البيئية ،وتحدد البيئة العلاقات بين هذه العناصر،وتعد الوسط الذي يعيش فيه الإنسان وما يحيط به من كائنات، وما يشتمله من ماء وهواء وأرض والتي تعد عناصر موجبة للحماية على أساس تقييد النشاط الفردي المفضي إلى تغيير أصلها الحقيقي.

---

[1]إبراهيم محمد عبد الجليل،حماية البيئة من منظور إسلامي ودور الحسبة في حمايتها،دار الجامعة الجديدة،2011،مصر،ص22.

[2]ماجد راغب الحلو،قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة،در الجامعة الجديدة،2007،مصر،ص44.

[3]احمد عبد الكريم سلامة،قانون حماية البيئة،دار النهضة العربية،مصر، 2009،ص8.

ثانيا :عناصر البيئة محل الحماية

يتضح من خلال تعريف البيئة أن لها عنصران ،الأول طبيعي والثاني اصطناعي. فالنسبة للعنصر الأول فإنه من خلق الله والمتمثل في الماء والهواء والتربة ،وكل ما لا يدخل فيه تغيير الإنسان، فهي موجودة قبل الإنسان. وقد تطرق مؤتمر "ستوكهولم"[1]إلى عناصر البيئة الطبيعية واعتبرها وطيدة الثقة فيما بينها، فالغلاف الجوي والغلاف المائي واليابسة وكل ما تحتويه هذه العناصر من معادن ونباتات وحيوانات تمثل كلها مستلزمات الإنسان ومقومات حياته. وتمثل التربة أحد عناصر البيئة الطبيعية، وتشكل الرداء الذي يغطي الأرض. وفي أصلها تتكون من إلتقاء عدة مكونات من معادن وماء ومواد عضوية. وتمثل نسبة اليابسة ربع مساحة الأرض الصالح، وتزيد مساحة الأراضي الزراعية كل مرة على حساب الغطاء النباتي وقطع الغابات و إستصلاح الأراضي، والتوسع العمراني.

لذلك أولى المشرع[2] حماية خاصة للتربة خاصة لتكوينها والتنوع البيولوجي، فقد منع المشرع تغيرها أو استعمالها في البناء بطريقة عشوائية مثل ما جاور الأودية والبحار على الشريط الساحلي لأضرار متعددة على الكائنات الحية الموجودة بها، أو الإخلال بالنظام الإيكولوجي وتشويه المنظر الطبيعي، وإعتبرها المشرع من الأموال

[1] أشار إلى ذلك إسماعيل نجم الدين زنكه، المرجع السابق،ص45.

[2]جاء في المادة 59 من قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة لسنة 2003 "تكون الأرض وباطن الأرض والثروات التي تحتوي عليها بصفتها موارد محدودة قابلة أو غير قابلة للتجديد، محمية من كل أشكال التدهور أو التلوث".

العامة التي تسري عليها قاعدة عدم جواز التملك، وعدم قابلية الاكتساب والتصرف والتقادم.

ويعد الماء من العناصر الطبيعية المكونة للبيئة، ويشكل نسبة 70**%** من مساحة الأرض، وتمثل منها نسبة 97.41 **%**مياه بحار ومحيطات ونسبة 2.59**%**مياه عذبة وتحتوي المياه على كائنات نباتية وحيوانية تسهم في التوازن الايكولوجي، وينتج النبات البحري ما قيمته 70**%** من الأوكسجين اللازم للحياة ويدخل الماء في أغلب الصناعات، ويعد عنصرا أساسيا للإنسان على الدوام، وأهميته بالغة للكائنات الحية لذا تظهر أهمية حمايته كمورد طبيعي وتحسين استغلاله.

ويعد الهواء من العناصر الأساسية للبيئة الطبيعية الذي يمثل روح الحياة وسرها ويشمل الهواء الغلاف الجوي للأرض، وتعد غازاته السبب الأساسي لحياة الكائنات الحية أبرزها غاز الأوكسجين ، وثاني أوكسيد الكربون والميثان والنيتروجين.. كل هذه الغازات تساعد على بقاء الكائنات الحية وتختلف نسب وجودها حسب الارتفاع،ويتلوث الهواء نتيجة أي تغير في تركيز واحد أو أكثر من المكونات الطبيعية الغازية للهواء[1].

أما البيئة الثانية فهي تشمل الإنسان وما قام بإنجازه، فهي تخص الأسرة والمجتمع وما تسبب فيه من بيئة عمرانية وحضارية، لتسهيل اندماجه في الوسط الطبيعي، وهو

[1] سه نكه داود محمد ،الضبط الإداري لحماية البيئة -دراسة تحليلية مقارنة - دار الكتب القانونية ،مصر ،2012 ص 74.

تحويل الموجودات إلى وسائل مثل إنشاء المباني وتنظيمها .وتعد هذه البيئة موجبة في أغلب الحالات إلى حماية خاصة مثل المحافظة على التراث الإنساني.

ثالثا : أثر التلوث على البيئة

يعد التلوث من أهم المشكلات التي تعاني منها البيئة الطبيعية والإنسان نظرا للضرر الذي يخلفه والمخاطر التي تؤثر بشكل مباشر على التوازن الايكولوجي. ويختلف مصدر هذا التلوث، ويكون مصدره في غالب الحالات الإنسان، وفي حالات أخرى تكون الطبيعة مصدره،فما المقصود بالتلوث؟

أ-التلوث لغة : المقصود به الدنس والفساد ،ويقال لوث الشيء أي لطخه، والتلوث اسم فعل لوث، ويمثل تغير الحالة الطبيعية للأشياء بخلطها مما ليس فيها من أصلها. وباللغة الانجليزية يقصد بفعل poulloute"جعل الشيء غير نقي ويشمل مصطلح"contaimination" على وجود تركيز يفوق المستوى الطبيعي ،ويقصد بمصطلح" pollution " إدخال مواد ملوثة للوسط البيئي [1]،وفي اللغة الفرنسية يطلق فعل التلوث" polluer" على من يلطخ و يجعل الشيء غير سليم .

ب-التلوث اصطلاحا: تتعدد تعاريف التلوث حسب نظرة الفقه والتشريع له. وبالرجوع إلى المادة 04 من قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة نجدها تنص على"التلوث كل تغيير مباشر أو غير مباشر للبيئة يتسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية

[1] أشار إلى ذلك عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، المرجع السابق،ص60.

مضرة بالصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية "[1]. فقد تطرق التعريف الوارد في المادة إلى عملية التغيير التي يتسبب فيها الفعل، وتغير التوازن الايكولوجي دون التركيز على إبقاء أو وجود محل التلوث ،لأن التلوث يتعدى التغيير إلى حد فناء محل التلوث. فقد يتجلى التلوث من التغيير إلى حتمية القضاء على العنصر الطبيعي ،مثل التلوث الصادر عن الإشعاعات النووية الذي يقضي على كل ما هو طبيعي،ويعرف التلوث البيئي على أنه تغيرات غير مرغوب فيها تحيط بالإنسان كليا أو جزئيا كنتيجة لأنشطة الإنسان من خلال حدوث تأثيرات مباشرة أو غير مباشرة تغير من المكونات الطبيعية والكيميائية والبيولوجية للبيئة[2].

ويقصد كذلك بالتلوث وجود أي مادة أو طاقة في البيئة الطبيعية في غير مكانها بما من شأنه الإضرار بالكائنات الحية أو بالإنسان في أمنه وصحته. ويتسع نطاق التلوث ليشمل الجانب الأدبي، فالتلوث بمفهومه المادي إفساد العناصر الطبيعة ،أما التلوث الأدبي فنقصد به إنتشار الأفعال المنافية للآداب والأخلاق العامة، والتي يمتد

[1]قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، العدد43 لسنة 2003. .

[2]كمال رزيق،دور الدولة في حماية البيئة،مجلة الباحث ،كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ،العدد05 سنة 2007،جلمعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،الجزائر ص96.

تأثيرها إلى البيئة المادية، فتفشي الدعارة من شأنه انتشار الأمراض والإضرار بالصحة العامة، والتأثير على وسط الإنسان مما يمس بأهداف الضبط الإداري [1].

ويعرف التلوث على أنه"إدخال الإنسان بطرقة مباشرة أو غير مباشرة لمواد أو طاقة داخل البيئة يمكنها أن تسبب ضررا، أو تعرض صحة الإنسان للخطر، وتلحق ضررا بالمصادر الحيوية والأنظمة البيئية، أو تشكل اعتداء على مناهج الحياة أو تعوق الاستخدامات الأخرى المشروعة للبيئة على نحو أفضل"[2].

ويؤثر التلوث[3] بشكل كبير على البيئة من خلال إدخال عوامل ملوثة إلى الوسط البيئي، مثل زيادة كمية الكربون ونقص غاز الأوكسجين، وإضافة الزيوت في مياه الأنهار، واستخراج المواد الطبيعية الموجودة في باطن الأرض، وتغيير الشكل الحقيقي للأرض، وإفراز الغازات التي تزيد من الحرارة على سطح الأرض. كل هذا يعني دخول الملوث إلى الوسط البيئي، فلا يكفي بذلك وجود النية في الحال، فيمكن أن تكون محتملة الوقوع[4].

---

[1] ماجد راغب الحلو،المرجع السابق،ص49.

[2] داود الباز،المرجع السابق ،ص23.

[3] ونعرف التلوث في جانبه الإداري على أنه كل تغيير وإضافة إلى البيئة تؤثر بشكل كبير على التوازن الايكولوجي، مما يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على عناصر النظام العام، والفرد بوجه خاص ،ويفتح المجال لتقييد نشاط الأفراد الناتج عنه إضرار بالبيئة .

[4] عيد محمد مناحي المنوخ العازمي،المرجع السابق،ص64.

ج- أثر التلوث على البيئة البرية

تتأثر البيئة البرية بالتلوث نتيجة الأنشطة الصناعة أو المخلفات ،أو نتيجة الاستغلال المفرط للتربة، وتتعدد المصادر التي تهدد البيئة ومنها:

1-النفايات والمخالفات الصناعية:تعد النفايات والمخلفات الصناعية أهم خطر يهدد التربة، ومنها النفايات المنزلية والنفايات الصناعة، والنفايات السائلة، والبقايا المشعة .وفي بعض الحالات يتم طمر هذه النفايات في باطن الأرض مما يؤثر على المياه الجوفية ،ويعدل من تركيب التربة، ويؤثر على الكائنات الدقيقة الموجودة فيها.

2-الأمطار الحمضية:تمثل الأمطار الحمضية نوعا من أنواع التلوث الذي يؤثر على التربة وكل ما يختلط بها ،فهي ناتج عن اختلاط غاز ثاني أوكسيد الكبريت و أوكسيد النيتروجين وتفاعلها مع بخار الماء و الأوكسجين وحرارة الشمس وبعض الأحماض كحمض النيترك والكبريت، لتشكل أمطارا حمضية بحيث تؤثر على الغطاء النباتي وتؤثر على الحيوان وعلى المياه وعلى الإنسان[1].

3-الأسمدة الزراعية: إن الغرض من استعمال الأسمدة الزراعية هو الحصول إنتاج عالي ،والقضاء على ما يحول دون الحصول على نوعية جيدة مثل التخلص مما هو ضار من نبات أو حيوان أو حشرات. لكن هذه الأسمدة تؤثر على التربة فتغير من تركيبها، وتسممها مما يؤثر على التوازن الايكولوجي. وتتضاعف أخطار التلوث

[1]أحمد عبد الكريم سلامة، المرجع السابق، ص176.

بالمبيدات من خلال غياب التشخيص الدقيق، وتحديد المبيدات المناسبة دون إفراط، وذلك نظرا لزيادة تجارة المبيدات، وغياب نقص الوعي لدى المزارعين، واهتمامهم بتحقيق الربح بصرف النظر على سلامة البيئة[1].

د- أثر التلوث على الهواء

يعد الهواء من أكثر العناصر الموضوعية للبيئة لزوما سواء بالنسبة للإنسان الذي بطبيعته لا يستطيع الإستغناء عن الهواء أكثر من بضع دقائق، أو بالنسبة للكائنات الحية جميعا، والتي تتنفس الهواء، أو حتى بالنسبة للكرة الأرضية التي بدون هواء تكون ساخنة جدا نهارا وباردة جدا ليلا. فيستطيع الإنسان مثلا أن يستغني عن الماء لمدة طويلة، ويستطيع الجمل أن يستغني عن الماء لعدة شهور، ولكن لا يستطيع الإستغناء عن الهواء سوى للحظات[2]، وبذلك يعد عنصر الهواء من العناصر بالغة الأهمية في مجال حماية البيئة.

وتتعرض البيئة الهوائية للتلوث نتيجة مدخلات في تركيبة الهواء، وتؤثر على التركيب العادي، وذلك من خلال غازات ناتجة عن المصانع، والمبيدات وإحراق الوقود والتلوث الإشعاعي الناتج عن إستعمال الإشعاعات المؤينة. ويتلوث الهواء عن

[1] ماجد راغب الحلو،المرجع السابق،ص306.

[2] أحمد محمد حشيش،المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر،دار الكتب القانونية،مصر،2008،ص92-93

طريق اختلاف درجات الصوت خاصة الدرجات العالية لينتج عن ذلك التلوث الصوتي أو الضوضاء الذي يؤثر بشكل كبير على الإنسان وعلى البيئة.

هـ-التلوث المائي:

يهدد البيئة المائية خطر التلوث من عدة مدخلات منها التلوث النفطي الناتج عن ناقلات البترول، وحوادث البحار مما يهدد ما هو موجود فيها من ثروة سمكية وشريط ساحلي والأحياء الموجودة بها، وكذلك التلوث النووي الناتج عن تسرب المواد المشعة إلى مياه الأنهار والبحار نتيجة خطأ في الاستعمال وعدم التقيد بالاحتياطات، أو لكارثة طبيعية كما حدث في اليابان سنة 2011(فوكوشيما).

الفرع الثاني :الحماية الضبطية للبيئة

يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بعناصره المتمثلة في الأمن العام والصحة والسكينة العامة،والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بالبيئة من خلال تطور مفهوم البيئة وتوسع ظاهرة التلوث التي تتعدى الدولة. فالتهديد أصبح يتشابه في كل مكان مما يؤثر على أمن الأفراد، لذلك تعددت سبل الحماية الداخلية والخارجية، ومن الوسائل الداخلية في مجال الحماية الإدارية يكمن دور الضبط الإداري في الحفاظ على البيئة[1].

ويشمل إتساع السكينة العامة التلوث الصوتي الناتج عن الزيادة المرتفعة في درجات الصوت الغير متجانسة، والتي تؤثر بشكل كبير على صحة الإنسان كأحد

[1]سه نكه داود محمد،المرجع السابق،ص39.

الملوثات الجديدة التي يسعى الضبط الإداري الخاص إلى حمايتها،و الحفاظ على بيئة الإنسان من أخطار الأوبئة والأمراض والأفعال المضرة بالإنسان والبيئة .

إن توسع مفهوم الأمن العام أصبح يشمل أمن البشر، وأمن كوكب الأرض، وبالتالي فإن الأمن البيئي أصبح يشكل أحد صور اتساع مفهوم الأمن العام من خلال حماية صحة الإنسان والبيئة، لأن كلاهما مرتبط بالآخر[1].

وبالتالي يعرف الضبط الإداري البيئي على أنه مجموعة من التدابير والقرارات الوقائية ذات الحدود والضوابط، تصدرها السلطة الإدارية المخول لها قانونا حماية البيئة من أي إخلال بالتوازن الايكولوجي.ولبيان دور الضبط الإداري في مجال الحماية البيئة سيتم بيان المجالات التالية :

أولا:الضبط الإداري الخاص بحماية الهواء من التلوث

يشكل تلوث الهواء خطرا يهدد صحة الأفراد ويمس بالأمن العام، وهذا ناتج من عدة مسببات منها المصانع وعوادم السيارات وغيرها من نشاطات الأفراد، لذا يتعين على الإدارة إصدار قرارات ضبطية لأجل الحد من هذا التلوث.

ويتسبب التلوث بالغازات في إدخال مادة إلى الغلاف الجوي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وبكمية تؤثر على التركيبة المتوسطة للهواء مما يخلف أضرارا على الكائنات الحية والنظام البيئي. وتتعدد الملوثات الغازية من دخان وعوادم السيارات

[1]المرجع نفسه،ص40.

والغازات السامة مثل أوكسيد الكربون وكبريت الهيدروجين وثاني أوكسيد الكبريت والإشعاعات الذرية التي تلوث الهواء، كما قد يتلوث الهواء عن طريق البكتريا والجراثيم الناتج عن تحلل النبات والحيوان والنفايات التي تتكون من مخلفات الإنسان الصناعية[1].

وتؤثر المواد الزائدة في تركيبة الهواء النقي التي تقدر نسبته ب78**%** نيتروجين و21**%**أوكسجين و0.93**%** أورجون خامل و0.3 **%**ثاني أوكسيد الكربون،و0.4 **%**غازات أخرى مثل الهليوم والهيدروجين ،حيث أن كل اختلاف في تركيز واحد أو أكثر من هذه العناصر يؤدي إلى تلوث هوائي ويؤثر على البيئة والإنسان بشكل مباشر. ففي لندن سنة 1952 أدى تلوث الهواء إلى وفاة أربعة آلاف شخص[2]. ولأجل حماية الهواء تتدخل سلطة الضبط الإداري من خلال النصوص القانونية وذلك ما جاء في نص المادة التاسعة من مرسوم التنفيذي رقم 06-02 [3]الذي يضبط القيم القصوى ومستويات الإنذار وأهداف نوعية الهواء في حالة تلوث جوي بحيث أتاحت لوالي الولاية المعني إتخاذ كل التدابير، وجاء لفظ كل على سبيل الإطلاق، وبهذا منحت للوالي سلطة تقديرية في إتخاذ الإجراء المناسب لحماية الهواء من التلوث، وبالتالي يستطيع الوالي أن يصدر قرارات ضبطية في هذا المجال مثل الإيقاف المؤقت النشاط.

---

[1]سه نكه داود محمد،المرجع السابق،ص76.

[2]مأخوذ عن إسماعيل نجم الدين زنكه ، المرجع السابق،ص64.

[3]مرسوم تنفيذي رقم 06-02 المؤرخ في 07 يناير سنة 2006 يضبط القيم القصوى ومستويات الإنذار وأهداف نوعية الهواء في حالة تلوث جوي ،ج ر ج ج ، العدد 01 لسنة 2006.

ثانيا :الضبط الإداري الخاص بحماية الماء من التلوث

يقصد بتلوث المياه إضافة عناصر جديدة إلى تركيبته الكيميائية (غاز الأوكسجين وغاز الهيدروجين) تؤثر في أداء الماء لوظيفته الطبيعية، ويؤدي هذا التغير في صفة الماء وتركيبته من عنصر أساسي للحياة إلى خطر يهدد الإنسان والطبيعة.

ويعد الماء ملكا مشتركا للأفراد لا يصوغ لبعضهم الانتفاع به دون الآخرين. وما يهدد هذا المصدر المهم للحياة الإضافات الكيميائية. ويعد التلوث النفطي الأكثر إنتشارا وخطورة لإختلاط النفط بالمياه وتأثيره المباشر على النبات والأسماك، مما يؤثر على التركيب النوعي لمياه الأنهار والبحار، فتذوب فيها مواد هيدروكربونية وبنترين وهيكساكلوريد(BHC) والدايلدرين والكلورايد الثلاثي المركب(PCB) مما يؤثر على الشواطئ ويخل بالتوازن الايكولوجي[1] بحيث تتدخل لجنة تل البحر لأجل وقاية ومكافحة كل أشكال التلوث البحري [2].

ويعد التلوث النووي من أخطر أنواع التلوث التي تؤثر على الماء نظرا لآثاره المدمرة على النبات والإنسان والحيوان، وتمتد آثاره لعدة عقود من الزمن، فهو تلوث على المستوى البعيد، ويحدث عن طريق متعمد باستخدام أسلحة أو تجارب أو عن طريق الخطأ، كانفجار مفاعلات نووية ومصادر الطاقة النووية. فتلوث الماء

[1] أحمد عبد الكريم سلامة، المرجع السابق، ص326.

[2] المادة الثالثة من قرار مؤرخ في 06 فبراير سنة 2002 يتضمن تكوين لجنة تل البحر الولائية وكيفية عملها ،ج ر ج ج، العدد 17 لسنة 2002.

بالإشعاعات النووية وإدخال عناصر مشعة غريبة عن مكوناته الفيزيائية والكيميائية يترتب عليه عدم صلاحية استعمال الماء في الطبيعة، وينجم عنه أضرارا تمس بصحة الإنسان وبقية الكائنات الحية الأخرى، و بسبب الغبار المشع الذي تحمله الرياح إلى المسطحات المائية، وقيام الدول الصناعية الكبرى بتجارب في أعماق البحار والمحيطات، بالإضافة إلى تسرب الأشعة النووية عبر المياه التي تستعمل في عملية تبريد محطات الطاقة الذرية، يضاف إليها غرق البوارج البحرية والغواصات النووية الحاملة للأسلحة النووية. فتلوث الماء بالإشعاع يؤثر على النبات، لأنه يمتصه في عملية البناء الضوئي والحيوان في عملية الشرب والتغذية والإنسان في جميع احتياجاته مما يفرز أمراضا سرطانية وجلدية ووراثية ينتقل أثرها عن طريق النسل[1]. وهو ناتج عن الإخلال بالقيود الواردة في الترخيص، لذلك بينت المادة 107 المرسوم الرئاسي المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة[2] هذه القيود المتعلقة بالأمن والسلامة وحماية البيئة، بحيث إذ تم الإخلال بها يتم إخطار المصالح المختصة من أجل تعليق النشاط وهذا يدخل ضمن وسائل الضبط الإداري.

ويشكل تلوث المياه عن طريق المياه الزائدة عن حاجة النباتات في مجال الزراعة إلى إنتقال هذه المياه إلى الأودية والأنهار، وزيادة المواد الكيمائية بها التي سبق

---

[1] علي سعيداني،حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري،دار الخلدونية،الجزائر،2008،ص54

[2] المرسوم الرئاسي رقم 05-117 المؤرخ في 11 ابريل سنة 2005 يتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة، ج ر ج ج، العدد27 لسنة 2005.

استعمالها لأجل حماية الإنتاج الزراعي، مما يؤثر على البيئة والإنسان. فزيادة مركبات النيتروجين والفوسفات والبوتاسيوم في مياه الري يضر بالأحياء المائية والإنسان[1].

وينتج تلوث المياه عن طريق ما تفرزه المصانع من مخلفات صناعية بالقرب من أماكن السكن والأنهار ومصادر المياه ومخلفات على شكل مواد ثقيلة مثل الرصاص والزنك والكالسيوم والفوسفات، التي تتحول إلى مواد كيميائية،وتتسبب مياه الصرف الصحي والناتجة عن المنازل والفنادق والمستشفيات وكل المرافق العامة، والتي تحتوي على بكتيريا منها بكتيريا السالمونيلا، و تتسبب في مرض التيفوئيد وبكتريا الكوليرا وبكتيريا اللبتوسبير التي تسبب إلتهاب الكلى والكبد. كل هذا ناتج عن تصريف مياه الصرف الصحي للأنهار والبحار مما يجعلها غير قابلة للإستعمال الإنساني وتخل بالتوازن الايكولوجي من خلال قضائها على الحشرات النهرية والأسماك والغطاء النباتي البحري مما يخل بالتوازن الطبيعي، ويغير من المنظر الأصلي للمجرى المائي، وقد أجازت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 10-88 المحدد لشروط وكيفيات منح ترخيص رمي الإفرازات غير السلامة في أملاك العمومية للماء[2]، للوالي المختص إقليميا بإلغاء ترخيص في حال عدم التزام صاحب الترخيص بالشروط من أهمها عدم تسبب الإفرازات بخطر التسمم .

[1]إسماعيل نجم الدين زنكه،المرجع السابق،ص68

[2]مرسوم تنفيذي رقم 10-88 المؤرخ في 10 مارس سنة 2010 ،يحدد شروط وكيفيات منح ترخيص رمي الإفرازات غير السامة في الأملاك العمومية للماء،ج ر ج ج، العدد 17 لسنة 2010.

ثالثا:الضبط الإداري الخاص بحماية الغابات والمحميات الطبيعية

تمثل حماية الغابات والمحميات الطبيعية صورة من صور حماية البيئة الطبيعية الأصلية وما يوجد بها من كائنات. هذه الحماية تفترض التعدد والفعالية ومنها الحماية الإدارية. لذلك سيتم التطرق أولا إلى الضبط الإداري الخاص بحماية الغابات، وثانيا إلى الضبط الإداري الخاص بحماية المحميات الطبيعية.

أ-الضبط الإداري الخاص بحماية الغابات:

تشهد الغابات حركة واسعة للحفاظ عليها نظرا للأخطار التي تهدد التوازنات الطبيعية وما ينجر على قطع الغابات من انجراف وانزلاق الأرض. فحماية الغابات أصبحت ضرورة في أغلب الدول، ويتجلى ذلك عبر اتفاقيات ومؤتمرات دولية حيث انعقد أول مؤتمر غابي سنة1926 بروما برعاية المعهد الدولي للفلاحة[1]، ومؤتمر الأرض المعروف بمؤتمر ريو ديجانيرو المنعقد بالبرازيل في 14جوان1992[2] والذي تم من خلاله الاتفاق على الاستغلال العقلاني للغابات. وعمدت الجزائر إلى حماية ثروتها الغابية والتي تقدر بـــ3,9 مليون هكتار تحتوي أنواعا عديدة من الأشجار مثل الصنوبر الحلبي والأرز والعرعار، السنديان والكاليتوس والفلين[3]. وتهدد الغابات التلف

[1]مأخوذة عن نصر الدين هنوني،الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر،مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001،ص10.

[2]مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية ,(UNCED) ريو دي جانيرو, 3-14 حزيران 1992.

[3]نصر الدين هنوني،المرجع السابق،ص10.

و القطع لأسباب متعددة منها ما تسبب فيها الإنسان عن طريق القطع والحرق لأسباب اقتصادية أو لتوسع عمراني. ويعد الضبط الغابي وسيلة لحماية الغابات فهو يمثل الجهات الإدارية التي خول لها صلاحية القيام بهذه المهمة من الوزير المكلف بالبيئة والتهيئة العمرانية وصولا إلى رئيس البلدية. فقد أشارت المادة 109 من قانون البلدية لسنة 2011 [1]إلى دور المجلس الشعبي البلدي في حماية البيئة والأراضي الفلاحية بصفة عامة، والتي تندرج فيها حماية الأشجار من أي مشروع تنموي يؤثر عليها سلبا، وأضافت المادة 110 من نفس القانون إلى سهر المجلس الشعبي البلدي على حماية المساحات الخضراء خاصة عند إقامة المشاريع التنموية، وهذا حفاظا على البيئة بصفة عامة والأشجار بصفة خاصة. كما منعت المادة66 من قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة لسنة 2003 [2]من تعليق أي إشهار على الأشجار أو قطع جزء منها أو ترك علامات عليها.

ب-الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية:

إن الغرض من هذا الضبط هو الحد من نشاط الأفراد في منطقة معينة بمقتضى نص تشريعي يهدف إلى حماية والحفاظ على التنوع البيولوجي والطبيعي لهذه المنطقة،ويعد الضبط الإداري وسيلة لحماية الكائنات الحية المهددة بالانقراض سواء كانت حيوانات أو نباتات. ونظام المحميات يساهم في تكاثرها والحفاظ على وجودها،

[1]القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 سابق الإشارة إليه.

[2] القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 ، سابق الإشارة إليه.

وبدى جليا الاهتمام بنظام المحميات الطبيعية من خلال طرحه ضمن برنامج الإنسان والمحيط الحيوي الذي نظم بدعوى من منظمة اليونيسكو في سبتمبر 1968[1] حيث حاول الباحثون والعلماء في هذا المؤتمر وضع قاعدة علمية متطورة للاستغلال الأمثل للموارد الحيوية وتنميتها. ومن أهم توصيات المؤتمر ضرورة حماية النظم البيئية والسلالات النباتية والحيوانية، وكان أول من أظهر تسمية المحمية الحيوية ليليه مؤتمر ستوك هون عام 1972 الذي أقر بإنشاء شبكة عالمية من المحميات الطبيعية، نظرا للمخاطر التي تترصد التنوع الطبيعي ولأهمية حماية الحياة الفطرية، بدى جليا اللجوء إلى إنشاء محميات طبيعية وإيجاد حماية قانونية لها. وبالنسبة للجزائر يعد صدور القانون رقم 11-02 المؤرخ في 17 فبراير سنة2011 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة [2] رصيدا ايجابيا في مجال حماية البيئة الأصلية للطبيعة. هذا القانون ألغى ما سبقه من القوانين المتعلقة بالمحميات الطبيعية، فقد صنف قانون المحميات الطبيعية إلى سبعة أصناف، منها الحظيرة الوطنية والتي إعتبرها مجالا طبيعيا وطنيا ينشأ من أجل الحماية التامة للنظام البيئي مع جعلها مفتوحة للجمهور، والحظيرة الطبيعية التي اعتبرها مجالا يتم من خلاله الحماية والمحافظة على التسيير المستدام للأوساط الطبيعية والحيوانية والنباتية والأنظمة البيئية. أما بالنسبة للمحميات الطبيعية الكاملة فهي تحتوي على عينات حية نادرة، بالإضافة إلى المواقع الطبيعية

[1] أشار إلى ذلك عيد محمد مناحي المنوخ العازمي،المرجع السابق،ص415.

[2] قانون رقم، 11-02 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2011 ،يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة ،ج ر ج ج العدد 13 لسنة 2011.

والأروقة البيولوجية. أما بالنسبة لتقسيم المحميات الطبيعية، فقد قسمها القانون حسب المادة 15 حسب الأهمية ومنع النشاط الذي يغير من طابعها الأصلي[1]. أما المحميات الطبيعية تختص بها اللجنة الوطنية للمجالات المحمية. وتعمل على حظر النشاط الفردي وكل ما يتعلق بإدخال أو إخراج عنصر حيوي في المحمية وقد حظرت المادة 8 من القانون المتعلق بالمحميات الطبيعية أنشطة الأفراد المتعلقة بالبناء والفلاحة وكل ما من شأنه التغيير في التوازن الايكولوجي للمحمية،وهذا ما يدخل في تقييد وضبط النشاط، ويتفق في هذا الجانب مع سلطة الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية. وتمثل سلطة الضبط الإداري أهم القيود التي تفرضها الإدارة على نشاط الأفراد لأجل المحافظة على المساحات الخضراء وحماية المواقع المحمية عن طريق إصدار قرارات في شكل لوائح عامة، أو قرارات فردية، واستعمال القوة العمومية مما يستلزم تقييد نشاط الأفراد وتصرفاتهم في مجال استعمالهم لهذه المناطق سواء في ملكيتهم الخاصة أو في الأملاك الوطنية أو في الأملاك الوقفية.

ويتمثل دور الضبط الإداري في مجال المحميات الطبيعية من خلال حظر أي عمل من شأنه أن يمس بالبيئة أو بمستواها الجمالي، ويضر بالكائنات الحية. ومن بين

---

[1] فبالنسبة **للمنطقة الأولى** هي المنطقة المركزية وهي تحتوي على مصادر أصلية وفريدة لا يسمح فيها بأي نشاط باستثناء الأنشطة المتعلقة بالبحث العلمي ،**والمنطقة الثانية** هي المنطقة الفاصلة وتأتي بعد المنطقة المركزية وتجاورها وتستعمل في التربية البيئية والسياحة الايكولوجية وهي منطقة مفتوحة للجمهور مع الإشراف. أما بالنسبة **للمنطقة الثالثة** فهي منطقة عبور بين المنطقة المركزية والمنطقة الفاصلة ويرخص فيها بالأنشطة الترفيهية وهي تستغل كمناطق للتنمية البيئية.المادة 15 من قانون رقم 11-02 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2011 ،يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة ،ج ر ج ج، العدد 13 لسنة 2011.

الأعمال التي يمنع القيام بها منع الصيد، ومنع قتل أو إيذاء الكائنات الحية الموجودة في هذا الفضاء، إضافة إلى منع إدخال أجناس غريبة إلى المنطقة المحمية وحظر ممارسة أي نشاط زراعي أو صناعي أو تجاري إلا بترخيص[1].

رابعا: دور الضبط الإداري الخاص في حماية البيئة من المواد الإشعاعية:

يعد الإشعاع النووي مظهرا فيزيائيا يحدث في الذرات الغير مستقرة للعناصر، وفيه تفقد النواة الذرية بعض جسيماتها وتتحول ذرة العنصر إلى عنصر آخر. ويطلق على الإشعاع النووي الطاقة والجسيمات التي تتحرر من نواة الذرة نتيجة لحالة عدم إستقرار الحالة التي تكون عليها النواة لزيادة في معدل الإشعاع الذي يؤثر على عناصر الطبيعة من ماء وهواء وتربة، ويضر بحياة الإنسان. وتتعدد آثار التجارب النووية على الوسط الطبيعي نتيجة الأخطاء المرتكبة من العاملين بها، مثل حاثة ثري مايل اسلندا، في 20 مارس 1979[2] بسبب إنقطاع التيار الكهربائي عن مصفاة الماء عن عطب يؤدي لحاجزين من الحواجز الثلاث الموضوع بها الوقود النووي والذي نجم عنه عدم القدرة على تعويض النقص مما أدى إلى توقف المفاعل عن العمل وبقي على عمال المعمل عملية التخلص من الحرارة الزائدة في قلب المفاعل عن طريق المياه، وبدأ بذلك التسرب وأصبح الماء ملوثا بالإشعاع ،ونتج عن ذلك الخطأ إصابة أكثر

[1] ماجد راغب الحلو،المرجع السابق،ص119.

[2] أشار إلى ذلك: علي سعيداني، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري،المرجع السابق ،ص40.

من مليوني شخص ومحيط إشعاعي قدره 80 كيلو متر حول موقع هذا التلوث ليستمر لمدة عقود.

ومن بين الحوادث كذلك نجد حادثة تشارنوبيل[1] التي نتج عنها انفجار محطة تشارنوبيل للطاقة النووية بأوكرانيا،حيث أدى هذا الإنفجار إلى انتشار سحابة هائلة من الغاز والغبار المشع بالإضافة إلى وفاة 32 شخص في الحال وترحيل 135 ألف شخص. وتم تحديد منطقة الحادث 30 كيلو متر مربع محظورة الاقتراب، وتسببت السحابة الإشعاعية في تلويث المحاصيل الزراعية بأوربا والامتناع عن ما تنتجه الأرض والمنتوجات الحيوانية، بالإضافة إلى إصابة العديد من الأشخاص بأورام سرطانية مختلفة وتلوث التربة بالإشعاع بما يقدر بحوالي مليوني هكتار.

ومن بين التجارب النووية تجربة فرنسا النووية في صحراء الجزائر،فقد قامت فرنسا أثناء فترة احتلالها للجزائر بتجارب نووية إبتدء من سنة 1960 وقد أجريت التجارب في منطقة رقان بولاية أدرار، والثانية في منطقة عين إيكر بولاية تمنراست[2].

وحسب وثائق عسكرية[3] فان القوات الفرنسية كانت تريد معرفة آثار التجارب على الإنسان والحيوان وعلى الأرض في تجربة رقان، فبتاريخ 13 فيفري 1960 قامت الفرقة الثانية للجيش الفرنسي بالتجربة النووية، وبلغت قوة الانفجار ثلاث

---

[1] المرجع نفسه، ص 42.

[2] المرجع نفسه ،ص 46.

[3] المرجع نفسه،ص47.

أضعاف قنبلة هيروشيما، مما أدى إلى تدمير كميرات برمجة الالتقاط ونتج عن ذلك سحابة نووية خطيرة غطت المنطقة وإمتدت إلى الدول المجاورة، و أثر التفجير كذلك على الأرض والمياه الجوفية، وأعتبر التفجير كارثة الكون لأن أثر الإنفجار يزول لمدة 4'5 مليار سنة، وإستعمل في ذلك سكان المنطقة كفئران تجارب، وفي منطقة تمنراست تم اختيار منطقة عين ايكر للتجارب منها ماهو لأغراض عسكرية ومنها ماهو لأغراض علمية، وتم تفجيرها في باطن الأرض عن طريق الأنفاق، وشعر بها السكان على بعد 200 كلم.

ويعد دور الضبط الإداري في هذا المجال وقائيا، فالتلوث الإشعاعي يمس عناصر الطبيعة بما يتركه من ارتفاع في معدل الإشعاع، وتختفي الحياة في هذه العناصر ويجعلها محل خطر على الكائنات الأخرى. فالمحيط بعد أن كان مكسوا بالنباتات والحيوانات والإنسان، فإذا به يتحول إلى وسط ملوث إشعاعيا يؤثر على المحيط الآخر ،ونشير هنا خاصة إلى انتقال آثار التلوث على الإنسان عن طريق النسل، وكذلك تلوث الطبيعة عن طريق الأمطار الحمضية. فالضبط الإداري يعد أحد الوسائل الوقائية التي تمنح للسلطة الإدارية لأجل الحد من إخطار الإشعاع. وقد أشار المرسوم الرئاسي رقم 05-117 المؤرخ في 11 افريل سنة2005[1] المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة في المادة29 إلى تدابير الحماية من التلوث بالمواد المشعة كعزل المصادر

[1]المرسوم الرئاسي رقم 05-117 المؤرخ في 11 افريل سنة2005 المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة ،ج ر ج ج، العدد 27 لسنة 2005.

المشعة والتهيئة الفعالة لمكان العمل عن طريق عزل المصدر المشع،واستعمال مساحات ملساء غير قابلة للتسرب، وإقامة تهوية ملائمة تضمن تجديديا كافيا للهواء، وتبقي المكان في حالة ضغط منخفض تفاديا لانتشار التلوث. و تضمنت المادة57 من نفس المرسوم إجراء رقابة على الإشعاعات لأجل عدم التلوث هذه الرقابة تخص مصادر الإشعاع والوسائل الصناعية ومراقبة أجهزة كشف الإشعاعات.

خامسا: العلاقة بين الضبط الإداري والأمان النووي والرقابة الإشعاعية

إرتبطت الطاقة الذرية بالنشاط الإداري بصورتيه الضبطي والمرفقي ،ذلك أنه في الفترات الأولى من إكتشاف الطاقة الذرية والإنبهار بآثارها وغموض تأثيراتها على صحة الإنسان[1]، أبت الدولة إلا أن تحتكر لنفسها صور هذا النشاط المختلفة وفتحت هذا المجال، لكن بصورة ضيقة فأنشات لذلك المرافق العامة العديدة. ويلاحظ على هذه القوانن المنظمة للأنشطة الضبطية في المجال النووي أنها ترتبط بنشاط الضبطي من خلال مايلي:

1-لقد خولت جهات معينة أن تقوم على ممارسة الأنشطة الضبطية في المجال الأمن النووي ،كما أن هذا النشاط الضبطي يتحدد بطبيعة الحال بموضوعه، وهو الأنشطة

[1] تتصل قوانين حماية البيئة اتصالا وثيقا ومباشرا بموضوع المحافظة على النظام العام كهدف يسعى الضبط الإداري إلى تحقيقه بما يتضمن حماية العناصر ثلاثة هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بحيث إمتد مفهوم الأمن العام إلى الأمن االنووي و الحماية من الإشعاع بحيث تعد تشريعات البيئة من تشريعات الضبط الرامية إلى حماية الإنسان في أمنه أو صحته .

السلمية في مجال الطاقة الذرية،كذلك يتعلق هذا الضبط بنوع من الأفراد وهو كل من يزاول مهنة تتعلق مباشرة بالمجال النووي، بحيث جاء في المادة الرابعة الفقرة الثالثة من المرسوم الرئاسي 05 –117 يتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة "..يجب أن تجري أفضل حماية وأمان، بحيث يكون مقدار الجرعات الفردية وعدد الأفراد المعرضين واحتمالات التعرض في أدنى المستويات المعقولة والممكن الوصول إليها مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الاقتصادية والاجتماعية .."ولذا يندرج الضبط الإداري المتعلق بالأنشطة النووية تحت الضبط الإداري الخاص، حيث نجد تشريعات خاصة بالمجالات النووية وجهات خاصة تقوم بممارسة أنشطة الضبط في هذا المجال، وقد اصطلح على تسمية هذه الجهة في المجال النووي الجهة الرقابية.

2–يعمل الضبط الإداري الخاص في المجال النووي على حماية النظام العام في أحد الأهداف الهامة في هذا المجال وهو حماية الأمن العام. ونجد تشريعات الضبط تهدف بصفة أساسية إلى حماية العاملين في المجال النووي والجمهور والبيئة من أي إخطار محتملة لأي نشاط نووي[1].

3–يعمل الحظر إلى الحد من نشاط معين واعتبار أن هذا النشاط جائزا ولكن ليس بصفة كلية. ونشير هنا إلى قضية التصوير الفوتوغرافي في الطريق العام، فقد قرر

[1] أيمن محمد سليمان مرعي ،النظام القانوني للتراخيص النووية والإشعاعية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ،مصر ،2002 ،ص 35.

مجلس الدولة الفرنسي[1] بشأنها على الضرر إذا كان في ممارستها ما يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، فيجوز للإدارة اتخاذ إجراءات المنع دون أن يصل الأمر إلى إلغاء ممارسة النشاط، ونعني بذلك أن الحظر وقتي ولأجل المحافظة على النظام العام ،وبالنسبة لمجال الطاقة النووية فإن النظام العام يمس في عنصر الأمن وبذلك يتم تقييد النشاط بشروط تصل في بعض الحالات إلى حظر النشاط.

4- يعد الإخطار أحد الوسائل الضبط الإداري وأقلها مساسا بحرية ونشاط الأفراد، ويلزم فيها إعلام السلطة الإدارية المختصة بممارسة النشاط الذي خوله لها القانون مثل الوكالة. وقد أشارت المادة 107 من المرسوم المتعلق بالحماية من الإشعاعات المؤينة حالات الإخطار وسحب الرخص،فيمكن لمحافظة الطاقة الذرية في حال إذا كان استعمال مصدر الإشعاعات المؤينة مخالفا لأحكام هذا المرسوم يتم سحب الرخصة ،وإخطار المصالح المختصة من أجل إصدار قرار تعليق النشاط دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية، وذلك للحفاظ على البيئة والإنسان بإعتباره أحد عناصرها، وهو يتأثر بتأثر طبيعته الأولى وكذلك كرامته لذا سنبين ذلك في المطلب الثاني .

المطلب الثاني:حماية الكرامة الإنسانية والطبيعة البشرية

تطرقت العديد من النصوص القانونية الدولية والداخلية إلى حماية الكرامة الإنسانية والطبيعة البشرية، وهذا ما تضمنته ديباجة ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء فيها "نحن شعوب الأمم المتحدة وقد ألينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب

[1] C.E.13 Mars 1968, Epoux Leroy, Rec, p179.

التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف، و أن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها بحقوق متساوية"[1]، وسيتم التطرق في الفرع الأول من هذا المطلب إلى حماية الطبيعة البشرية،وفي الفرع الثاني إلى دور الضبط الإداري في حماية الكرامة الإنسانية.

الفرع الأول: حماية الطبيعة البشرية

صاحب التطور العلمي الذي يشهده العالم سواء في مجال الزراعة والصناعة والعلوم بلوغ درجة من التقدم في تغيير المحيط والبناء الأصلي للكائنات الحية خاصة في مجال الطب. فالملاحظ أن زراعة الأعضاء لم تكن معروفة، وكذلك نقل الأعضاء أو التعديل في الجنات كل هذه التجارب والعمليات الطبية لم يعرفها الأفراد، وهي تؤثر بشكل كبير على الطبيعة البشرية الأصلية مما يفرض أكثر تدخلا لحمايتها، ومن بين هذه الحالات تدخل الإدارة لضبط العملية وحماية الطبيعة البشرية للإنسان.

[1]وأكدت إلى جانب ذلك العديد من النصوص المتعلقة باحترام حقوق الإنسان على ضرورة حماية الكرامة الإنسانية بمختلف أبعادها وحدودها مثل منع التعذيب والمعاملة الغير إنسانية. وبالنسبة للطبيعة البشرية، فقد أكدت على حمايتها النصوص الدولية والداخلية وهذا عن طريق آليات للحماية، ومن بين آليات الحماية الداخلية نجد الحماية الإدارية للطبيعة والكرامة الإنسانية. ديباجة ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945، وبالنسبة للحماية الداخلية فقد نصت على ذلك المادة 40 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016.

ومن المعروف أن أجسام البشر تتشابه في أغلبها بغض النظر عن اللون والطول والشكل، فهي تتأثر خصوصا فيما تتلقاه من مواد تتحلل في الجسم، ونخص هنا الدواء الذي يؤثر بشكل كبير على الإنسان. فالغرض الأساسي هو التداوي، ولكن في حالات أخرى، فهو يغير من صفات الوجه الخلقية للإنسان مما يفرض ضبطها[1].

إن التقدم الطبي والبحث في مجال الوظائف التي تقوم بها أعضاء جسم الإنسان، ومحاولة فهمها والبحث عن حلول للأمراض، ألقى بآثار سلبية على البحث في هذا المجال، وجعل الطبيعة البشرية للإنسان مهددة مما يفضي إلى تدخل غير مشروع. و من التأثيرات الغير طبية التأثير البيولوجي الناتج عن الأسلحة أو من التلوث الإشعاعي بسبب عدة أمراض، مرض السرطان وأمراض غير معروفة حيث تمتد لعدة سنوات وأجيال وهذا ما أثبتته التجارب الفرنسية في الجزائر، فقد إستعمل الفرنسيون كائنات حية في التجارب مثل الحيوانات واستعملوا كذلك البشر بمختلف أعمارهم وكذلك المساجين، وبلغ عددهم ما يزيد عن 42 ألف جزائري إستعملوا لتجارب[2]، وهذا لمعرفة مدى تأثر الجسم البشري بالإشعاع حيث يعد هذا جريمة في حق العنصر البشري وتشويها خلقيا للطبيعة البشرية. فالملاحظ أن سكان المنطقة التي جرت بها

---

[1] ونجد هذه الحالات متعلقة بنقل الأعضاء وتعديل الجنات فقصور التشريع والجدل الشرعي يضفي عليها نوعا من الحرية مما يفرض إيجاد تجانس النص القانوني مع الاجتهاد الفقهي لأجل بيان حدود هذا الموضوع، وحماية أعضاء الإنسان وتشديد العقوبة على المتاجرة بالأعضاء، لأنها منتشرة بكثرة، وهذا ما يخلق عدم وجود أمن للأفراد خاصة في حالة تلقيهم للعلاج أو لعملية جراحية معينة فهو مرتبط أساسا بالخلق الطبي.

[2] أشار إلى ذلك: علي سعيداني، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري ،مرجع سابق،ص45.

التجارب ما زالو إلى حد الآن يعانون من آثار هذه التجارب النووية، فهناك حالات مواليد بثلاث كلى وتغيرات خلقية كثيرة مما تؤثر على الطبيعة البشرية للإنسان. وهناك من الفرنسيين الذين قاموا بالتجارب أو كانوا جنودا مجندين في العملية يعانون من آثار هذه التجارب، ومعظمها ناتجة عن تآكل الجسم و إختلال الشكل الطبيعي لجسم الإنسان ويمكن أن يكون الإشعاع ناتجا عن تلوث المواد الغذائية عن طريق إدخال أو تسريب إشعاعات نووية في المواد الغذائية التي تنتقل إلى الإنسان، وتسبب له أضرارا على صحته ووجوده. ويعد الغذاء ملوثا إذا زادت فيه الجرعة الإشعاعية عن الحد المسموح به،وينتج التلويث إما نتيجة الغبار النووي المشع الناتج عن التجارب النووية، وإما بسبب المياه الملوثة بالإشعاعات النووية التي يمتصها الغذاء النباتي عند تعرضه للسقي، أو بسبب المبالغة في تعريض الغذاء للتشعع الصناعي بغرض حفظه من التلف[1].

إن الجسم البشري في بعض الحالات لا يستقبل أعضاء جديدة مثل زراعة الأعضاء رغم إباحتها شرعا، فالأعضاء الغير متجددة غير مقبولة عند الجسم البشري أما تنقل الدم فهو مقبول، لكن هذا لا يعني بالضرورة تجريم الفعل فهو مشروع و أجازه القانون إن ما يعد غير مشروع يتمثل في تجارة أعضاء جسم الإنسان التي

[1]علي سعيداني،حماية المواد الغذائية من خطر التلوث الإشعاعي في التشريع الجزائري،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،العدد الأول،2008،ص220-221 .

تستعمل كقطع غيار من إنسان إلى آخر وهذا ما يؤثر على الإنسان وكيانه وطبيعته البشرية لما يمتاز به الجسم البشري من تجانس أعضائه.

و يتأثر جسم الإنسان بالمواد الصيدلانية(الدواء) فهو يؤثر بشكل كبير في الطبيعة البشرية للإنسان وهذا ما يفرض التدخل لأجل وضع حد لهذه المواد المؤثرة على الطبيعة البشرية، ويعد الجانب الوقائي وأخذ الحيطة أهم حل تلجأ إليه الإدارة لعلاج الوضع قبل النتيجة، ونخص بالذكر هنا الضبط الإداري الذي يخول للإدارة منح التراخيص خاصة في مجال عمل الصيدلي والتراخيص في مجال القيام بعمليات الزرع تحت طائلة المنع، وكذلك إصدار قرارات تخص تخزين النفايات النووية، وكل ما من شأنه الإخلال بالطبيعة البشرية لجسم الإنسان.

و يلجأ الفرد إلى الاستعانة بالدواء في حالة إصابته بمرض معين أو لأجل تفعيل جهاز من جسم الإنسان تعرض لشلل، لذا يستخدم الدواء باعتباره أحد المواد التي تؤثر على الخلايا الحجية وتنشطها ويساعد جسم الإنسان في التدواي والتغلب على الجراثيم والبكتريا بعد أن كان الإنسان يعتمد على الأعشاب الطبيعية للتداوي[1]. لكن حاليا يتم التدواي بالعقاقير الاصطناعية التي تحتوي على مواد كيميائية لأجل علاج مرض معين وذلك عن طريق تحللها في دم وامتصاص الخلايا لها. وللدواء تأثير سلبي على الإنسان نتيجة لما قد يحدث من أخطاء سواء ما تعلق بالدواء نفسه من خلال خطأ في

[1] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 406.

تركيبه أو لعامل معين يدخل في التصنيع، وكذلك لخطأ وقع فيه الطبيب بإدراجه لدواء غير مقرر وكذلك بالنسبة للصيدلي من حيث إعداد الدواء أو منحه.

إن الدواء له ارتباط وثيق بصحة الأفراد، وهذا يدخل في الصحة العامة التي هي من أهداف الضبط الإداري التي يجب الحفاظ عليها ،وذلك من خلال مصادرة الدواء الغير صالح، وكذلك الذي ثبت إضراره بالأفراد وسحب الترخيص من الصيدلي المسبب لهذا الضرر، كل هذه التدخلات تكون لأجل حماية النظام من منطلق حماية الصحة العامة. فالدواء لا يندرج ضمن السلع التي تنظم إجراءات حماية بشأنها وهذا لتعلقه بصحة المستهلك، فهو لا يتوقف عند حالة المريض، بل يتعداها إلى تحسين صحته وترقيتها. لذلك لابد من إدراج جزاءات خاصة بشأن عرض الدواء لأجل تحقيق أقصى درجات الحماية للمريض، فلا يجوز تصريف أي مستحضر إذا لم يرخص مسبقا بعرضه في السوق بموجب رخصة صادرة عن الوزير المكلف بالصحة العمومية، هذه الرخصة لا يمكن الحصول عليها إلا بإتباع إجراءات طويلة[1].

الفرع الثاني:دور الضبط الإداري في حماية الكرامة الإنسانية

يعد مجلس الدولة الفرنسي مبدعا في مجال الأحكام القضائية الإدارية على أساس تبنيه لقاعدة جديدة في كل مرة، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي حماية الكرامة الإنسانية أحد أهداف الضبط الإداري التي تدخل في النظام العام على أساس أن كرامة

[1] ديدن بوعزة،عرض الدواء للتداول في السوق في قانون الاستهلاك،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،العدد3،2008،ص220.

الإنسان كوجود مادي وطبيعي تمثل جانبا أخلاقيا وقيما في المجتمع، حيث أن كل إنزال بها يعد تعد على هذا المجتمع مما يمس بالنظام العام في جانبه المعنوي، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الكرامة الإنسانية كسبب مفضي إلى إلغاء الحرية وتقييد النشاط من خلال قضية الأقزام سنة 1995 التي تتلخص وقائعها في صدور قرار من رئيس بلدية (Morsang-Sur) المتضمن منع مشاهدة "رمي الأقزام" لأجل السلامة الجسدية والكرامة الإنسانية وربطها بحماية النظام العام بمدلوله الواسع، وقد أيد مجلس الدولة الفرنسي هذا القرار ورفض الطعن المقدم ضده، وأسس ذلك على أن العلاقة الموجودة بين الكرامة الإنسانية والنظام العام علاقة وطيدة. وإعتبر الكرامة الإنسانية أحد العناصر التي تدخل في النظام العام. ومن حجج مجلس الدولة كذلك أن المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المنعقدة في روما بتاريخ 4 نوفمبر1950 جاء فيها:"لا يجوز إخضاع أي إنسان للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة المهينة للكرامة"، وعليه أسس مجلس الدولة قراره على الاتفاقية الأوروبية كسند قانوني لتأييد قراره ولتوسيع نطاق مفهوم النظام العام القانوني واعتباره كمبرر لشرعية هذا القرار[1].

بذلك فإنه لا يسمح لسلطات الضبط المحلية أن تقوم على حماية كرامة الإنسان الآدمي إلا في إطار المفاهيم الضيقة التي تحملها هذه المصطلحات. كما يتعين أيضا ألا يفهم من هذا الحكم أنه يمنح رئيس البلدية سلطة تقديرية كبيرة في مجال المحافظة على الآداب العامة. ويرجع ذلك إلى أن استخدام فكرة الاعتداء على كرامة الإنسان الآدمي

[1]C.E.27 oct.1995,Commune de Morsang-sur-Orge. Marceau ,G.A.J.A, op.cit,p701.

من جانب رئيس البلدية يخضع لرقابة قاضي تجاوز السلطة، والذي يهدف بدون شك إلى المحافظة على الطابع أو المعنى المحدد للنظام العام الخلقي[1] من أي تذبذب أو اهتزاز. وينتهي هذا الجانب من الفقه إلا أن اصطلاح الظروف المحلية لا يصلح أن يكون سببا مشروعا للحظر في مدينة دون أخرى، وذلك فيما يتعلق بفكرة إحترام كرامة الإنسان الآدمي باعتبارها تشكل احد عناصر النظام العام[2].

ويعد هذا التأسيس وتوسيع نطاق النظام العام مقيدا لنشاط الأفراد بحيث يبقى موضوع الكرامة الإنسانية غير مقيد بإعتبارها فكرة فلسفية، ويصعب تحديدها مما يجعل القضاء الإداري يجد صعوبة في ربط الواقعة بالكرامة الإنسانية، لأجل ذلك يجب بيانها[3]. و من جانب آخر أكد المجلس الدستوري الفرنسي[4] في قراره الصادر بتاريخ 27 جويلية 1994 على أن حماية كرامة الإنسان ضد كل أشكال الاستغلال يعد من ضمن المبادئ ذات قيمة دستورية.

---

[1] G.A.J.A. op.cit , p705/ p706.

[2] عبد العليم عبد المجيد مشرف علام ،دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ،رسالة دكتوراه في الحقوق،جامعة القاهرة،1998،ص100ص101.

[3] من ذلك قضية"syndicat mixte de la vallée de l oise وتتلخص وقائعها في القيام بعملية بناء على موقع كان مسرح لمعارك عديدة خصوصا خلال الحرب العالمية الأولى ويضم بقايا بشرية للجنود ،بحيث طرح مشكل استخراج الرفات ونقلها وطبيعة المكان الذي كان يرمز إلى هذه الحادثة ،بحيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن استخراج الجثامين ونقلها كان على أساس اتفاق مسبق و ذلك لا يمس بكرامة الإنسان.

C.E. 26 novembre 2008 syndicat mixte de la vallée de l oise. G.A.J.A, op.cit,p709.

[4] G.A.J.A. op.cit , p704.

إن مبدأ الكرامة الإنسانية أساس حقوق الإنسان في الصكوك الدولية التي صدرت منذ سنة 1948 وينطوي مصطلح الكرامة الإنسانية على شرط إحترام الإنسان ،فقد جاء في ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية في المادة الأولى منه "كرامة الإنسان مصونة، يجب إحترامها وحمايتها".

ومن الصعب تحديد مفهوم الكرامة الإنسانية وذلك لغموض المصطلح، بحيث تعد الكرامة الإنسانية وعاء فارغ نملؤه كيفما نشاء[1]. ويفضي مبدأ الكرامة الإنسانية على الفرد الشعور بحقيقته ومكانته بين الأفراد وجب الإعتراف به والامتناع عن أي عمل من شانه نفي الإنسان والإخلال باحترامه، وهذا يتطلب عدم التصرف في جسم الفرد وسلامته، إذ أن إحترام الكرامة الإنسانية مبدأ مطلق لا يجب التنازل عنه، وهو حق من حقوق الإنسان يمتاز بطابع النسبية حسب اختلاف مفهومه في القوانين والدساتير والمواثيق الدولية.

وجاء الدستور الجزائري لسنة1996 بعد عدة دساتير عرفتها الدولة والتي تضمنت الإشارة إلى العديد من الحقوق والحريات،فقد جاء في المادة 40 من دستور 1996 المعدل[2] "تضمن الدولة عدم إنتهاك حرمة الإنسان، ويحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة، المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة يقمعها القانون".

---

[1]فواز صالح، مبدأ احترام الكرامة الإنسانية في مجال الأخلاقيات الحيوية،دراسة قانونية مقارنة،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية،مجلد27،العدد الأول،سوريا ،2011،ص251.

[2]دستور الجزائري لسنة1996 المعدل في مارس سنة 2016.

وقد تضمن الدستور الجزائري موضوع الكرامة الإنسانية من خلال هذه المادة لكن بزاوية حظر التعدي والفعل المادي دون بيان عناصر ومضمون الكرامة. فحسب نص المادة يفهم أن الكرامة الإنسانية[1] تتمثل في ما يتمتع به الإنسان من سلامة جسدية أو معنوية أو أي عمل من شأنه زعزعة كرامة الإنسان، لكن يبقى مفهوم الكرامة الإنسانية مفهوما واسعا وتختلف دلالته حسب كل قانون أو اتفاقية، وهو راجع إلى الأفكار التي يتبناها مصدر هذا الإطار القانوني.

ويمتاز النظام العام في القانون الإداري بخاصية التطور و الإتساع ، بحيث يتأثر كذلك بما يقره إجتهاد القضاء الإداري بإدخال عناصر جديدة للنظام العام، مما يؤثر على مجال تدخل الضبط الإداري ويوسع من سلطته. فقد اعتبر مجلس الدولة الكرامة الإنسانية من خلال قضية الأقزام أنها أحد العناصر الجديدة التي تدخل في النظام العام وأوجدتها سلطة الضبط الإداري وأصبغ عليها مجلس الدولة الفرنسي الشرعية. فهل هي بذلك تتلاقى في مفهومها وغايتها مع الأهداف التقليدية للضبط الإداري وهذا لأجل تقبلها؟

إن للكرامة الإنسانية مفهوما ماديا وأخلاقيا. فالمفهوم المادي يشمل حظر الاعتداء على الفرد وهو بالتالي مرتبط بالأمن العام الذي يهدف إلى حماية الأفراد والمجتمع من الجرائم، من خلال عدم مساس بأمنهم بواسطة القرارات الوقائية للضبط الإداري. أما بالنسبة للجانب الثاني فهو مرتبط بالأخلاق الذي له علاقة بالجانب الأدبي والخلقي

[1] فواز صالح، المرجع السابق،ص253.

للنظام العام، فالكرامة الإنسانية تمتاز بنسبية، مما يجعلها تدخل كأحد عناصر النظام العام من وجهة دستورية أو من خلال ما تقرره النصوص القانونية. وأقر مجلس الدولة الفرنسي أن تحديد النظام العام الأخلاقي هو من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي وحده وليس متروك تحديده للجهات الإدارية. وليس كل ما يمس الكرامة الإنسانية يعد مساسا بالنظام العام[1].

المبحث الثاني:هدف حماية العمران والمحافظة على الآثار و جمالية المدينة

تعد المدينة وسطا يتجمع فيه الأفراد بشكل متقارب من خلال نسيج عمراني مشكل من بنايات وحدائق ومرافق ،لأجل توفير جميع الاحتياجات، لذا تبرز أهمية تنظيم هذا النسيج العمراني بما يضمن جمالية المدينة،فالجانب الجمالي للمدينة يعكس مظهرها ويبين مدى تطورها، وتحضر الأفراد الموجودين فيها، ويبرز كذلك قدرة سلطة الإدارة في المجال التنظيمي.

فجمالية المدينة تقتضي سلامة المباني الموجودة فيها من العيوب لإشاعة الراحة النفسية، فإذا وجد بها خلل سواء في هيكلها أو في مجموع وجودها، فإنه يضعف من رونق المدينة ويضفي الشعور بالملل. ومن مميزات ومقومات جمالية التناسق في المدينة، الجانب التزييني والمنظور الهندسي الجذاب. فهذا التناسق هدف رئيسي في حماية جمالية المدينة باعتبارها أحد عناصر النظام العام الذي يسعى الضبط الإداري

[1] Charles DEBBASCH , Fredéric COLIN, Droit administratif,7 ème Edition , Economica, 2004, Paris.p 188.

إلى حمايته[1]. وقد جاء في المادة27 فقرة الثانية من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو سنة[2]1991"يجب أن تبدي البنايات بساطة في الحجم ووحدة في المظهر والمواد المتماشية مع الاقتصاد الصحيح في البناء وتماسك عام للمدينة وانسجام المظهر"، وتزداد أهمية التشجير في جوانب الطرقات وفي المنتزهات بحيث أصبحت تمثل مواقع متميزة في تخطيط المدن، وذلك للقيمة الجمالية والفنية، وما يعرف بالعمارة المنظرية واستعمالها في شكل بنائي أو معماري لإنشاء أو تحديد المساحات الخارجية أو لعمل ستائر نباتية لحجب بعض المناظر الغير مرغوب فيها، بالإضافة إلى اعتبار البيئة الخضراء الرئة التي تتنفس منها المدينة[3].

وتتدخل الإدارة في مجال البناء والتعمير من خلال النصوص التنظيمية الخاصة،هذه التدخلات تشترك في الحفاظ على عناصر النظام العام، فمن حيث الصحة العامة يتجلى ذلك من خلال المعايير والشروط اللازم توفرها في البناء والتخطيط الذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المناطق الصناعية ذات التلوث الدائم لأجل صحة الأفراد. وسيتم التطرق في المطلب الأول إلى الهدف الضبطي في مجال العمران، وفي المطلب

[1]عدنان الزنكه،المرجع السابق،ص67.

[2]المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ،ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.

[3] بوسماحة الشيخ، الترقية العقارية وحماية البيئة،مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول تأثير الرخص العمرانية على البيئة،ايام15-16ماي2013،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم،الجزائر.2013.

الثاني إلى سلطة الضبط الإداري في مجال حماية العمران وجمالية المدينة، وفي المطلب الثالث إلى سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الآثار .

المطلب الأول: الهدف الضبطي في مجال العمران

أصبح من المستحيل ترك مجال العمران بدون قيد مسبق لما ينتج عنه من فوضى في المشروعات، ويتسبب في ضرر بجمالية المدينة وسلامة وأمن الأفراد، لذا تسعى الإدارة من خلال نشاطها الضبطي إلى التدخل وتقييد حق الملكية بترخيص البناء لأجل تحقيق أهداف النظام العام،من خلال تنظيم المباني والمشروعات العمرانية والتخطيط لأجل مخاطبة الفئات المكلفة بذلك، فالإدارة مسؤولة عن جمالية الحياة العامة والعمرانية بدليل سلطتها الضبطية في هذا المجال. فالهدف من وضع قوانين خاصة لتوجيه البناء والتعمير هو تحقيق أهداف تتفق مع الضبط الإداري[1].

و يمثل البوليس الإداري في مجال التعمير مجموعة من القيود الضوابط في مجال العمران، وهذا لإعطاء الإدارة أكثر سلطة وصرامة في مجال احترام قواعد التعمير والبناء ولتفعيل آليات المراقبة الإدارية للبناء. فالبوليس الإداري للتعمير فرع متخصص من البوليس الإداري، فهو يختص بحفظ النظام العام بطريقة وقائية في مفهوم القانون الإداري وهو النظام العام للتعمير[2].

---

[1]السيد احمد محمد مرجان،تراخيص أعمال البناء والهدم،المرجع السابق،ص33

[2]تكواشت كمال ،الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر ،باتنة،الجزائر 2009/2008،ص114.

ويهدف الضبط الإداري الخاص بالتعمير إلى حماية المصلحة العامة للتعمير بطريقة وقائية من خلال اشتراط الحصول على رخصة البناء، وكذلك الهدم. وتشترك الأهداف التقليدية للضبط الإداري مع العمران في عدة مجالات، وبالنسبة للأمن العام تظهر صورته من خلال احتياطات السلامة سواء أثناء التشييد أو بعده في البناء نفسه أو ما يحيط به. وبالنسبة للصحة العامة فتتلاقى مع العمران من حيث إجراءات التهوية، وبالنسبة للسكينة العامة من خلال طريقة اعتماد التخطيط العمراني لإبعاد أماكن إحداث الضوضاء عن النسيج العمراني، وقد جاء في المادة4 من المرسوم التنفيذي91-175 سالف الذكر ما يلي"إذا كانت البناءات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضجيج على الخصوص،يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها"، وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى الضبط الإداري الخاص بالعمران، وفي الفرع الثاني إلى الرقابة الإدارية للبناء والمخططات العمرانية.

الفرع الأول: الضبط الإداري الخاص بالعمران

إن محاولة تعريف الضبط الإداري للعمران يبرز وجود مصطلحين هما الضبط الإداري، والعمران. فالضبط الإداري يتمثل في ضوابط وحدود في شكل قرارات تصدرها الإدارة لتنظيم نشاط الأفراد وسلوكهم بقصد حماية النظام العام[1] بمدلولاته

[1]عبد العليم عبد المجيد مشرف علام، المرجع السابق، ص 12.

المتعددة، ومن الأهداف الجديدة للنظام العام والمحافظة على جمالية المدن وروائها وحماية العمران.

وبالنسبة للعمران والبنايات، فإنها تخص موضوع تنظيم النسيج العمراني والتخطيط وما تعلق به من تشريعات خاصة. وتعد تشريعات العمران ذات طبيعة تنظيمية لكونها تنظم علاقة الإدارة بصاحب العقار، وتحدد الإجراءات الواجب إتخاذها وإحترامها للقيام بعملية البناء. وقد نظم المشرع موضوع العمران وجمالية المدينة وفق قوانين خاصة لها صلة بالضبط الإداري ضمن أهداف خاصة مما يعني وجود ضبط إداري خاص في هذا المجال. هذه السلطة تبقى محدودة ومقصورة على تحقيق أهداف تتفق مع أهداف الضبط التقليدية. فمعظم هذه التقييدات جاءت لأجل حماية أمن الأفراد وصحتهم وراحتهم[1]. وقد نصت المادة6 من قانون06-06 الذي يتضمن القانون التوجيهي للمدينة[2] على "تهدف سياسة المدينة إلى توجيه وتنسيق كل التدخلات لا سيما تلك المتعلقة بالميادين الآتية:تقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الاجتماعي، القضاء على السكنات الهشة والغير صحية، التحكم في مخططات النقل والتنقل وحركة المرور داخل محاور المدينة وحولها، تدعيم الطرق والشبكات المختلفة، الوقاية من الأخطار الكبرى وحماية السكان ... ".

---

[1] السيد أحمد محمد مرجان،الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة الإسكندرية،مصر،2001، ص18.

[2] قانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ،ج رج ج، العدد 15 لسنة 2006.

ويعرف الضبط الإداري الخاص بالعمران على أنه مجموع ما يصدر عن الإدارة من قرارات تقييد نشاط الأفراد وتنظيمه، والذي يمس بتشييد البناء والهدم وغيرها من الأنشطة في مجال العمران لأجل الحفاظ على النظام العام الجمالي وأمن الأفراد.

الفرع الثاني:الرقابة الإدارية للبناء والمخططات العمرانية

للإدارة دور هام وبارز في الرقابة على العمران من خلال ما يخوله القانون والتنظيم لها. فسلطة الإدارة في تقسيم المدينة إلى مناطق سكنية وعمرانية معينة يخضع إلى وجود المرافق العامة وجميع الضروريات التي تبين مدى نجاعة هذا التقسيم. وبالنسبة للبناءات الحديثة، فللإدارة سلطة فرض مجموعة من المعايير التي يمنحها القانون لها، وكذلك من خلال سلطتها التقديرية مثل الطابع الجمالي، ووجوب تناسق شكل البناء مع طبيعة المنطقة و إرثها التاريخي، وحتى الألوان المحيطة بها، وضرورة ترك مكان للمارة، وهذا مانصت عليه المادة 72 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير[1] المعدل والمتمم التي جاء فيها "في حالة إجراء أشغال البناء أو الهدم على حافة الطرق وممرات الراجلين والأرصفة ومساحات توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية المجهزة، لابد من إنجاز حاجز فاصل مادي ومرئي ليلا ونهارا مابين هذه المساحات ومكان الأشغال،يجب أن يكون هذا الحاجز مصانا بإستمرار" وبيان مكان للبناء وتسييجه وبيان حدود الملكية ومراعاة سلامة المارة وقدرة

[1]القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990،المتعلق بالتهيئة والتعمير ،ج ر ج ج، العدد 55 لسنة 1990.

الأرض على التحمل، فسلطة الضبط تتدخل في حالة مخالفة هذه المعايير من خلال فرض التقيد أو الهدم والإخلاء وفق قوانين العمران[1].

وينتج التشوه العمراني عن إنتشار البناء بدون رخصة وإستعمال مواد مغشوشة وغير مطابقة للمواصفات مما يؤدي إلى إنهيار البناء،فضلا عن الإختيار السيئ للأرض التي تحتضن مشاريع كبرى وانتشار البناءات قرب الأودية. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى ما حدث في الجزائر سنة2000 بالنسبة لباب ألواد بالجزائر، فالضرر نتج عن عدم قدرة البلدية على تلبية حاجات الأفراد وكذلك غياب التخطيط والضبط العمراني[2].

وتخضع سلطة الإدارة لمبدأ المشروعية، وهذا ضمانا لحقوق الأفراد والتطبيق السليم للقانون ولصحة القرارات الإدارية الصادرة عنها. فسلطة الإدارة تكون مقيدة في حال وجود نص يبين الحالات. أما إذا لم يبينها، فيترك للإدارة سلطتها التقديرية بما يتفق وحالة التدخل وطبيعة النشاط. ويجب على الإدارة مراعاة ركن السبب والمحل والغرض من إصدار القرار[3].

---

[1] السيد أحمد محمد مرجان،الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير،المرجع السابق،ص48.

[2] ماموني فاطمة الزهراء،مدى فاعلية التقويم البيئي في ترشيد نظام الرخص وحماية البيئة، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول تأثير الرخص العمرانية على البيئة،ايام15–16ماي2013،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة مستغانم،الجزائر،ص182.

[3] السيد أحمد محمد مرجان،الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير،المرجع السابق ،ص206.

إن سلطة الإدارة سلطة مقيدة وليست تقديرية في مجال التراخيص، فحفظ النظام العام يفترض تقييد الحريات على أساس أن لا يتعارض هذا التقييد مع الدستور. فحق الملكية مؤسس دستوريا، لكن يبقى للإدارة سلطة تنظيمه على أساس حماية النظام العام،كما جاء في المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91-175 المحدد بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء[1] التي نصت على "إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو إستعمالها، يمكن رفض رخصة البناء أو رخصة تجزئة الأرض من اجل البناء أو منحها شريطة إحترام الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

ومن تخصصات الإدارة التخطيط العمراني، وهذا لأجل بيان السياسة العمرانية وشكل المدينة في المستقبل. فالتخطيط يرتبط بعدة مجالات مثل الاقتصاد والمرافق لأجل جلب أكثر فوائد ومنافع للأفراد، ويعتمد التخطيط العمراني للمدينة على عدة عوامل مثل الحالة الطبيعية للمدينة(الأرض) والحالة الاجتماعية والاقتصادية، فالتخطيط يأخذ بجميع هذه العوامل لأجل إيجاد مدينة جميلة تضمن جميع الخدمات وبشكل منتظم، وكذلك الاهتمام بالجانب التقني والأساسيات مثل الكهرباء والمياه والتهوية[2].

[1]المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ،ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.

[2]عارف مخلف، المرجع السابق، ص35.

و يقع على عاتق الإدارة وأجهزة التخطيط بالخصوص وضع خطة لأجل تنظيم، البيئة العمرانية وبيان ما يحتاجه الأفراد، وكذلك إبعاد المناطق الصناعية و الورشات، وإخراج الإدارات من المناطق المكتظة وكثيفة السكان، ومراعاة تخطيط البناءات ومساحتها وموقعها، كذلك يجب مراعاة إرتفاعها والفضاءات بجانبها.

المطلب الثاني:سلطة الضبط الإداري في مجال حماية العمران وجمالية المدينة

تقوم الإدارة عن طريق سلطة الضبط الإداري للتعمير بالحماية والمحافظة على المدينة وتنظيمها وهدم جميع المباني الفوضوية والمؤثرة على جمالية المدينة[1]. فالغرض هو حماية النظام العام العمراني بطريقة وقائية، وذلك بفرض قيود على الأفراد في مجال البناء والتوسع العمراني سواء قبل الأشغال أو أثنائها أو عند الانتهاء منها. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى مجالات حماية جمالية المدينة، وفي الفرع الثاني إلى دور سلطة الضبط الإداري في الحد من ظاهرة البناء الفوضوي.

الفرع الأول:مجالات حماية جمالية المدينة

إن تنظيم عناصر البيئة الفيزيائية للمدينة أو لمنطقة عمرانية معينة، يوجب تبلور الصورة الحسية المتكاملة للعلاقات بين عناصر التكوين الفضائي للمدينة، فتعطي بذلك

[1]يعد البوليس الإداري للتعمير نشاطا إداريا يهدف إلى حماية النظام العام في مجال جمالية المدينة والبناء، والتي لها علاقة وطيدة بحماية الصحة والأمن والسكينة العامة. فنظافة الشوارع والمحلات لها علاقة بالصحة العامة، واشتراط إجراءات لصاحب البناء مثل السياج واللافتة هو لأجل سلامة المارة. فالبوليس الإداري للتعمير يهدف إلى حماية النظام العام في شقه المتعلق بجمالية المدينة وروائها وتنظيمها خاصة في مجال البناء ،فسلطة الضبط الإداري تعمل إلى فرض إجراءات صارمة وغرامات مالية على المخل بالترخيص وبما تضمنه الالتزام المقرر منه.

شخصيتها الحضرية المميزة بحيث يستند التنظيم الفضائي في ذلك على سلسلة من المحددات والعناصر التصميمية، تعمل على إبراز نقاط وأماكن القوة في البيئة المحلية، والتي يتوجب الحفاظ عليها وتعزيزها لتوفر المرونة والقابلية لاستيعاب المستجدات والتطورات الحضرية المستقبلية[1]. و يهدف المشرع من خلال وضع قوانين خاصة بالبناء والتعمير إلى تحقيق غايات تتفق مع أهداف الضبط التقليدية ،بإعتبارها تشكل أهدافا حديثة له ،فيهدف الإشراف على عملية البناء ومنح الرخص إلى ضمان المعايير المتطلبة لسلامة الأمن والصحة وضمان السكينة العامة للأفراد. كما يسهم تخطيط المباني و الإستخدام الأمثل للعقار وشروط البناء إلى إضفاء جمالية على المنشأة المعمارية والنمط السكني. وسيتم التطرق أولا إلى تدخل سلطة الضبط الإداري في مجال الترميم والبناء والهدم، وثانيا إلى سلطة الضبط الإداري في مجال نظافة المدينة والتنظيم الخاص بها.

أولا : تدخل سلطة الضبط الإداري في مجال الترميم والبناء والهدم

يعتبر تدخل الدولة في تقييد حق الملكية برخصة البناء من بين الحقوق التي تم تقريرها لتحقيق الحفاظ على النظام العام بمفومه الواسع، لأن الضمان الأساسي لاحترام قواعد العمران يتمثل في تقييد أعمال البناء في شرط الحصول على الترخيص الإداري الذي يمكن الأفراد من تلبية حاجياتهم المختلفة، و محافظة في الوقت ذاته على البيئة

[1] وحدة شكر محمود الحنكاوي – صفاء الدين حسين علي – أنوار صبحي رمضان القره غولي ،المجمعات السكنية المصممة بوصفها بديلا عن البناء العشوائي وأثرها في معالجة عدم التجانس في المشهد الحضري للمناطق السكنية المشيدة ،مجلة الهندسة ،العدد 09 ،المجلد 18،العراق ،أيلول 2012.ص 168.

والعمران، وجمالية المدينة والآثار والاستغلال العقلاني للعقار. و بإعتبار رخصة البناء تشكل عنصرا فعالا وبارزا في المجال العمراني ،فهي تمثل صورة لفرض إحترام قواعد العمران، وقيدا على كل من يرغب في إنشاء مبنى جديد أو القيام بترميم وتوسيعه، ويتساوى في الحصول على رخصة بناء الأشخاص الطبيعية و المعنوية. و قد ربط المشرع حق البناء من خلال قانون التعمير بالإحترام الصارم للأحكام التنظيمية المتعلقة بإستعمال الأرض مهما كان المستفيد من هذا البناء، ولأجل إصدار الإدارة للقرار المتعلق برخصة البناء، يتحتم على المعني احترام الشروط، المحددة قانونا، وأن تلتزم الإدارة الإجراءات اللازمة، ومن بين القيود الإستشارة التي تلجأ إليها الإدارة قبل منح الرخصة، القيام بتحريات من طرف جهة إدارية مختصة تتعلق باحترام مخطط التهيئة السياحي ودفاتر الشروط وكذا المؤهلات السياحية لهذه المناطق واحترام سلامتها وعند الاقتضاء سلامة المواقع الأثرية والحفاظ على الأملاك الثقافية المحمية. ويتعين على صاحب الرخصة ضرورة الحفاظ على النظام العام تجنبا للفوضى. ومن صور الحفاظ على النظام العام حماية جمالية ورونق الأحياء والمدن. وتعد سلطة الإدارة في مجال منح الرخص مقيدة متى استوفى طالبها الشروط القانونية[1].

و تسعى الدولة إلى الحفاظ على تراثها المعماري عن طريق الترميم و الحفاظ على الأسلوب الأول في البناء والهندسة ،وذلك من خلال سن قوانين وإيجاد مؤسسات تقوم

[1] بوحميدة عطاء الله،رد الإدارة بين الواجب والخيار الرفض والقبول،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،العدد3،سنة2008،ص279.

بهذه العملية، ومنع كل نشاط يتسبب في تغيير النسيج العمراني القديم. ويدخل هذا الجانب في الحفاظ على الهوية العمرانية للمدينة، كما جاء في المادة 41 من القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي[1] التي تنص على "تقام في شكل قطاعات محفوظة المجموعات العقارية الحضرية أو الريفية مثل القصبات والمدن والقصور والقرى والمجمعات السكنية التقليدية المتميزة بغلبة المنطقة السكنية فيها والتي تكتسي بتجانسها ووحدتها المعمارية والجمالية، أهمية تاريخية أو معمارية أو فنية أو تقليدية من شأنها أن تبرز حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتثمينها". فعملية الترميم تعد عملية دقيقة على أساس حماية القيمة الجمالية والتاريخية للمبنى لما له من أثر على إبراز الصورة الحقيقية وباعتبار المباني القديمة ثروة للأجيال القادمة، ومسؤولية الحفاظ عليها تقع على الدولة عامة والإدارة خاصة. ويدخل ترميم المباني ضمن أحد عناصر النظام العام الجمالي الذي يعد أحد أهداف النظام العام، بحيث جاء في المادة30 من المرسوم التنفيذي 91-175[2] المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء مايلي "يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة تمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها،أو إذا كان انجاز المشروع ينجر عنه هدم عدد كبير من الأشجار،

[1] القانون 98-04 المؤرخ في 15 يونيو 1998المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1998.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ،ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.

يمكن منح رخصة البناء شريطة إنشاء وتهيئة مساحات خضراء بالتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع"[1].

ثانيا :سلطة الضبط الإداري في مجال نظافة المدينة والتنظيم الخاص بها

تسعى الإدارة من خلال النصوص القانونية إلى حماية المدينة من النفايات والبقايا المنزلية، وهذا بأسلوب وقائي يعرف بتسيير النفايات. فمعظم هذه المخلفات ناتجة عن السكان والمصانع عادة، ومن خلال القرارات الضبطية تستطيع الإدارة تنظيم هذه العملية لأجل حماية المنظر الجمالي للمدينة وروائها والحفاظ على السكينة، وخاصة الصحة العامة. وبالنسبة للنفايات المنزلية، فهي تؤثر بشكل كبير على تنظيم المدينة وجمالها سواء من حيث طريقة الجمع أو طريقة التخلص منها، وتنظيم هذه العملية وتسييرها يبعد جمالية المدينة عن أي مظهر يخل به. ويبدو هذا جليا من خلال إشراك الإدارة لإقتراحات الأفراد في هذا المجال والوكالات المتخصصة، وهذا لوضع مخطط يؤثر إيجابا على مظهر المدينة، ويبرز هذا من خلال المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم07-205 المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية

[1]ينظم الضبط الإداري في مجال العمران البناء ويحد من تأثيره على جمالية المدينة فالسلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال واسعة من خلال التأكد من إقامة البناء وفق الشروط المقررة للحد من البناءات المغشوشة أو التي لم يتبع فيها المواصفات المطلوبة، فأمن المبنى وسلامته يعد من الأساسيات المطلوبة في الترخيص، وكذلك تحمل الأرضية والمساحات الفنية وسهولة الاتصال ..

وما شابهها ونشره ومراجعته[1] التي نصت على"يعلق مشروع المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها،بمجرد إعداده ويوضع تحت تصرف المواطنين في مقر البلدية لمدة شهر واحد للاطلاع عليه وإبداء الرأي فيه، وفي هذا الصدد يتعين على البلدية أن تضع تحت تصرف المواطنين سجلا مرقما ومؤشرا عليه لتسجيل الآراء المحتملة"مع الأخذ بعين الإعتبار طبيعة النفايات وعدد المستخدمين في هذا المجال ومؤهلاتهم والوسائل المادية من مركبات ووسائل جمع وكذلك كيفية التعامل مع النفايات وتحويلها،وتقسيم المدينة إلى مناطق لتنظيم العملية، كل هذا يساهم في تنظيم عملية جمع النفايات بطريقة مضبوطة مما يحافظ على جمالية المدينة.

أما بالنسبة للمناطق الخضراء التي تعطي جمالا ورونقا للمدينة، فقد تم إلزام كل مشروع بناء في المدينة بالحفاظ على المناطق الخضراء، وإلزامية وضع مساحات خضراء، بحيث جاء في المادة28 من القانون رقم07-06 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها[2]"دون الإخلال بالأحكام التشريعية في هذا المجال، يجب أن يتضمن وأن يتكفل كل إنتاج معماري أو عمراني بضرورة إقامة مساحات خضراء".

---

[1]المرسوم التنفيذي رقم07-205 المؤرخ في 30 يونيو 2007 المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته،ج ر ج ج، العدد 43 لسنة 2007.

[2]القانون رقم07-06 المؤرخ في 13 مايو 2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج ر ج ج، العدد 31 لسنة 2007.

ومن القضايا التي تمسك بها مجلس الدولة الجزائري والمتعلقة بحماية البيئة والمدينة،نجد قضية (ج.ح.ب بابا أحسن ووالي ولاية تيبازة) ضد (ر.ب أولاد فايت)[1]،تخص القطعة الأرضية المخصصة كمزبلة كانت تسبب تلوث البيئة ،وبعد القيام بعملية الخبرة تبنيت سلبيات وأضرار متعددة الصفات تصيب الإنسان، والحيوان، والنباتات والأودية، حيث أوضحت أن انجاز المفرغة لم يحترم فيه الشروط الواردة في دفتر الأعباء، حيث أورد الخبراء توصيات وتعليمات في التقرير للتخفيف من السلبيات التي تؤثر على البيئة لابد من احترام الضوابط التقنية والتوصيات التي جاءوا بها،حيث أن هذه الاقتراحات يصعب تجسيدها في الميدان خاصة ما تعلق منها بجعل مراقب لتسيير المزبلة، حيث انه زيادة عن كل هذا فانه لا يمكن أن تكون مزبلة في وسط سكاني قد تمس بسلامة الأشخاص نتيجة الغازات السامة التي تفرز منها والروائح الكارهة وغيرها من الأشياء المضرة، لذلك قضى مجلس الدولة الجزائري لصالح جمعية حماية البيئة لبلدية بابا أحسن ووالي ولاية تيبازة وغيابيا في حق رئيس بلدية أولاد فايت والقضاء بتأييد القرار المستأنف مبدئيا وإضافة له القضاء بغلق المفرغة العمومية موضوع النزاع ورفض ما زاد عن ذلك من الطلبات، مع إعفاء المدعي في الإرجاع من المصاريف القضائية[2] وعلى أساس ذلك نجد أن حماية البيئة والمحيط أضحى موضوعا مهما وسندا لإصدار القرارات القضائية.

---

[1] القرار رقم 032758 بتاريخ 2007/05/23، مجلة مجلس الدولة،العدد9،سنة2009،ص94.

[2] تتعدد المخاطر التي تهدد البيئة فبعد أن كانت ثانوية وهذا راجع إلى بساطة الحياة الإنسانية ومتطلباتها، زاد التهديد البيئة في الوقت الحالي وهذا يرجع إلى كثرة المتطلبات والتي تهدد البيئة، لأن زيادة المتطلبات يتبعها التوسع في البحث عن وسائل كافية لإشباع هذه الحاجيات مما يؤدي إلى التعدي على البيئة، والإخلال بتوازنها، وإقامة مفرغة

الفرع الثاني:دور سلطة الضبط الإداري في الحد من ظاهرة البناء الفوضوي

تعد ظاهرة البناء الفوضوي من الآثار الناتجة عن التزايد الكبير لعدد السكان وللتنمية المتسارعة ،وهي مساكن غير مرخص لها تقع في ضواحي المدينة، وتتكون عادة من بقايا عملية البناء من صفائح وقصدير ونفايات وهي تنقص من جمالية المدينة. فالحي الفوضوي يختار أرضية غير مشروعة وغير صالحة للبناء والتعمير ولا يمتاز بالهندسة المدنية ويعكس التداخل وعدم التنظيم وصعوبة الدخول إليه أو حتى معرفة من يقطنه، ويخلو كذلك من تجهيزات والشبكات الضرورية مثل المياه والاتصالات. وهو لا يدخل في غالب الحالات في إهتمام الإدارة من حيث الإستثمار، ويشكل خطرا على المدينة في عدة جوانب، منها الجانب الإجتماعي الذي يمثل منبعا للجريمة، ومكانا للتشرد والهروب من الأمن، ويفتقر كذلك للمؤسسات الدينية كالمساجد، ويعد أحد النقاط السوداء والمؤثرة سلبا على جمالية المدينة. فهو يمثل صورة لعدم إحترام رخص البناء من حيث الإستيلاء على أراضي ليست ملك لمن يقيم عليها، ويمثل بالتالي تعد على ملك الغير، ويغير من النسيج العمراني لعدم وجود المطابقة

عمومية يمس بالبيئة والإنسان وخاصة إذا لم تحترم شروط الواردة في دفتر الأعباء ،الذي يعمل على إنقاص الضرر إلى أدنى مستوى له، وعدم احترامه يفضي إلى الإضرار المباشر بالبيئة، وبالتالي فان قرار مجلس الدولة الجزائري أبان عن تبلور حماية جديدة للبيئة ممثلة في القضاء الإداري .

والبناء بدون رخصة وعدم احترام المخططات الهندسية. فقد تم إحصاء أكثر من 500 ألف بيت قصديري خاصة في المدن الكبرى[1] .

ويشكل دور الإدارة في مجال التعمير وحماية العمران دورا مهما لما يصدر عن الإدارة من قرارات ضبطية وفق القانون والتنظيم والذي يعد نشاط وقائيا لحماية النسيج العمراني والحد من البناءات الفوضوية[2].ويكمن التصدي الإداري للبناء الفوضوي من خلال الضبط الإداري، ومن ذلك دور رئيس البلدية بموجب نص المادة 12 من القانون 04-05 المعدل لقانون التهيئة والتعمير رقم 90-29[3] التي جاء فيها"..في هذه الحالة ،ومراعاة للمتابعة الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل (8) أيام، إبتداء من تاريخ استلام محضر الإثبات المخالفة " لقد قرر المشرع وجوب وقف الأعمال المخالفة لقانون البناء عن طريق الجزاء الإداري

[1] أشارت إليه زهرة ابرباش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة –2011/2010 ،ص 117.

[2] في بعض الحالات تساعد بعض المرافق العامة في تشجيع البناء الفوضوي من خلال انتفاع صاحب البناية الغير مطابقة بربط بقنوات صرف المياه وشبكة الكهرباء وقنوات الغاز الطبيعي والماء الشروب، بحيث يكفي صاحب البناية الغير مطابقة تقديم طلب الربط رفقة نسخة من رخصة البناء والتصريح بفتح ورشة أشغال، وهذا يعني التقليل من أهمية شهادة المطابقة والتشجيع بطريقة غير مباشرة بعدم إتمام البناء ..ينظر إلى تشواكت كمال، المرجع السابق،ص108.

[3]القانون رقم :04-05 المؤرخ في 14اوت 2004 المعدل والمتمم للقانون رقم رقم :90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ج. ر.ج .ج، العدد 51 ،لسنة 2004.

المترتب عن مخالفة قوانين البناء وبذلك خول للجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم سلطة إصدار قرار بوقف الأعمال المخالفة لقواعد البناء [1].

المطلب الثالث:سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الآثار

تعتبر الآثار العنصر الثقافي للأمم وذاكراتها والوجه الحقيقي للتاريخ القديم وما مر به من أحداث. وتعد الآثار من أهم عناصر الثقافة في المجتمع، وتدخل في تكوين هوية الفرد وتشكل الآثار أهمية كبيرة للدول من حيث مواردها، وكذلك من خلال ارتباطها بالسياسة، وهي تعتبر من الأموال العامة التابعة للدولة. وتحظى الآثار بأهمية كبيرة من الدولة من خلال سن نصوص تشريعية خاصة بالآثار وسبل حمايتها خاصة ما تعلق بأعمال البناء، وكذلك تجريم أفعال السرقة والتنقيب العشوائي قربها أو بداخلها. ومن بين آليات حماية الآثار يبرز دور سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الآثار، فتسعى الإدارة من خلاله إلى تقييد نشاط الأفراد في العديد من الصور لأجل حماية الآثار، لأن الآثار لها ارتباطا يدخل في هوية الأمة، ولأنها تشكل دعامة للأمن العام من خلال الشعور الذي يربط الآثار بالأفراد ومدى انقيادهم للحفاظ عليها. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى الحماية القانونية للآثار، وفي الفرع الثاني إلى مجال تدخل سلطة الضبط الإداري الخاص في حماية الآثار.

[1] كمال علي سيد عبد الله، سلطات الضبط القضائي في مخالفات المباني والطعن عليها أمام محاكم مجلس الدولة ،دار أبو المجد للطباعة بالهرم ،مصر، 2009، ص 308.

الفرع الأول: الحماية القانونية للآثار

تعد الآثار عنصرا من عناصر التراث الحضاري والطبيعي ومن المكونات الأساسية لبيئة الإنسان ومحيطه الاجتماعي، وتتعرض الآثار للعديد من المخاطر الناتجة عن الإهمال أو السرقة أو الإتلاف للكتابة أو محاولة تغييرها، لذلك صدرت قوانين خاصة في مجال حماية الآثار لأجل توفير أكثر حماية قانونية لها. وصدر في هذا المجال القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي[1].

وبينت النصوص القانونية المتعلقة بحماية الآثار حالات العثور عليها وإرجاعها وسلطة الإدارة في مجال منع التنقيب والبناء إلا بناء على ترخيص، وبينت الوسائل المستعملة في التنقيب وفرض غرامات في حالة البيع أو السرقة، وكذلك البناء العشوائي ومنع النشاط الفلاحي بالقرب منها. وفي بعض الحالات أصدرت الإدارة قرارا بإزالة الأبنية في الأماكن التي وجدت بها آثار، وفي بعض الحالات إيقاف مشروع محل الانجاز في حال ثبت وجود أثار أثناء انجازه.

وقد تضمن قانون البلدية لسنة 2011[2] في مجال الصلاحيات التي تخص رئيس البلدية، منها السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطنية، وجاء في المادة 9 من القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة[3]

---

[1] القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 يونيو 1998المتعلق بحماية التراث الثقافي،ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1998.

[2] القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 سابق الإشارة إليه.

[3] قانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006 سابق الإشارة إليه.

"حماية المجال الحضري والثقافي والتحكم في توسع المدينة من خلال المحافظة على الأراضي الفلاحية والمناطق السياحية والمحمية، والمحافظة على التراث الثقافي والتاريخي والمعماري للمدينة وتثمينه"، وأشارت المادة الأولى من قانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي[1] إلى "يهدف هذا القانون إلى التعريف بالتراث الثقافي للأمة، وسن القواعد العامة لحمايته والمحافظة عليه وتثمينه، ويضبط شروط تطبيقه"، وسيتم التعرض في هذا الفرع أولا إلى تعريف الآثار، و ثانيا إلى تطور حماية الآثار، و ثالثا إلى أنواع الآثار وأولوية الحماية.

أولا:تعريف الآثار

بالنسبة لدلالة الآثار فلغة لها عدة مدلولات فقد ذكرت عدة مرات في القران الكريم،**في قوله تعالى:**"ائتوني بكتاب من قبل هذا أو اثارة من علم إن كنتم صادقين"[2] وقال الله تعالى:"ونكتب ما قدموا وأثارهم"[3].

وبالنسبة للتعريف اللغوي يقصد بالآثار انتقال البناء للأجيال المقبلة وتخص الشخصيات والمعالم. وبالنسبة لتعريف الاتفاقيات الدولية للآثار فقد جاء في اتفاقية حماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي لسنة1979 تعريف الآثار على أنها أعمال معمارية وأعمال نحت وتصوير على المباني والعناصر والتكوينات التي لها الصفة

[1]القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 يونيو سابق الإشارة إليه.

[2]سورة الأحقاف،الآية رقم 4.

[3]سورة يس،الآية رقم 12.

الأثرية والنقوش والكهوف ومجموعات المعالم التي لها جميعا قيمة عالمية استثنائية من وجهة نظر التاريخ أو الفن أو العلم. وقد عرفها المشرع الجزائري من خلال ما ورد في المادة 2 من القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي "يعد تراثا ثقافيا للأمة، في مفهوم هذا القانون، جميع الممتلكات الثقافية العقارية، والعقارات بالتخصيص، والمنقولة، الموجودة على أرض عقارات الأملاك الوطنية وفي داخلها، المملوكة لأشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، والموجودة كذلك في الطبقات الجوفية للمياه الداخلية والإقليمية الوطنية الموروثة عن مختلف الحضارات المتعاقدة منذ عصر ما قبل التاريخ إلى يومنا هذا. وتعد جزءا من التراث الثقافي للأمة أيضا الممتلكات الثقافية غير المادية الناتجة عن تفاعلات اجتماعية وإبداعات الأفراد والجماعات عبر العصور والتي لا تزال تعرب عن نفسها منذ الأزمنة الغابرة إلى يومنا هذا"[1]، كما تطرقت المادة 17 من نفس القانون إلى تعريف المعالم التاريخية بإعتبارها إنشاء هندسيا معماريا منفردا أو مجموعا يقوم شاهدا على حضارة معينة أو على تطور هام أو حادثة تاريخية.

ويبرز من خلال النصوص القانونية مجال الآثار ومحلها، ونعرفها بأنها كل ما أنتجته الحضارات السابقة من بناء ومنحوتات وفنون لها أهمية تاريخية وفنية، ويعبر عن تاريخ وأصالة ذلك المكان أو البلد. ويتبين هنا وجود ميزتان أساسيتان الأولى

[1] القانون 98-04 المؤرخ في 15 يونيو 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، سابق الإشارة إليه.

تتمثل في أن تكون الآثار من إنتاج حضارات سابقة، والثانية في أن تكون لها قيمة فنية تعبر عن مرحلة مر بها المجتمع.

وتعتبر الآثار أموالا عامة بموجب النصوص القانونية، وتدمج في الأموال الإصطناعية التي يتدخل الإنسان في وجودها، وينتج من إعتبار الآثار أموالا عامة تمتعها بخصائص المال العام من خلال عدم القابلية للتملك، أو الحجز، أو التصرف[1]. وبالتالي يبرز دور الإدارة في حماية الآثار من زاوية حماية المال العام، من خلال ما تتمتع به سلطة الإدارة من امتيازات سواء في منح الرخص، أو منع النشاط أو المصادرة، أو نزع الملكية وكل ماله علاقة بالآثار، وقد عرفة التشريعات الخاصة بالآثار تطورا مهما أبان عن ضرورة حمايته، لذ سنبين هذا التطور التشريعي وأثره في حماية الآثار.

ثانيا:التطور التاريخي لحماية الآثار

نظرا للنهضة البالغة في مجال الاهتمام بالآثار وارتباطها الوثيق بهوية الدول وأهميتها لدى مختلف الدول، تطور الاهتمام الدولي لحماية الآثار عن طريق قوانين داخلية وامتد إلى اتفاقيات دولية، و تعددت المؤتمرات والاتفاقيات الدولية في مجال حماية الآثار والتراث، وهذا ما نجده من خلال المؤتمرات التي بلورت فكرة حماية

[1]محمد سمير، الحماية الجنائية للآثار (دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة)،دار النهضة العربية ،مصر 2012، ص58.

الآثار[1]، والتي عنيت بالمحافظة على التراث الثقافي والطبيعي العالمي في وقت الحرب.

ومن ذلك اتفاقية مؤتمر السلام العالمي الثاني سنة 1907[2] والذي تبنى نصوص قانونية لأجل حماية التراث الثقافي في الحرب وجاء في المادة 28 ما يلي"يجب على الدول الإستعمارية إتخاذ ما يلزم من تدابير ضرورية لحماية التراث الثقافي والفني والآثار التاريخية"، وتبعته كذلك اتفاقية اتفاقية لاهاي لحماية الممتلكات الثقافية[3] سنة 1954 والتي تضمنت حماية عناصر التراث الثقافي بجميع عناصره بحيث نصت المادة الرابعة على ما يلي" تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة باحترام الممتلكات الثقافية الكائنة سواء في أراضيها أو أراضي الأطراف السامية المتعاقدة الأخرى، وذلك بإمتناعها عن استعمال هذه الممتلكات أو الوسائل المخصصة لحمايتها أو الأماكن المجاورة لها مباشرة لأغراض قد تعرضها للتدمير أو التلف في حالة نزاع مسلح، وبإمتناعها عن أي عمل عدائي إزائها.. تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة أيضاً بتحريم أي سرقة أو نهب أو تبديد للممتلكات الثقافية ووقايتها من هذه الأعمال ووقفها عند اللزوم مهما كانت أساليبها، وبالمثل تحريم أي عمل تخريبي موجه ضد هذه الممتلكات. كما تتعهد بعدم الإستيلاء على ممتلكات ثقافية منقولة كائنة في أراضي أي طرف سام متعاقد آخر.."

[1] اتفاقية جنيف سنة 1864 للصليب الأحمر الخاصة بالمحافظة على التراث الثقافي والطبيعي وقت الحرب.

[2] اتفاقية لاهاي الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية في 18 أكتوبر /تشرين الأول 1907.

[3] اتفاقية لاهاي لحماية الممتلكات الثقافية في حالة نزاع مسلح 14 أيار / مايو 1954.

و بالنسبة للمشرع الجزائري، فقد تطرق إلى حماية الآثار من خلال قانون98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي سالف الذكر سواء بمفهومها المادي أو المعنوي واعتبرها من الأموال الموجبة للحماية.

ثالثا:أنواع الآثار وأولوية الحماية

تتنوع الآثار حسب المدة الزمنية من أصالة وقدم ومدى تنقلها إلى آثار منقولة وثابتة، وكذلك من حيث نوعية الآثار إلى آثار فنية وآثار علمية. و بالنسبة للآثار التاريخية فهي آثار تعود لحضارات قديمة وتشتمل جانبين، الآثار المنقولة والآثار الثابتة. وبالنسبة للآثار الثابتة فتتمثل في الحصون والقلاع والتماثيل الضخمة والحفريات في الكهوف،أما بالنسبة للآثار المنقولة، فهي تتمثل في المخطوطات واللوحات والمصكوكات، وأهميتها هي مرتبطة بالحضارة ومدى قدمها[1].

و تبرز أهمية حماية الدولة للآثار من خلال عمل مهم وأولي وهو تصنيف الآثار وجردها في سجلات خاصة تصنف حسب القيمة الأثرية والزمنية لها،وهذا لأجل حمايتها من الضياع وطلب الاسترداد في حالة السرقة. أما المشرع الجزائري فقد أشار

[1]أشارت المادة الثانية من القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي إلى تقسيم الآثار حسب إمكانية نقلها وملكيتها وقدمها. وأشارت كذلك المادة 50 من نفس القانون إلى تحديد الممتلكات الثقافية المنقولة والتي تدخل ضمنها الآثار المنقولة وحددتها على سبيل الحصر، ومنها التحف الفنية مثل الزجاج والخزف والمعادن، المخطوطات والمصكوكات والطوابع البريدية،اللوحات الزيتية ..

إلى الجرد من خلال المادة 7 من قانون98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي وكلف بها وزارة الثقافة.

وتبرز الحاجة إلى إيجاد دعامة قانونية للآثار من خلال إعتبارها أموالا عامة، كما أنها تمثل إنعكاسا لصورة الدولة الحضارية، فحرية التصرف في الآثار لا تتم إلا بواسطة الدولة من خلال الترخيص بنقل الآثار .

وتحتل الآثار أهمية كبرى، فهي ذاكرة للأمم ومرآة عاكسة لحضارتها، وحلقة من حلقات التطور الثقافي للإنسان منذ بدء الخلق وحتى الآن. ومن ثم فان أهميتها لا تقتصر على امة بعينها أو دولة بذاتها، وإنما تمتد هذه الأهمية للبشرية جمعاء، ولأن الآثار هي أكبر رؤيا لتاريخ الإنسان، فهي تراث مشترك للإنسانية. لكن هذا لا يعني حرمان الدولة من أثارها، وإنما يقصد به حق البشرية في معرفة تاريخ الأمم ومشاهدة آثارها،فمن خلال الآثار نرى الماضي حافلا بالمعاني، ويستفيد من خلالها الإنسان الحاضر والمستقبل من خبرات ومهارات وأفكار إنسان الماضي .

وللآثار أهمية بالنسبة لجميع دول العالم من نواحي شتى، فهي مصدر هام من مصادر الدخل الوطني باعتبارها عاملا هاما في الجذب السياحي إلى مختلف الدول،ومن ثم فإنها تؤثر في مدى المستوى الاقتصادي للدول، وتبعا لذلك المستوى المعيشي لشعوب الدول[1]، فالآثار مما لا ريب فيه تؤثر في رفاهية الشعوب، فمثلا

[1] محمد سمير، المرجع السابق، ص32.

يشكل التراث نفط فرنسا إذ يشكل بؤرة إهتمام السائحين الذين يصل عددهم إلى 79مليون سائح سنويا، وتشكل بذلك المركز الأول عالميا من حيث استقبال السائحين الأجانب.

وتعد الآثار المصدر الرئيسي لكتابة التاريخ باعتبارها المصدر العلمي الأكيد لعلم التاريخ والراوي الأساسي له، فأي غموض في فترة تاريخية معينة يرجع إلى ندرة الآثار المكتشفة من هذه الحقبة، فالآثار تدون بحروف من نور حضارات الشعوب في التاريخ، وهي أكبر برهان على حضارات الشعوب، فهي الدليل المادي على وجود الحضارات، فإذا ما إندثرت الآثار أصبح الحديث عن الحضارات مجرد كلام مرسل لا دليل على صدقه،ومن ثم فان وجود الآثار يعد توثيقا للحضارات[1].

وقد جاء في المادة 4 معدلة من قانون90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية الجزائري[2] "الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز ويخضع تسييرها لأحكام هذا القانون .." ويترتب على اعتبار الآثار من الأموال العامة عدم التصرف فيها بأي حال من الأحوال، وإلا كان التصرف باطلا. و من القواعد التي تترتب على ملكية الدولة للآثار، أنه لا يجوز الحجز عليها لأن الحجز مقدمة من مقدمات التصرف بالبيع وهو أمر محظور بلا ريب

[1] المرجع نفسه،ص33.

[2]قانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية الجزائري ،المعدل والمتمم، ج ر ج ج، العدد 52 لسنة 1990.

بالنسبة للأموال العامة عموما والآثار خصوصا، فالدولة يفترض فيها عدم جواز تحميل المال العام بأي حقوق عينية تبعية كضمان للديون التي تكون على عاتق الجهات العامة كالرهن الرسمي أو الحيازي أو الامتياز لأن الهدف منها ضمان الدين في حالة البيع وهو أمر غير متصور بالنسبة للآثار[1].

ولا يجوز تملك الآثار بالتقادم مهما طالت مدة وضع اليد عليها، أي لا يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يكتسب بالتقادم أي حق من حقوق الإرتفاق على الآثار، وكما أنه لا يجوز تملك العقارات الأثرية بالتقادم، فإنه لا يجوز تملكها إذا كانت من المنقولات بالحيازة لان قاعدة الحيازة في المنقول حيازتها سند الملكية لا تنطبق على الآثار بحسبان أن القانون قد حظر صراحة على الأفراد حيازتها ولو كان الحائز حسن النية[2].

الفرع الثاني:مجال تدخل سلطة الضبط الإداري الخاص في حماية الآثار

يعد الإهتمام بالآثار وحمايتها من أولوية إهتمام الإدارة باعتبارها ثروة مالية وحضارية تدخل ضمن الأموال العامة، ونظرا لأهميتها المالية ظهرت التجارة الغير مشروعة للآثار، وكذلك البناء في الأماكن الأثرية أو بقربها بدون ترخيص. على هذا الأساس لجأت الإدارة إلى إصدار قرارات ضبطية لأجل حماية هذه الآثار والمناطق

[1] محمد سمير ،المرجع السابق، ص58.

[2] عبد الرزاق السنهوري ،الوسيط في شرح القانون المدني ،الجزء التاسع،منشاة المعارف الاسكندرية، مصر،2004 ص131.

الأثرية وحظر أعمال البناء والزراعة، وكذلك الإقامة في المواقع الأثرية من خلال السلطة التي تتمتع بها الإدارة[1].

و يبدو جليا دور الإدارة في مجال الحماية من خلال سلطة الضبط الإداري التي تختص بها في مجال منع التنقل الغير شرعي للآثار، وكذلك من خلال التحكم في عملية البناء القريبة من المواقع الأثرية، ومنع كل نشاط فردي من شأنه الإخلال بجمالية الأماكن الأثرية. وسيتم التطرق في هذا الفرع إلى أولا إلى مدى شرعية تنقل الآثار و ثانيا إزالة المباني المجاورة للآثار و ثالثا إلى منع البناء على الأراضي الأثرية.

أولا:مدى شرعية تنقل الآثار

لقد تباينت النصوص القانونية في مدى تنقل أو عدم تنقل الآثار،لكنها اتفقت على أن يتم التنقل في ما هو متعلق بجانب البحث العلمي في مجال الآثار. فلقد أجازت المادة61 من قانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي[2] إمكانية نقل الآثار المصنفة بشرط إعلام الوزير المكلف بالثقافة، وأشارت المادة 60 من نفس القانون إلى إمكانية نقل الآثار لأغراض الترميم أو الإصلاح أو تحديد الهوية أو التقوية أو العرض. ويتوقف ذلك من خلال الترخيص الصريح من الوزير المكلف بالثقافة، لكن في بعض الحالات يمنع نقل الآثار وهذا لحمايتها من السرقة أو الإتلاف وفي هذا الصدد نصت

[1] عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص273.

[2] القانون رقم: 98 -04 المؤرخ في 15 يونيو 1998 ، سابق الإشارة إليه .

المادة95 من نفس القانون على منع بيع وإخفاء الآثار وكذلك الحفر والتنقيب الغير مرخص بهم ،وربطتها بغرامة مالية وحبس من سنتين إلى خمس سنوات.

ثانيا:إزالة المباني المجاورة للآثار

من الأخطار التي تهدد الآثار الغير متنقلة مثل البيوت القديمة والقلاع والمعابد التوسع العمراني ، لذا وجب على الإدارة إتخاذ تدابير من أجل حماية هذه الآثار عن طريق ما تصدره من قرارات ضبطية. و تعد الإزالة تدبير إداري تتخذه الإدارة لحماية النظام العام في جانب حماية جمالية المدينة والرواء، وبالخصوص حماية الآثار الغير متنقلة، فالإزالة ليست عقوبة كافية بل يجب بعد إزالة البناء إعادة المكان الأثري إلى طابعه الأصلي، لأن الهدم قد يضر بالمكان ولا يضمن نتائجه[1] وبذلك تؤدي عملية الإزالة الغرض وتضمن حماية الأثر .

ثالثا :منع البناء في المواقع الأثرية

يؤدي البناء في المواقع الأثرية إلى عدم وجود تجانس في البيئة وطبيعة العمران، مما يفقد هذه الآثار الصبغة الجمالية، فقد لجأ المشرع في هذا المجال إلى عدم منح التراخيص، ومتابعة الإدارة كل من يخل بذلك. ويعد الإجراء الضبطي إحترازيا، لذلك تعمد الإدارة إلى إيجاد حاجز للمناطق الأثرية عن طريق ما يعرف بخطوط التجميل أو المسافة التي تبعد بين الآثار أو المنطقة السكنية، أو يسمح بالبناء فيها. ويجب أن تسمح

[1] كمال علي السيد عبد الله ،المرجع السابق ،ص 383.

تلك المساحة بالحفاظ على جمالية الآثار، وكذلك لإتاحة وتسهيل عملية البحث والتنقيب في مجال الآثار. وقد سلك المشرع الفرنسي[1] هذا الطرح من خلال إدراكه لأهمية الآثار منذ سنة 1913 بوضع سياج لهذه الآثار على بعد معين يخضع وضعه للسلطة التقديرية للإدارة القائمة على شؤون الآثار، وخول لمجلس الدولة الفرنسي بعد أخذ رأي الجنة العليا للمباني التاريخية الحق في إصدار مراسيم خاصة بالآثار وبيان حدود الحماية.

« D'une façon générale, les immeubles nus ou bâtis situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou proposé pour le classement. Est considéré, pour l'application de la présente loi, comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou proposé pour le classement, tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui, et situé dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres. A titre exceptionnel, ce périmètre peut être étendu à plus de 500 mètres. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la commission supérieure des monuments historiques, déterminera les monuments auxquels s'applique cette extension et délimitera le périmètre de protection propre à chacun d'eux.. »

وجاء في المادة17 فقرة أخيرة من القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي "يمكن أن يوسع مجال الرؤية لا تقل مسافته عن 200 متر لتفادي إتلاف المنظورات[2]

- [1] Art.1 (2e alinéa, 3e paragraphe) la loi du 31 décembre 1913. Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 40 JORF 14 décembre 2000
- Abrogé par Ordonnance 2004-178 2004-02-20 art. 7 sous réserve art. 8 I 2° JORF 24 février 2004

[2] القانون رقم: 98 -04 المؤرخ في 15 يونيو 1998 ، سابق الإشارة إليه.

المعلمية المشمولة على الخصوص في تلك المنطقة، وتوسيع هذا المجال متروك لتقدير الوزير المكلف بالثقافة بناءا على اقتراح من اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية".

وتقوم سلطة الإدارة بهدم المباني الواقعة داخل المواقع الأثرية أو القريبة منها أو التي تم إكتشاف آثار جديدة بالقرب منها، ووجودها يؤثر في عملية البحث على أساس أن يكون التدخل لأجل حماية المال العام، لذا وجب بيان هذا النشاط الذي يتم فيه المنع. فعملية الهدم تمس المباني الغير شرعية التي لم تقم على أساس الترخيص أو تجاوزت الشروط المذكورة في الترخيص والأصل في هذه الشروط المذكورة أنها تتعلق بالمحافظة على جمالية الآثار. لذلك تم إلزام المعماري إتباع الفن المعماري حسب المكان فإذا كان الطراز المعماري كلاسيكيا وجب عليه أن يستخدم ذلك الطراز من جدران وسقف،وأما إذا كان في مكان حديث فيلتزم بنفس الفن المعماري [1]. وجاء في المادة27 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو سنة1991[2] يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء "يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مقيدة بأحكام خاصة إذا كانت البنايات والمنشات المزمع بناؤها تمس بموقعها وحجمها أو مظهرها الخارجي بالطابع أو بأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية وكذا بالمحافظة على آفاق المعالم الأثرية ".

---

[1]علي سيد حسن، علي سيد حسن،الحماية القانونية للآثار،مجلة القانون والاقتصاد،مكتبة جامعة القاهرة،مصر،العدد 59،1989،ص 22.

[2]المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ،ج ر ج ج العدد 26 لسنة 1991.

ومن القضايا التي تمسكت فيها المحكمة العليا بأهمية حماية المعالم التاريخية ووقف البناء قربها قضية الوكالة الوطنية لعلم الآثار وحماية المعالم والمواقع الأثرية ضد والي ولاية الجزائر ورئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر[1]. وتتلخص وقائعها في قيام والي ولاية الجزائر ورئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر بنصب ورشة كبيرة لانجاز موقف للسيارات ومعهد للموسيقى على موقع "ايكوسيوم العتيق" القريب جدا من المسجد الكبير والزاوية المحصنة23 الجاري ترميمها مع اعتبار المسجد الكبير والزاوية المحصنة 23 معلمين وموقعين تاريخيين مصنفين بهذه الصفة منذ سنة 1887 وتصنيفهما مؤكد بالأمر رقم 67-281 المؤرخ في 20-12-1967، حيث أن الأشغال التي تم القيام بها تمس مساسا خطيرا بالتراث الحضري الوطني وتقع داخل المسافة الممنوعة وهي 500 متر لشعاع الرؤية، إضافة إلى أن الأشغال شرعت بدون رخصة مسلمة من طرف السلطة المختصة المكلفة بالفنون، حيث رفعت الجمعية الجزائرية لحماية وترقية الآثار دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء الجزائر ضد والي ولاية الجزائر ورئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر. وأمام عدم توقف الأشغال رفعت الجمعية الجزائرية لحماية وترقية الآثار دعوى إستعجالية، وصرحت الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء الجزائر بعدم إختصاصها، بسبب أن القاضي الذي يفصل في القضايا الإستعجالية غير مختص لتقدير شرعية وصحة البناء..، وبذلك

[1] القرار رقم 101267 بتاريخ 1992/12/20،المجلة القضائية،العدد3،سنة 1994،ص191

قضت المحكمة العليا بقبول الاستئناف شكلا وفي الموضوع إلغاء الأمر المستأنف والتصدي بوقف الأشغال في انتظار نتائج الخبرة[1].

وبذلك تشكل حماية الآثار أحد الأهداف الحديثة الضبط الإداري ومن أهداف الحديثة أخرى حماية المستهلك والتي سنبينها في المبحث الثالث .

المبحث الثالث:هدف حماية المستهلك

سبق وأن تم التطرق إلى النظام العام الاقتصادي من خلال امتداد نشاط الضبط الإداري خارج الصحة والسكينة والأمن العام إلى مجالات مثل البيئة والاقتصاد والعمران على نحو لا يجوز أن يبرز الخلط بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.[2] ويبرز لنا الضبط الإداري الخاص أوجه حماية جديدة للنظام العام من خلال نصوص تشريعية خاصة تمس النشاط الضبطي والضمانات الممنوحة للأفراد. ومن أبرز أشكال الضبط الإداري الخاص، الضبط الاقتصادي الذي يهدف إلى تنظيم النشاط الاقتصادي على أساس ضمان استقرار النظام العام الاقتصادي بإجراءات تنظيمية خاصة تمس حرية المنافسة والتجارة. وهذا العمل يبقى وقائيا ورقابيا من خلال

[1] إن حاجة حماية الآثار تنبع من كونها مالا عاما وتعكس صورة التراث التاريخي للدولة وهوية مشتركة لجميع الأفراد وهي تشكل بيئة اصطناعية شكلها الإنسان وتسجل على أنها كنوز أثرية و يزيد في أهميتها الطابع الديني للأثر محل الحماية، و بذلك يتبين دور القضاء في حماية الآثار من كل خطر يهددها وخاصة عملية البناء ،ويبقى انتهاج طريق القضاء الإستعجالي وسيلة مثلى في إيقاف كل نشاط يخل بالرؤية الجمالية للآثار، أو يهدد تماسكها ،ويخل بصفتها الأصلية .

[2] أنظر الصفحة رقم 74 في هذه الرسالة.

مراقبة المنتوج بواسطة مراقبي الجودة ومكاتب الصحة على أساس توافر جميع المواصفات وفي حال الإخلال تكون سندا لإصدار القرار الضبطي الذي يخص هذا المنتوج، وكذلك تنظيم النشاط التنافسي بإحلال مجموعة من التنظيمات تخص ضبط الأسعار وشكل المنافسة، كل هذا يهدف في مضمونه إلى حماية المستهلك حماية وقائية سواء من خلال المنتج نفسه، أو من خلال تنظيم عملية وصوله إلى المستهلك. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق في المطلب الأول إلى ماهية الحماية الإدارية للمستهلك، وفي المطلب الثاني إلى العلاقة بين قانون المنافسة والضبط الإداري من خلال موضوع حماية المستهلك.

المطلب الأول:مفهوم الحماية الإدارية للمستهلك

تفرض الحماية القانونية للمستهلك تنوع أجهزة الرقابة حسب طبيعة موضوع الحماية والنشاط الفردي. فإذا تعلقت الرقابة بالتدخل الإداري في أي نشاط، فإن الرقابة تعد إدارية حيث تمارس عن طريق الإدارة بواسطة تظلم أو شكوى أو وفق ما أتاحه القانون لتدخلها، فمن منطلق الرقابة الإدارية يبرز محل الرقابة، ونخص بالذكر هنا النشاط الإداري والإقتصادي الذي يهدف إلى حماية المستهلك، وبالتالي نكون أمام حماية إدارية للمستهلك[1]. ويعد المستهلك الطرف النهائي في عملية الإنتاج التي تمر

[1]يهدف النشاط الضبطي في مجال حماية المستهلك إلى إصدار قرارات ضبطية فردية وتنظيمية لأجل تقييد النشاط التجاري وتنظيمه، مثل القرارات المتعلقة بتحديد السعر وشروطه، والنظافة، وتنظيم أوقات النشاط والسحب المؤقت للتراخيص.. كل ذلك يعكس لنا الحماية الإدارية للمستهلك.

بمراحل متعددة، ويحصل المستهلك في النهاية على السلعة أو الخدمة بحيث يأتي في آخر السلسلة، وتظهر بالتالي ضرورة حمايته بإعتباره الحلقة الأضعف بما يضمن سلامة المنتوج[1].

إن الضوابط الذاتية للمعاملات التي تخضع لأحكام القانون الخاص، يكون أثرها محدودا، وقد ثبت أن أوجه النشاط الاقتصادي عندما تخضع لمعايير ذاتية فإن هذه المعايير لن تقف في طريق تحقيق مصلحتها ولو على حساب مصلحة أخرى خارجة عنها. وإذا كان من المسلم، بأن المنافسة بين المنتجين يمكن أن تفيد المستهلكين حيث توفر لهم مستوى معين من الأسعار، فإن التشريعات تحرص على محاربة الاحتكار، وهو ما يقيد حركة السوق. وهذا التقييد يتعارض مع مصالح المنتجين الذين يسعون لتحقيقها بوسائل أخرى. ولهذا فإنه يكون من الصعب الاعتقاد بأن السوق بعملياته المختلفة سيوفر الحماية الواجبة للمستهلك، إذ أن التسليم بهذا الاعتقاد يؤدي إلى الاعتماد على السوق في تحقيق هذه الحماية،ويعتبر تطبيقا لمبدأ الحرية الليبرالية التي سادت في النصف الثاني من القرن الثامن عشر والتي نادت بمبدأ دعه يعمل دعه يمر[2]. لكن يبقى للإدارة الدور التنظيمي وعملية الرقابة مما يبرز مواضيع تخص القانون الإداري الاقتصادي.

---

[1] خالد عبد الفتاح محمد خليل ،حماية المستهلك في القانون الدولي الخاص ،دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ،مصر ،2009،ص 20.

[2] راضي عبد المعطي علي سيد،الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في القانون الإداري لحماية المستهلك،دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة أسيوط،مصر،2002،ص316.

وتعد الحماية الإدارية للمستهلك من الحماية الشاملة التي تستغرق التدليس والغش إلى سحب المنتوج ومراقبة السوق وفرض قيود على الوسطاء. فالمصلحة العامة تستوجب إحكام الرقابة على السوق مع ربط التدخل بشرط وجود ممارسة غير قانونية. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى العلاقة بين الصحة العامة وحماية المستهلك، وفي الفرع الثاني إلى دور الضبط الإداري في حماية أمن المنتوج.

الفرع الأول:العلاقة بين الصحة العامة وحماية المستهلك

يوجب موضوع حماية الصحة العامة فرض الرقابة على ما ينتج ويستهلك، لأنه يتعلق بالغذاء و المنتوج، وهو ما يؤثر تأثيرا مباشرا على الصحة العامة التي تعد أحد أهداف النظام العام. فحماية الصحة العامة تفرض إصدار قرارات تخص الصحة الجماعية للأفراد وكفالة سلامة وصحة المستهلك، كما أن الصحة العامة تتأثر إيجابا وسلبا بما يقتنيه المستهلك، فمثلا دخول منتوج غير صالح يؤثر سلبا على الصحة العامة والمستهلك بصفة خاصة، لذا هناك ترابط ما بين الصحة العامة وحماية المستهلك، ومن بين أهم صور هذا الترابط، هناك النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بحماية المستهلك، وهذا ما أشارت إليه المادة6 من المرسوم التنفيذي[1] رقم12-203 المؤرخ في 6مايو سنة 2012 الذي يتعلق بالقواعد المطبقة في مجال أمن المنتوجات التي نصت على ما يلي "تثبت مطابقة السلع أو الخدمة من حيث إلزامية

[1] المرسوم التنفيذي رقم12-203 المؤرخ في 6مايو سنة 2012 يتعلق بالقواعد المطبقة في مجال امن المنتوجات،ج ر ج ج، العدد 28،لسنة 2012.

الأمن بالنظر للأخطار التي يمكن أن تؤثر على صحة المستهلك وأمنه،تقيم مطابقة السلعة أو الخدمة من حيث إلزامية الأمن بمراعاة:

-التنظيمات والمقاييس الخاصة المتعلقة بها.

-المستوى الحالي للمعارف والتكنولوجيا.

-الأمن الذي يحق للمستهلك انتظاره.

-الاستعمالات المرتبطة بحسن السير في مجال الأمن والصحة".

كما أكد القانون رقم 09-03 المتعلق بحماية المستهلك[1] على إلزام الوسيط بشرط النظافة والحفاظ على صحة المستهلك بالشروط المطلوبة للحفاظ على المنتوج وأصله الأولي وايجابياته. فقد جاء في المادة الرابعة منه ما يلي "يجب على كل متدخل في عملية وضع المواد الغذائية للإستهلاك إحترام إلزامية سلامة هذه المواد، والسهر على أن لا تضر بصحة المستهلك، تحدد الشروط و الكيفيات المطبقة في مجال الخصائص المكروبيولوجية للمواد الغذائية عن طريق التنظيم".

كما تطرقت المادة5 من نفس القانون إلى منع كل نشاط يخص المنتج الملوث بكمية غير مقبولة تؤثر على صحة المستهلك، لذلك نلاحظ ربط المشرع الجزائري حماية

[1] القانون رقم 09-03،المؤرخ في 25 فبراير سنة2009،يتعلق بحماية المستهلك وقع الغش،ج ر ج ج، العدد15،لسنة 2009.

المستهلك بالصحة العامة نظرا للتوافق والتلازم بينهما،بل تعدى ذلك إلى مصطلح جديد وهو"أمن المستهلك أو أمن المنتوج"من خلال حماية الصحة العامة.

وهو ما جاء في المادة9 من قانون حماية المستهلك سالف الذكر التي نصت على "يجب أن تكون المنتوجات الموضوعة للإستهلاك مضمونة وتتوفر على الأمن بالنظر إلى الإستعمال المشروع المنتظر منها، وأن لا تلحق ضررا بصحة المستهلك وأمنه ومصالحه، وذلك ضمن الشروط العادية للاستعمال أو الشروط الأخرى الممكن توقعا من قبل المتدخلين".

ومن القضايا التي أبرز فيها مجلس الدولة الجزائري حماية المستهلك، قضية (ب.أ) ضد بلدية عين القشرة بولاية سكيكدة[1]، وتتلخص وقائعها في اتخاذ والي ولاية سكيكدة مقرر بتاريخ 2001/05/30 يقضي بغلق المذبح على أساس التقرير الذي حررته لجنة الولاية المكلفة بالرقابة البيطرية، فقد جاء فيه مخالفة بنود دفتر الشروط وعدم توفر الصيانة داخل وخارج المذبح مع رمي الفضلات الناتجة عن الذبح، وانبعاث رائحة كريهة وعدم توفر رقابة بيطرية للحوم، وعدم تنظيف حوض المياه، وعدم توفر الكلور لإتلاف اللحوم الغير صالحة للاستهلاك، لذا قضى مجلس بقبول الإستئناف شكلا وموضوعا بإلغاء القرار المستأنف، وجاء فحوى القرار على أساس حماية الصحة العامة والحفاظ على النظافة وحماية المستهلك بصفة خاصة.

[1]القرار رقم 13944 بتاريخ2004/06/15،مجلة مجلس الدولة،العدد5،سنة2004،ص135.

الفرع الثاني:دور الضبط الإداري في مجال حماية أمن المنتوج

يتعرض غذاء الإنسان إلى مجموعة من المدخلات تؤثر في تركيبه مما يؤثر على صحة الفرد نتيجة هذه المدخلات، فيمكن لهذه المدخلات أن تسبب تلوثا للغذاء من خلال المواد الكيميائية والزيادة في القيم المطلوبة، وهذا لأجل الزيادة في الإنتاج وجلب المستهلك. فالمياه المستعملة في المزارع التي تتلوث بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تغير من طبيعتها وتعدل الجنات الحيوانية والنباتية، خاصة إذا كان الغرض منها الحصول على أكبر كمية دون مراعاة الأخطار الناتجة أو الآثار السلبية. فالملاحظ أن أي تغيير في طبيعة المواد وأصلها الحقيقي لأجل الوصول إلى أكبر إنتاج قد يؤدي إلى ظهور أعراض وأمراض في بنيتها الأصلية، مثل مرض جنون البقر الذي كان بسبب الحصول على أكثر كمية من الحليب، وهذا ما أثر بشكل مباشر على صحة البقر ويؤثر بالتالي على صحة الإنسان إضافة إلى ذلك قد يتلوث الغذاء بالصباغة الاصطناعية والغبار ومكان العرض الذي لا يصلح لذلك. فقد جاء في المادة5 من المرسوم التنفيذي المتعلق بالقواعد المطبقة في مجال أمن المنتوجات[1] استجابة السلعة، للتنظيمات المعمول بها في مجال الأمن وصحة المستهلكين وتوفير شروط النظافة في الأماكن المستعملة لإنتاج السلعة، وكذلك نظافة من يقوم بعملية الإنتاج وتقديم الخدمة. وتضمنت المادة15 من نفس المرسوم على منع الغش وإتخاذ حياله تدابير منها سحب السلعة أو

[1] مرسوم تنفيذي رقم 12–203 المؤرخ في 6 مايو 2012 يتعلق بالقواعد المطبقة في مجال أمن المنتوجات ،ج ر ج ج، العدد 28 لسنة 2012.

توقيف الخدمة وفق متطلبات الأمن، وإتخاذ جميع التدابير لأجل أمن المستهلك،وهذا يدخل في مجال حماية الغذاء لأن المستهلك يبحث دائما على الأفضل، وهذا ما قد يجعل العارض يدلس في العديد من الحالات. و قد ألزمت المادة10 من نفس المرسوم على المنتجين والمستوردين ومقدمي الخدمة، وضع المعلومات المتعلقة بالسلعة لإعلام المستهلك وتفادي الضرر لأجل أخذ الحيطة.

و يهدف الضبط الإداري من خلال وظيفته العامة إلى حماية النظام العام بجميع مدلولاته، على أن الغذاء يدخل ضمن هذه الأهداف، لكن ضمنيا هو موجود على أساس أن للغذاء علاقة وطيدة بالأهداف التقليدية للضبط الإداري أو الحديثة. فإذا تطرقنا إلى الصحة العامة، فالعلاقة تكون من حيث تأثير الغذاء على صحة الإنسان والموجبة لرقابة المواد الاستهلاكية وأمن وسلامة المنتوجات، فتستطيع سلطة الإدارة إصدار قرارات في هذا المجال ،يتبن من خلال ذلك وجود علاقة وطيدة بين الصحة العامة وحماية المنتوجات، لذلك أعطيت سلطة الضبط مجالا واسعا لأجل منع المخالفة والوقاية[1].

[1] محمد محمد عبد إمام،المرجع السابق،ص298.

المطلب الثاني:علاقة قانون المنافسة بالضبط الإداري من زاوية حماية المستهلك

تعد فكرة تحرير النشاط الاقتصادي تطبيقا للقاعدة الدستورية التي تنص على حرية ممارسة التجارة والصناعة حسب دستور1996 المعدل. فقد نصت المادة37 منه على "حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون" فقد كفلت هذه المادة حرية التجارة والصناعة، لكن يبقى تنظيم هذه الحرية من اختصاص القانون والتنظيم.

ويعرف قانون المنافسة تغيرا مستمرا، وهذا راجع إلى تغير قوة النشاط الصناعي والتجاري، وعدم الإستقرار في العرض والطلب، وبروز عدة حالات جديدة في مجال المنافسة تقتضي تطور القاعدة القانونية معها [1]،ومبدأ المنافسة يفضي إلى تقديم مختلف السلع والخدمات أمام الاختبار الواسع للعرض، فيؤدي ذلك إلى إظهار أشكال متعددة للممارسة المنافية لقواعد التجارة، وما حدده المشرع من ضمانات لحماية المستهلك. فمبدأ تدخل الدولة في القطاع الإقتصادي وبروز النظام العام الإقتصادي والقانون الإداري الإقتصادي أفضى إلى دخول الإدارة وزيادة تدخلها في المجال الاقتصادي وخاصة في مجال ضبط المنافسة.

ويعرف السوق كل مرة دخول أكثر للمنتجين، لذا وضع المشرع قانون المنافسة لأجل تنظيم وتكريس مبدأ حرية المنافسة وفق حدود. فمبدأ التقييد وضع لأجل حماية

[1] Marie MAULARIE. Droit de concurrence interne et communautaire.3 ème édition.Dalloz.Paris.2005.p16.

الدولة من الأزمات بصفة عامة وحماية المستهلك بصفة خاصة، وإذا رجعنا إلى المادة37 سالفة الذكر، نجدها أكدت على حرية التجارة والصناعة، لكن وفق الإطار القانوني مما يبرز الجانب الوقائي لأجل حماية النشاط الاقتصادي. ويتجلى ذلك في الحصول على الرخص المتعلقة بممارسة النشاط وكذلك ما يترتب نتيجة لمخالفة النشاط التجاري وما يقوم به الأعوان الإقتصاديون لرقابة هذا الجانب. هذه القيود لا يراد بها إلغاء حرية الصناعة والتجارة، وإنما تنظيمها وإبراز التقاليد التي تخص هذا المجال. وبالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية صدر قانون "شيرمان"[1] المناهض للاحتكار حيث كانت السوق الأمريكية تتركز بين المؤسسات الاقتصادية الكبرى التي كانت في الغالب غير مشروعة وتعتمد على سياسة تحطيم المتنافسين ، ولحق قانون "شيرمان" العديد من القوانين منها قانون "كلايتون"[2] . وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى دور الضبط الإداري في مجال الجودة والمنافسة، وفي الفرع الثاني إلى أثر قانون المنافسة في تدخل سلطة الضبط الإداري .

[1] عمر محمد حمادة ،الاحتكار والمنافسة غير مشروعة –دراسة تحليلية مقارنة– رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة القاهرة مصر 2008 ،ص 230.

[2] المرجع نفسه ص 243.

الفرع الأول:دور الضبط الإداري في مجال الجودة والمنافسة

يمثل دور الضبط الإداري نشاط الإدارة وصورتها في مجال التدخل الاقتصادي لأجل حماية المستهلك في ظل المنافسة الشريفة، لذلك تضمن قانون المنافسة حالات التدخل ،وكذلك قانون حماية المستهلك والقانون المحدد للممارسة التجارية.

فقد جاء في المادة 5 من قانون المنافسة المعدل[1] أنه "يمكن تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي عن طريق التنظيم بعد أخذ رأي مجلس المنافسة" فقد أشارت هذه المادة إلى تدخل الإدارة في مجال ضبط الأسعار وهذا لغرض الحفاظ على النظام العام الاقتصادي. فالملاحظ أن مجمل الحالات الناتجة عن الإخلال بالنظام العام الاقتصادي، والتي تؤثر على الأمن والسكينة العامة هي ناتجة عن الإرتفاع المفاجئ في الأسعار، خاصة المواد الاستهلاكية الأساسية. وأشارت الفقرة الثانية من المادة5 من قانون المنافسة إلى إمكانية الإدارة إتخاذ تدابير إستثنائية للحد من إرتفاع الأسعار الناتج عن اضطرابات في السوق، أو لصعوبة في التموين، أو في حالة الاحتكار، ويتم ذلك التدخل بقرار ضبطي محتواه تنظيم النشاط ومنع الاحتكار وتحديد السعر.

«Des lors que l'exercice de povoirs de police administrative est susceptible d'affecter des activités de production,de distribution ou de services,la circonstance que les mesures de police ont pour objectif la protection de

[1] قانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008 ،يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة ، ج ر ج ج، العدد 36 لسنة 2008.

l'ordre public…n'exonére pas l'autorité invvestie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et del'industrie et les régles de concurrence .Il appartient au maire,lorsqu'il règlemente la publicité sur leterritoire de sa commune,de veiller à ce que les mesures de police prises par lui ne portent aux régles de concurrence que les atteintes justifiées au regard des objectifs de la réglementation de l'affichage »C.E Avis contentieux,22 novembre 2000, « Société L.et P.Publicité » [1]

كما جاء في المادة 59 من قانون حماية المستهلك[2] جزاء مخالفة السلع للجودة بالسحب المؤقت أو منع المنتوج، وهذا لعدم وجود أو نقص المواصفات المطلوبة أو إذا أثبتت التجارب والتحاليل ذلك حيث يتم حجزه والسحب النهائي له. إن هذا يعد مخالفا لأساسيات الجودة والمنافسة وسلامة المنتج وتهديدا لصحة المستهلك، لذلك أجازت المادة تدخل الإدارة عن طريق الضبط الإداري بإصدار قرار إداري بالسحب المؤقت، وكذلك السحب النهائي للمنتوج والتدخل القضائي عن طريق وكيل الجمهورية.

ويمنع قانون المنافسة دخول منتج في حال إثبات عدم مطابقته للمعاينة بمقتضى المادة 54 الفقرة الثانية من قانون المنافسة. فحرية التجارة لا تعني غياب الحدود والضوابط التي تقيد العمل التجاري، ذلك أن تدخل الدولة في هذا المجال يكون من أجل مراقبة السوق، وضبط الخلل لكي لا يؤدي إلى حالة غير مستقرة. فمبدأ حرية التجارة يعد من المبادئ العامة للقانون حسب مجلس الدولة الفرنسي من خلال قضية

[1] Jacqueline MORAND-DEVILLER , op.cit,p 522.

[2] قانون رقم 09-03 المؤرخ في 25 فبراير 2009 ، سابق الإشارة إليه.

"دوجيناك"[1] والتي تتلخص وقائعها في منع المصورين المتجولين من مزاولة النشاط على أساس أن المصورين أصحاب المحلات يمنح لهم 30 مترا خارج المحل للتصوير، ومنعهم هو على أساس إخلالهم للسير العام والنظام العام وتصويرهم لأشخاص غير الأشخاص الذين يريدون التصوير.

فقد إعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن حرية التجارة والصناعة مضمونة عن طريق تشريع، وقرار رئيس البلدية خالف المبدأ العام، لكن هذا حسب تقدير مجلس الدولة، وهذا لا يعني أن لرئيس البلدية سلطة الضبط والتدخل في مجال المنافسة. وهذا ما نلتمسه من خلال المادة168 من قانون البلدية الجزائري لسنة 2011 [2] التي جاء فيها "ينظم المجلس الشعبي البلدي تسيير ومراقبة الأسواق البلدية والأسواق المستقلة والمعارض والعروض التي تنظم على إقليم البلدية" ويستشف من هذه المادة أنها جعلت للمجلس الشعبي البلدي سلطة التدخل والاختصاص في مجال ضبط السوق، وهي تشمل بذلك جانب المنافسة من خلال تغيير نمط السوق وشكل المعارض. وأشارت المادة46 من القانون المحدد لقواعد المطابقة على الممارسة التجارية[3]. تدخل الإدارة في حال المخالفة، وهذا بالتعاون مع الإدارة المكلفة بالتجارة، فقد أجازت للوالي المختص إقليميا بعد اقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة أن يصدر قرارا لأجل معاقبة المخالف

[1] C.E 22 juin 1951, Daudignac ,Marceau ,G.A.J.A ,op.cit , p420.

[2] قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 سابق الإشارة إليه.

[3] القانون رقم 04-02 المؤرخ في 23 يونيو 2004 ،يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية ، ج ر ج ج، العدد 41 لسنة 2004.

لقواعد المنافسة وشروط ممارسة العمل التجاري بالغلق المؤقت للمحل لمدة اقصاها60 يوما. والقرار الإداري الضبطي يكون قابلا للطعن أمام جهات القضاء الإداري، وبالتالي هو جزاء على المخالفة، والغرض منه تنظيم المنافسة. وهذا ليس فقط لضمان حقوق المستهلك وسلامة صحته من الأخطار التي تنتج عن استعمال المواد و المنتوجات المعروضة عليه، وإنما تتجاوز هذا الدور لتمكينه من الاستفادة من هذه الحقوق عن طريق إجراءات تتضمن رغبة المشرع في القضاء على بعض الممارسات التعسفية الصادرة من المهنيين لتأثير على المستهلك [1].

الفرع الثاني: أثر قانون المنافسة في تدخل سلطة الضبط الإداري.

أتاح قانون المنافسة والقوانين المتعلقة بالممارسة التجارية وحماية المستهلك تدخل سلطة الضبط الإداري في هذا المجال في جانبه الوقائي. ويبرز هذا من خلال علاقة الإدارة بالنشاط التجاري المحلي الذي يفتقد في حالات معينة إلى التنظيم والضبط، لهذا منح القانون صلاحيات أكثر لسلطة الضبط للتدخل على أساس أن يكون التدخل إيجابيا،فتدخل الإدارة هو لأجل تنظيم الحريات وفق حماية النظام العام ويبقى مجالها تنظيميا.

ويفرض قانون المنافسة على سلطة الضبط الإداري التقيد بمجموعة من الإجراءات لأجل بيان سبب إصدار القرار الضبطي الخاص بالمنافسة والحالات الموجبة للإصدار،

[1] تيورسي محمد ،المرجع السابق ،ص 256.

ومنها ما هو ناتج عن عدم إحترام المواصفات القانونية[1]. فكل منتوج يجب أن يبين فيه معلومات تركيبه وتاريخ إنتاجه وإستهلاكه بالإضافة إلى التغليف، وهذا حسب المادة 10و11 من قانون حماية المستهلك . إن هذه الشروط هي عامة وتهدف إلى حماية المستهلك الذي هو هدف النظام العام الإقتصادي.

[1] وليد محمد الشناوي، المرجع السابق، ص 556.

الباب الثاني:الضوابط القانونية والإجرائية لتحقيق الأهداف الحديثة للضبط الإداري

تشكل القيود التي تفرضها الإدارة أحد أوجه العلاقة السلبية بين سلطة الضبط الإداري والحريات الفردية. ويختلف القيد حسب نوع النشاط و الحرية والهدف المقرر لأجل حماية النظام العام. فشكل القرار الضبطي يتغير حسب موضوع الحالة، وسبب التدخل واختلاف الجهة المصدرة للتدخل، وأثر ذلك على المركز القانوني للصاحب النشاط. وما أجازه القانون من مجالات التدخل سلطة الضبط الإداري لأجل حماية النظام العام في عناصره الحديثة، تعكس صورة تقييد النشاط في المجال التجاري حماية النظام العام الاقتصادي، وتقييد نشاط الأفراد الماس بالتغيرات الايكولوجية حماية النظام العام البيئي.

وبذلك تتبلور سلطة ضبط خاصة بموجب نصوص قانونية وتنظيمية، الغرض منها حماية النظام العام في جميع المجالات والأماكن التي يمارس فيها النشاط ،حتى نصل إلى نقطة هامة وهي حماية أهداف الضبط الإداري وفق تنظيم نشاط الأفراد، والعمل على إيجاد توازن بينهما لما يهدد النظام العام من أخطار مستجدة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية[1]، وبذلك تصبح سلطة الضبط الإداري الدرع الواقي للمجتمع ونظامه العام، وهذا من زاوية العلاقة السلبية بين الضبط الإداري والحريات الفردية.

[1]عبد العليم عبد المجيد مشرف علام، المرجع السابق، ص 241.

ولأجل ضمان عدم وجود تجاوز في تقييد نشاط الأفراد، لابد من فرض قيود على هيئات الضبط الإداري، ومجال التدخل وبيان مبررات ومشروعية في إتخاذ القرار الضبطي، لذا سيتم التطرق في هذا الباب إلى جهة السلطة بإصدار القرار الضبطي وفق الأهداف الحديثة، وفي الفصل الثاني إلى بيان الحدود المقررة في جميع هذه الحالات ومدى رقابة القضاء عليه.

الفصل الأول: سلطة الضبط الإداري وفق الأهداف الحديثة وآليات ذلك

تتمتع الجهات الإدارية بما لها من سلطة تنظيمية في كفالة وحماية النظام العام. هذا الإختصاص الأصيل يمنح لها حق إصدار قرارات ضبطية في مواجهة أي إخلال بالنظام العام[1]،وهذا وفق ما أتاحته النصوص القانونية لسلطة الإصدار مع اختلاف درجتها الإدارية بالنسبة للدولة، بحيث لا تشمل الوزارات فقط، بل تمتد إلى جهات إدارية أخرى متعددة، وبالنسبة لوزارة الثقافة تهتم بالحفاظ على التراث الثقافي المادي والمعنوي، ومنع خروج الآثار بدون ترخيص وبيعها والبناء في المناطق الأثرية واستغلالها وتتولى كذلك البلدية هذا الجانب في مجال الرخص المتعلقة بالمناطق الخاصة،فالحماية ليست مقصورة على جهة إدارية واحدة إذ توجد سلطة الضبط المركزية تخص الوزارات، وسلطة الضبط المحلية وتخص البلدية والولاية، وكذلك سلطة الضبط الخاصة.

و تتعدد القرارات الصادرة عن سلطات الضبط وهذا حسب ما أتاحه القانون ومحل التدخل لأجل ضبط الحالة الناشئة عن عدم إستقرار النظام العام في أحد عناصره الحديثة. من هنا يظهر استناد الاختصاص على النص القانوني، وكذلك اختلاف الوسيلة القانونية وهذا كله حسب الحالة. لذلك سيتم التطرق في المبحث الأول إلى سلطات الضبط الإداري العامة، وفي المبحث الثاني إلى سلطات الضبط الإداري المتخصصة، وفي المبحث الثالث إلى آليات الضبط الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة .

[1] عادل السعيد محمد ابو الخير، المرجع السابق، ص 263.

المبحث الأول:سلطات الضبط الإداري العامة

تعمد سلطة الضبط الإداري العامة[1] إلى تقييد نشاط الأفراد وذلك من أجل بيان حماية النظام العام بجميع مدلولاته بحيث لا يشكل هذا تقييد إلغاء النشاط، لأن دور سلطة الضبط هو دور إيجابي ووقائي ووفق أهداف محددة، والتي تعكس قاعدة الإختصاص الأصيل للضبط الإداري. و قد خص التشريع بعض الجهات الإدارية إصدار مثل هذه قرارات في هذا الجانب، وأكد على ذلك القضاء ،بحيث لا يمكن تفويض سلطة الضبط الإداري بإعتبار حساسيتها ولتعلقها بالحريات العامة ونشاط الأفراد فهي جزء من الخدمات العامة المحمية دستوريا[2].

و تشمل سلطة الضبط الإداري الوزارات كسلطة ضبط مركزية، وسلطة الضبط المحلية من خلال رئيس البلدية والوالي لما لهما من أثر في حماية النظام العام بأهدافه الحديثة،مع وجود جهات تختص بحماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وهي سلطة ضبط الخاص. لكن التركيز في هذه الدراسة سيتمحور حول وزارات محددة كسلطة ضبط مركزية، والولاية والبلدية كسلطة ضبط محلية، وهذا لثراء النصوص القانونية المتعلقة بهذا الجانب، ولإعطاء الدراسة جانب تطبيقي أكثر. وسيتم التطرق في المطلب

---

[1] ونقصد بالشرطة الإدارية العامة مجموع الأنشطة الإدارية التي ترمي إلى اتخاذ قرارات عامة أو تدابير فردية ضرورية لحفظ النظام العام. وتعد عامة لأن الهدف منها هو المحافظة على النظام العام بمعناه الواسع. أنظر في هذا الخصوص:عبد العزيز أشرقي ،الشرطة الإدارية الممارسون لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها،الشركة المغربية لتوزيع الكتاب،الدار البيضاء،المغرب،2006،ص73.

[2] Jean BERNARD ,Jean-François AUBY ,Rozen NOGUELLOU. Droit des collectivités locales , 4 ème édition, P.U.F, Paris, 2008,p262.

الأول إلى سلطات الضبط الإداري المركزية، وفي المطلب الثاني إلى سلطات الضبط الإداري المحلية في مجال حماية الأهداف الحديثة.

المطلب الأول :سلطات الضبط الإداري المركزية

تشكل سلطة الضبط الإداري على مستوى الوزارة الجهة الأولى المخول لها حماية الأهداف الحديثة، وذلك باعتبار أن هذه الأهداف تدخل ضمن صفة الوزارة وتسميتها عليها[1]. لذلك يتبين من خلال النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئات المركزية في التنظيم الخاص بكل إدارة، أنها تملك صلاحيات الضبط، ولها القدرة على إصدار قرارات ضبطية لأجل حماية الهدف الذي أنشئت من أجله. وهذا ما نستشفه من هذه النصوص القانونية محل الدراسة. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى سلطة الوزير المكلف بالتهيئة والعمران والبيئة والمدينة في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وفي الفرع الثاني إلى سلطة وزير التجارة في مجال حماية المستهلك، وفي الفرع الثالث إلى سلطة وزير الثقافة في مجال حماية الآثار، وفي الفرع الرابع إلى سلطات الضبط الإداري المحلية.

[1] فمثلا إن وزارة التهيئة والعمران والبيئة والمدينة تشتمل على ثلاث أهداف هي العمران والبيئة وحماية المدينة .

الفرع الأول: سلطة الوزير المكلف بالتهيئة والعمران والبيئة والمدينة في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري

تعاني البيئة في الوقت الحالي العديد من حالات الإخلال الايكولوجي الذي يؤثر بشكل كبير على صفتها الأصلية من خلال المواد الملوثة، أو إتلاف من شكلها عن طريق الحرق، أو النزع، أو الصيد[1]. كل هذه النشاطات والتصرفات تؤثر بشكل كبير على البيئة. لكن ما نستخلصه في الجزائر هو الاهتمام الكبير بعنصر البيئة من خلال الوزارة المكلفة بالبيئة التي تعمل على إيجاد سبل جديدة لحماية البيئة سواء ما تعلق بإصدار قرارات أو إيجاد نوع من التعاون بين الإدارات وغيرها من الوسائل لضمان فعالية أكثر. ومن خلال النصوص القانونية المنظمة لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة و لعملها، يبرز دور الوزير في موضوع الحماية الإدارية كسلطة ضبط مركزية. فبالنسبة لحماية العمران والمدينة فهي تشكل جزء هاما من هذه المهام على أساس ما تعانيه المدينة من بناء فوضوي يخل بجماليتها ويعد خروجا على القواعد المنظمة للعمران.

وتتعدد وسائل حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري وهذا حسب النصوص القانونية المنظمة لها، وتبرز حماية البيئة والعمران والمدينة من خلال وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة، و قد جاء في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم10-

[1] عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، المرجع السابق، ص 59.

258 المحدد لصلاحيات وزير المكلف بالتهيئة العمرانية والبيئة المعدل والمتمم[1] ما يلي "يقترح وزير التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة، في إطار السياسة العامة للحكومة وبرامج عملها، عناصر السياسة الوطنية في ميادين تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة، ويتولى متابعة تطبيقها ومراقبتها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

وبين المرسوم التنفيذي رقم 10–258 سالف الذكر صلاحيات الوزير انطلاقا من منظور التنمية المستدامة وتنمية الإقليم وحماية البيئة من خلال وضع إستراتيجية عمل وطنية والعمل على تنفيذها. ويكلف الوزير حسب نص المادة04 من نفس المرسوم برصد حالات البيئة ومراقبتها والمبادرة بالتدابير الخاصة بالحماية من التلوث، وكذا الأضرار بالصحة العامة من خلال الاتصال بالقطاعات ذات الصلة مثل وزارة الصحة،ومن بين أهم المهام، المبادرة بقواعد وتدابير حماية الموارد الطبيعية والبيولوجية والوراثية والأنظمة البيئية وتثمينها والحفاظ عليها. ويقوم كذلك باتخاذ تدابير تحفظية ضرورية، ويقترح الأدوات الكفيلة بحماية البيئة من خلال منع كل نشاط يضر بالبيئة وله سلطة إصدار قرارات ضبطية، ويعمل كذلك على وضع مخطط عمل وتصور إستراتيجية الهدف منها حماية نشاط البيئة، وخاصة ما تعلق بالتغيرات المناخية وحماية التنوع البيولوجي، وكذلك العمل على التوعية والتربية والإعلام في

[1] المرسوم التنفيذي رقم:10–258،المؤرخ في21 اكتوبرسنة2010، المحدد لصلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة، المعدل والمتمم ،ج رج ج، العدد64 لسنة 2010.

مجال البيئة وتطوير المورد البشري المؤهل، وتحسين مستواهم لما يشهده الوسط البيئي من تطور في وسائل الحماية وهذا يساعد في اتخاذ قرار ضبطي فعال.

لقد أدخل تعديل المرسوم التنفيذي رقم 10-258 والذي صدر سنة2012[1] حماية المدينة ضمن سلطة الوزير وصلاحياته وهذا ما ورد من خلال المادة4 مكرر التي تنص على "يكلف وزير التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة في ميدان سياسة المدينة بما يأتي:

-المبادرة بالأدوات المؤسساتية والنوعية وكذا إجراءات وهياكل تنفيذ سياسة المدينة وتصورها وإقتراحها، ويتولى بهذه الصفة ما يأتي: تنشيط إعداد سياسة المدينة وتوجيهها، المساهمة في السياسات والأعمال والإجراءات المتعلقة بترقية الأوساط الحضرية والتنظيم المتوازن للمدن ويقترح أدوات وإجراءات تأطير المدن وترقيتها بالاتصال مع المؤسسات المعنية". وبذلك أصبحت حماية جمالية المدينة من مهام وزير التهيئة العمرانية وحماية البيئة، لكن هل يجد كل من موضوع البيئة والعمران والمدينة نوعا من التشابه يفرض إدراجه في نفس المهام؟

إن المتطلع لتطور المدينة وجماليتها يلحظ وجود مساحات خضراء ومناطق محمية تعطي رونقا للمدينة، وكذلك التناسق في العمران، بذلك نلحظ هذا التشابه في هذه

[1] المرسوم التنفيذي رقم:12-437 ،المؤرخ في 26ديسمبر سنة2012 ، يعدل المرسوم التنفيذي رقم:10-258،المؤرخ في21 اكتوبرسنة2010، المحدد لصلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة، ج رج ج، العدد71 لسنة 2012.

المواضيع مما يشكل نسيجا متجانسا، وبالنسبة لتشجير المدينة، فإن غرس الأشجار يعطي جانبا من الإبداع والذوق ويضفي الراحة في النفوس، وينقي الجو من التلوث، ويحمي المدينة من الضوضاء ويلطف الجو، وبذلك تدخل الحدائق كضرورة لتخطيط المدن. وبالنسبة للطابع العمراني للمدينة، فيجب أن يتجانس مع تراثها، ويخلق نوعا من التوافق بإعتبار العمران الشكل الخارجي للمدينة.

الفرع الثاني: سلطة وزير التجارة في مجال حماية المستهلك

لوزير التجارة صلاحيات تمس في مضمونها حماية المستهلك، وهذا ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم: 02-453 المحدد لصلاحيات وزير التجارة[1]،بحيث تضمن المرسوم موضوع حماية المستهلك وتنظيم السوق، والحفاظ على مناخ المنافسة، والعمل على مطابقة النصوص الداخلية مع نصوص التجارة الدولية.

وبالنسبة لحماية المستهلك يعمل وزير التجارة في هذا الشأن على وضع شروط للسلع والخدمات كالنظافة الصحية والأمن وشرط الجودة، إضافة إلى العمل على تطوير قانون الإستهلاك وتنفيذ إستراتيجية تتعلق بالوقاية من الإخطار الغذائية والغير غذائية عن طريق الإعلام، وكذلك تشجيع الجمعيات المعنية بحماية المستهلك، كما جاء

[1] المرسوم التنفيذي رقم: 02-453،المؤرخ في 21-12-2002،المحدد لصلاحيات وزير التجارة ،ج ر ج ج، العدد 85 لسنة 2002.

في المادة05 من المرسوم02-453[1]:"يكلف وزير التجارة في مجال جودة السلع والخدمات وحماية المستهلك بما يأتي:

- يحدد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والهيئات المعنية،شروط وضع السلع والخدمات رهن الاستهلاك في مجال الجودة والنظافة الصحية والأمن،

- يقترح كل الإجراءات المناسبة في إطار وضع نظام للعلامات،وحماية العلامات التجارية،والتسميات الأصلية ،ومتابعة تنفيذها،

- يبادر بأعمال تجاه المتعاملين الاقتصاديين المعنيين من أجل تطوير الرقابة الذاتية،

- يشجع تنمية مخابر تحاليل الجودة والتجارب ويقترح الإجراءات والمناهج الرسمية للتحليل في مجال الجودة،

- يساهم في إرساء قانون الاستهلاك وتطويره،

- يشارك في أشغال الهيئات الدولية والجهوية المختصة في مجال الجودة،

- يعد وينفذ إستراتيجية للإعلام والإتصال تتعلق بالوقاية من الأخطار الغذائية وغير الغذائية تجاه الجمعيات المهنية والمستهلكين التي يشجع إنشاءها".

أما بالنسبة لموضوع المنافسة وتنظيم السوق، فيمارس وزير التجارة سلطاته في مجال ضبط السوق وترقية المنافسة وتنظيم المهن والحد من الممارسات التجارية الغير

[1]المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم: 02-453،المؤرخ في 21-12-2002 سابق الإشارة إليه.

شرعية خاصة فيما يتعلق بالتقليد، إضافة إلى تنظيم المتابعة المستمرة للسوق. فقد جاء في المادة04 من نفس المرسوم[1] ما يلي "يكلف وزير التجارة، في مجال ضبط وترقية المنافسة، بما يأتي:

-يقترح كل إجراء من شانه تعزيز قواعد وشروط ممارسة منافسة سليمة ونزيهة في سوق السلع والخدمات،

- يساهم في تطوير القانون وممارسة المنافسة،

- ينظم الملاحظة الدائمة للسوق، ويقوم بتحليل هيكله ويعين الممارسات غير الشرعية الهادفة"

ويقوم كذلك وزير التجارة بالرقابة على جو المنافسة، ومراقبة جميع الطرق الغير شرعية في الممارسات التجارية وضبط النشاط،وذلك كما جاء في المادة06 من المرسوم02-453:"يقوم وزير التجارة في مجال الرقابة الاقتصادية وقمع الغش بما يأتي:

-ينظم ويوجه ويضع حيز التنفيذ المراقبة ومكافحة الممارسات التجارية غير الشرعية والممارسات المضادة للمنافسة والغش المرتبط بالجودة والتقليد،

-يساهم في التوجيه والتنسيق ما بين القطاعات لبرامج الرقابة الاقتصادية وقمع الغش،

[1] المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 02-453،المؤرخ في 21-12-2002 سابق الإشارة إليه.

– ينجز كل تحقيق اقتصادي معمق، وإخطار الهيئات القضائية عند الضرورة".

ويتضح من خلال المادة06 أن لوزير التجارة دورا في حماية مناخ المنافسة من الممارسات التجارية الغير شرعية كالتقليد والإحتكار والتدليس والإعلام الضار، وذلك كله عن طريق قرارات ضبطية تعمل في جوهرها على منع وتضييق نشاط الأفراد .

الفرع الثالث :سلطة وزير الثقافة في مجال حماية الآثار

تدخل حماية الآثار سواء بمفهومها المادي أو المعنوي في اختصاص وزارة الثقافة التي تعد صاحبة الإختصاص الأصيل في مجال التصنيف وتقدير قيمة الآثار، يظهر دور وزير الثقافة في هذه الحماية من خلال المرسوم التنفيذي رقم05–79 المحدد لصلاحيات وزير الثقافة[1]، بحيث يعمل على حماية التراث المادي وغير المادي، ويثمنه ويدرس قواعد وتدابير حفظ التراث المعماري الحضاري والريفي، إضافة إلى وضع قواعد حماية الفضاءات الجغرافية ذات المعاني الثقافية وحفظ الآثار من أي شكل من أشكال الإعتداء. وقد جاء في المادة02 من المرسوم التنفيذي رقم05–79 ما يلي "يتولى وزير الثقافة المهام الاتية:

في مجال حماية التراث وتثمينه:

–يساهم في الحفاظ على الهوية الثقافية الوطنية وتوطيدها،

[1] المرسوم التنفيذي رقم05–79،المؤرخ في 26–02–2005، يحدد صلاحيات وزير الثقافة ، ج ر ج ج، العدد 16 لسنة 2005.

– يساهم في حفظ الذاكرة الجماعية للأمة بجمع جميع الوثائق والوسائل المتعلقة بالتراث الثقافي الوطني، ومركزتها وإستغلالها،

–يساهم في إدماج البعد الثقافي وصياغته في المشاريع الكبرى للتهيئة والعمران وفي الإنجازات العمومية الكبرى،ويسهر على ذلك،

– يحدد وينفذ سياسة إنجاز المشاريع الثقافية الكبرى لحماية التراث الثقافي الوطني ورموزه وتثمينه،

– يحمي التراث الثقافي المادي وغير المادي،ويحافظ عليه ويثمنه،

– يدرس قواعد وتدابير حفظ التراث المعماري الحضري والريفي وتثمينه، وبالاتصال مع القطاعات المعنية،

– يدرس قواعد حماية الفضاءات الجغرافية ذات المعاني الثقافية وتثمينها بالإتصال مع القطاعات المعنية،

– يسهر على حفظ التراث الثقافي من أي شكل من أشكال الإعتداءات والمساس والإضرار"[1].

[1] يعمل وزير الثقافة على حماية الآثار وبعدها الثقافي في مشاريع التهيئة العمرانية والانجازات الكبرى، ولوزير الثقافة سلطة إصدار قرارات ضبطية خاصة تمس بشكل مباشر منع النشاط الذي يغير أو يمس بطبيعة الآثار خاصة في مجال العمران.

المطلب الثاني:سلطات الضبط الإداري المحلية في مجال حماية الأهداف الحديثة

مما يميز النظام القانوني للضبط الإداري في الجزائر، هو غزارة النصوص القانونية والتنظيمية التي تتميز بنوع من تخصيص حالات التدخل لكل من رئيس البلدية والوالي في مجال حماية الأهداف الحديثة، وهذا ما نلمسه سواء من خلال قانون البلدية الجديد والنصوص الخاصة بحماية البيئة مثل قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة وقانون الصيد، وما تعلق بالرخص الخاصة بالمؤسسات المصنفة لحماية البيئة، وقانون الولاية الجديد،و في مجال حماية العمران من خلال تعديل قانون التعمير، والقيود الواردة على منح رخص الخاصة بالمناطق الساحلية، وكذلك فرض وجود مساحات خضراء في كل إنشاء لتجمع حضري جديد،وكذلك في مجال حماية المستهلك من خلال تنظيم فضاءات تجارية. وبالرجوع إلى قانون البلدية نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي له العديد من الصلاحيات في مجال حماية عناصر البيئة،وهذا بالتطابق مع إعتبار حماية البيئة أولوية من الأولويات الوطنية التي تقع على عاتق الدولة[1]. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى سلطة الوالي في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري ،وفي الفرع الثاني إلى سلطة رئيس البلدية في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري .

[1] محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة،الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية ،ايام3 –4 ماي2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

الفرع الأول : سلطة الوالي في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري

من بين مهام الولاية في المجال الإقليمي القيام بحماية النظام العام بمختف أبعاده، وهذا نظير ما يصدر من نصور تشريعية وتنظيمية تتيح للولاية التدخل بصورة ضبط النشاط وتنظيمه بإعتبار الولاية تعمل على تنفيذ السياسة التي ترسمها الدولة[1] مثل حماية البيئة،من خلال التقليص من التلوث والأضرار الناجمة عنه، إضافة إلى الحفاظ على التنوع البيئي، وحماية الأنظمة البيئية وتثمينها في مناطق الساحل والجبال، والسهر على مكافحة التصحر.

ويتبين من خلال النصوص القانونية مجال تدخل الوالي، وبالخصوص في مجال منح الترخيص الخاصة بالنشاط أو السحب المؤقت لها، وهذا لأجل حماية النظام العام في أهدافه الحديثة. و من بين هذه النصوص القانونية قانون حماية المستهلك، وقانون المياه، وقانون حماية التراث ، وقانون التهيئة والتعمير، وقانون الغابات وقانون المدينة. وسيتم التطرق أولا إلى سلطة والي الولاية في مجال الضبط البيئي الطبيعي، وثانيا إلى سلطة الوالي في مجال حماية البيئة الحضرية (جمالية المدينة)، وثالثا إلى سلطة الضبطية للولي في مجال حماية التراث، و رابعا إلى سلطة الضبطية للوالي في مجال حماية المستهلك

[1] قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 12 لسنة 2012

أولا سلطة والي الولاية في مجال الضبط البيئي الطبيعي

يهدف الضبط الإداري الخاص بالبيئة إلى الحد من التلوث والمحافظة على أنواع معينة من الكائنات المهددة بالإنقراض، وحماية الثروة الغابية والسمكية والتنوع البيولوجي من ماء وهواء وتربة، لذا أسندت هذه الحماية للسلطات المحلية باعتبارها قريبة من حالات التلوث ومختلف الأضرار من مجالات الحماية. وتتمثل سلطة الوالي في مجال الضبط البيئي الطبيعي فيما يلي :

1-المحافظة على المياه:

بالنظر إلى قانون المياه رقم:05-12 المتعلق بالمياه[1]فقد تضمن الحماية القانونية للمياه باعتبارها أملاكا عامة، وبيان نوعية المياه حسب حالة الاستهلاك وتسييرها وتثمينها بما يضمن تلبية حجات السكان و النشاط الصناعية والفلاحية..، والتحكم في مجرى المياه للحد من آثار الفيضانات، وحماية الأفراد والأملاك القريبة من المجرى الطبيعي للمياه، وتنظيم البحث عن الموارد المائية خاصة الجوفية، وذلك لحماية المخزون المائي، وبيان شروط البحث عنها مع ربط المخالفات بمجموعة من العقوبات.

وتضمن القانون العديد من الآليات القانونية في هذا المجال، وإشراك الجماعات المحلية في مجال المياه، وعديد صور الحماية حيث نصت المادة الثالثة من قانون المياه

[1] قانون رقم:05- 12 ،المؤرخ في 4اوت2005،المتعلق بالمياه ج ر ج ج، العدد 60 لسنة 2005.

05-12 على "تتمثل المبادئ التي يرتكز عليها استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة فيما يأتي:

-إستشارة الإدارات والجماعات الإقليمية والمتعاملين المعنيين وممثلي مختلف فئات المستعملين ومساهمتهم في التكفل بالمسائل المرتبطة باستعمال المياه وحمايتها وبالتهيئة المائية على مستوى الوحدات الهيدروغرافية الطبيعية وعلى المستوى الوطني" ويبقى بذلك دور الولاية مهم في مجال الثروة المائية خاصة في مجال منح التراخيص المتعلقة بالاستغلال. كما أوضحت كذلك المادة55 من نفس القانون على دور الجماعات المحلية في إنجاز المنشآت وهياكل الحماية والمبادرة بكل التدابير الوقائية، ومساعدة السكان المعنيين قصد المحافظة على الإطار المعيشي والأملاك والحماية من المخاطر في النواحي والمناطق المهددة بصعود الطبقات المائية الجوفية.

وبالنسبة للنشاطات المتعلقة بالمياه، فقد أشار المرسوم التنفيذي رقم:93-164 للوالي المختص إقليميا[1] صلاحيات التدخل ومنع الاستحمام بسبب حدوث تلوث عندما لا تستجيب نوعية مياه الإستحمام إلى الثابتات الجرثومية والبيولوجية والفيزيائية والكيميائية، والتي حددها المرسوم التنفيذي في الملحق من الرقابة الكيمائية للمياه الاستحمام .

[1] المرسوم التنفيذي رقم:93-164،المؤرخ في:10جويلية1993،يحدد النوعية المطلوبة لمياه الاستحمام، ج ر ج ج، العدد46 لسنة 1993.

وبالنسبة لرمي الإفرازات الغير سامة في المياه، يلزم ذلك الحصول على ترخيص من الوالي المختص إقليميا. فقد جاء في المادة 03 من المرسوم رقم 10-88 "يخضع كل رمي للإفرازات أو تفريغ أو إيداع لكل أنواع المواد في الأملاك العمومية للماء بموجب الشروط المحددة في هذا المرسوم إلى ترخيص يمنحه الوالي المختص إقليميا " ويرتبط منح الترخيص بالتقيد بالشروط الواردة في الترخيص والتعليمات المطبقة على الرمي والتفريغ، وكما تقوم الإدارة الولائية المكلفة بالموارد المائية بمراقبة دورية وفجائية للتأكد من إحترام ما ورد في الترخيص من شروط، والقيام بتحليل المياه المفرغة مع تسهيل صاحب الترخيص بالعملية. وإذا ثبت وجود إخلال في النسب المحددة يطلب من صاحب الترخيص إتخاذ إجراءات تصحيحية، وعند عدم التقيد بالإجراءات والشروط يقوم الوالي المختص إقليميا بموجب المادة 11 من نفس المرسوم بإلغاء الترخيص.[1]

وللوالي دور في مكافحة تلوث مياه البحر،بحيث يترأس الوالي المختص إقليميا "لجنة تل البحر الولائية"التي تم إنشاؤها بموجب القرار المؤرخ في 6فيفري 2002[2]،وذلك

[1]المرسوم التنفيذي رقم:10-88،المؤرخ في:10مارس سنة 2010،يحدد شروط وكيفيات منح ترخيص رمي الإفرازات الغير سامة في الملاك العمومية للماء، ج ر ج ج، العدد17 لسنة 2010 .

[2] القرار المؤرخ في:6فيفري2002،يتضمن تكوين لجنة تل البحر الولائية وكيفية عملها، ج ر ج ج، العدد 17 لسنة 2002 .

تطبيقا للمادة20 من المرسوم التنفيذي رقم:94-279 المتضمن مكافحة تلوث البحر وإحداث مخططات استعجاليه لذلك[1].

وتتولى لجنة تل البحر الولائية بوضع منظومة للوقاية ولمراقبة ومكافحة كل أشكال التلوث البحري، لأجل حماية الإستباقية لتل البحر، والعمل وإعداد مخطط تل البحر الولائي وفقا للمادة 05 من المرسوم، وضرورة إتخاذ التدابير الضرورية لتحسين وتعزيز قدرات تدخل الأجهزة المكلفة بمكافحة التلوث البيئي، والعمل على متابعة تقييم الأضرار الناجمة عن حوادث التلوث من التصادم البحري، أو إفرازات الزيوت الناتجة عن السفن البحرية[2]. وقد جاء في المادة 24 من نفس المرسوم ما يلي "إذا وقع حادث ما في البحر على النحو المبين في المادة الأولى أعلاه و إنجر عنه أو أمكن أن ينجر عنه تلوث في المياه البحرية، تستنفر المصلحة الوطنية لحراس الحدود الوالي المختص إقليميا والمصالح المعنية بمكافحة التلوث برا وبحرا. كما تستنفر هذه اللجنة رئيس لجنة تل البحر الوطنية ورئيس لجنة تل البحر المعنية" وتقوم لجنة تل البحر بوضع مخطط الحماية ولها الإستعانة بلجان أخرى .

[1] المرسوم التنفيذي رقم:94-279،المؤرخ في:17سبتمبر1994،يتضمن تنظيم مكافحة تلوث البحر وإحداث مخططات استعجاليه لذلك، ج ر ج ج، العدد 59 لسنة 1994.

[2] المادة 3من القرار المؤرخ في:. 6فيفري2002،سابق الإشارة إليه.

2- السلطة الضبطية لوالي الولاية في مجال حماية الهواء:

إن تلوث الهواء يؤدي إلى الإختناق وإلى الإصابة بأمراض مزمنة، ويلحق أضرارا جسيمة بالبيئة وبالزراعة. ومن هنا يبرز دور السلطات المحلية خصوصا في المدن الكبرى باتخاذ تدابير وقائية لمنع هذا التلوث، أو التقليل منه على الأقل في حال إرتفاع مقادير تلوث الهواء بنسب غير طبيعية [1]. و لوالي الولاية دور مهم في مجال حماية الهواء استنادا للمرسوم التنفيذي رقم:06-02 والذي يبين قيم التركيز للمواد الملوثة للهواء وأثرها على الأفراد، خاصة ما ورد في المادة 03 بالنسبة لثاني أكسيد الازوت، وثاني أكسيد الكبريت، وبيان مستوى الإعلام ومستوى الإنذار. فقد جاء في المادة 08 من نفس المرسوم "تحدد مستويات الإعلام ومستويات الإنذار كما يأتي :

1-ثاني أكسيد الازوت :

أ- مستوى الإعلام 400 ميكرو غرام /ن م3

ب – مستوى الإنذار 600 ميكرو غرام /ن م3 ..." ،و للوالي صلاحية اتخاذ كل التدابير التي تهدف إلى حماية صحة الإنسان والبيئة، وإتخاذ تدابير تتعلق بالتقليص أو الحد من النشاطات الملوثة[2] من خلال نص المادة 09 التي جاء فيها "عند بلوغ

[1] رمضان عبد المجيد ،دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة ،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،الجزائر ،2011/2010،ص 102.

[2] المرسوم التنفيذي رقم:06-02 ،المؤرخ في:7جانفي2006،يضبط القيم القصوى ومستويات الإنذار وأهداف نوعية الهواء في حالة تلوث جوي، ج ر ج ج، العدد 01 لسنة 2006.

مستويات الإعلام والإنذار المحددة في المادة 8 أعلاه أو احتمال بلوغها، يتخذ الوالي المعني أو الولاة المعنيون، كل التدابير التي تهدف إلى حماية صحة الإنسان والبيئة وكذا تدابير التقليص و/ أو الحد من النشاطات الملوثة " بذلك يملك الولي سلطة تقديرية في اتخاذ التدبير الضبطي لأجل حماية البيئة وصحة الإنسان من خلال عبارة "كل التدابير " مما يفصح عن نية حماية البيئة كحتمية.

إن تلوث الهواء يؤدي إلى الاختناق وإلى الإصابة بأمراض تنفسية مزمنة تمس بصحة الأفراد وتلحق أضرارا جسيمة بالبيئة ،وباعتبار الهواء أحد المكونات الطبيعة[1]، يبرز دور السلطات المحلية والوالي خصوصا في إتخاذ التدابير الوقائية لمنع هذا التلوث، أو التقليل منه على الأقل في حال إرتفاع مقادير تلوث الهواء عن النسب الطبيعية، من ذلك مثلا قرار ضبطي يخص الإيقاف المؤقت للنشاط أو قرار يلزم بالتقيد بالنسب المتوسطة للإفراز، وذلك لأجل المحافظة على الصحة العامة وحماية البيئة.

[1] عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، المرجع السابق، ص 71.

3-حماية التربة والتنوع البيولوجي:

يقوم والي الولاية من خلال النصوص القانونية خاصة المتعلقة بالغابات والصيد بالمحافظة على العناصر الطبيعية ومن بينها التربة[1] والتنوع البيولوجي. وتسعى مصالح الولاية التابعة له بحماية التربة والعمل على الحد من التصحر بإتخاذ التدابير والإجراءات لأجل حماية كل من النباتات والحيوانات، ويبقى عامل المحافظة على الغابات أهم عامل لأجل ضمان البيئة الطبيعية للإحياء وحماية التنوع البيولوجي، وخصائص الطبيعة لكل منطقة. فقد أضحى موضوع حماية الغابات من المواضيع الهامة والتي تمس بشكل كبير حماية البيئة الطبيعة، و على شكلها الأصلي، لذلك صدر القانون رقم 84-12 يتعلق بحماية الثروة الغابية سنة 1984[2]المعدل والمتمم بالقانون رقم:91-12 المتضمن النظام العام للغابات، وأتاح بذلك مجال تدخل الولاية لحماية الغابات من خلال نص المادة 16 التي نصت على "تتخذ الدولة جميع إجراءات الحماية لكي تضمن دوام الثروة الغابية وحمايتها من كل ضرر أو تدهور " وعلى اعتبار الولاية ممثلة للدولة في إقليمها الجغرافي، فهي تقوم باتخاذ جميع إجراءات الحماية لكي تضمن دوام الثروة الغابية. وأضافت المادة18 تقيد نشاط الأفراد المفضي إلى نزع

---

[1] ويقصد بالتربة ذلك الغطاء الرقيق الذي يكسو سطح الأرض، وتتمثل في طبقة هشة تغطي صخور القشرة الأرضية وتتكون من مزيج من المواد المعدنية والعضوية والماء والهواء، وهي مواد أساسية للحياة على كوكب الأرض. أنظر في هذا الخصوص:إسماعيل نجم الدين زنكه، المرجع السابق، ص44 .

[2] القانون رقم:84-12،المؤرخ في:23جوان1984،يتضمن النظام العام للغابات،الجريدة الرسمية،العدد26،المعدل والمتمم بموجب القانون:91-21،المؤرخ في:02ديسمبر1991، ج ر ج ج، العدد العدد62 لسنة 1991.

الأشجار دون رخصة مسبقة من الوزير المكلف بالغابات و ذلك إلا بعد أخذ رأي المجموعات المحلية، خاصة الوالي باعتباره يملك الاختصاص في ذلك لمنع كل فعل من شأنه الإخلال بالتوازن البيئي أو تهديد الثروة الغابية بالخطر.

ويشكل موضوع حرائق الغابات والتخييم العشوائي بها، خطرا يهدد البيئة مما يقضي بوجود ضبط غابي. والولاية لها سلطة في حماية الغابات و الوقاية من الحرائق وهذا وفقا للمادة19من القانون المتضمن النظام العام للغابات سابق الذكر التي تضمنت عمل جميع الإدارات للوقاية من الحرائق. وبالنسبة لنشاط التخييم يملك الوالي سلطة في تنظيمه وربطه بمجموعة من الشروط منها منع أي تغيير لشكل وجمالية المكان التخلص العقلاني لبقايا التخييم لذلك يبقى ربط الحصول على ترخيص للتخييم لأجل حماية البيئة فقد جاء في المادة 03 معدلة من المرسوم رقم 85-14 المحدد لشروط وأماكن التخييم[1] ما يلي "يمنع إحداث المخيمات في الأماكن الآتية:- جوانب الطرق والممرات العمومية-شواطئ البحر ،محيط يبعد بأقل من 500 متر عن أثر أو موقع تاريخي مصنف أو في طريق التصنيف -الأماكن التي قد تلحق ممارسة التخييم فيها أضرار بالبيئة أو تمس بأمن الأشخاص " بذلك منعت المادة الثالة من المرسوم سالف الذكر أي تخييم من شأنه الاضرار بالبيئة، بحيث تعد هذه الشروط كمبررات لرفض منح الترخيص أو سحبه. فالترخيص الخاص بالتخييم يخضع للشروط السابقة

[1] مرسوم رقم 85-14 المؤرخ في 26 يناير سنة 1985 يحدد شروط تخصيص أماكن التخييم واستغلالها المعدل بالمرسوم تنفيذي رقم 01-138 المؤرخ في 26 مايو سنة 2001 ج ر ج ج، العدد 30 لسنة 2001.

ولإجراءات معينة ليتم منحه من طرف الوالي حسب نص المادة 07 معدلة من نفس المرسوم [1]. حيث يرسل طلب ترخيص بالتخييم إلى الوالي المختص إقليميا بواسطة رئيس البلدية على أن يتم بيان مخطط موقع الإقامة ومخطط التخييم المراد إقامته، وكيفية المحاكات مع الوسط الطبيعي بطريقة تضمن عدم الإدخال أو الإنقاص لهذا الوسط خاصة الغابات، و بيان مساحة المكان وطبيعة الغرض، وكيفية التعامل مع المياه المستعملة والمخلفات المنزلية، وتجهيزات مكافحة الحرائق ..كل هذه الشروط تعد قيودا في يد الوالي لمنح رخصة التخييم .

كما أشارت المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم:87-44 [2]المتعلق بوقاية الأملاك الغابية الوطنية وما جاورها من الحرائق أنه يمكن للوالي أن يغلق الجبال المعرضة للحرائق طوال موسم الوقاية من الحرائق ومكافحتها، وبالخصوص في فصل الصيف،كما يمكنه منع جميع الأشغال والأعمال غير الغابية التي من شأنها أن تتسبب في حرائق ومنها الرعي والسياحة والصيد والتخييم، بذلك يملك الوالي سلطة الضبط الغابي .

[1] مرسوم تنفيذي رقم 01-138 المؤرخ في 26 مايو سنة 2001 يعدل ويتمم المرسوم رقم 85-14 الذي يحدد شروط تخصيص أماكن التخييم واستغلالها ج ر ج ج، العدد 30 لسنة 2001 .

[2] المرسوم التنفيذي رقم:87-44،المؤرخ في:10فيفري1987،يتعلق برقابة الأملاك الغابية الوطنية وما جاورها من الحرائق، ج ر ج ج، العدد 07 لسنة 1987.

وللوالي سلطة الضبط في مجال التحكم في رخص الصيد وذلك حفاظا على الثروة الحيوانية. فقد خولت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-227 [1] للوالي المختص إقليميا المصادقة على رخصة الصيد التي تعدها السلطات الأجنبية للصياديين الأجانب لممارسة الصيد السياحي حيث جاء فيها "يصادق الوالي المختص إقليميا على رخصة الصيد التي تعدها السلطات الأجنبية، تحدد شروط المصادقة على رخصة الصيد وكيفيتها بقرار مشترك بين وزير الداخلية والوزير المكلف بالصيد" ، لكن الصيد يعد في حد ذاته خطرا على البيئة ولو كان مرخصا به لأنه يعد إنقاصا من البيئة وإخلالا بالتوازن فموضوع الصيد يطرح عدة إشكالات أهمها هل يمكن إعتباره حقا للفرد ؟ وما هي الفائدة والغرض من الصيد ؟

كان الصيد يعد المصدر الغذائي للأفراد قديما. ومع ظهور نشاطات أخرى مثل الزراعة وغيرها من النشاطات لم يعد كذلك ومع ذلك فإن الدافع الأساسي هو تلبية حاجة معينة المراد منها هو الغذاء لأجل البقاء. لكن مع التطور وظهور مصادر جديدة ومتعددة للغذاء أصبح ضروريا التخلي عن الصيد بإعتباره خطرا حقيقيا على البيئة، لذلك عمد المشرع الجزائري على تنظيمه من خلال القانون رقم 04-07 المتعلق بالصيد، حيث حدد شروط الحصول على رخصة الصيد، ومنع صيد أنواع المحمية، وقرر عقوبات عن الإخلال بشروط الصيد. فقد جاءت للمادة 05 ما يلي "الصيد حق

[1] المرسوم التنفيذي رقم:07-227،المؤرخ في 24جويلية2007،يحدد إجراءات ممارسة الصيد السياحي وكيفياتها، ج ر ج ج، العدد 48 لسنة 2007.

مسموح به لكل المواطنين الجزائريين عبر التراب الوطني الذين تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما" بذلك إعتبر المشرع الصيد حقا، لكن هذا يتعارض مع الدستور إذا اعتبرنا الحقوق الواردة في الدستور سنة 1996 المعدل مذكورة على سبيل الحصر، ومن جانب ثان أهمية موضوع حماية البيئة. فكان الأصح أن يغير منطوق النص على أساس أنه يعد **نشاطا مسموحا به** وفق شروط، وذلك لما يعانيه التنوع البيولوجي في الجزائر مع انقراض عدد من الحيوانات والطيور التي كانت موجودة سابقا، وبالنسبة للصيد السياحي، فهو بمثابة إدخال خطر جديد على التنوع البيولوجي في الجزائر [1].

ولم يتضمن قانون الصيد صيد الأسماك ولم يتكلم عليه، وإنما تطرق إلى الصيد البري، وكان حري بالمشرع أن يعرف الصيد البري دون ترك كلمة الصيد مطلقة تشمل كلا النشاطين الصيد البري والصيد البحري.

[1] وهذا لما شهدت هذه الممارسة عدة تجاوزات في مناطق من الوطن بسبب الصيد العشوائي لحيوانات وطيور نادرة، وبالتالي يبقى ضبط الصيد والرقابة عليه مهم، وهذا لأجل حماية الأصناف الحيوانية التي أصبحت تؤول إلى الانقراض، لذلك يملك الولي سلطة ضبط الصيد على أساس انه يملك السلطة في منح رخصة الصيد.

ثانيا:سلطة الضبط الخاصة بالوالي في مجال حماية البيئة الحضرية(جمالية المدينة)

يملك الوالي صلاحيات تتعلق بالتهيئة والتعمير والمساحات الخضراء إلى جانب تمتعه بمنح الرخص الخاصة بتنظيم النشاط الماس بالمحيط العمراني أو الاستثمار. وتعد التدابير والشروط المرتبطة بالتهيئة والعمران من مقتضيات حماية البيئة الصناعية التي تشمل التجمعات السكانية وجميع مرافقها ومنشآتها ومعالمها الثقافية. وتهدف هذه التدابير إجمالا إلى حماية جمالية المدينة وحماية البيئة وإيجاد توافق بين المصلحة الفردية للنشاط وحماية النظام العام عن طريق سلطة الضبط التي يتمتع بها الوالي، وتتمثل سلطة الوالي في هذا المجال فيما يلي :

1- سلطة الوالي في مجال التهيئة العمرانية للمدينة :

بالنظر إلى النصوص القانونية الواردة في مجال التعمير وضبط نشاط التهيئة العمرانية، تظهر سلطة الضبط العمراني الخاصة بالوالي من خلال، القانون90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل[1]، الذي يرمي إلى احترام القواعد العامة للتهيئة والتعمير مع مراعاة الحفاظ على البيئة والآثار .

فيملك الوالي سلطة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال المادة 27 من نفس القانون. وتشترط المادة المادة65 من نفس القانون في فقرتها الثانية تسليم الوالي نسخة من الرخصة إذا كان رئيس البلدية ممثلا لها. وفي الفقرة الثالثة من

[1] القانون رقم:90-29،المؤرخ في01ديسمبر1990،يتعلق بالتهيئة والتعمير،الجريدة الرسمية،العدد52،المعدل والمتمم بالقانون رقم:04-05، المؤرخ في:14اوت2004، ج ر ج ج، العدد 51 لسنة 2004.

نفس المادة ضرورة موافقة الوالي على تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لرخصة البناء أو رخصة التجزئة، لكن يكون ذلك فقط في حالة غياب مخطط شغل الأراضي. ويملك الوالي صلاحيات تسليم رخصة التجزئة والبناء بحسب نص المادة 66 من نفس القانون في حالة البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية ومنشآت الإنتاج والنقل وتوزيع الطاقة وتخزينها،بالإضافة إلى الرخص المتعلقة بإقتطاعات الأراضي، والبنايات التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه.

ويستطيع والي الولاية من خلال صلاحياته فرض رقابة على أشغال التهيئة والتعمير بتراب ولايته، كما أنه بإمكانه زيارة البنايات الجاري تشييدها في أي وقت وإجراء التحقيقات التي يعتبرها مفيدة، وله حق طلب إبلاغه في كل وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء[1].

وقد تضمن المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28ماي1991 القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء[2]، حيث بين الشروط والضوابط التي يجب احترامها في ميدان البناء والتعمير ومن أهمها حماية البيئة وذلك من خلال رفض منح رخصة البناء إذا كان حجم البناء أو موقعه يؤثر على البيئة حسب المادة 05 من نفس المرسوم، كما فرض حماية لمستعملي الطريق من خلال إبعادهم بمدى محدد عن البناية محل

[1] المادة73 من القانون رقم:90-29،المؤرخ في01ديسمبر1990،يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، العدد 52 لسنة 1990.

[2] المرسوم التنفيذي رقم:91-175،المؤرخ في 19ماي1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.

الإنجاز. ويتدخل الوالي من خلال بيان حدود المكان الحضري حسب المادة10 فقرة08 من نفس المرسوم.

وتعد شهادة المطابقة دليل إتمام البناء وفق رخصة البناء والمواصفات المقررة. وقد ربط القانون إجراءات التصرف الواقعة على العقار بإلزامية إحظار شهادة المطابقة، وبدونها لا يتم إنشاء أي إلتزام أو تصرف قانوني على العقار مثل عقد الإيجار. فالموثق يلزم إحضار الشهادة كشرط واقف للإجراء، وهذا لإعطاء شهادة المطابقة أولوية وهذا لأجل إتمام البناء وفق الرخص الممنوحة.

2- سلطة الوالي الضبطية في مجال حماية المدينة من التلوث :

للوالي سلطة الضبط في مجال الوقاية من التلوث والحفاظ على الصحة العمومية، وذلك من خلال سلطة الوالي في منح رخصة استغلال المنشآت المصنفة والمصادقة على دراسة التأثير على البيئة بحسب تدرج خطورة المادة السامة و القابلة للانفجار. فيمللك الوالي من خلال المرسوم التنفيذي رقم 07-144 [1] سلطة منح الرخص، لكن على أساس الكمية المستعملة أو المخزنة. فمثلا بالنسبة لكلوروفينول عندما تكون الكمية 3000 كلغ يحتاج إلى رخصة من الوالي، و يسلم الوالي المختص إقليميا رخصة إنجاز

[1] المادة42 من المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19 ماي سنة 2007 يحدد المنشات المصنفة لحماية البيئة ،ج رج ج، العدد 34 لسنة 2007.

المنشأة المتخصصة في معالجة النفايات المنزلية وما شابهها[1]، ويتخذ الوالي اتخاذ التدابير التي تهدف إلى حماية صحة الإنسان في البيئة والحد من النشاطات الملوثة للبيئة .

و تضمن قانون حماية الصحة وترقيتها 85-05 المعدل والمتمم صلاحيات يتوجب على الجماعات المحلية القيام بها لضمان مراعاة مقاييس الصحة في كل الأماكن مثل ضرورة تطبيق الإجراءات الرامية إلى ضمان النظافة[2]. كما بينت المادة 52 من قانون الصحة اتخاذ الولاة التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها ولمحاصرة إنتشاراتها .

كما بين المرسوم التنفيذي رقم 95-66 الأمراض الحيوانية موجبة التصريح وإعتبره إجباريا بحيث بينت المادة 02 من نفس المرسوم الأمراض الموجبة للتلقيح إجباريا على سبيل الحصر منها الحمى القلاعية ،حمى الغنم النزلية.. وفي حال ثبوت المرض خولت المادة 10 للولي سلطة الضبط الإداري لأجل حماية الإنسان والمحيط من خلال تصريح بالإصابة وتحديد منطقة التصريح أو مكان الحالة إلى ثلاث مناطق، منطقة الحجز، ومنطقة الخطر، ومنطقة الملاحظة لمنح خروج المرض وتضييق نطاقه، ومنع بعض النشاطات لأجل الحماية، كل ذلك لأجل حماية الصحة العامة. وبالنسبة

[1] المادة07 من المرسوم التنفيذي رقم:07-145،المؤرخ في:19ماي2007 يحدد مجال تطبيق ومستوى و كيفيات المصادقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة ، ج رج ج، العدد 34 لسنة 2007.

[2] المادة42 من القانون رقم 85-05،المؤرخ في 16 فبراير1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم ج.ر.ج.ج، العدد8 لسنة 1985.

للأمراض المتنقلة عن طريق المياه المستعملة أو مياه الشرب غير المعالجة، فقد بينت المادة10 على أنه في حالة ظهور مرض شديد العدوى أو سريع الانتشار يقوم الوالي المختص إقليميا بإتخاذ قرار التصريح بالإصابة والإجراءات الواجب إتخاذها[1].

ورغم ذلك تبقى الآليات القانونية والتدابير الوقائية التي حددتها النصوص القانونية للوقاية من هذه الأمراض والحد من خطورتها تحتاج إلى نوع من التفعيل، باعتبار تزايد حالات الأمراض التي تسجل سنويا، والتي يختلف مصدرها، ومن أبرزها الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، وذلك بسبب سوء تصريف المياه المستعملة وركودها وسوء تسييرها،وما ينجم عن ذلك من مخلفات مما يضر بالتوازن الايكولوجي ليشكل تهديدا خطيرا للصحة العمومية والبيئة.

ثالثا: سلطة الضبطية للولي في مجال حماية التراث

تمثل البيئة التي يعيش فيها الفرد والتي قام بتشييدها والحفاظ عليها شكلا من أشكال التراث المادي وغير المادي للمجتمع التي يتوجب حمايتها، والتي تعكس تاريخ وحضارة الأفراد، ويعد تراثا ثقافيا للأمة جميع الممتلكات الثقافية سواء العقارية أم المنقولة أم غير المادية[2].

[1] المرسوم التنفيذي رقم:95-66،المؤرخ في:22فيفري1995،يحدد قائمة الأمراض الحيوانية التي يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها، ج ر ج ج، العدد12 لسنة 1995.

[2] المادة 3 من القانون رقم98-04،المؤرخ في 15 جوان1998، سابق الإشارة إليه.

وقد سبق بيان في الفصل الأول ما تشمله الممتلكات الثقافية العقارية من معالم التاريخية والمواقع الأثرية[1]، والمجموعات الحضرية أو الريفية، وهي تخضع للجرد والتصنيف في شكل قطاعات محفوظة ويكون التسجيل في قائمة الجرد الإضافي بقرار من الوزير الثقافة، وذلك في مجال الآثار ذات البعد الوطني، و يمكن أن يتم الجرد بقرار من الوالي إذا تبين أن الممتلكات لها قيمة هامة على المستوى المحلي بعد استشارة لجنة الممتلكات الثقافية التابعة للولاية المعنية بمبادرة من وزير الثقافة أو الجماعات المحلية أو أي شخص له مصلحة في ذلك وهذا حسب المادة 11 من نفس القانون. وبذلك يتبين أن للولي سلطة في مجال حماية الآثار. ويمكن كذلك للجماعات المحلية الممثلة في الولاية أو البلدية حسب المادة 42 من نفس القانون أن تقترح التصنيف في شكل قطاعات محفوظة بحيث تحدد حدودها بمرسوم مشترك ، وتبين فيه المجموعات العقارية الحضرية أو الريفية مثل القصبات والمدن والقصور والقرى والتجمعات السكنية التقليدية،و المدن العتيقة التي تكتسي أهمية تاريخية أو معمارية أو فنية أو تقليدية جديرة بحمايتها وإعادة تأهيلها وتثمينها. وتزود هذه القطاعات المحفوظة حسب المادة43 من نفس القانون بمخطط دائم للحماية يحل محل مخطط شغل الأراضي.

ومن أجل تفعيل عمليات التصنيف وإنشاء قطاعات محفوظة و تسجيل ممتلكات في قائمة الجرد الإضافي يتم إقتراحها على اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية، ويتم في كل

[1] أنظر الصفحة 143 من هذه الرسالة.

ولاية إنشاء لجنة للممتلكات الثقافية تكلف بدراسة الطلبات التي تقدم لها وتبدي رأيها وتتداول فيها حسب نص المادة 80من نفس القانون.

وقد تضمنت المادة30 من القانون98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، إعداد مخطط حماية وإستصلاح المواقع الأثرية والمناطق المحمية تم تبيان فيه القواعد العامة لتنظيم البناء والهندسة المعمارية، وتبعات إستخدام والإنتفاع بالأرض التي تقع ضمن حدود الموقع المصنف والمنطقة المحمية. وجاء بذلك المرسوم التنفيذي رقم 03-323 [1]بحيث يتم إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية بمداولة من المجلس الشعبي للولاية المعنية بناء على طلب من الوالي بعد إخطاره من الوزير المكلف بالثقافة، وهذا حسب المادة 04 من نفس المرسوم. ويقوم الوالي بإعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين الذين يقومون بنشر المداولة مدة شهر بمقر البلدية أو البلديات المعنية. ويقوم الوالي بإرسال نسخة من المداولة إلى الوزير المكلف بالثقافة بمجرد موافقة المجلس الشعبي البلدي عليها، حسب المادة 05 من نفس المرسوم. ويبقى إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية وإستصلاحها من قبل مكتب دراسات أو مهندس معماري مؤهل قانونا بعد إسناد مهمة له من طرف كل من مدير الثقافة للولاية تحت سلطة الوالي، وبالتشاور مع رئيس البلدية، ويقوم الوالي بتبليغه إلى مختلف الإدارات والمصالح العمومية. والملاحظ أن للوالي سلطة واسعة في مجال

[1] مرسوم تنفيذي رقم 03-323 المؤرخ في 5 اكتوبر سنة2003 يتضمن كيفيات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها واستصلاحها ، ج ر ج ج، العدد 60 لسنة 2003.

حماية الآثار والتراث الخاص بالولاية، مع إعطاء دور تكامل مع الجهة المتخصصة ممثلة في مديرية الثقافة ومكاتب الدراسات.

ويحتوي الساحل الجزائري على تراث ثقافي متنوع يضم آثارا تعود إلى عدة حقب تاريخية، مثل الحضارة الرومانية، و الإسلامية، والعثمانية، والآثار الفرنسية، التي تعد شاهدا على الحضارات السابقة، إلا أن هذه الآثار تعيش حالة سيئة منها آثار مدينة تيبازة وشرشال، ومرد ذلك للبناءات الغير شرعية، لذلك خول المشرع للجماعة المحلية مجموعة من الأدوات لحماية التراث الثقافي والمعماري المتعلقة بأدوات التعمير عن طريق المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة وحق الشفعة ورخصة البناء [1].

رابعا:السلطة الضبطية للوالي في مجال حماية المستهلك

يملك الوالي سلطة الضبط في مجال حماية المستهلك من خلال ما تضمنه قانون الولاية من الإشارة إلى حماية الصحة العامة والنظافة، بحيث خول للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجان تخص الصحة والنظافة وحماية البيئة حسب نص المادة 33 من قانون الولاية[2] وتضمنت المادة 77 من نفس القانون اختصاص المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية والتجارة والأسعار والتنمية الاقتصادية. هذه المهام تضمنها القانون الجديد للولاية مما يعكس الاهتمام بحماية المستهلك على المستوى المحلي. وتعد

[1] نصر الدين هنوني ،الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري ،دار هومه ،الجزائر ،2013 ،ص770 .

[2] قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، سابق الإشارة إليه.

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي متكاملة مع سلطة الوالي. وتنشأ مصالح عمومية ولائية حسب نص المادة 141 من قانون الولاية تخص مجال النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة، وهذا حسب إحتياجات الولاية وحجمها وجميع هذه المصالح تخضع لسلطة الوالي، والذي يمكنه من خلال هذه المصالح وبناء على تقاريرها إصدار قرارات ضبطية تخص المستهلك وتوفر له أكثر حماية[1] .

ويملك والي الولاية سلطة إصدار رخص ممارسة النشاط التجاري والصناعي، ويتم منح الرخص بشروط تضمن حماية المستهلك كشرط النظافة وبلوغ حد معين من الضمان، ووجود كمية محددة من المواد لأجل درء الخطر عن المستهلك، كما تضمن المرسوم التنفيذي رقم :08-195 المتعلق بشروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة شروط الحصول على ترخيص من الوالي، من بينها توفر كشف التحاليل، وشهادة طبية عن الماء ووضعية الصهريج. ويصدر الوالي قرار منح الرخصة المؤقتة لمدة سنة مع سحب النهائي للرخصة إذا لم يتقيد بشروط حماية للمستهلك وفقا للمادة 14من المرسوم التنفيذي رقم: 08-195 [2] .

[1] قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 سابق الإشارة إليه.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 08-195 المؤرخ في 6 يوليو سنة 2008 يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة ، ج ر ج ج، العدد 38 لسنة 2008.

ويملك الولي سلطة منح الرخص الخاصة بالخبازين بناء على المرسوم التنفيذي رقم 01-145[1] مع قيام مديرية المنافسة والأسعار بالتحقيق في الملف، ويتم منح الترخيص في حال كان التحقيق ايجابيا لصاحب الرخصة واحترام شروط الصحة، ونظافة المكان وحجم المحل ونوعية المادة المستعملة وجودتها مع قيام مراقي الجودة بالتفقد المفاجئ لمكان العمل. ويمكن للوالي أن يصدر قرارات ضبطية في حق كل ممارس لنشاط الخبازين إذ لم يلتزمو بالشروط التنظيمية لممارسة المهنة، وذلك من خلال سحب الرخص أو توقيع جزاء مالي على المخالفين أو الغلق حسب الحالة ودرجة الخطورة لأجل حماية للمستهلك، ويبقى للوالي القدرة على الأداء وضبط النشاط وذلك لتكوينه وخبرته الإدارية، ومن جهة أخرى وجود أجهزة إدارية (مديرية التجارة) تساعده في أداء مهته[2].

الفرع الثاني :سلطة رئيس البلدية في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري

لقد خص قانون الجماعات المحلية وعددا من النصوص القانونية سلطة رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري بإعتباره صاحب سلطة الضبط على المستوى المحلي. وفي بعض الحالات نجده يمارس سلطة الضبط لا يمارسها رئيس بلدية آخر، وهذا حسب طبيعة الإقليم الخاضع للبلدية، فنجد رئيس البلدية يمارس الضبط الريفي وفي بلدية

[1] مرسوم تنفيذي رقم 01-145 المؤرخ في 6 يونيو 2001 يتعلق بشروط ممارسة نشاط الخباز والحلواني وكيفياتها ، ج ر ج ج، العدد 32 لسنة 2001.

[2] عبد المجيد طيبي ،الضبط الإداري ودوره في حماية المستهلك من خلال اختصاص الهيئات اللامركزية،ملتقى الوطني المنافسة وحماية المستهلك 17-18 نوفمبر 2009 كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

بالمدينة لا يملك رئيس بلديتها هذا المجال من الضبط الإداري[1]. وسيتم التطرق أولا إلى سلطة الضبط لرئيس البلدية في مجال حماية البيئة الطبيعية، وثانيا إلى سلطة رئيس البلدية في مجال العمران وجمالية المدينة، وثالثا إلى سلطة رئيس البلدية في مجال حماية المستهلك.

أولا:سلطة الضبط لرئيس البلدية في مجال حماية البيئة الطبيعية.

يتمتع رئيس البلدية بسلطة ضبطية واسعة في مجال حماية البيئة، فقد نص قانون البلدية لسنة 2011 في المادة 94 فقرة[2]11على سلطة رئيس البلدية في مجال نظافة المحيط وحماية البيئة. وأضاف قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 03-10 [3] إختصاصات جديدة أسندها لرئيس البلدية ضمن مهامها لأجل حماية البيئة،من خلال نص المادة 19 حيث أوجبت خضوع المنشآت المصنفة لترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك حسب أهميتها و الأخطار التي تنجر عن إستغلالها. وبالنسبة للمنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز تأثير، لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي. وأضافت المادة 21 من نفس القانون أخذ رأي الجماعات المحلية فيما يتعلق بتسليم الرخصة للمنشآت المصنفة إلى جانب رأي الوزارات المعنية قبل الشروع في إجراء تحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة

[1] Georges Daniel MARILLIA ,Les Pouvoirs Du Maire,5 ème édition ,Berger-Levraut, France,2008,p627.

[2] قانون رقم 11-10،المؤرخ في 22يونيو سنة 2011، سابق الإشارة إليه.

[3] قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 ، سابق الإشارة إليه .

للمشروع على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية والأثرية. لذلك خول قانون حماية البيئة للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه إختصاص حماية البيئة وهو يدخل في مجال الحماية الإدارية للبيئة.

ويتدخل رئيس البلدية في مجال حماية البيئة بناء على قانون البلدية وقانون حماية البيئة واستنادا إلى نصوص تنظيمية، تخص نظافة المحيط وترقية الصحة العمومية والتهيئة العمرانية، إلى جانب الحفاظ على الطبيعة والتراث.

ثانيا :سلطة رئيس البلدية في مجال العمران وجمالية المدينة

تعد المدينة تجمعا حضريا لعدد كبير من الأفراد فوق أرض واسعة،مما يفرض اهتماما بتنظيم هذا التجمع السكاني الكبير من خلال تجميلها وتنسيق بنائها وأزقتها، وبإستحضار مواصفات معينة للمباني، والعمل على زراعة الميادين، وتقاطعات الطرقات، وحماية المباني الأثرية وإشاعة النظافة والتنسيق مما يولد المتعة بجمالية المدينة وبهائها[1]. ويبرز بشكل جلي من خلال قانون البلدية والنصوص الخاصة بالنظافة والمساحات الخضراء دور رئيس البلدية في مجال العمران وحماية جمالية المدينة، وتتمثل سلطة رئيس البلدية في هذا المجال فيما يلي :

[1]عدنان الزنكه،المرجع السابق،ص75.

أ-سلطة رئيس البلدية في مجال تسيير المساحات الخضراء وحمايتها :

تعطي المساحات الخضراء جمالية للمدينة، وهي تعكس الوعي الخضري لها، لذلك يبز بشكل جلي دور الإدارة في مجال تسيير المساحات الخضراء من خلال القانون رقم 07-06 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها[1]، من خلال حماية المساحات الخضراء والعمل على تحسين نوعيتها و فرضها بالنسبة لمناطق الحضرية الجديدة. ولرئيس البلدية دور مهم من خلال تصنيف المساحات الخضراء حسب المادة 11 من نفس القانون، فيتم تصنيف الحدائق العامة والحدائق الجماعية، أو الإقامية بقرار من رئيس البلدية. وأتاحت المادة 16 من نفس القانون لرئيس البلدية رفض رخصة البناء إذا كان الإبقاء على المساحات الخضراء غير مضمون، أو إذا أدى إنجاز المشروع إلى تدمير الغطاء النباتي .

ب-سلطة رنيس البلدية في مجال تسيير النفايات:

لرئيس البلدية دور مهم في مجال النظافة بصفته المسؤول الأول في البلدية، وهذا بالنظر إلى النصوص القانونية التي تعطيه سلطة الضبط في مجال نظافة المدن ومنع كل خطر يهدد نظافتها، مثل حظر إنتشار الأوساخ والقمامات لتأثيره على شكل

[1] قانون رقم 07-06 مؤرخ في 13 مايو سنة 2007 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها. ج ر ج ج، العدد 31 لسنة 2007.

وجمالية المدينة ومساسه بالسلوك الحضري، وزيادة المساحات الخضراء يضفي جمالية على المدينة مما يستوجب العمل على حمايتها[1].

ويعد القانون رقم01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها[2] محورا مهما في مجال حماية المدينة، وذلك من خلال العمل على الوقاية والتقليص من إنتاج وضرر النفايات، وتنظيم فرز النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها، وذلك بإعادة استعمالها أو بإعادة تدويرها ومعالجتها، والعمل على تحسيس الأفراد بالأخطار الناجمة عن النفايات بالنسبة للصحة والبيئة، وما يجب أن يتخذ من تدابير للوقاية من هذه الأخطار [3].

وقد تضمنت المادة 29 من نفس القانون قيام البلدية بإنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، بحيث يجب أن يتضمن المخطط جرد لكمية النفايات المنزلية والنفايات الهامدة المنتجة على مستوى البلدية واحتياجات والقدرة على المعالجة من جانب الوسائل والأموال وطرق الفرز والمعالجة وهذا حسب المادة 30 من نفس القانون. ويتم إعداده تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويجب أن يغطي هذا

---

[1] عدنان الزنكه،المرجع السابق،ص99.

[2] القانون رقم:01-19 المؤرخ في:12 ديسمبر 2001،المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج ج،العدد 77 لسنة 2001.

[3] لأجل الحفاظ على جمالية المدينة وروائها، أسند موضوع النظافة للبلديات، وضرورة إشراك جهات أخرى في مجال النظافة وتسيير نفايات واستشارة الأفراد باعتبارهم الحلقة المؤثرة في مجال النظافة .

المخطط كافة إقليم البلدية، وأن يكون موافقا للمخطط الولائي للتهيئة، ويصادق عليه الوالي المختص إقليميا حسب المادة 31 من نفس القانون .

وبالنسبة لإعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، فقد بين المرسوم التنفيذي رقم07-205 المؤرخ في30جوان2007 [1] هذه الإجراءات بحيث يتم وضع مخطط تسيير نفايات تحت سلطة رئيس البلدية طبقا للمادة 02من نفس المرسوم التي تنص على "...يتم إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

وقد تضمن المرسوم 07-205 تعليق مشروع المخطط البلدي بمجرد إعداده ووضع تحت تصرف المواطنين في مقر البلدية لمدة شهر واحد لأجل الاطلاع عليه وإبداء الرأي فيه، وأشارت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من نفس المرسوم على البلدية وضع تحت تصرف المواطنين سجلا مرقما ومؤشرا عليه لتسجيل الآراء المحتملة، كما يمكن الاستعانة بخدمات الوكالة الوطنية للنفايات عند إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية، ويكون تدخل الوكالة الوطنية للنفايات بناء على إتفاقية بين الوكالة ورئيس البلدية ،بعد اخذ كل هذه الآراء، تتم دراسته من طرف المجلس الشعبي البلدي والموافقة عليه ويصادق عليه من طرف الوالي المختص إقليميا، و يتم

[1] مرسوم تنفيذي رقم 07-205 مؤرخ في 30 يونيو سنة 2007 ،يحدد كيفيات واجراءات اعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وماشبهها ونشره ومراجعته .ج ر ج ج، العدد 43 لسنة 2007.

إعلام المواطنين بقرار المصادقة على هذا المخطط البلدي عن طريق الصحافة حسب نص المادة 08 من نفس المرسوم [1].

ج-سلطة رئيس البلدية في مجال العمران

فرضت التطورات الحديثة على قانون البلدية التأقلم مع التطورات الحاصلة في مجال التهيئة والتعمير، وخاصة موضوع البناء الفوضوي، وما يشكله من تشويه عمراني للمدينة نتيجة مخالفة قوانين وتنظيمات العمران، وكذلك موضوع البناء بدون ترخيص، والبناء في المجالات المحمية والأراضي الفلاحية. فالمشرع الجزائري منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية في ميدان التهيئة والتعمير وإدارة المدن ومنح الرخص والشهادات العمرانية[2]. لذلك أتاح قانون التعمير لرئيس البلدية التدخل باعتباره سلطة ضبط إداري خاص في هذا المجال بما يملك رئيس البلدية من سلطة ضبط

[1] يستشف من خلال استقراء هذه التدابير وضع مخطط الغرض منه هو حماية جمالية المدينة والبيئة الحضرية ودور رئيس البلدية المحوري وأساسي في وضع المخطط لكن تبقى سلطته غير مستقلة على أساس المصادقة على المخطط من الوالي، وبذلك تعد فكرة الواردة في المرسوم بشان وضع المخطط ايجابية وفعالة على أساس إشراكها كل من رئيس البلدية والأفراد والوكالة المتخصصة والوالي، وهذا يعطي أكثر ايجابية للقرار الضبطي الخاص برئيس البلدية .

[2] لعويجي عبدالله،دور الجماعات المحلية في منح الرخص والشهادات العمرانية،مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد1، مخبر القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر،ص234.

عمراني من خلال منح رخصة البناء أو مراقبة العملية البناء، وتتمثل سلطة رئيس البلدية في هذا المجال فيما يلي:

1-في مجال منح رخصة البناء:

لرئيس البلدية سلطة إصدار قرار رخصة البناء حسب المادة65 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم[1]، وذلك وفق شروط يجب أن تتوفر قبل إصدار قرار الرخصة مثل تصاميم البناء وأثر عملية البناء على البيئة والبنايات المجاورة لها وطبيعة هذا البناء إذا كان سكنيا أو صناعيا، خاصة مجال لتلوث والسكينة العامة. فلرئيس البلدية سلطة في منح رخصة البناء بقرار ضبطي حسب الحالة، فيصدر هذا القرار بصفته ممثلا للدولة إذا كان موضوع طلب رخصة البناء يقع داخل قطاع مخطط شغل الأراضي. ويطلع رئيس البلدية الوالي عن طريق نسخة من هذه الرخصة[2]. ويصدر قرار الرخصة بصفته ممثلا للدولة إذا كان موضوع الرخصة خارج مخطط شغل الأراضي(P.O.S) فيصدر القرار بصفته ممثلا للدولة ويطلع الوالي على القرار قبل إصداره ويجب أن يكون رأيه موافقا حسب الفقرة3 من المادة65 [3] .

---

[1] قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 سابق الإشارة إليه.

[2] عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث، 2001، الجزائر، ص16.

[3] يلجأ رئيس البلدية إلى الجهات المختصة في مجال التعمير لأجل إصدار قرار رخصة البناء بحسب نص المادة40 و41 من المرسوم التنفيذي رقم176/91 المؤرخ في:28 مايو سنة1991،المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء، ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.

2-بالنسبة لمراقبة عملية البناء:

لرئيس البلدية السلطة في الرقابة على أعمال البناء مع الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات البناء، وهذا من خلال ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم06-55 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذلك إجراءات المراقبة[1].

وألزمت المادة 5 من نفس المرسوم رئيس البلدية المختص إقليميا مع الأعوان المؤهلين قانونا بزيارة الورشات و المنشآت الأساسية والبنايات الجاري إنجازها، وفحص الوثائق التقنية الخاصة بصاحب البناء، كما أضافت المادة6 إلى إلزام صاحب البناء أو المالك بتسليم لجهة الرقابة تصريح بفتح الورشة ورخصة البناء ورخصة الهدم عند الاقتضاء.

3-بالنسبة لرخص الهدم:

يأتي منح رخص الهدم كآلية لحماية المحيط العمراني بحيث يجب أن لا تؤثر على تناسقه. ورخصة الهدم في هذه الحالة لا تعد كجزاء مترتب عن مخالفة عملية البناء الغير مطابق أو بدون رخصة وإنما هي رخصة، قانونية تسلم لمن أراد هدم جزء من بنائه لأجل تغيير، وتبقى بذلك عملية تنظيم هذه العملية متروكة لسلطة الضبط العمراني

[1]المرسوم التنفيذي رقم06-55،المؤرخ في 30 يناير سنة2006، المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذلك إجراءات المراقبة،ج ر ج ج،العدد06 لسنة 2006.

لأجل عدم الإضرار بالمحيط الملازم للبناء المراد هدمه خاصة ما تعلق بالجانب الأثري. وبالتالي فإن الدافع لإيجاد رخصة الهدم هو لأجل حماية البنايات الواقعة في الأماكن المصنفة أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية ،ولحماية البنايات المجاورة إذا كانت البناية المراد هدمها تمثل سندا لهذه الأخيرة. وبالتالي فرخصة الهدم ليست لازمة في كل عمليات الهدم وإنما قصرها المشرع على حالات معينة فقط، و قد أجاز قانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم في المادة 68 على تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لرخصة الهدم، وربطت المادة59 إصدار هذه الرخصة بشروط"لا يرخص بأي بناء أو هدم من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي والتاريخي والثقافي أو يشكل خطرا، إلا بعد إستشارة وموافقة المصالح المختصة في هذا المجال وفقا للقوانين والتنظيمات السارية المفعول "،وحفاظا على أوضاع معينة، قد تضع الإدارة شروطا لتسليم رخصة الهدم مثل اشتراط على طالب رخصة الهدم توفير سكنات بديلة للمستأجرين، وضرورة تعليق لافتة تتضمن طبيعة البناية موضوع الهدم وتاريخ فتح الورشة وتاريخ احتمال نهاية الأشغال ومكتب الدراسات أو المقاول المكلف بالهدم[1] .

[1]لعويجي عبدالله،المرجع السابق،ص246.

ثالثا:سلطة رئيس البلدية في مجال حماية المستهلك

يتمتع رئيس البلدية بسلطة الضبط في مجال حماية المستهلك من خلال موضوع الصحة العامة والنظافة الخاص بالمحيط ومجال نشاط التجاري للأفراد، وضبط السوق ومنع الإحتكار خاصة في مجال المنتوجات الأساسية .

ويشكل موضوع ضبط السوق صورة مهمة لحماية المستهلك بإعتبار أن البلدية لها صلاحية إنشاء السوق و تنظيمه بإعتبارها صاحبة الملكية، وتتدخل بهدف حماية المستهلك خاصة من خلال مصالح عمومية تحدثها البلدية بموجب المادة 149 من قانون البلدية. وتتلخص مهمتها في مراقبة الأسواق والمذابح العمومية ومعدات التجار،وقد منحت المادة 168 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي الحق في مراقبة أسواق البلدية والمعارض والعروض التي تنظم على مستوى إقليم البلدية، كما يعمل مكتب حفظ الصحة البلدي على حفظ الصحة العامة ونظافة المياه والمواد الاستهلاكية. ويضم هذا المكتب في تشكيله عضوا مفتشا لمراقبة النوعية حيث يسهم في تنشيط دور المكتب في مجال مراقبة النوعية[1]. وتعد النظافة عنصرا هاما في حماية المستهلك خاصة فيما يتعلق بالعلاقة التي تربط المستهلك بالمتدخل من حيث الوسط المتواجد فيه

[1] مرسوم رقم 87-146 المؤرخ في 30 يونيو 1987 يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية ، ج ر ج ج، العدد 27 لسنة 1987.

السلع الإستهلاكية وشروط الصحة ونظافة بحيث جاء في المادة88 من قانون البلدية[1]"ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:

-تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية

-السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية ". ومن اختصاصات رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة العمل على حماية المستهلك وإيجاد كل وسائل المحافظة على النظافة العامة، كما جاء في المادة 94 من قانون البلدية، حيث يكلف رئيس البلدية بالسهر على نظافة الأماكن العامة وإتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة والحيوانات الضارة التي تؤثر بشكل كبير ومباشر على المستهلك، إضافة إلى تكليف رئيس البلدية بالسهر على سلامة المواد الغذائية المعروضة للبيع. فقد تضمنت الفقرة العاشرة من المادة94 تكليفا مباشر لرئيس البلدية بحماية المستهلك من خلال السهر على سلامة المواد الغذائية التي يتم عرضها في المحلات التجارية بناء على تقرير مكاتب الصحة والشكاوى المقدمة ويتم التدخل من خلال إصدر قرارات ضبطية تخص سحب الرخص المؤقت[2]، وتوقيع الجزاءات المتمثلة في غرامات مالية.

كما أعطى قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة التقديرية في مجال الموافقة على المشاريع التي يحتمل فيها الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم

[1]قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22يونيو سنة 2011 ، سابق الإشارة إليه .

[2] يعد الغلق المؤقت للمحلات التجارية من إختصاص السلطة الضبطية للوالي مع وجود بعض الإستثناءات أما الغلق النهائي فهو من إختصاص الجهة القضائية.

البلدية، كما جاء في المادة 114 من قانون البلدية[1]، ولرئيس البلدية سلطة توزيع المياه صالحة الشرب، ومكافحة الأمراض المتنقلة فقد تضمنت المادة 123 من قانون البلدية ضرورة الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور.

و يملك رئيس البلدية سلطة إصدار قرارات إدارية تخص حماية المستهلك مثل القرار المتعلق بفرض شروط جديدة على أصحاب المحلات كشرط النظافة وصلاحية المعروضات. كما يملك رئيس البلدية سلطة سحب الرخص بصفة مؤقتة، ويرتب كل ذلك توقف صاحب المحل عن مزاولة النشاط بإعتبار أن الترخيص ذلك الوعاء القانوني الذي يتيح له إمكانية ممارسة النشاط ويمكن أن يكون السحب مؤقتا نظير الالتزام بأحد الشروط التي أهملها صاحب النشاط. وفي حالات أخرى يتم فرض حظر النشاط المؤقت لأسباب صحية مثل بروز مرض معين أو عيب في المنتج. وفي حالات أخرى تفرض غرامات مالية على المخالفين للشروط التي فرضتها الإدارة على صاحب النشاط لأجل حماية المستهلك. ويعد بذلك دور رئيس البلدية مهما في حماية المستهلك لما خوله قانون البلدية والتنظيمات الخاصة فوجب تفعيل هذا الدور وبشكل مستمر.

[1]قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، سابق الإشارة إليه .

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري المتخصصة.

تشمل سلطة الضبط الإداري الخاصة التفصيل الدقيق في مجال حماية الأهداف الحديثة، فهي تختص بحماية كل هدف على حدى أو جزء منه، ويمكن القول أنها حماية متخصصة، وهذا من خلال النصوص القانونية المنشئة لها والمنظمة لعملها، فمعظم الأهداف الحديثة كانت مدرجة سابقا في الضبط الإداري العام، لكن الأهداف الحديثة للنظام العام فرضت وجود حماية خاصة، بحيث تمارس هذه المهام في إقليم البلدية تحت سلطة رئيس البلدية وفق نصوص خاصة [1]. وسيتم التطرق في المطلب الأول إلى أجهزة الشرطة وفي المطلب الثاني إلى مراقبي العمران، وفي المطلب الثالث إلى موظفي مصالح مديرية التجارة.

المطلب الأول:أجهزة الشرطة

إن المشاكل البيئية التي عرفتها بلادنا خاصة منذ الثمانينات،كالبناءات الفوضوية التي ظهرت خاصة على مستوى المدن الكبرى، وتفاقم البيوت القصديرية، والمساس الصارخ بالأراضي الزراعية، وتحولها إلى مسطحات من الإسمنت المسلح، إضافة إلى إنتشار القمامات وصب المياه القذرة ومختلف النفايات في مجاري الوديان وفي البحر بالنسبة للولايات الساحلية دون ضبط أو تحكم من خلال التصفية، وكذلك التلوث بمختلف إشكاله الجوي والترابي والمائي، كل ذلك أدى إلى ضرورة التفكير في وضع آليات للحد من هذه الظواهر المهددة لصحة الأحياء، وحتى لإستمراريتهم أحيانا. وفي

[1] Yves GAUDEMET .Droit administratif .L.G.D.J,19 ème èdition , Paris.2010 .p336.

هذا الإطار تم إستحداث مصلحة نشطة على مستوى المديرية العامة للأمن الوطني للتكفل بهذه المهام. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى النظام القانوني لشرطة العمران وحماية البيئة،وفي الفرع الثاني إلى دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية البيئة الطبيعية ،وفي الفرع الثالث إلى دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية البيئة الإصطناعية.

الفرع الأول: التعريف بشرطة العمران وحماية البيئة

لقد تم التأسيس الفعلي لشرطة العمران وحماية البيئة بقرار صادر من المديرية العامة للأمن الوطني[1] تحت رقم5078 المؤرخ في 09ماي1983 والذي كان ينص على استحداث فرق للعمران وحماية البيئة على مستوى مدينة الجزائر العاصمة، وفي مرحلة ثانية على مستوى الولايات التالية: "سطيف، بجاية، البليدة، بومرداس،تيبازة، النعامة، البويرة، عنابة ،وهران، بشار، عين الدفلى، تبسة، بسكرة، معسكر، برج بوعريريج، قسنطينة"[2]. وقد انطلقت هذه الوحدات في نشاطها الفعلي بداية سنة1984، وأحدثت حركية وديناميكية لا سيما في مجال محاربة المظاهر المخلة بسلامة المحيط[3].

---

[1] http://www.dgsn.dz/?-27,المديرية-العامة تاريخ التحميل :2016/04/09.

[2] أشار إلى ذلك مزيود بصيفي،دور شرطة العمران في حماية البيئة، مجلة القانون العقاري والبيئة،العدد1،مخبر القانون العقاري والبيئة،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم،الجزائر،ص301

[3] تم تجميد نشاطات هذه الوحدات سنة1991 بقرار صادر عن مديرية الأمن العمومي تحت رقم4135-او-اع المؤرخ في 21جويلية1991 وذلك بسبب تردي الوضع الأمني وظهور أولويات أخرى وهي مكافحة الأنشطة الإرهابية، وبالتالي تم دمج عناصر هذه الوحدات مع زملائهم في الوحدات الأخرى، وأسندت حينها مهام هذه

إن غياب شرطة العمران ترك المجال فسيحا لظهور إختلالات كبيرة خاصة في الأوساط الحضرية، وانعكس سلبا على عدم متابعة المخالفين لقواعد البيئة والعمران، وأصبح من الحتمي بعث نشاطها من جديد، ففي هذا الإطار قامت مصالح الأمن الوطني مع تلاشي خطر الإرهاب بإعداد مخطط واسع بغية إعادة تنشيط هذه الوحدات. وقد تم ذلك فعلا بعد إصدار السيد وزير الداخلية لتعليمات تخص التكفل الفعلي والفعال بالمخالفات المتعلقة بالتعمير والبناء والبيئة. وكان ذلك بإنشاء أول فصيلة سنة1997 في العاصمة وتوسيعها سنة1999 على كافة الدوائر التابعة لها، حيث تم تنظيم دورات تدريبية لفائدة هؤلاء العناصر من طرف مختصين مؤهليين نتج عنها تسجيل نتائج مرضية من خلال تواجدها في الميدان، ووضع حد لمختلف أشكال المخالفات،وبداية من شهر أفريل2000 تم إعادة تنشيط هذه الوحدات على مستوى أهم المدن الكبرى (وهران،قسنطينة،عنابة)، وانتهى هذا المخطط بتعميم هذه الفرق في 14 أوت 2000 على مستوى كامل ولايات .

الوحدات لعناصر مصلحة الأمن العمومي وتمثلت خصوصا في تقديم يد المساعدة إلى مصالح البلدية والدائرة خاصة في الميادين المتعلقة بالعمران.

الفرع الثاني :دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية البيئة الطبيعية

يشكل عمل شرطة العمران وحماية البيئة دورا فعالا في مجال حماية البيئة، ويتمثل هذا الدور في الجانب الوقائي، وفي بعض حالات يمتد إلى العقوبة. وسيتم التطرق أولا إلى دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية الساحل وتثمينه، وثانيا إلى دورها في مجال حماية المياه، وثالثا إلى تدخلها في مجال حماية الغابات.

أولا :دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية الساحل وتثمينه

يهدف قانون حماية الساحل وتثمينه إلى إبراز حماية البيئة بالنسبة لمجال الإلتقاء بين البحر واليابسة، ونقصد هنا الشاطئ سواء كان رمليا أو صخريا. ويشمل كذلك هذا القانون حماية الأحواض والمستنقعات المائية ذات الوجود الطبيعي والمكسوة بالغطاء النباتي، وتعمل شرطة البيئة والعمران على حماية الساحل من خلال منع كل ما من شأنه تغيير إيكولوجية الساحل، وإقامة أي نشاط صناعي حديدي على الساحل. فقد نصت المادة15 من قانون حماية الساحل وتثمينه[1] على ما يلي " تمنع إقامة أي نشاط صناعي حديدي على الساحل كما هو معروف في المادة 7 أعلاه" أما المادة39 من نفس القانون فتطرقت إلى الجانب العقابي في حال الإخلال،وجاء فيها:"يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر(3) إلى سنة(1) وبغرامة من مائة ألف دينار(100000دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام المادة15 من هذا القانون، في حالة العود تضاعف

[1] القانون رقم:02-02،المؤرخ في :5فبراير2002،المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج ر ج ج، العدد 10 لسنة 2002.

العقوبة المنصوص عليها في الفقرة السابقة،يمكن للجهات القضائية المختصة أن تقرر مصادرة الآلات والأجهزة والمعدات التي استعملت في ارتكاب المخالفة"، و من بين نشاطات الأفراد التي تتدخل على إثرها شرطة البيئة والعمران بطريقة مباشرة هي استخراج الحصى وملحقاته من الشاطئ بدون رخصة. فقد جاء في المادة20 من نفس القانون ما يلي "تخضع رخصة إستخراج المواد لاسيما مواد الملاط من الشاطئ وملحقاته لدراسة تأثير على البيئة بما فيها الأجزاء الطبيعية لمناطق المصبات ومجاري المياه القريبة من الشاطئ،تمنع أعمال إستخراج المواد المذكورة في الفقرة السابقة منعا باتا بإستثناء أشغال إزالة الأوحال والرمال في الموانئ عندما تخص:

-المناطق المجاورة لشواطئ الإستحمام إذا كانت تساهم في توازن الرسوبات بها

-شواطئ الإستحمام -الكثبان الساحلية عندما يكون توازنها أو مكونها الرسوبي مهددا"[1].

وقد أشارت المادة إلى منع إحداث أي تغيير لإحدى مكونات الشاطئ بالإستخراج أو الحذف من التكوين البيولوجي، وهذا لضرورة أن يبقى على حاله، لأنه يسهم في عيش المكونات الصغيرة التي تؤثر بدورها على الحياة البيئية. كما بينت المادة40 من نفس القانون الجزاء في حال الإخلال وجاء فيها "يعاقب بالحبس من ستة(6) أشهر إلى

[1]المادة 20 من القانون رقم:02-02،المؤرخ في :5فبراير2002 سابق الإشارة إليه.

سنتين(2)وبغرامة من مائتي ألفي(200000) إلى مليوني(2000000)دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام المادة 20 أعلاه".

وتعمل كذلك شرطة العمران وحماية البيئة على منع مرور العربات فوق الشريط الطبيعي ووقوفها على الضفة الطبيعية وهذا حسب المادة 23 التي جاء فيها "يمنع مرور العربات ووقوفها على الضفة الطبيعية، ويرخص عند الحاجة بمرور عربات مصالح الأمن والإسعاف أو مصالح تنظيف الشواطئ وصيانتها"،هذا المنع هو لأجل حماية الكائنات التي تعيش على الشريط الطبيعي ومرور العربات يؤدي إلى قتلها وتغيير موطنها، وهذا ما يؤثر حسب الدراسات البيولوجية على الطبيعة وتوازنها الايكولوجي، ولأجل ذلك فرضت عقوبة لكل من يخالف هذا المنع بنص المادة 42 من نفس القانون، والتي جاء فيها:"يعاقب بغرامة قدرها ألفا دينار(2000 دج) كل من خالف أحكام المادة23 من هذا القانون"[1].

ثانيا :دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية المياه

أشار القانون رقم:05-12 المتعلق بالمياه[2]، إلى حماية الموارد المائية وضمان تسييرها باعتبارها ملك للجميع، وضمان تزويد الأفراد بالمياه الصالحة للنشاط السكاني أو الفلاحي أو الصناعي،وحفظ نظافتها من أخطار التلوث الطبيعي أو الصناعي

[1] فالملاحظ أن المادة لم تعط التكييف الحقيقي للفعل المرتكب، لأن الغرامة ضئيلة مقارنة بالفعل، وهي بذلك تجيز الإخلال باعتبارها غير مكلفة وعلى هذا الأساس يجب رفعها أو تفرض عقوبة أخرى أكثر تقييد للنشاط.

[2] القانون رقم:05-12،المؤرخ في 4 غشت سنة2005، سابق الإشارة إليه.

والتحكم في الفيضانات، ويبرز دور الشرطة في إفصاح القانون 05-12 عن اختصاص ضبطي جديد وهي شرطة المياه. فقد جاء في المادة 159 من القانون المتعلق بالمياه ما يلي "تنشئ شرطة المياه، تتكون من أعوان تابعين للإدارة المكلفة بالموارد المائية"، وبينت المادة 163 دور شرطة المياه في مجال المخالفات وأعطت لها سلطة الدخول في المنشاة والقيام بالتحقيق والاطلاع على جميع الوثائق الخاصة بالاستغلال، كما أشارت المادة164 من نفس القانون إلى العلاقة ما بين شرطة المياه والسلطة والقضائية.

وبالنسبة شرطة العمران وحماية البيئة فإن دورها يكمن في مجال المياه في التدخل حسب ما جاء في المادة168 من نفس القانون بحيث تمنع استخراج مواد الطمي وإقامة مرامل في مجاري الوديان، هذه الحالات تكثر وهذا لسهولة ارتكاب الفعل نظرا لطول مجرى الوادي الذي يصعب رقابته وحمايته في كل الأوقات. وجاء في المادة14 من نفس القانون ما يلي"يمنع استخراج مواد الطمي بأي وسيلة وخاصة بإقامة مرامل في مجاري الوديان".

كما أشارت المادة168[1] إلى الجانب العقابي لهذا الفعل بنصها على "يعاقب بالحبس من سنة(1) إلى خمسة(5) سنوات وبغرامة من مائتي ألف دينار(200000دج) إلى

[1] المادة 168 من القانون رقم:05-12،المؤرخ في 4 غشت سنة2005، سابق الإشارة إليه.

مليوني دينار(2000000دج) كل من يخالف أحكام المادة14 من هذا القانون،يمكن مصادرة التجهيزات والمعدات والمركبات التي استعملت في إرتكاب هذه المخالفة".

وتتدخل شرطة البيئة وحماية العمران بموجب المادة46 التي منعت على الأفراد القيام بنشاطات تؤثر تأثيرا مباشرا على الحياة في مختلف مصادرها، والتي تعتبر تلويثا مقصودا يهدد البيئة والإنسان معا. فقد نصت المادة على "يمنع : تفريغ المياه القذرة مهما تكن طبيعتها، أو صبها في الآبار والحفر وأروقة التقاء المياه والينابيع وأماكن الشرب العمومية والوديان الجافة والقنوات،

-وضع أو طمر المواد غي الصحية التي من شأنها أن تلوث المياه الجوفية من خلال التسربات الطبيعية أو من خلال إعادة التموين الاصطناعي،

-إدخال كل أنواع المواد غير الصحية في الهياكل والمنشات المائية المخصصة للتزويد بالمياه،

-رمي جثث الحيوانات أو طمرها في الوديان والبحيرات والبرك والأماكن القريبة من الآبار والحفر وأروقة التقاء المياه والينابيع وأماكن الشرب العمومية"، وقد جاء ذكر هذه الحالات في المادة على سبيل المثال، لأن هذا يدخل في مجال حماية البيئة. ويجب افتراض أي فعل يمكن أن يتشابه مع الأفعال المذكورة. كما بينت المادة[1]172 من نفس القانون العقوبة المقررة في حال وقوع الإخلال والمتمثلة في غرامة مالية تتراوح ما

[1] المادة 172 من القانون رقم:05-12،المؤرخ في 4 غشت سنة2005، سابق الإشارة إليه.

بين خمسين ألف دينار إلى مليون دينار، والحبس من سنة إلى خمس سنوات. وتتدخل كذلك شرطة البيئة وحماية العمران في حماية الأفراد بمنع السقي من مياه الصرف الصحي، خاصة إذا كان المنتج المسقي موجها للاستهلاك، وهذا ليبين العلاقة مابين المياه باعتبارها تدخل في الحماية العامة للبيئة وحماية المستهلك. ويعد تدخل شرطة البيئة وحماية العمران وجها لحماية المستهلك، ويمنع إستعمال المياه القذرة غير المعالجة في السقي، وأضافت المادة149 من نفس القانون العقوبة في حال القيام بهذا الفعل.

ثالثا :تدخل شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية الغابات

تتدخل شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية البيئة،باعتبار الغابات جزء من البيئة الطبيعية بحيث تتدخل شرطة البيئة وحماية العمران لمنع أي إخلال أو تغيير بالغابات بالحرق أو القطع،وهذا ما أشار إليه القانون رقم:84-12 المتضمن النظام العام للغابات المعدل والمتمم[1]. فقد نصت المادة 75 على "يعاقب على استغلال المنتجات الغابية أو نقلها دون رخصة بالحبس من 10 أيام إلى شهرين ومصادرة المنتوجات ودفع قيمتها على الأقل".

كما تتدخل شرطة العمران وحماية البيئة في حال إشعال النار في النباتات أو القصب لأن ذلك يتسبب في مضار للغابات. فنصت المادة 83 إلى معاقبة المخالفين

[1] القانون رقم:84-12المؤرخ في:23يونيو سنة1984،المتضمن النظام العام للغابات، ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1984، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 91-20 المؤرخ في:2 ديسمبر1991، ج ر ج ج، العدد 62 لسنة 1991.

ومضاعفة العقوبة في حالة العود. كما تعاقب المادة 86 كل من تسبب في تفريغ الأوساخ والردوم في الأملاك الغابية الوطنية، أو إهمال أي شيء يمكن أن يتسبب في حرائق الغابات. ولشرطة العمران حق التدخل في مثل هذه الحالات بتحرير محاضر وإبلاغ الجهات المختصة.

الفرع الثالث: دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية البيئة الاصطناعية

تتعدد هذه الحماية حسب الأهداف الحديثة، لذا سيتم التطرق أولا إلى مجال حماية المساحات الخضراء، وثانيا إلى دورها في مجال حماية الصحة العامة للمواطن والمدينة، وثالثا إلى تدخل شرطة العمران وحماية البيئة في مراقبة عملية البناء داخل المحيط الحضري.

أولا : في مجال حماية المساحات الخضراء

تعد المساحات الخضراء الوجه الطبيعي للمدينة وصورة من صور الطبيعة داخل العمران وخارجه. لذا وجب إيجاد مساحات خضراء داخل التوسع العمراني الجديد وحمايتها، وهذا ما جاء في المادة 02 من قانون رقم:07-06 المتعلق بحماية المساحات الخضراء وتثمينها[1]، بحيث يهدف هذا القانون إلى تحسين الإطار المعيشي الحضري، وصيانة وتحسين نوعية المساحات الخضراء الحضرية وإنشائها، وضرورة إدراجها في كل بناء جديد، لأن زيادة المساحات الخضراء يضفي جمالية على المدينة مما يستوجب

[1] القانون رقم:07-06 ،المؤرخ في13 مايو2007، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها،ج ر ج ج، العدد 31 لسنة 2007.

العمل على زراعة الأشجار والتوفيق بين تصاميم الإنشاء وجمالية المدينة. لذا يجب على المخططين أن لا يهملوا وضع هذه الرقعة الخضراء، مما ينعكس إيجابا على القيم السلوكية والجمالية. وتعمل الأشجار والمساحات الخضراء على حجز وإيقاف نفوذ ما يقارب من 40 الى80 بالمائة من الغبار والأتربة عن التجمعات السكانية[1] .

أما بالنسبة لدور شرطة العمران وحماية البيئة، فإن القانون 07-06 المتعلق بالمساحات الخضراء أورد أحكاما تتعلق في معظمها بعقوبة لمن يخالف إحترام والحفاظ على المساحات الخضراء. فقد جاء في المادة34 من نفس القانون ما يلي "يؤهل للتحري عن المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون ومعاينتها ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون المؤهلون قانونا لهذا الغرض والذين يعملون بموجب السلطات المخولة لهم في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

أما بالنسبة لمجالات التدخل الأخرى، فقد تضمنت إقرار العقوبة السالبة للحرية في حال المخالفة والغرامة المالية، وقد جاء في المادة 35 من نفس القانون ما يلي"يعاقب كل من يخالف أحكام المادة14 من هذا القانون بالحبس من ستة(6) أشهر إلى سنة(1) وبغرامة من خمسين ألف دينار(50000دج) إلى مائة ألف دينار(100000دج) وإعادة الأماكن إلى ما كانت عليه وفي حالة العود تضاعف العقوبة".

[1] عدنان الزنكة،المرجع السابق،ص99.

وبالنسبة لإتلاف شكل المساحات الخضراء أو هدم ما تعلق بها على نية البناء أو إستحواذ، فقد أقرت المادة40 من نفس القانون على عقوبة بالحبس من ستة أشهر إلى ثمانية عشر شهرا، وبغرامة من خمسمائة ألف دينار إلى مليون دينار، وفي حالة العود تضاعف العقوبة، وبالنسبة لشرطة العمران يتم الإبلاغ في محاضر للجهة القضائية (وكيل الجمهورية).

ثانيا :دورها في مجال حماية الصحة العامة للمواطن والمدينة

تتدخل شرطة البيئة و حماية العمران في مجال الصحة العامة بموجب المادة266 من قانون حماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم[1]، التي جاء فيها "يتعرض مخالفوا قواعد النقاوة والنظافة والوقاية العامة ومقاييسها مع مراعاة العقوبات التأديبية والإدارية إلى عقوبات جزائية طبقا للتشريع الجاري به العمل ولاسيما المواد 441مكرر و442مكرر و443 مكرر من قانون العقوبات".

فمجال التدخل يكون عقابيا وليس وقائيا ليبقى عنصر النظافة والوقاية العامة مفتوحا وغير محدد، ليشمل بذلك حماية المستهلك من المنتوجات الغير نظيفة، وكذلك نظافة المحلات، ويبقى التدخل مربوط بالإخلال الخطير وليس الافتراضي أو المتوقع. وأجاز القانون رقم 88-08 المتعلق بنشاط الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية [2]

[1] القانون رقم:85-05،المؤرخ في 16فبراير1985،سابق الإشارة إليه.

[2] القانون رقم:88-08،المؤرخ في 26يناير1988،المتعلق بنشاط الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية، ج ر ج ج، العدد 4 لسنة 1988.

تدخل شرطة العمران وحماية البيئة في مجال وقاية الجمهور من الحيوانات المصابة بداء الكلب. ونصت المادة73 من هذا القانون على إبادة الحيوانات المصابة بداء الكلب وكذلك الحيوانات الأخرى التي انتقلت لها العدوى، وتركت الباب مفتوحا لإبادة هذه الحيوانات للأشخاص الحاصلين على رخصة تفيد قيامه بذلك العمل، وجاء في نص المادة 73 الفقرة 8 من نفس القانون "إذا لوحظ وجود الكلب في منطقة معينة يقوم أعوان السلطة العمومية وأعوان الدرك الوطني وكل شخص حامل رخصة صيد ومطلوب من رئيس المجلس الشعبي البلدي بإبادة الكلاب..".

وحفاظا على صحة المستهلك فقد منعت المادة84 من نفس القانون الذبح خارج المكان المخصص (المذابح) إلا في حالة الإستهلاك الشخصي أو الأعياد، وكذلك مجال بيع اللحوم. وجاء في نص هذه المادة "حفاظا على الصحة العمومية يمنع منعا باتا ذبح الحيوانات الصالحة للقصابة مهما كانت فصيلتها خارج المذابح وان لم توجد مذابح خارج الأماكن التي تعيننها السلطات المحلية لهذا الغرض.

-يمنع بيع وتسويق وشراء اللحوم وسلابة والإحتفاظ بها إذا كانت آتية من ذبح غير التي ينص عليها البند السابق،غير أنه يرخص بذبح حيوانات القصابة خارج هذه الأماكن[1]، إذا تم ذلك بغرض الإستهلاك الشخصي بمناسبة الأعياد الدينية والحفلات

[1] تنتشر عملية الذبح العشوائي بالنسبة للتجمعات السكانية البعيدة عن أماكن الذبح المرخص بها أو لا يوجد بها مذابح، وعلى هذا الأساس تبقى الرقابة قائمة على أساس النظافة.

العائلية". فتدخل شرطة العمران وحماية البيئة يكون لأجل حماية الجمهور والمستهلك خاصة بالنسبة لأماكن الذبح التي لا تتوفر على أساسيات النظافة. ومنعت المادة88 رمي الحيوانات الميتة، وأكدت على ردمها بطريقة كيميائية مرخص بها .

ثالثا :تدخل شرطة العمران وحماية البيئة في مراقبة عملية البناء داخل المحيط الحضري

يعد مجال العمران مهما في عمل شرطة العمران وحماية البيئة باعتباره من النقاط الأساسية في عملها والذي وجدت من أجله. ونص القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على جوانب تدخل شرطة العمران من خلال المادة74 مكرر4 ومكرر5.

وتتدخل شرطة العمران من خلال مراقبة رخص البناء ،وتحرير محاضر في حال تم البناء بدون رخصة. وتضمنت المادة 76 مكرر5 من القانون رقم:90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير[1] إلى البناء الغير مطابق لرخصة البناء والذي يفضي إلى تحرير محضر وتبلغ إلى الجهات الإدارية والقضائية.

[1] قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 سابق الإشارة إليه .

المطلب الثاني: مراقبو العمران.

يشكل مراقبو العمران سلطة ضبط خاصة على أساس المحافظة على النظام العام العمراني بطريقة وقائية تضمن حسن تطور المدينة وتثمينها. ويتمثل في فرض مجموعة من القيود على نشاط الأفراد في مجال البناء والتعمير سواء أثناء مباشرة عملية البناء، أو في وسط الأشغال، أو في حال الانتهاء من عملية البناء(شهادة المطابقة). فالضبط العمراني يهدف إلى إيجاد تجانس ما بين أهداف النظام العام التقليدية والعمران، وذلك من خلال فرض نظافة المدينة وإجراءات السلامة الخاصة بأمن المارة، مثل تسييج مكان البناء، وبيان إذا كان المشروع يؤثر على الصحة العامة والمحيط، أو تفرض مجموعة من الشروط على صاحب البناء لأجل حصوله على الرخصة لذلك يبقى عمل الضبط الإداري الخاص بالتعمير وقائيا في غالب الحالات على أساس تحقيق التوازن والتكامل بين حماية النظام العام العمراني والجمالي ونشاط الأفراد.

والضبط الإداري العمراني ضيق المجال، فهو فرع متخصص من الضبط الإداري العام، و يخص مواضيع تقنية وهندسية دقيقة تتطلب ربط الجانب الفني بالجانب القانوني في سلطة واحدة، وهي الضبط الإداري الخاص بالعمران. وتعد قوانين المباني والعمران فرعا حديثا من فروع القانون الإداري التي تتضمن قواعد قانونية متصلة بتنظيم استخدام حيز مكاني في إقليم بما يحقق الصالح العام والخاص، وهذا لا يمنع من

أن تكون هذه القوانين الخاصة بالعمران تتفق مع أهداف الضبط الإداري[1]. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى دور مراقبي العمران في مجال مراقبة أشغال البناء أثناء الإنجاز، وفي الفرع الثاني إلى المراحل المتبعة أثناء المراقبة.

الفرع الأول: دور مراقبو العمران في مجال مراقبة أشغال البناء أثناء الإنجاز

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30-01-2006 شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير[2]، وأضاف إلى ذلك موظفي إدارة البلدية العاملين بمصلحة التعمير، لأنهم يمتازون بالتجربة وكثرة إحتكاكهم بالأفراد. فقد تضمن المرسوم وظائف الأعوان حسب المؤهل العلمي مع أدائهم اليمين قبل ممارسة النشاط. ويتم تحديد الأعوان من تقني مديرية البناء والتعمير، هذا كله في إطار العمل المشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة العدل ووزارة السكن والتعمير. ويتم تكليف الأعوان من خلال ما ورد في المادة11 من المرسوم التنفيذي 06-55 بتكليف مهني لغرض إستظهاره عند القيام بالمهام. وجاء في المادة70 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها بما يلي "في إطار تأدية مهامهم يمنح للأعوان المؤهلين تكليف مهني يسلمه لهم حسب الحالة الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي المختص

[1] السيد أحمد مرجان،تراخيص أعمال البناء والهدم،المرجع السابق،ص33.

[2] المرسوم التنفيذي رقم:06-55،المؤرخ في:30-01-2006 ،المتضمن شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير،ج ر ج ج ،العدد 06 ،لسنة 2006.

إقليميا، ويلزمون استظهاره أثناء أداء مهمة المراقبة، يسحب هذا التكليف المهني في حال توقف الأعوان عن العمل.." فالتكليف المهني يسلمه الوالي بالنسبة للموظفين المؤهلين والعاملين في إدارة البلدية، أما بالنسبة للموظفين المؤهلين والعاملين في إدارة وزارة التعمير أو على مستوى مديريات البناء والتعمير للولاية فتسلم من الوزير.

وللأعوان سلطات عديدة تضمنها المرسوم التنفيذي06-55 والقانون رقم08-15 [1]وهي تخص ضبط المخالفة وكيفية رصدها وإيجاد الحل لهذه الظاهرة التي تؤثر بالسلب على جمالية المدينة والنظام العمراني،وتمس كذلك من زاوية أخرى بحق دستوري كفله المشرع للفرد وهو حق الملكية الذي ينبثق منها لحق في البناء و التشييد وتتمثل هذه السلطات في :

أولا: الزيارة الميدانية لأماكن وأشغال البناء

من المهام الأساسية للأعوان المؤهلين لمراقبة أشغال البناء زيارة أماكن وورشات العمل وتحرير محاضر هذه الزيارة، بحيث تختلف نوعية المعاينة حسب المكان ونوع البناء المراد معاينته. فقد جاء في المادة5 من المرسوم06-55 ما يلي "يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا والأعوان المؤهلين قانونا أن يقوموا بزيارة الورشات والمنشآت الأساسية والبنايات الجاري انجازها.. " .

[1] قانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية سنة2008 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها ،ج ر ج ج،العدد 44 ،لسنة 2008.

ويعمل الموظفون على زيارة البنايات قيد الانجاز وهذا للقيام بعملية التحقيق الميداني والتأكد من وجود الوثائق، ومطابقة البناء للمخطط وما ورد في الرخصة، والتأكد من عدم وجود خلل أو بناء فوضوي، بحيث يتم فحص الرخص ومراقبة المخطط التقني ومعاينة مدى مطابقة الواجهة لهذا المخطط[1].

وجاء في المادة73 المعدلة من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك الأعوان المؤهلين قانونا زيارة كل البنايات في طور الانجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية..." وأشارت المادة إلى وجوب وإلزامية زيارة البنايات، وهذا لأجل التأكد فعليا من الوثائق ومدى مطابقة الانجاز من خلال التأكد من العلو والامتدادات الخاصة بالإنجاز أفقيا وعموديا ومدى توافر شرط معامل شغل الأراضي. ويجب أن تكون هذه الزيارة للبناءات التابعة للقطاع العام أو الخاص لأن النص لم يبين مالك الإنجاز، هل هو الدولة أو الأفراد. فالغاية هي الحفاظ على النظام العام العمراني والجمالي، ولم يبين القانون إذا كان الانجاز ذو طابع تجاري أو صناعي أو خدماتي أو سكني. لكن الملاحظ هو اختلاف في فرض الإجراءات على أساس الإختلاف بين النسيج العمراني والإنجاز المراد بناؤه، فمثلا إذا أريد إنجاز مبنى ذو طابع تجاري أو صناعي ضمن نسيج عمراني سكني، فإنه يخضع لإجراءات وشروط تخص مثلا الشبكات الخاصة بالمياه

[1] الملاحظ هو أن صاحب البناء يلجأ إلى طرق احتيالية بحيث يترك محل عدم المطابقة إلى وقت لا يحضر فيه الموظفون وكذلك بعد قيامهم بعملية المراقبة.

والكهرباء، لأن ما يستهلكه المسكن ليس ما يستهلكه المصنع أو الورشة، إضافة إلى فرض حدود لدرجات الضوضاء.

ثانيا:أوقات الزيارة:

إن بيان أوقات الزيارة للعون المؤهل والشكل الذي تتخذه عملية الزيارة يختلف حسب الحالة. قد جاء في المادة رقم 09من المرسوم رقم06-55[1] ما يلي "تتم المراقبة في إطار أحكام المادة07 حسب جدول زمني للزيارة يعده كل من:

-رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الأعوان المؤهلين التابعين للبلدية

-يجب أن تبلغ نسخة من هذا الجدول الزمني إلى مدير التعمير والبناء والى الوالي المختصين إقليميا

-مدير التعمير والبناء فيما يخص المفتشين والأعوان المؤهلين التابعين لمصالح إدارة التعمير

-تبلغ نسخة من هذا الجدول الزمني إلى الوالي والى الوزير المكلف بالتعمير". ويتبن من نص المادة الجدول الزمني للزيارة والذي يختلف حسب الأوقات والطريقة، فيمكن أن تكون الطريقة منتظمة أو فجائية وكذلك في أيام العطل وحتى في الليل وذلك على الشكل التالي:

[1] المرسوم التنفيذي رقم:06-55، سابق الإشارة إليه .

أ-المراقبة المنتظمة:

ويتم تحديدها مسبقا من طرف رئيس البلدية ومدير التعمير والبناء، مراعين في ذلك عدد البناءات قيد الانجاز في النسيج العمراني، والوسائل المادية والبشرية المتاحة، ومحاولة تنظيمها وتسييرها بشكل يضمن منع أية محاولة لمخالفة التصاميم، وكذلك البناء بدون ترخيص والحد من انتشار البناء الغير منظم والغير مطابق.

ب-الزيارات الغير منتظمة(الفجائية):

يمكن أن تتم الزيارة بشكل فجائي وفي أوقات غير مبرمجة أو خارج أوقات العمل مثل أيام العطل الأسبوعية أو العطل الدينية أو الوطنية أو في الليل، وذلك لتشديد وتضييق المجال على المخالفين. فقد جاء في المادة 08 من المرسوم التنفيذي06-55 ما يلي "يمكن أن تتم المراقبة المنصوص عليها في المادة 5 أعلاه نهارا أو ليلا وأثناء أيام الراحة وأيام العطل وذلك في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمكن الإعلان عنها أو تتم بشكل فجائي"[1].

[1]جاءت فكرة الزيارة الفجائية كحل للتجاوزات الواردة في مجال الانجاز والمطابقة والحد من البناء الفوضوي، والذي عادة ما يستغل أصحابه أيام العطل وأيام الانتخابات للقيام بالتجاوزات.

الفرع الثاني :المراحل المتبعة أثناء الزيارة

يتقيد الموظفون عند الزيارات بخطوات يجب إتباعها لنجاح عملية الفحص والتحقق من سلامة الإنجاز، وتتمثل هذه الخطوات في بيان أماكن الزيارة والرخص الممنوحة والمخالفات المسجلة.. فعند الحلول في مكان الانجاز يجب استظهار التكليف بالمراقبة، حيث جاء في المادة11 من المرسوم 06-55 ما يلي "مفتشو التعمير وموظفو إدارة التعمير وأعوان البلدية المكلفون بالتعمير ومعاينتها أثناء ممارسة وظائفهم بتكليف مهني يسلمه حسب الحالة الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي المختص ويتعين عليهم إظهاره أثناء القيام بمهمة المراقبة" كما جاء في المادة 70 من القانون 08-15 على إلزام الأعوان بإظهار التكليف المهني أثناء مهمة المراقبة، وأثناء مراقبة يتم فحص الوثائق التقنية وتحرير المحاضر والتي سنبينها تباعا.

أولا :فحص الوثائق التقنية

يقوم الأعوان المؤهلون بتفحص الوثائق والبيانات من خلال فحص رخصة البناء والشكل المصادق عليه والآجال المحددة، فرخصة البناء تعد ملغاة إذا لم يتم استكمال البناء في المدة المحددة، ويجب كذلك فحص محتوى الرخصة من شروط تضمنتها مثل أخذ إحتياطات معينة، وهذا نظرا لطبيعة التربة محل الإنجاز، وبعد ذلك يتم التحقق من نوعية الأشغال والتقدم ومدى المطابقة ونوعية المواد المستعملة[1].

[1] ماذا يحدث لو تم تجاوز المدة المحددة في الرخصة؟ أجابت المادة49 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المعدلة بالمرسوم التنفيذي رقم09-307:"تعد رخصة البناء لاغية إذا لم يستكمل البناء في الآجال المحددة في القرار

ثانيا :محاضر معاينة المخالفة

يقوم الأعوان المؤهلون بتثبيت المخالفة في نموذج ورد في نهاية ذكر مواد المرسوم التنفيذي رقم 06-55 بحيث جاء في المادة15 من نفس المرسوم ما يلي "تحرر المحاضر على استمارات تحمل الأختام والأرقام التسلسلية وتسجل في سجل مفتوح لهذا الغرض الذي يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة إقليميا"، وبذلك بين نص المادة الخطوات الواجب إتباعها في حال المخالفة بملء نموذج موحد يصعب معه الإضافة ويلتزم بشكليته وإلا تعرض للطعن والإلغاء. وهو في هذه الحالة يعد ضمانا للأفراد. ويرفق هذا المحضر بتقرير يوضح فيه طبيعة المخالفة وهوية المخالف حسب المادة 19من المرسوم التنفيذي06-55 . وتبقى حجية المحاضر قائمة إلى أن يتم إثبات خلاف ذلك، ومن ثمة فإن المحاضر التي يحررها الأعوان تبقى صحيحة إلى أن يطعن فيها بالتزوير كونها تكون مثبتة لوقائع مادية[1].

وحسب المادة17 من نفس المرسوم، تبلغ محاضر المعاينة والتقارير المرفقة معها إلى كل من رئس البلدية والوالي ووكيل الجمهورية حسب الحالة لاستنفاذ القرار

المتضمن رخصة البناء"، وعليه تعتبر رخصة البناء لاغية وعديمة الأثر وتسقط حق صاحبها وتجعل أي تقدم في الانجاز مخالف للقانون والتشريع الخاص بالتعمير، كما أشارت نفس المادة إلى إمكانية تجديد رخصة البناء قصد إكمال الانجاز.

[1] رمزي حوحو ،رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري ،مجلة المفكر العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، 2006 ص 226.

الضبطي الخاص بالهدم أو التسوية. وفي بعض الحالات يمتد إلى العقوبات المالية، ويتم إبلاغ هذه الجهات حسب طبيعة الحالة. وبالنسبة لمحضر معاينة الأشغال بدون رخصة بناء، أشارت المادة 17 من المرسوم التنفيذي 06-55 إلى إرسال محضر إلى رئيس البلدية والوالي في أجل لا يتعدى 72 ساعة. أما بالنسبة لمحضر معاينة الأشغال الغير مطابقة لأحكام رخصة البناء، فقد أضافت المادة18 إلى جانب ما جاءت به المادة17 إبلاغ وكيل الجمهورية المختص إقليميا. فالملاحظ أن الأعوان يبلغون الجهة القضائية ممثلة في وكيل الجمهورية بدون واسطة، وكذلك سلطة الضبط الإداري ممثلة في رئيس البلدية والوالي.

المطلب الثالث: الموظفون التابعون لمديرية التجارة

إن حماية المستهلك تتطلب وجود جهاز فعال ومؤهل لمراقبة المنتجات والخدمات واثبات المخالفات. ولقد حرص المشرع الجزائري على إنشاء عدة أجهزة وهيئات للرقابة، منها سلطات إدارية وقضائية. ومن بين السلطات الإدارية مصالح المراقبة ومديرية المنافسة والأسعار ومخابر تحليل النوعية[1]

[1]علي بولحية بن بوخميس،القواعد العامة لحماية المستهلك والمسؤولية المترتبة عنها في التشريع الجزائري،دار الهدى،الجزائر،2000،ص60.

ولقد أتاح المرسوم التنفيذي 09-415[1] بيان التدرج الهرمي لموظفي التجارة، والمهام الماسة بحماية المستهلك، وأمن المنتوج وتنظيم المنافسة، ومراقبة حركة السوق. فقد بينت المادة03 من نفس المرسوم الموظفين المكلفين بالحماية والمتمثلة في شعبة قمع الغش وشعبة المنافسة والتحقيقات الاقتصادية وذلك على الشكل التالي :

أ-شعبة قمع الغش:وتضم الموظفين الذين ينتمون إليها لكن يختلفون حسب المهام المكلفين بها وأشارت المادة04 [2]من نفس المرسوم إلى سلك مراقبي قمع الغش وسلك محققي قمع الغش وسلك مفتشي قمع الغش .

ب-شعبة محققي المنافسة والتحقيقات الاقتصادية:وتضم ثلاث رتب وهي: رتبة محقق المنافسة والتحقيقات الاقتصادية، ورتبة محقق رئيسي للمنافسة والتحقيقات الاقتصادية، ورتبة رئيس محقق رئيسي للمنافسة والتحقيقات الاقتصادية. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى سلطات الأعوان في المعاينة لأجل حماية المستهلك، وفي الفرع الثاني إلى سلطة أعوان الرقابة في اتخاذ التدابير التحفظية الرامية إلى حماية المستهلك.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 09-415،المؤرخ في 16 ديسمبر سنة2009،المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالتجارة، ج ر ج ج، العدد75 لسنة 2009.

[2] المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 09-415،المؤرخ في 16 ديسمبر سنة2009، سابق الإشارة إليه.

الفرع الأول:سلطات الأعوان في المعاينة لأجل حماية المستهلك

بين المشرع الجزائري للأعوان المكلفون بمعاينة المخالفات الواقعة على المنتوجات وكيفية ممارسة إختصاصاتهم بغية كشف التجاوزات التي قد يرتكبها المتدخلون والمنتجون، وذلك من خلال تمكين الأعوان من دخول المحلات والأماكن الموجودة بها المنتوجات والإطلاع على الوثائق والإستماع إلى المتدخلين، واقتطاع العينات واتخاذ كافة التدابير التحفظية ومبدأ الإحتياط وهذا لأجل حماية المستهلك. وسيتم التطرق أولا إلى دخول الأعوان المحلات والأماكن الموجودة بها المنتوجات والإطلاع على الوثائق والإستماع إلى المتدخلين وثانيا إلى تحرير الأعوان للمحاضر وإقتطاع العينات.

أولا:دخول المحلات والأماكن الموجودة بها المنتوجات والاطلاع على الوثائق والاستماع إلى المتدخلين:

تضمن القانون رقم 09-03 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش إلى دور أعوان قمع الغش في المعاينة وبيان المخالفات [1]، وهذا من خلال دخول لمحلات والأماكن الموجودة بها المنتوجات ليلا ونهارا بما في ذلك أيام العطل، وذلك لمعاينة التجاوزات الواقعة على المستهلك، بإستثناء المحلات ذات الطابع السكني التي اشترط فيها الحصول إذن من وكيل الجمهورية. ويسعى أعوان قمع الغش لمراقبة مدى توفر

[1] المادة 25 من القانون 09-،03 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2009 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش ، ج ر ج ج، العدد 15 لسنة 2009.

المحلات على شروط النظافة وإعتماد نظام رقابة داخل المحل على الوسائل المتاحة لممارسة النشاط، كما أتاح قانون حماية المستهلك للأعوان قمع الغش حسب المادة 33 من القانون المتعلق بحماية المستهلك على فحص كل وثيقة تقنية متعلقة بجودة السلعة وخضوعها للمقاييس السلامة. فقد جاء في المادة 33 ما يلي "..فحص كل وثيقة تقنية أو إدارية.. " وهذا لأجل عدم تقييد سلطة الأعوان وإيجاد أكثر ضمانة لحماية المستهلك و يستمع الأعوان للمتدخل المعني لما لديه من تدخل في موضوع المخالفة حسب المادة 30 من نفس القانون .

ثانيا :تحرير المحاضر وإقتطاع العينات

يستوجب عمل الرقابة وضبط النشاط قيام أعوان قمع الغش بضرورة تحرير محاضر تثبت فيها حالة الغش وتدون فيها المعلومات التالية: تاريخ وأماكن الرقابة المنجزة وطبيعة الحالة المسجلة مع التعريف بهوية العون الذي قام بمعاينة المخالفة وعنوانه، وهوية الشخص الذي تمت عنده حالة المعاينة، وعنوانه، والنشاط الذي يمارسه وجميع مكونات الفاتورة، والتاريخ الذي تمت فيه المعاينة، ووجوب ترقيم المحضر، وتاريخ تسلسل المحضر، بالإضافة إلى إمضاء العون الذي حرر المحضر والشخص المخالف[1].

[1] المادة31 من القانون رقم:09-03، المتعلق بحماية المستهلك، سابق الإشارة إليه.

ويقوم أعوان قمع الغش بإقتطاع العينات من أجل إخضاعها للتحاليل[1]، وهذا يتعلق بالحالة التي يستحيل معاينتها بالعين المجردة، بغرض إجراء التجارب عليها من طرف مخابر قمع الغش حسب المادة 35 من نفس القانون، بحيث يقوم الأعوان باقتطاع ثلاث عينات بحسب نص المادة 40 من نفس القانون، العينة الأولى ترسل إلى مخبر التحاليل المؤهل قانونا لإجراء التجارب والتحاليل. وتشكل العينتان الثانية والثالثة شاهدتين،واحدة تحتفظ بها مصالح الرقابة التي قامت بالإقتطاع، والأخرى يحتفظ بها المتدخل المعني حماية له من الخطأ أو التعسف، إلا أنه واستثناء تقتطع عينة وحيدة في حالة المنتوجات سريعة التلف، أو عدم إمكانية إقتطاع ثلاث عينات بالنظر إلى طبيعة المنتوج أو وزنه أو حجمه[2]، وعند الانتهاء من اقتطاع العينات، يحرر الأعوان محضرا يدون فيه كافة المعلومات التي صرح بها .

[1] نصت المادة30 من القانون رقم:09-03،المتعلق بحماية المستهلك،على الآتي "تتم الرقابة، عند الاقتضاء باقتطاع العينات بغرض إجراء التحاليل أو الاختبارات أو التجارب".

[2] المادة41 من القانون رقم:09-03،المتعلق بحماية المستهلك، سابق الإشارة إليه .

الفرع الثاني : سلطة أعوان الرقابة في اتخاذ التدابير التحفظية الرامية إلى حماية المستهلك

يقوم الأعوان بإتخاذ مجموعة من التدابير الإحترازية، وهذا من أجل حماية المستهلك. وسيتم بيان هذه التدابير بحيث سيتم التطرق أولا إلى الفحوص العامة للمنتوج و ثانيا إلى الفحوص المعمقة للمنتوج وثالثا إلى الحجز على السلع ورابعا إلى سحب المنتج.

أولا:الفحوص العامة للمنتوج :

تقوم مصالح الإدارة المكلفة بمراقبة النوعية وقمع الغش بتفتيش البضائع التي تم استيرادها قبل جمركتها[1] ويكون التفتيش بناء على ملف[2]. وتكون عملية المراقبة في عين المكان لتحديد مدى مطابقة الوثائق المرفقة للمنتوجات. وفي حالة ما إذا أثبتت نتائج الفحص العام مطابقة البضاعة، تتم الموافقة على دخول المنتوج[3]. أما إذا كانت نتائج الفحص سلبية فيتم وضع المنتوج في أماكن الإيداع المؤقت، بحيث يمكن للأعوان

[1] راجع المادة05من المرسوم التنفيذي رقم:05-467 المؤرخ في:10-12-2005،المحدد لشروط مطابقة المنتجات المستوردة عبر الحدود وكيفيات ذلك،ج ر ج ج، العدد08 لسنة 2005.

[2] يتضمن ملف الفحص العام الوثائق المنصوص عليها في نفس المرسوم وهي:التصريح باستيراد المنتوج يحرره المستورد حسب الأصول نسخة طبق الأصل مصادق عليها من السجل التجاري، نسخة مصادق عليها للفاتورة،كل الوثائق الأخرى المطلوبة طبقا للتنظيم المعمول به والمتعلق بمطابقة المنتجات المستوردة.

[3] راجع المادة09 من المرسوم التنفيذي رقم 05-467 المحدد لشروط مطابقة المنتجات المستوردة عبر الحدود وكيفيات ذلك،ج ر ج ج،العدد08 لسنة 2005.

التفتيش في أي وقت، وهذا يخرج عن القاعدة العامة باعتبار أن الدخول للتفتيش هو محدد بوقت زمني خاصة في مجال التحقيق الجنائي. وهذا يعد امتيازا لسلطة الأعوان ويمكن لهم مراقبة المستودعات وأماكن التخزين ليلا ونهارا.

ثانيا :الفحوص المعمقة للمنتوج :

يتم اللجوء إلى الفحوص المعمقة باقتطاع العينات حسب الأولويات التي تحددها الإدارة المكلفة بحماية المستهلك، أو السوابق المتعلقة بالمنتوج، وبالمستورد أو المنشأ وطبيعة ونوع الخطر الذي يشكله المنتوج. فإذا أثبتت نتائج الفحوص المعمقة مطابقة المنتوج، يسلم للمستورد مقررا يسمح بالدخول، أما إذا أثبتت النتائج العكس، يبلغ المستورد برفض الدخول النهائي، وهذا حسب نص المادة 54 الفقرة الثانية من قانون حماية المستهلك وقمع الغش[1].

ويمكن للمستورد تقديم طعن لدى المديرية الجهوية المعنية، ويترك لها مهلة خمسة أيام للفصل فيه[2]. و إذا تم تأييد قرار الرفض أو لم يتلق المستورد ردا يحق له رفع طعنا آخر إلى مصالح الإدارة المركزية المكلفة بحماية المستهلك من أجل الحصول على مقرر نهائي[3].

---

[1] وهذا ما نصت عليه المادة08 من المرسوم التنفيذي رقم:05-467، سابق الإشارة إليه .

[2] راجع المادة15 من المرسوم التنفيذي رقم:05-467، سابق الإشارة إليه .

[3] وهذا ما نصت عليه المادة16من المرسوم التنفيذي رقم:05-467، سابق الإشارة إليه.

ثالثا :الحجز على السلع :

يقوم أعوان قمع الغش باتخاذ مجموعة من التدبير المتعلقة بالمنتوج لأجل حماية المستهلك وصحته ومصالحه حسب المادة 53 من قانون حماية المستهلك. ومن بين هذه التدابير الحجز، والغرض منه تغير وجهة المنتوج والتحكم فيه ووضع اليد عليه. و قد يكون في حالة العرض النهائي أو قبل ذلك، وتليه إجراءات لاحقة لذلك، مثل تشميع المنتوجات المحجوزة، وتوضع تحت حراسة المتدخل المخالف. وللإشارة فإن الحجز يكون بتغير مقصد المنتوج الصالح للإستهلاك، وذلك عن طريق إرسال المحجوزات على تكلفة المتدخل إلى هيئة ذات منفعة عامة، تستعملها في غرض شرعي ومباشر أو رد المنتوجات المحجوزة على نفقة المتدخل المقصر إلى الهيئة المسؤولة عن توضيبها أو إنتاجها أو إستيرادها.

رابعا : سحب المنتج

يعد سحب المنتوج أو نزعه من مسار الوضع للإستهلاك أحد حالات الحماية للمستهلك والتي منح قانون حماية المستهلك لأعوان قمع الغش القيام به، ويكون السحب مؤقتا متى ثارت شكوك حول مطابقة المنتوج. فيقوم الأعوان باتخاذ هذا التدابير بغية إكمال إجراءات التحقيق، وحماية قبلية للمستهلك حسب المادة 59 والمادة 61 من قانون حماية المستهلك[1].

[1] القانون 09-،03 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2009 ، سابق الإشارة إليه .

أما بالنسبة للسحب النهائي للمنتوج، فلا يمكن اتخاذه إلا بناء على ترخيص من القاضي الجزائي، فيتم توجيه المنتوج المسحوب إلى هيئة عمومية ذات منفعة عامة إذا كان قابلا للاستهلاك. كما يمكن الأعوان قمع الغش حسب المادة 62 القيام بالسحب النهائي للمنتوجات دون الحصول على رخصة مسبقة من الجهة القضائية، ويخص المنتوجات المغشوشة أو السامة وغير الصالحة للإستهلاك والمنتوجات المقلدة، وكل ما يستعمل من منتوجات في التزوير. فالتدخل يكون وقائيا والمشرع أورد هذه الحالات على سبيل الحصر[1].

[1] منحت المادة السابعة من المرسوم التنفيذي رقم12-203 المتعلق بقواعد المطبقة في مجال امن المنتوجات للأعوان اتخاذ مجموعة من التدابير منها الحد من وضع السلعة في السوق أو طلب سحبها، أو استرجاعها في حال اثبت التطور التكنولوجي أنها غير مضمونة.

المبحث الثالث:آليات الضبط الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة

تمارس سلطة الضبط الإداري اختصاصاتها لحماية النظام العام بمدلولاته الحديثة من خلال ما تملكه من سلطة في إصدار القرارات الضبطية التي تتخذ شكل قرارات تنظيمية وفردية وجزاءات وقائية لتقييد نشاط الأفراد. وتتخذ وسائل الضبط الإداري عدة صور مثل الحظر والمنع والترخيص والإخطار.. وهذا حسب حالة التدخل ومجال الحماية الذي يفرض عليها حماية الهدف المقصود بالوسيلة المناسبة للتدخل، وإيجاد التلاؤم بين وسيلة التدخل وحماية نشاط الأفراد. لذا سيتم التطرق في المطلب الأول إلى الوسائل القانونية لحماية الأهداف الحديثة، و في المطلب الثاني إلى الأعمال المادّية، وفي المطلب الثالث إلى رخصة البناء كوسيلة لحماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري.

المطلب الأول: الوسائل القانونية لحماية الأهداف الحديثة .

تمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري بواسطة ما يخصها به القانون من حق إصدار القرارات الملزمة بإرادتها المنفردة، وتكون هذه القرارات إما تنظيمية على شكل لوائح ضبط، أو قرارات فردية تمس أوضاع خاصة بأفراد معينين[1]، كما تقوم بتوقيع الجزاء الوقائي على المخالفين، وذلك مثل الغلق المؤقت لمحل الممارسة أو توقيف النشاط.

[1]حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري(دراسة مقارنة)،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، لبنان، 1997،ص78.

وتعدّ أساليب الضّبط الإداريّ وسيلة للحفاظ على النّظام العامّ بأهدافه الحديثة، فلا يجوز للإدارة أن تتنازل عنها أو تعدّلها. و هذا يعني عدم جواز تنازل سلطة الضّبط عن سلطتها بالمحافظة على النّظام العامّ لصاحب الإمتياز مثل صاحب امتياز إدارة الشّواطئ. و لا يستطيع أن يمارس الضّبط الإداريّ عن طريق التّنظيم والقرارات المختلفة، وكذلك عن طريق استعمال القوّة خاصّة في حالة العصيان، وعدم الامتثال لقرارات الضّبط الإداريّ. ويتمّ التّدخّل كذلك بإشراك القوّة العمومية كالجيش مثلا[1].

إن الغاية من جميع وسائل الضّبط الإداريّ، وخاصّة الوسائل القانونية، هي حماية النّظام العامّ بأهدافه الحديثة، وبالتّالي فالتّعرض لها يكون عن طريق تناول كافّة صور الوسائل القانونية، سواء كانت تمثّل إنشاء المركز القانونيّ أو تعديله. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى لوائح الضّبط وفي الفرع الثاني إلى قرارات الضّبط الفردية.

الفرع الأول: لوائح الضّبط

إن الهدف من وضع لوائح الضبط هو الحفاظ على النظام العام بمعناه الواسع من أهداف تقليدية أو حديثة. تصدر لوائح الضبط ضمن المجال العادي للسلطة اللائحية للإدارة، وهي اختصاص أصلي للسلطة التنفيذية[2]. وتعدّ لوائح الضّبط من أهمّ وأبرز مظاهر سلطة الضّبط الإداري، وتتضمّن هذه اللّوائح قواعد عامّة مجرّدة، تعمل على

[1] Jean RIVERO , Jean WALINE , Droit administratif ,21 ème édition 2006 , Dalloz , Paris p300.

[2] نعيمة عميمر،الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،العدد1،2008 ، ص12.

تقييد حرّيات ونشاط الأفراد بهدف المحافظة على النّظام العامّ مثل لوائح المرور، ولوائح مراقبة الأغذية ولوائح المحال العامة[1].

وتستند سلطة الإدارة في إصدار لوائح الضّبط على الدّستور والقانون، لأنّ تقييد الحرّيات من اختصاص البرلمان، وتدخل الإدارة في مجال تنظيم الحرّيات هو إستثناء، لأنّ المشرّع يصعب عليه الإلمام بكافّة الأمور، فيكتفي بوضع القواعد العامّة، ويترك باقي التّفصيلات للإدارة، شريطة ألاّ تخالف القوانين سّارية المفعول.

لذلك سنتطرق أولا إلى الإخطار السّابق. ثانيا إلى الترخيص الإداري وثالثا إلى تنظيم النشاط.

أولا: الإخطار السّابق:

يعدّ الإخطار السّابق من أقلّ الإجراءات مساسا بالحرّية، إذ يتوقّف واجب الفرد في ممارسة نشاط معيّن على إخطار الجهة الإدارية بوقت ممارسة هذا النّشاط لكي تستطيع الإدارة اتّخاذ الاحتياطات الوقائية للمحافظة على النّظام العامّ.[2]

ويقصد بالإخطار المسبق إخبار السّلطة الضّبطية بمزاولة النّشاط دون أن يكون لها الحقّ في معارضة إتباعه، وذلك حتىّ تتمكّن من اتّخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة

[1] طعيمة الجرف ،القانون الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،مصر 1978 ،ص 494.

[2] منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 99.

على النّظام العامّ[1]. والإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحرّيات الفردية. ويقصد بهذا التّنظيم اتّخاذ الإدارة احتياطاتها في مواجهة كلّ ما ينتج عن مزاولة النّشاط بقصد حماية النّظام العامّ، وهذا على أساس طبيعة النّشاط المراد مزاولته، وكذا مضمون الأخطار المحتمل إحداثها. فكلّ نشاط يمارسه الأفراد له تدابير معيّنة لأنّه يختلف عن غيره من الأنشطة من حيث ممارستـــــه و الآثار المترتّبة عنه و من حيث حالات خروجه على القواعد المحددة له. و الأصل أنّ نظام الإخطار لا يقترن بحق الاعتراض على ممارسة النّشاط، حيث يمكن للأفراد مزاولة النّشاط بمجرد الإخطار المصحوب بحقّ الاعتراض لمدّة معيّنة، فيكون حينئذ قريبا من نظام التّرخيص.

ويتبلور دور الإخطار الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري التي من بينها حماية البيئة، وذلك للطابع الوقائي الذي يميزه، ويعد إخضاع ممارسة النشاط أو الإذن السابق إجراء نسبيا وتقييدا للنشاط، ولذا فإن هذا الإجراء لا يمكن للإدارة أن تشترطه إلا بناء على نص الدستور أو القانون[2]

[1] عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها) منشاة المعارف الإسكندرية ،مصر 2004 ، ص 25.

[2] Georges VEDEL ,Droit administratif, P. U. F ,Paris,1980,p 1012.

ثانيا : الترخيص الإداري:

يتخذ مصطلح الترخيص الإداري عدة دلالات وهذا حسب الحالة، فيمكن أن يكون وسيلة قانونية لتنظيم موضوع معين، أو كوسيلة للحد من تجاوز الحريات وتأثيره على النظام العام، ويقصد به لغة الإجازة، الإباحة ، السماح. وأما اصطلاحا فلقد عرف الفقه الترخيص بصور مختلفة حسب كل زاوية. فعرفه الدكتور عادل السعيد محمد أبو الخير "الترخيص إجراء بوليس وقائي يقوم على السلطة الضابطة والمقررة لوقاية الدولة والأفراد من الإضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم"[1].والترخيص وسيلة من وسائل الدولة للتدخل في نشاط الأفراد لغرض تنظيم النشاط ولحماية النظام العام، أي أن الترخيص يمثل وسيلة لتحقيق غاية وقائية، ويجعل كذلك الفرد في مركز قانوني لأجل مواجهة الإدارة في حال توفرت فيه شروط الترخيص.

كما يرى الدكتور عزاوي عبد الرحمان أن الترخيص الإداري وسيلة قانونية إدارية تمارس بواسطتها السلطة الإدارية رقابتها السابقة وحتى اللاحقة عن النشاط الفردي، فهو إجراء إداري له دور وقائي يعطي للإدارة إمكانية المحافظة على النظام العام لدى

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير،المرجع السابق، ص281.

ممارسة الأفراد حقوقهم وحرياتهم ووقاية المجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته بهدف توقي الاضطرابات في المجتمع ومنع الإضرار به وحماية النظام العام[1].

ويدخل الترخيص الإداري ضمن النشاط الوقائي للإدارة، فهو يهدف إلى منع الخطر قبل وقوعه. ويمكن تعريف الترخيص الإداري على انه إجراء إداري تتمسك به الإدارة كشرط واقف لممارسة نشاط معين، وذلك لحماية النظام العام في أحد أهدافه وخضوع هذا التقييد لمبدأ المشروعية. ولبيان الترخيص بشكل جلي سيتم تطرق أولا إلى خصائص الترخيص الإداري وثانيا إلى الفرق بين الترخيص والإخطار وثالثا إلى الرخص القابلة للتداول.

1- خصائص الترخيص الإداري:

يعكس الترخيص في مضمونه مدى تقييد الإدارة لنشاط الأفراد بإعتباره وثيقة إدارية تمنح لأجل ممارسة نشاط منظم. ويتميز الترخيص الإداري بمجموعة من الخصائص تميزه عن باقي الإجراءات المشابهة له والقريبة منه مثل الإخطار، ويمكن حصر أهم خصائص الترخيص فيما يلي:

[1] عزاوي عبد الرحمان،الرخص الإدارية في التشريع الجزائري،رسالة دكتوراه دولة في القانون العام،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،2007،ص173.

أ-الترخيص عمل قانوني:

يعد الترخيص حسب ما ورد في التعريف عملا قانونيا صادرا من الجهة الإدارية على أساس طلب صاحب النشاط وتسهيل القيام به. فالترخيص يدخل في مجال القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية بصفة انفرادية لغرض إحداث أثر قانوني يمس مراكز قانونية لمن يشملهم الترخيص. فهو يعطي وضعا جديدا لصاحب الرخصة، ويجعله في حماية سلطة الإدارة وهو في نفس الوقت تقييد للجهة المانحة له. فالترخيص ينتج منفعة لصاحب الرخصة تمكنه من القيام بذلك النشاط مثل البناء أو ممارسة نشاط تجاري أو صناعي، وبذلك يعد الترخيص كأهلية قانونية للتصرف من منظور القانون الإداري في ذلك النشاط، فهو بذلك ضمانة في مواجهة الغير وحتى السلطة المانحة للترخيص.

ب-الترخيص إجازة قانونية محددة:

يمنح الترخيص لصاحبه مزية وقتية يرتبط حقه في التمتع بها مع وجود الأوضاع والشروط التي تتطلبها الميزة، وتغيرها يعني سقوط الحق وزوال الإنتفاع وإنقضاء الأجل المحدد لها[1]. وبذلك يعد الترخيص الإداري وسيلة إجازة للغير في مواجهة الإدارة. ويأخذ الترخيص شكل وثيقة رسمية تجسد موضوع الترخيص، بالإضافة إلى الشروط الواردة فيه، وبيان موضوع الرخصة، مثل رخص السياقة أو البناء أو حمل

[1] احمد محمد مصطفى نصير، دور الدولة إزاء الاستثمار، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر،2009، ص 476.

السلاح مع تضمين الرخصة لشرط فاسخ وبيان حجم النشاط المسموح به، وفي بعض الحالات بيان كمية المدة المراد بها مزاولة النشاط، لأنها تنقل جهة إصدار الرخصة من جهة إدارية إلى أخرى. فقد جاء في المرسوم التنفيذي رقم07-144 الذي يحدد قائمة المنشات المصنفة لحماية البيئة[1] أنه بالنسبة للفحم الحجري وتخزينه وإستعماله، فإن الرخصة الممنوحة من رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون في حدود اقل من 500 طن أو تساوي 500طن أو أكثر، وهنا فإن الوالي هو من يمنح هذه الرخصة، فإنتقال الرخصة من جهة إدارية إلى أخرى هو مربوط بحجم ونوعية الخطر الناتج عنها حيث في بعض الحالات يتم إستشارة الجهات المتخصصة.

وقد جاء في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 04-421 المؤرخ في 02 ديسمبر2004 المحدد كيفيات الإستشارة المسبقة للإدارة المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخص البناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية[2]، ما يلي "يخضع منح رخص البناء للمشاريع الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية للرأي المسبق للإدارة المكلفة بالثقافة مطلوبا". فالحصول على الترخيص لأجل بناء داخل المواقع السياحية متوقف على الرأي المسبق للإدارة المكلفة بالثقافة، فهذا الإجراء أساسي

[1] مرسوم التنفيذي رقم 07-144 مؤرخ في 19 مايو سنة 2007 يحدد قائمة المنشات المصنفة لحماية البيئة ج ر ج ج، العدد 34 لسنة 2007.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 04-421 المؤرخ في 02 ديسمبر2004 المحدد كيفيات الاستشارة المسبقة للإدارة المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخص البناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية ج ر ج ج، العدد 83 لسنة 2004.

للحصول على رخصة البناء، وبدونه لا يتم منح هذه الرخصة، فالترخيص يخضع لجانب التخصص بالنسبة لإجراءات المنح، أما بالنسبة لجانب المدة فان الرخصة محددة زمنيا[1] .

ج-الترخيص يعكس الموازنة بين الحرية وسلطة الإدارة:

تعد الإدارة صاحبة الاختصاص في منح الترخيص وهذا حسب النص القانوني الذي يعطيها هذا الحق لكن يشترط عليها الموازنة والملائمة ما بين متطلبات الحرية،

[1] لكن هل هذا التحديد يشكل خطر على النشاط؟ وهل ربطه بمدة قانونية هو لأجل حماية النظام العام بصفة دورية؟

إن إختلاف طبيعة الرخص الإدارية حسب النشاط ومدى أحقية صاحب الرخصة وكذلك مدى سلطة الإدارة في منح الرخص باعتبار لها سلطة تقديرية أو مقيدة كل هذا يؤثر على طبيعة الرخصة من حيث الزمن ، وأن الطابع الوقائي للضبط الإداري ومدى ضمان حماية النظام العام يفرض ألا يكسب الفرد حق في مواجهة النظام العام على أساس نشاطه المرخص به، لأن الفكرة المتوقعة هي عدم الإخلال بالنظام العام حيث إذا حصل الأفراد على رخصة البناء فإن الغرض المرجو في عملية البناء يكون وفق القواعد التي وردت في قانون التعمير،وهذا يجعل الرخصة مقيدة لإنجاز وإتمام العمل وبالتالي فإن هذه الرخصة لا تهدد النظام العمراني مادام صاحبه يقوم بالنشاط وفق ما ورد في الرخصة من شروط، وبالنسبة لميزة تحديد المدة فإنها تطرح إشكال بالنسبة للمهن التي تتوقف على الترخيص لإستكمال الإجراء مثل ممارسة التجارة والصيدلة وهذا ما يجعل هذه المهن غير ثابتة أي محددة المدة وهذا يهدد إستقرار المهنة، وكذلك يؤثر على صاحب النشاط،لكن المشرع الجزائري لم يربط بعض الرخص بمدة وإنما ربطها بشرط سحب الرخصة في حال المخالفة أو الإيقاف الجزئي أو الكلي للنشاط، فتحديد المدة يتم بناءا على سلطة تقديرية للإدارة المختصة بإعتبارها تقدر إحتمال انجاز المشروع في مدة معينة، وبالنسبة لموضوع سحب الرخصة لأجل حماية النظام العام فهو لا يخل بالحقوق الواردة فيه ولا يلغي الحق في مزاولة النشاط المكفول دستورا وإنما يعطيها الجانب التنظيمي وإدراك الخلل لأجل مزاولة النشاط.

وتسهيل النشاط، وما يقتضيه النظام العام من حماية على إعتبار إن سلطة الإدارة تستطيع أن تسحب أو تعدل شروط منح الرخص. فحماية النظام العام بوسيلة الرخصة يتطلب تنظيم النشاط المقترن بمنح الرخصة على شرط واقف، حيث يشكل هذا الشرط حماية للنظام العام. فإذا كانت الرخصة ماسة بالنظام العام الاقتصادي مثل رخصة ممارسة التجارة كفتح محل تجاري، أو مزاولة نشاط صناعي، فإن ذلك يتطلب الخضوع لضوابط الممارسة النزيهة في المنافسة، وكذا الشروط المتعلقة بطبيعة المنتوج، وما يستلزمه لأجل سلامة المستهلك. فالإدارة بذلك تفرض قيودا على النشاط من خلال الرخص بما يتيح حماية كاملة للنظام العام الاقتصادي والمستهلك، وهذا يفرض وضع ضوابط للإدارة حتى لا تتعسف في عملية الموازنة لكي لا تتحجج بحماية النظام العام. ومن هنا يبرز دور القاضي الإداري في التأكد من الدواعي الحقيقية لإصدار القرار[1] .

[1] إن الشرط الفاسخ الوارد في الترخيص يعد اعترافا وتقييدا لكل من الإدارة وصاحب النشاط أو المرخص له، لكن ما طبيعة هذا الشرط؟وهل يعد صورة لتعسف الإدارة؟ يرتبط هذا الشرط بالمصلحة العامة، فيتم فرض الترخيص لأجل بناء في منطقة أثرية وربطه بمجموعة من الشروط وعلى أساس حماية النظام العام الجمالي والآثار لا يؤدي إلى اعتباره تعسفا من الإدارة .

2- الفرق بين الترخيص والإخطار:

يقترب الإخطار من الترخيص في عدة جوانب سواء من حيث الجانب الوقائي للنظام العام، أو من حيث سلطة الإدارة في التصديق والموافقة، لكنهما يختلفان في عدة نقاط جوهرية سواء من حيث المضمون أو طبيعة النشاط.

فيتفق الإخطار والترخيص في نقاط متعددة منها اتفاقهما في تقييد ممارسة الحرية والنشاط على أساس أن الإجازة تبقى مرهونة بتحقق الإخطار أو الحصول على ترخيص. ومن نقاط الاتفاق كذلك أن للإدارة حق الاعتراض على كل منهما بحيث تملك الإدارة الحق في رفض طلب الترخيص أو الإخطار إذا تبين أن النشاط يهدد النظام العام. ويتفقان كذلك باعتبارهما إجراء ضبطيا إداريا يهدف إلى تنظيم النشاط والحريات العامة، ويشكلان كذلك ضرورة إجتماعية تتفق فيهما المصلحة العامة والمصلحة الخاصة. ومن حيث جهة الرقابة القضائية، يتفقان كذلك بحيث تخضع المنازعات المتعلقة بالترخيص والإخطار للقضاء الإداري الذي يتمتع فيه بالإختصاص النوعي و له سلطة واسعة في دراسة الملائمة وتقدير الوقائع.

ويختلف الإخطار عن الترخيص، من حيث أن الإخطار يصدر من صاحب النشاط وهو كاشف له[1]، أما الترخيص فهو صادر عن الإدارة بحيث تفصح عن نيتها في إجازة النشاط. والإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة بالنسبة للترخيص، فهي مطالبة بالاستعانة بخبرات جهات إدارية أخرى وربطها بمراعاة حفظ النظام العام والمصلحة

[1] عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق،ص254.

العامة، إضافة إلى التأكد من استيفاء الشروط والاحتياطات المطلوبة قانونا. أما الإخطار فتملك الإدارة من خلاله الإعتراض أو عدم الاعتراض وفق حفظ النظام العام. والترخيص يصدر في شكل قرار إداري عن السلطة الإدارية بالموافقة على ممارسة النشاط، أما بالنسبة للإخطار فهو وصل لتسجيل المتصرف على أنه إستوفى الشروط القانونية.

ويبرز الاختلاف كذلك من حيث نوع النشاط وأثره في التقييد، فإذا كان متصلا بالحرية المعنوية وجب الإخطار، أما إذا كان النشاط متصلا بالحريات والحقوق الفردية التي تمس مباشرة وبصورة ظاهرة إحدى غايات الضبط الإداري، فيخضع هنا لنظام الترخيص[1].

وتتعدد الرخص في مجال حماية البيئة ومن بينها الرخص الخاصة بالمنشآت المصنفة التي تعد من بين مصادر التأثير على البيئة بشكل مباشر، وذلك للخطر الناتج عنها، وهي مصادر ثابتة للخطر تنشأ لغرض صناعي أو تجاري يديرها شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون العام أو الخاص، وينتج عن استغلالها مخاطر تتعلق بالأمن والسكينة العامة والمحيط العمراني والبيئة الطبيعية. والمؤسسة المصنفة تشمل

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق،ص285.

منشأة مصنفة أو عدة منشآت وتتميز بخاصية الطاقة والخطر[1] ومن بينها كذلك الرخص القابلة للتداول في مجال حماية البيئة.

3- الرخص القابلة للتداول في مجال حماية البيئة:

تعد الرخص القابلة للتداول أحد آليات الحماية الإدارية للبيئة بحيث تقوم الرخص القابلة للتداول على أساس تحديد مستوى معياري للتلوث، وتحديد مقدار للانبعاث التي يحدثها الملوثون بقيم محددة. وتهدف هذه الرخص إلى التحكم في غازات الاحتباس الحراري بشكل خاص والملوثات الأخرى بشكل عام، وهي بذلك رخص خاصة،حيث تقوم السلطة بإصدار تراخيص قابلة للتداول تخول حائزها الحق في إنبعاث كمية معينة من الملوثات[2].

وتعد الرخص القابلة للتداول كأنها سوق الخاصة بالأسهم والسندات، حيث يتم شراء الترخيص لأجل استخدامه مثلا كمستودع للمخلفات، ويتم تحميل سعر معين مقابل الحصول على حق استخدام الموارد الطبيعية أو البيئية كمواقع للتخلص فيها من المخلفات. و المقصود من طلب هذا السعر أن يكون هناك عبئا ماليا مباشرا على من يزيد، بذلك يمكن القول على أنها شراء إجازة لتلويث البيئة من المنظور السلبي. أما

---

[1] المادة02 من المرسوم التنفيذي رقم:06-198 المؤرخ في 31 مايو سنة 2006،يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة وحمايتها، ج ر ج ج، العدد37 لسنة 2006.

[2] نزيه عبد المقصود محمد مبروك ،الضرائب الخضراء والرخص القابلة للتداول ،دار الفكر الجامعي،الإسكندرية ،مصر ،2011ص127.

من المنظور الايجابي فهي وسيلة لحماية البيئة على أساس رفع السعر وتجنب إصدارها بشكل كبير. وهذا يوضح بدوره ضرورة تسعير حق إستخدام البيئة لأغراض التخلص من النفايات، ولو وجد كل فرد نفسه مضطرا لدفع سعر محدد مقابل الحصول على خدمات الموارد البيئية، فإن صاحب النشاط سوف يفكر مرتين قبل الإقدام عليه، وبالتالي يمكن للإدارة مصدرة الرخصة التحكم في مقدار التلوث عن طريق السعر. وهذا الأسلوب سوف يحقق نفس الهدف الذي يحققه التدخل الحكومي المباشر بالحد الأدنى من التكاليف، وتتحكم في عملية تسعير الرخص القابلة للتداول مجموعة من الشروط:

– مستوى التلوث المعياري الذي تحدده الإدارة المختصة.

–تسهيل تبادل الرخص القابلة للتداول بين مسببي التلوث،بحيث يخلق مرونة بين مسببي التلوث وبزيد من السعر .[1]

بالتالي هل يمكن إعتبار الرخص القابلة للتداول مجالا مشروعا لتلويث البيئة ؟

إن الغرض الأساسي من إيجاد الرخص القابلة للتداول هو التحكم في مقدار التلوث باعتبارها أحسن من الرسم البيئي والضريبة، لأن الإدارة تتحكم بالسعر في ظرف

[1] فإذا انخفض السعر، فإن الإدارة سوف تشتري التراخيص ليرتفع السعر، والعكس صحيح حتى يتم الوصول إلى المستوى المعياري للتلوث، وإذا وجدت الإدارة أن أسعار التراخيص أعلى مما يجب وبشكل يعوق النمو الاقتصادي وأن التلوث أصبح أقل من المستوى المعيار، فإنها سوف تصدر تراخيص تلوث إضافية لتزيد المعروض منها، وبالتالي ستخفض أسعارها وتشجع على دخول مشروعات جديدة في أسواق التراخيص.

سريع عكس الضريبة، وبالتالي فهي لا تعطي مجالا لتلوث البيئة، وإنما تحاول حصر التلوث والتقليل منه من خلال التحكم في السعر.

ثالثا :تنظيم النشاط

يقصد بتنظيم نشاط الأفراد وضع نظام معيّن يسمح بمزاولة النّشاط مثل الأسواق العامّة ولوائح المرور، وتنظيم النشاط السياحي للشواطئ. من ذلك للمواد 24/22/19 من القانون 30-02 المحدد لقواعد استعمال واستغلال السياحيين للشواطئ، والتي بينت الجانب التنظيمي في هذا المجال .

الفرع الثاني : قرارات الضّبط الفردية

ويقصد بها القرارات التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بحق فرد أو مجموعة من الأفراد معينين بذاتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة بهدف المحافظة على النظام العام. وتأخذ القرارات الفردية عدة صور، فقد تتضمن أمرا بعمل مثل هدم منزل آيل للسقوط، أو تتضمن الامتناع عن عمل مثل منع القيام بمظاهرات أو التقاط الصور[1]. ويمكن اعتبار أن قرارات الضّبط الفردية تستغرق النّشاط الضّبطي بوجه عام، كمطالبة الأفراد بالقيام بعمل مثل إصدار أمر بهدم منزل، أو الإيقاف المؤقت للنشاط.

[1] هاني علي الطهراوي ،القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ،2006،ص 245.

إن الشّرعية المادّية تقتضي أن يستند القرار الّضبطي الصّادر عن الجهة الإدارية إلى القانون أو اللاّئحة، إلاّ أنّ اللاّئحة لا يمكن أن تشمل كلّ ما يحدث، و لا يمكن أن تتطرّق إلى كلّ التّفاصيل، فقرار الضّبط الفرديّ يمكن ألاّ يستند إلى لائحة أو نصّ قانونيّ، خاصّة في الحالة الاستثنائية، ولكن يجب توافر شروط وإجراءات في التّدابير الفردية، وهي:

1-أن يصدر القرار في نطاق المشّروعية القانونية. أي أن يكون صادرا في حدود القوانين واللّوائح الخاصّة بموضوع الإجراء.

2-أن تكون الفائدة من القرار محدّدة، وتتصل بحماية النظام العام في أحد صوره وخاصة الأهداف الحديثة.

3-يجب أن يكون القرار ملازما للنّظام العامّ. أي أن يكون الإجراء المقرّر باللاّئحة مناسبا للحماية المطلوبة.

تلك هي الشروط الخاصّة بالقرارات التي تستند في إصدارها إلى القانون أو اللاّئحة، ولكن هناك قرارات ضبط فردية لا تستند إلى اللاّئحة أو القانون[1]، فقد قرّر مجلس الدّولة الفرنسيّ شرعيتها بشروط مثل أن يكون القرار الفرديّ قد استدعاه موقفا واقعيّا خاصا بغرض اتّخاذ قرار خاصّ، وألاّ يكون المشرّع قد استبعد صدور القرار في الموضوع، وأن يكون القرار الفرديّ مستهدِفا النظام العامّ أو أحد أهدافه.

[1]عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص307.

المطلب الثالث: الجزاء الإداري

يعد الجزاء الإداري أحد صور العقوبة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق التوافق بين نشاط الأفراد ومتطلبات المصلحة العامة، الأمر الذي يكسبها ذاتية مستقلة. وللعقوبة الإدارية صفة ردعية لمواجهة الوقوع الفعلي في المخالفة بهدف ردع صاحب النشاط والغير لأجل حماية النظام العام[1]. ولأجل بيان الجزاء وأهميته في حماية الأهداف حديثة سنتطرق في الفرع الأول إلى الفرق بين التدابير الضبطية والجزاءات الإدارية الأخرى، وفي الفرع الثاني إلى مفهوم الجزاءات الإدارية، وفي الفرع الثالث إلى أنواع الجزاء الإداري الوقائي.

الفرع الأول: الفرق بين التدابير الضبطية والجزاءات الإدارية الأخرى

يوجد نوع من التداخل ما بين الجزاءات الإدارية وتدابير الضبط الإداري بحيث يرى جانب من الفقه[2] أنه يوجد فرق بين الجزاءات الإدارية وتدابير الضبط الإداري على أساس أن الضبط الإداري هو إجراء وقائي، أما الجزاء الإداري فهو عقابي يتدخل ليعاقب على السلوك المخالف للقانون، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن توقيع الإجراء إذا تم على إثر خطأ من صاحب الشأن وكان غرض الإدارة هو عقابه، فإن الأمر يتعلق بجزاء، أما إذا كان إصدار هذا الإجراء لأجل المنع والوقاية، فإن الأمر يتعلق بإجراء الضبط الإداري.

---

[1] Etienne PICARD.op. cit .p. 541.

[2] Ibid ,p. 541.

ويوجد تشابه بين الجزاءات الإدارية وإجراءات الضبط الإداري، فغلق منشأة أو إيقاف العمل بها هدفه السلامة والأمن وبذلك يدخل في حماية النظام العام، لكن عقاب الفرد لا يخرج الإجراء من طبيعته العقابية إلى الوقائية، فالقصد هو معاقبة الفرد على مخالفة ارتكبها، وبالتالي يكون جزاء إداريا حتى ولو حقق هدفا آخرا متعلقا بحماية النظام العام[1].

وتتطلب الطبيعة الوقائية لإجراءات الضبط الإداري التدخل على وجه السرعة لأجل إبعاد الخطر الذي يخل بالنظام العام. فهذه الإجراءات العاجلة تجعل الإدارة غير ملزمة بالتسبيب على عكس الجزاء الإداري. ومما يميز كذلك الجزاء الإداري عن إجراءات الضبط الإداري الاستناد إلى النص القانوني[2]، فالجزاءات الإدارية لا توقعها الإدارة إلا بوجود نص قانوني يحدد المخالفة وما يترتب عنها من نوعية الجزاء الإداري. أما بالنسبة لتدابير الضبط الإداري في مواجهة تهديد النظام العام فتتخذ في حالات معينة السلطة التقديرية الملائمة القرار مع حالة التدخل، بحيث تحاول فرض نوع من التناسب بين نشاط الأفراد وحماية النظام العام. فالضبط الإداري يتأثر بالظروف المحيطة به، ويقوم على سرعة التدخل ،كما في الظروف الإستثنائية تجعل الضبط الإداري يخرج عن مبدأ المشروعية عكس الجزاءات الإدارية التي لا تتأثر بهذه الظروف لأنها حددت مسبقا بنصوص قانونية تجاه الأفعال المخالفة. ويبقى الهدف الذي

---

[1] ناصر حسين محسن أبو جمعة العجوي،الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب،دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة القاهرة،مصر،2010،ص136.

[2] المرجع نفسه، ص 138.

يسعى كل من الجزاء الإداري والضبط الإداري لتحقيقه هو المعيار الفاصل بينهما، فالجزاء الإداري يهدف إلى تنفيذ القوانين ومعاقبة المخالفين حسب تطابق درجة المخالفة مع النص القانوني بعد إخراجهم من الحالة الواقعية وتكييفها حسب النص القانوني، أما هدف الضبط الإداري فهو حماية النظام العام بمختلف مدلولاتهم من أي خطر يهدده.

ويرى الدكتور عادل السعيد محمد أبو الخير[1] أن الجزاء الإداري الوقائي هو أحد التدابير التي يراد بها المحافظة على النظام العام بحيث يتخذ طبيعة جديدة يكون الغرض منها تقييد الحرية والنشاط كسحب الترخيص وإيقاف النشاط، وبذلك يعد أسلوبا قاهرا للإرادة يتخذ بشكل مؤقت ويختلط فيه التدبير بالتنفيذ، ويشير الدكتور عادل السعيد محمد أبو الخير إلى أن أساليب الضبط الإداري ليست كلها جزاءات إدارية وقائية، فهي تقتصر على نوع من التدخل. فمثلا في مجال حماية النظام العام الاقتصادي، تلجأ من خلاله الإدارة إلى اتخاذ الجزاءات الوقائية التي تستهدف تحقيق الصالح العام الاقتصادي والاجتماعي، مثل إلغاء الترخيص بإقامة مشروع اقتصادي يثير وجوده الإخلال في خطة التنمية الاقتصادية، وكذلك المصادرة الإدارية للسلع المستوردة من الخارج بدون تراخيص.

ويمكن اعتبار الجزاء الإداري الوقائي كأحد أساليب الوقاية من أخطار التلوث البيئي بهدف إزالة أسباب التهديد التي تقع على النظام العام البيئي، فهو غالبا ما يكون

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص318.

مؤقتا ويتخذ طبيعة إحترازية، ويأخذ في بعض الحالات طابعا ماليا تفرضه السلطة الإدارية المختصة على شكل غرامة تجاه ملوث البيئة[1].

الفرع الثاني :مفهوم الجزاءات الإدارية

تتفق معظم التعاريف الخاصة بالجزاءات الإدارية على اعتبارها إجراءات وقيود تفرضها السلطة الإدارية على الأفراد أو المؤسسات دون تدخل القضاء نتيجة ما تم ارتكابه من اعتداء على مصلحة حماها المشرع بنص قانوني أو بتقدير من السلطة الإدارية. وتعرف كذلك بأنها جزاءات تقضي بها السلطات الإدارية في حال مخالفة القواعد التي تنظم نشاط الدولة تحقيقا لأغراضه المختلفة، وأن هذه الجزاءات قد تكون عامة توقع على أي شخص خالف واجبا عاما، وقد تكون خاصة لا توقع إلا على أشخاص تربطهم بالإدارة علاقة خاصة مثل الجزاءات التأديبية[2] .

[1] نظرا للتداخل ما بين تدابير الضبط الإداري والجزاء الإداري خاصة الغلق المؤقت وسحب التراخيص والاعتقال الإداري وكذلك سحب المنتوج، يتبين أن الضبط الإداري يلجأ إلى بعض أنواع الجزاءات الإدارية العامة لأجل حماية النظام العام خاصة في مدلولاته الحديثة، ولكن هذا لا يدخل الجزاء الإداري في تدابير الضبط الإداري على أساس اختلاف الهدف كما سبق الإشارة إلى ذلك، واختلاف السلطة الموقعة للجزاء الإداري و النشاط المخالف، وفي بعض الحالات لا يؤدي بالضرورة إلى الإخلال بالنظام العام، وبذلك يمكن أن نعتبر أن ما يتداخل فيه كل من التدبير الضبطي والجزاء الإداري يعد نوعا من التداخل الايجابي الذي يضفي حماية إضافية وردعية للنشاطات التي تهدد النظام العام.

[2] ناصر حسين محسن أبو جمعة العجوي،المرجع السابق،ص27.

وهناك من يعطي الجزاء الإداري الطبيعة الوقائية لإدخاله كتدبير ضبطي يراد به حماية النظام العام، وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد. فالجزاء الإداري الوقائي يهدف إلى إزالة أسباب التهديد التي قد تقع على النظام العام، لأن الجزاء غالبا ما يكون مؤقتا[1]. ويعد بذلك الجزاء الإداري الوقائي تدبير تتخذه سلطة الضبط الإداري ضد من خالف نص من النصوص الموجبة لحماية النظام العام البيئي.[2]

ويتميز الجزاء الإداري عن الجزاء القضائي في أن الجزاء الإداري توقعه الإدارة ، أما الجزاء الجنائي فتصدره المحاكم، ويوقع على المذنبين، كما أن الجزاء الإداري هو غير نهائي فهو مرتبط بمدى صيانة النظام العام، أما الجزاء القضائي فهو نهائي، كما أن الجزاء الإداري يمكن سحبه أو إلغاؤه، أما القضائي فإنه لا يمكن سحبه.

الفرع الثالث:أنواع الجزاء الإداري الوقائي:

يتخذ الجزاء الوقائي عدة صور حسب طبيعة التدخل وذلك على الشكل التالي:

أ- **سحب الرّخص** أجاز القانون لسلطة الضّبط إمكانية سحب الرّخص الممنوحة لممارسة نشاط معيّــن أو السّماح به، فإذا كان للسّلطة الإدارية إمكانية منح الرّخص، فلها إمكانية السّحب إذا توافرت شروط السّحب كإغلاق محلّ تجاريّ أو سحب رخصة

[1] عادل السعيد محمد ابو الخير،المرجع السابق،ص250

[2] Michel PRIEUR ,Droit de L'environnement, 2ème édition,Dalloz ,Paris,1991,p723

سياقة مثلا. والسّحب يكون في حالة ما إذا كان استمرار العمل بالرّخصة يؤدّي إلى خطر داهم يهدّد النّظام العامّ[1].

وفي مجال حماية البيئة، تشكل الجزاءات الإدارية أهمية بالغة لكونها تنطوي على طبيعة وقائية تساعد بشكل فعال في الحد من الأضرار بالبيئة، وعلى الأخص بعدما أثبت جدواها في الواقع العملي، وأكدت نفعيتها عن الجزاءات الجنائية[2]. وبالنسبة للتشريع الجزائري، فقد تضمنت المادة 107 من المرسوم الرئاسي 05-117 المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة أشارت إلى سحب الرخصة المتعلقة باستعمال مصدر إشعاع يفوق في استعماله حدود الإعفاءات المحددة. و في المادة 03 أشارت إلى حالة خرق الرخصة أحكام هذا المرسوم خاصة المتعلقة بالجانب الوقائي وإجراءات الأمان[3]. وبالتالي فإن أشد الجزاءات الإدارية التي يمكن توقيعها على المشروعات المسببة في تلويث البيئة هو إلغاء تراخيص المشروعات، خاصة إذا أصبح تشغيل المشروع يشكل خطرا داهما على الأمن العام أو الصحة العامة أو البيئة، ويتعذر تداركه، أو إذا أصبح المشروع غير مستوف للاشتراطات الواجب توفرها فيه[4].

---

[1]- منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص112.

[2] رائف محمد لبيب ،الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ،مصر، ط.الاولى، 2009، ص 256.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 05-117 مؤرخ 11 ابريل سنة 2005 ،يتعلق بتدابير الحماية من الشعاعات المؤينة، ج ر ج ج، العدد 27 لسنة 2005.

[4] رمضان محمد بطيخ ،الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ،بحث مقدم إلى ندوة "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية" الشارقة 7-11 أيار 2005 ،الإمارات العربية المتحدة ،ص 23.

وبالنسبة للنشاط التجاري فإن لسلطة الإدارة مانحة الرخصة ممارسة النشاط التجاري إمكانية سحب الرخصة في حال تمت مخالفة البنود الواردة في الرخصة، وهذا لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وتصدر هذه العقوبة بقرار من الوالي[1] .

ب:التوقيف المؤقت عن النشاط

بالنسبة لحماية المستهلك تملك سلطة الضبط الإداري الحق في التوقيف المؤقت للنشاط من خلال تمتعها بسلطة التقديرية في مجال حماية المستهلك، بحيث يتم اتخاذ القرار بناء على ملف يتعلق بالمخالفة الواقعة، ويتم إرساله إلى الوالي الذي يقوم بإصدار قرار إداري. هذا التوقيف المؤقت للنشاط في بعض الحالات لا يمس كل النشاط، بل يتعلق بالجزء الذي وقعت فيه المخالفة فقط، ويبقى المخالف يزاول النشاط الذي لم تثبت فيه المخالفة جراء احترامه للقواعد العامة لحماية المستهلك. كما تقوم المصالح المكلفة بحماية المستهلك بالتوقيف المؤقت للنشاط حسب المادة65 من قانون حماية المستهلك وقمع الغش[2] فقد جاء فيها "يمكن أن تقوم المصالح المكلفة بحماية المستهلك وقمع الغش طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول بالتوقيف المؤقت لنشاط المؤسسات التي ثبت عدم مراعاتها للقواعد المحددة في هذا القانون، إلى غاية إزالة

[1] بكاي عيسى ،النظام القانوني للرخصة وممارسة الأنشطة التجارية ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية ،العدد 3 2008 ،ص 184.

[2] القانون 09-،03 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2009 سابق الإشارة إليه .

الأسباب التي أدت إلى إتخاذ هذا التدابير، دون الإخلال بالعقوبات الجزائية المنصوص عليها في أحكام هذا القانون" .

المطلب الرابع:دور رخصة البناء في حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري

لقد أصبح من الضروري تدخل الإدارة من أجل الحفاظ على النظام العام في المجتمع، وهذا بفرض قيود على نشاط الأفراد وفقا للنصوص القانونية التي تحكمه، أو لتقدير السلطة الإدارية التي تهدف إلى إيجاد توازن بين النشاط وحماية النظام العام. ولقد أضحت رخصة البناء من الوسائل الرئيسية لإحترام قواعد التنظيم العمراني، والمحافظة على الطابع الجمالي والحضاري للمدن، ومنعا للبنايات الفوضوية والعشوائية التي تؤثر في الرونق الجمالي والجانب الصحي والاجتماعي[1].

ويتبين ذلك من خلال الشروط الواردة في رخصة البناء إتجاه المشرع إلى حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري سواء ما جاء في القانون أو النصوص التنظيمية وبإعتبار رخصة البناء تشكل حماية مشتركة لأكثر من هدف، لذا سيتم التطرق في الفرع الأول إلى التعريف برخصة البناء، وفي الفرع الثاني إلى دور رخص البناء في حماية الأهداف الحديثة.

[1] مباركي ميلود ،التدابير الوقائية والردعية للأعمال المخالفة لقواعد منح رخصة البناء ،، مجلة القانون العقاري والبيئة،العدد1،مخبر القانون العقاري والبيئة،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم ،الجزائر ، ص214.

الفرع الأول : التعريف برخصة البناء

تعد رخصة البناء من مظاهر تنظيم الحركة المعمارية في الجزائر بديل تداخل عدة نصوص قانونية لتنظيمها بشكل يجمع مابين حماية النظام العام ومصلحة الأفراد، لذلك اخضع المشرع الحصول على رخصة البناء لمجموعة من الشروط القانونية والتقنية. فالمشرع الجزائري تبنى نصوصا قانونية كثيرة تتعلق بالعمران بصفة عامة، و رخصة البناء بصفة خاصة نظرا للدور بالغ الأهمية الذي تلعبه في تجسيد الرقابة السابقة على أعمال البناء، على نحو يضمن التحكم في حركة البناء، و تشييد المدن، و حماية البيئة وحماية الآثار، والمناطق المحمية. فإذا كانت حماية المحيط العمراني و الأوساط الطبيعة من اهتمام الضبط الإداري، فإنه يفرض على أساليب الضبط أن تتكيف مع حماية الأهداف الحديثة، ومجال رخصة البناء من بين هذه الوسائل، فما المقصود برخصة البناء ؟

تمنح رخصة البناء لتمكين الإدارة من مراقبة أعمال كل ما يتعلق بالنسيج العمراني وضبط هذا المجال من خلال مجموعة من القواعد المقررة في مجال البناء والتعمير المقررة لرخصة البناء. هذه الرخصة يختلف مفهومها عند الفقه، فقد وردت عدة تعاريف فقهية لرخصة البناء. فعرفها البعض على أنها: "الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء"[1]،كما عرفت بأنها القرار الإداري الصادر عن سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاه الحق للشخص

[1] Henri JACQUOT et François PRIET, Droit de l'urbanisme, 3 ème édition ,Dalloz, Paris, 1998,p547

سواء كان طبيعيا أو معنويا بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران[1]. وتعرف على أنها القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاه للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع طبقا لقانون العمران[2]. إضافة إلى ذلك تعرف رخصة البناء بأنها وسيلة من الوسائل التقنية الإدارية أو إجراء من إجراءات الضبط الإداري، وفي ذات الوقت عملا قانونيا لتحقيق غاية محددة متمثلة في الترخيص الإداري الذي تمنحه سلطة إدارية ما لتشييد مبنى جديد أو أكثر أو ترميم وتحديث مبنى قديم أو أكثر للتأكد من مطابقة المشروع المزمع إنشاؤه لكل القواعد والتشريعات المرتبطة بعملية البناء والتعمير[3]. وتعتبر رخصة البناء أيضا أداة قانونية لضبط وفرض سياسة معينة متناسقة للبناء والتعمير، حيث يهدف نظام الترخيص لإعمال البناء إلى التحقق من عدم التعارض بين المباني المزمع إقامتها وبين متطلبات المصلحة العامة[4] ،وتعبر أيضا رخصة تمنح من الإدارة لبناء أو تشييد مبنى بعد التحقق من أن مشروع البناء مطابق لقوانين العمران[5]. كما

[1] عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري ،مجلة المفكر،جامعة محمد خيضرة،بسكرة،العدد الثالث،2001،ص12.

[2] محمد صغير بعلي ،تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري ،مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية المركز الجامعي العربي تبسي، العدد الأول ،سنة 2007،ص 132.

[3] احمد مرجان، الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير ،المرجع السابق،ص92.

[4] عزاوي عبد الرحمان،المرجع السابق،ص591.

[5] Manuel DELAMARRE, op.cit .p251.

اعتبرت بأنها قرارا إداريا تصدره جهة مختصة بتنظيم المباني تأذن فيه بإجراء معين للمبنى الذي تصدر بشأنه[1].

وبالتالي يمكن تعريف رخصة البناء من زاوية حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري على أنها قرار إداري تصدره جهة مختصة بتنظيم المباني تجيز من خلاله للأفراد إجراء تشييد مبنى أو ترميمه، وهذا لأجل فرض تناسق للبناء والحفاظ على جمالية المدينة وإبعاد الإخلال بالبيئة من خلال ربط نظام ترخيص أعمال البناء بمجموعة من القيود تهدف إلى عدم التعارض بين البناء المراد إنجازه وبين متطلبات حماية النظام العام في امتداده الحديث.

الفرع الثاني :دور رخص البناء في حماية الأهداف الحديثة (العلاقة)

تعد رخصة البناء من الوسائل القانونية التي تهدف إلى حماية النظام العام في مدلولاته الحديثة، و يظهر ذلك من خلال ما تلعبه هذه الرخصة من دور فعال في ضمان الرقابة على حركة البناء، و التوسع العمراني، وفرض شروط على البناء بالقرب من المناطق المحمية، ومنع أي إخلال غريب للتناسق العمراني القديم للمدينة، ومنع التوسع بالمناطق الأثرية والبيئة. فهي شرط أساسي قبل الشروع في البنايات الجديدة، أو في تمديد بنايات موجودة، أو لتغيير البناء الذي يمس في تغيره الجوانب المفضية على الساحات الأثرية ومناطق السير، لذلك وجب إنجاز جدار صلب للتدعيم

[1] أشرف توفيق شمس الدين،شرح قانون التوجيه وتنظيم أعمال البناء،دار النهضة العربية،بيروت ،1996،ص11.

أو التسييج. من خلال هذا يتضح أن رخصة البناء تعتبر من الآليات الأكثر فعالية وجمع للأهداف الحديثة للضبط الإداري، فهي بذلك الوسيلة القانونية التي بموجبها تتمكن الإدارة من فرض سلطتها على الأفراد وفق حماية النظام العام في مجال رخصة البناء، لكن في بعض الحالات تكون القيود الواردة على الرخص أكثر تقييد، وهذا ما حدث في فرنسا، فقد أدى تضخم النصوص القانونية إلى صعوبة الحصول على رخصة البناء ففي سنة 2004 تم رفض نصف طلبات الحصول على رخصة البناء لعدم مطابقتها لشروط المطلوبة وهذا ما دفع بالمشرع الفرنسي إلى إصدار قانون في 08 ديسمبر سنة 2005[1] يسهل إجراءات الحصول على الرخصة ويحذف الإجراءات الغير ضرورية [2].

وتعكس تراخيص أعمال البناء تدخل الدولة في تقييد حق الملكية، وهذا لأجل حماية النظام العام، ولأنها أحد ضمانات احترام قواعد العمران، بحيث تمكن الأفراد من تلبية حاجياتهم المختلفة من البناء، وفي الوقت ذاته المحافظة على حماية البيئة والاستغلال العقلاني للعقار[3].وبذلك تعد رخص البناء الوسيلة القانونية التي وجدت من أجل احترام التنظيم والمحافظة على الطابع الحضاري للمدن بطابعها القديم والحديث، ولمنع البناء العشوائي، و هي بذلك تعد رقابة سابقة تسمح بتجنب الأخطار التي يمكن أن تسببها

[1] Ordonnance n° 2005-1527 du 08/12/05 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, JO n’ 286 du 9 décembre 2005.

[2] Manuel DELAMARRE, Op.cit.p253

[3] عزري الزين ،المرجع السابق، ص 02.

المباني غير المشروعة على المدينة والبيئة والممتلكات الثقافية العقارية. ولبيان أهمية رخص البناء في هذا المجال سيتم التطرق أولا إلى دور رخص البناء في مجال حماية العمران والمدينة، وثانيا إلى دور رخص البناء في مجال حماية البيئة، و ثالثا إلى دور رخص البناء في مجال حماية الآثار والمناطق السياحية.

أولا:دور رخص البناء في مجال حماية العمران والمدينة

للوصول إلى العمارة الحديثة يجب تطبيق بعض النظريات التي تجعل البناء يتناسب مع الموقع وكتل المباني لربطها في انسجام مع السيطرة على تكوين المجموعة المتكاملة. كما أن الخضرة الممتدة والأشجار المنتشرة يمكن أن تجعل العمارة المنظرية جميلة، كما يمكن أن تكون مركز المجتمع. ولتسهيل المعيشة الهانئة والحياة الصحية إذ أنها تعطى سحرا أو جمالا للكتل البنائية من حولها، وتكون في الوقت نفسه متنفسا للمدينة كمكان للنزهة والترويح عن النفس والإستمتاع بجمال الطبيعة داخل المدن[1]. و يعد المرسوم رقم 14-27[2] من أحد أهم صور اهتمام السلطة الإدارية بالجانب الفني والمعماري وجمالية المدينة،بحيث فرض مجموعة من المواصفات في القطع الأرضية محل الإنجاز، وربط كذلك عملية البناء بمواصفات تتعلق بالمحيط والتناسق. فالمرسوم أولى عناية بولايات الجنوب، ورغم ذلك فإنه يعكس تغير نظرة الإدارة في مجال منح

[1] عبير علي ،تخطيط المدن والعمارة الإنسانية ،مجلة العمران والتقنيات الحضرية ،العدد الرابع – سبتمبر 2008 مجلة دورية تصدر عن مخبر البيئة والعمران –الجزائر،ص 44.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 14-27، المؤرخ في 01 فبراير2014،المحدد للمواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، ج ر ج ج، العدد 06 لسنة 2014.

رخصة البناء وربطها بشرط الجمالية والمحافظة على العمران. ويظهر ذلك من خلال ثنايا مواد المرسوم، وكذا الملحق الخاص به. فقد نصت المادة5 من نفس المرسوم مجموعة من المواصفات العمرانية في حال القيام بعملية الترميم أو البناء أو التوسعة كشرط ملزم، وبينت المواد اللاحقة لهذه المواصفات. وركزت المادة7 من نفس المرسوم[1] على شرط الإنسجام والتلاؤم بين النسيج العمراني السابق والمراد إنجازه، وضرورة قرب المنطقة المخصصة للبناء من شبكات التهيئة. وبالنسبة للشكل الخارجي للجدران، فيجب أن تكون في وضع يقلل من تعرضها لأشعة الشمس، ويضمن الإضاءة والرفاهية والتهوية، وضرورة استعمال الطين الأحمر كطلاء خارجي حسب المادة15 من نفس المرسوم، مع فرض طابقين على الأكثر في البناية المراد انجازها. أما بالنسبة لتوسعة البناء، فيجب إحترام المواصفات المستعملة بالبيئة المحلية مثل جنبات المرور والإنسجام مع الوسط في الشكل الخارجي، مثل الأقواس والانحناءات. وأضاف الملحق الخاص بالمرسوم التنفيذي سالف الذكر مواصفات مطلوبة في البنايات مثل التجانس بين الأشكال العمرانية المقترحة المعدة للإنجاز، والأشكال التقليدية، ومتطلبات المستعملين، وجمالية المظهر والرفاهية والمتطلبات المعاصرة. فقد نصت المادة 5 من نفس المرسوم على ضرورة تحديد الفضاءات العمومية وشروطها مثل المساحات الخضراء وحجم الطرق وضرورة توافقها مع نشاط الأفراد حتى يضفي جمالية على المدينة. وأضافت المادة6 أبعاد الطرق والممرات وشكلها، بحيث يجب أن يكون موقعها

[1] المرسوم التنفيذي رقم 14–27، المؤرخ في 01 فبراير2014 ، سابق الإشارة إليه .

ملائما للنسيج العمراني وتضمن الوقاية من أشعة الشمس، مع وضع مساحات لتوقيف السيارات والابتعاد عن أي تداخل بين المساحات العامة ومكان توقف السيارات. وأشارت المادة 13 من نفس الملحق إلى عنصر مهم وهو وجوب الزخرفة وتصميم الأقواس والأقبية في الواجهات الخاصة بالبناء، وضرورة التشجير، بحيث ألزمت المادة10 غرس النباتات بشرط تلاؤمها مع العوامل المناخية المحلية وضرورة غرس الأشجار للحد من الغبار والرياح والضوضاء .

ثانيا :دور رخصة البناء في مجال حماية البيئة

تعد رخصة البناء تجسيدا لقواعد البناء خاصة في القانون 90-29 الذي يظهر فيه مزج بين قواعد العمران وحماية البيئة. فالمشرع الجزائري تبنى نصوصا قانونية كثيرة متعلقة بالعمران بصفة عامة، ورخصة البناء بصفة خاصة نظرا للدور البالغ الذي تلعبه الرقابة السابقة لأعمال البناء في التحكم في حركة البناء بما يضمن حماية العمران والبيئة[1]. ويجسد حماية البيئة من أخطار وانعكاسات التوسع العمراني بحيث تسهم رخصة البناء بشكل إيجابي في حماية البيئة. ويتجلى ذلك من خلال تقييد مشاريع البناء بمعطيات بيئية خاصة، وضرورة إشراك جهات الاختصاص الماسة بمحور الأهداف الحديثة، وكذلك من خلال تقييد إجراءات الحصول على الرخصة بدراسات مسبقة تشكل عملية تنبؤ خاصة بالحماية، ترتكز على عنصر التخطيط.

[1] اقلولي اولد رابح صفية ،رخصة البناء آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، مداخلة بالملتقى الوطني "الترقية العقارية في الجزائر واقع وآفاق ،يومي 27 و28 فيفري 2012 ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،الجزائر، ص 02.

ويتجلى دور رخصة البناء في مجال الحماية من خلال تقييدها أو من خلال فرض رقابة خاصة للرخصة تخص دراسة تأثير المشروع على البيئة.

ويعد إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة من الوسائل المهمة في مجال حماية البيئية من خلال إيجاد توازن بين المشاريع التنموية قبل أنجازها. وتعد هذه الدراسة وثيقة أساسية في الملف الإداري التقني المتعلق بمنح الرخصة الإدارية في إطار المنشآت المصنفة. وترتبط أيضا بالمصالح المخول لها الحماية التي يسعى المشرع إلى المحافظة عليها والمتمثلة في لياقة الجوار والأمن والصحة والنظافة والفلاحة والحماية الطبيعة والمحافظة على الأماكن السياحية والأثرية. وفي إطار المحافظة على سلامة العامة، يشترط كذلك الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي خاصة إذا تضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، ويمكن لها أن ترفض رخصة البناء الخاصة بالمؤسسات الصناعية وتربطها بحتمية معالجة التلوث[1].

ويبرز موضوع الدراسة تأثير المشروع المراد انجازه على البيئة من خلال عدة قوانين، فقد نصت المادة 15 من قانون البيئة والتنمية المستدامة على ما يلي"تضع مسبقا وحسب الحالة لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة مشاريع التنمية والهياكل، والمنشات الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل أعمال وبرامج

[1] محمد الهادي لعروق ،التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية ،ملتقى وطني حول تسيير الجماعات المحلية 09-10 جانفي 2008 مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة الجزائر.

البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة أو فورا أو لاحقا على البيئة "[1].

ويتبين من نص المادة أولوية حماية البيئة في مجال التنمية بمختلف صورها، وضرورة قياس التأثير الذي يعد تنبؤا بالحالة المستقبلية للبيئة في حال تم إنجاز المشروع التنموي، و توقع المشاكل الناتجة عن الأنشطة الضارة والملوثة للبيئة، وهذا على صلة بالتخطيط المكاني وتغير السياسة الحضرية. وأعتبر المشرع إجراءات دراسات مدى التأثير وسيلة أساسية لحماية البيئة لكونها تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة أو الغير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي. وتتم الدراسة حسب المشاريع والمنشات الثابتة وكل أعمال البناء التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على البيئة، خاصة الفضاءات الطبيعية و التوازن الايكولوجي[2].

وبالنسبة لقانون البلدية فقد نصت المادة 109على ما يلي " تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة " على رأي المجلس الشعبي البلدي يعد كأداة توفيق بين البيئة والتنمية. وأكدت المادة 114 على ضرورة موافقة المجلس الشعبي البلدي على أي مشروع يحتمل تأثيره على البيئة، وجاء فيها "يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي

[1] القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 سابق الإشارة إليه .

[2] بن أحمد عبد المنعم،الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر،2008-2009،ص91.

باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة"،ويملك رئيس البلدية في هذا المجال الدور الأساسي لمنح رخصة البناء، والتي تعد كآلية مسبقة لحماية البيئة عن طريق استشارة الهيئات التي ترتبط أساسا بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،لذلك يخضع الملف للدراسة من طرف البلدية لسلطتها التقديرية في مجال منحها أو رفضها مع ضرورة استشارة هيئات محلية ووطنية[1]. يبرز من خلال هذه المواد عمل الإدارة على تحفيز التنمية مع ربطها بشرط عدم الإضرار بالبيئة. ويبقى بذلك موضوع رخصة البناء مرتبطا بموضوع البيئة، لكن يبقى الإشكال في إمكانية التجسيد وإخراجها للواقع، بحيث يعد مشروع التنمية الذي يضمن حماية البيئة مشروعا ناجحا.

ونظرا لدور الغابة في مجال حماية التنوع الايكولوجي، تزايد اهتمام المشرع بها وذلك من خلال القانون 84-12 المؤرخ في 23-06-1984 والمتضمن النظام العام للغابات[2]، بحيث جاء في المادة 29 من نفس القانون "لا يجوز إقامة خيمة أو خص أو كوخ أو حظيرة أو مساحة لتخزين الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية وعلى بعد اقل من 500 متر منها دون رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد استشارة إدارة الغابات طبقا للتشريع الجاري العمل به"، فالمنع هو إجراء استباقي لأجل منع نشاط الأفراد في هذه المجالات الطبيعية. ومع ذلك فقد أجازت البناء في مجالات ضيقة

---

[1] بلغول عباس،دور البلديات في منح رخص البناء،مجلة القانون العقاري والبيئة،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الحميد بن باديس،العدد1،سنة2013،ص122

[2] القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23-06-1984 ، سابق الإشارة إليه .

بحيث جاء في المادة 31 من نفس القانون "يتم البناء والأشغال في الأملاك الغابية الوطنية بعد ترخيص من الوزارة المكلفة بالغابات وطبقا للتنظيم الجاري به العمل" .

ثالثا:دور رخصة البناء في مجال حماية الآثار والمناطق السياحية :

1-في المجال السياحي تم تنفيذ عملية البناء في المناطق السياحية بموجب القانون02-02 المؤرخ في 05-02-2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه[1]، بحيث تضمنت المادة 12 منه على منع التوسع العمراني الطولي على الساحل لمسافة تزيد عن ثلاثة كيلومتر، وجاء في المادة 14 تقييدا ثان لنشاط الأفراد في مجال البناء حيث نصت على "تخضع للتنظيم ،البناءات وعمليات شغل الأراضي المرتبطة مباشرة بوظائف الأنشطة الاقتصادية المرخص بها بموجب أدوات التهيئة والتعمير، على الشريط الساحلي المشمول في مساحة ثلاثة كيلومترات (3 كلم) ابتداء من اعلي نقطة تصل إليها مياه البحر" وأشارت المادة إلى نشاط البناء لكن في مجال النصوص التنظيمية التي سنبينها تباعا. فبالنسبة للبناء ذو الطابع الصناعي، فقد منعته المادة 15 بصفة صريحة "يمنع إقامة أي نشاط صناعي جديد على الساحل " ويستثنى من ذلك الأنشطة الصناعية المرفئية ذات الأهمية الوطنية. وبالنسبة للمواقع التي تجمع بين الساحل والآثار التاريخية فيمنع أي نشاط للأفراد بها حسب الفقرة الثانية من المادة 11 من نفس القانون.

[1] القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 سابق الإشارة إليه .

وبالنسبة للقانون رقم 03-03 المؤرخ في:19-02-2003 المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية[1] فقد أكد على أهمية حماية الساحل والآثار بصفة صريحة من خلال المادة الأولى التي نصت على "يحدد هذا القانون المبادئ والقواعد حماية وتهيئة وترقية وتسيير مناطق التوسع والمواقع السياحية ويهدف إلى : المحافظة على التراث الثقافي والموارد السياحية من خلال استعمال واستغلال التراث الثقافي والتاريخي والديني والفني لأغراض سياحية " وتخضع كل عملية تغيير في صورة توسعة أو هدم لمؤسسة فندقية أو سياحية متواجدة داخل موقع سياحي إلى رأي مسبق من الوزارة المكلفة بالسياحة، لأن العملية إذا تعلقت بالهدم فهي تؤثر على الموقع الأثري بالتشقق أو التغيير. أما إذا كانت عملية توسع فإنها تؤثر على شعاع الرؤيا أو المنظر الجمالي للأثر السياحي. وتعد المادة 24 محل الاهتمام في الدراسة باعتبارها تتطرق إلى موضوع التحكم في رخصة البناء[2] وربطها بمجموعة من الشروط لأجل حماية المواقع السياحية الضامة للآثار التاريخية، من أهمها الرأي المسبق للوزارة المكلفة بالسياحة بالتنسيق مع الإدارة المكلفة بالسياحة. ويبقى تطيق المادة مقترنا بصدور تنظيم يبين تطبيق المادة، وبذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 04-421

---

[1] القانون رقم 03-03 المؤرخ في:19-02-2003 المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية ، ج ر ج ج ،العدد11 لسنة 2003.

[2] إن البناء في فضاءات الساحل يخصع لمزيد من القيود والتي لاتحد من الحقوق وإنما تسهر على أداء الحق العام في البناء الذي يراعي المصلحة العامة المتعلقة بعقار نفيس مثل العقار الساحلي من أجل حماية راشدة، لذلك يتعين على الإدارة عند منح رخص البناء، التحري بدقة وصرامة حماية للثروة العقارية .**نصر الدين هنوني** ،الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري ،المرجع السابق ،ص716.

المؤرخ في:26-12-2004 المتضمن كيفيات الإشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسع السياحي[1]، بحيث نصت المادة الأولى منه على "تطبيقا لأحكام المادة 24 من القانون رقم 03-03 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003 المذكور أعلاه ،يحدد هذا المرسوم كيفيات الإستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية" بذلك بين المرسوم ضرورة الاستشارة، وأكد على أن يكون الرأي المسبق للإدارة المكلفة بالسياحة مطلوبا، أما إذا إشتمل التوسع على مواقع سياحية ثقافية مصنفة، يكون بذلك رأي الإدارة المكلفة بالثقافة مطلوبا، وبذلك تعد حماية قبلية للآثار بتقييد رخصة البناء الخاصة بالتوسع في هذه المناطق المحمية، لكن تبقى مسألة المناطق الغير مصنفة أو في طريق التصنيف، وهي الأخرى موجبة للحماية، وبالخصوص جانب الاختصاص في ذلك. وتهدف هذه الإستشارة بالخصوص إلى الحفاظ على المواقع السياحية بمفهومها العام من خلال إحترام مخطط التهيئة السياحي، ودفتر الشروط، وضرورة ضمان سلامة المواقع الأثرية ووقايتها، وتبقى إستشارة المديرية السياحة والثقافة عن طريق البلاغ من طرف الجهة المكلفة بالتحقيق إلزامية في مجال تكاملي لأجل الحماية.

[1]المرسوم التنفيذي رقم 04-421 المؤرخ في:26-12-2004 المتضمن كيفيات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسع السياحي ، ج ر ج ج، العدد83 لسنة 2004.

الفصل الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري وفق الأهداف الحديثة والرقابة القضائية على ذلك.

تتجسد سلطة الضبط الإداري من خلال وضع قيود على النشاط الفردي بغرض حماية النظام العام، ويجسد التشريع تأسيس النشاط وحمايته من تعسف الإدارة. وفي ظل هذه المعادلة وجب بيان حدود سلطة الضبط لأجل ممارسة الأفراد للنشاط في ظل حفظ النظام العام .

ويشكل مبدأ المشروعية الأساس العام الذي تخضع له سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، وهذا من خلال تطبيق القواعد القانونية المنظمة لسلطة الضبط الإداري. ويعكس مبدأ المشروعية ضمانة جدية وحاسمة للأفراد في مواجهة سلطة الضبط، وقد يساء ويتعسف في استعمال سلطة الضبط بما يؤثر سلبا على ممارسة النشاط، لذا وجب يبان حدود سلطة الضبط وتقيدها بضوابط تحول دون تعسفها في تقييد النشاط، وقد يساء فهم النص القانوني الموجب لقواعد تنظيم النشاط، لذا يسهم القضاء في إيضاح الرؤية من وراء النص لأجل حماية المراكز القانونية المكتسبة وبيان مشروعية تغير ظروف الواقع[1].

[1] محمود حمدي عباس عطية، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2009 ، ص 143.

ويشكل القضاء الإداري ضمانة لحماية نشاط الأفراد من خلال دوره في الرقابة على المشروعية الخارجية للقرار الضبطي، حيث يتأكد من الإختصاص الأصيل لسلطة الضبط الإداري، وصحة إتباع الشروط الشكلية للقرار، والرقابة الداخلية للقرار الضبطي التي تعكس اجتهاد القضاء الإداري في الحالة محل النزاع، أو وجوب تطبيق النص القانوني الذي غفلت عنه سلطة الضبط الإداري. لذا سيتم التطرق في المبحث الأول إلى نطاق سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة، وفي المبحث الثاني إلى دور القضاء في مراقبة أعمال الضبط الإداري الحديثة.

المبحث الأول :نطاق سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة

ينبغي للإدارة عدم تجاوز الحدود المرسومة لها قانونا حتى لا يتم التعدي على نشاط الأفراد، وعلى ذلك وبالرغم من نص الدستور والقوانين على الحق في ممارسة النشاط، فإنها لا تكفي بل يجب وجود ضمانات فعلية وواقعية تقيد سلطة الضبط من جهة، وتكفل للأفراد ممارسة نشاطهم بحرية. وتمثل هذه القيود ضمانات للأفراد في مواجهة سلطة الضبط وتحججها بحماية الأهداف الحديثة للنظام العام .

وقد أقر القضاء الإداري[1] مجموعة من المبادئ التي تحد من حرية سلطة الإدارة في حماية النظام العام، وتحد كذلك من سلطة الإدارة في اختيار التدبير الضبطي. فيمنع

[1] للمزيد من المعلومات أنظر عبد العليم عبد المجيد مشرف علام، المرجع السابق، ص232.

على الإدارة الحظر المطلق للنشاط ، كما يجب عليها الإلتزام بفرض الوسيلة الملائمة للتدخل، و أن يكون التدخل ضروريا ولازما بتحقيق أهداف الضبط الإداري. وبالنسبة للجزاء الوقائي، فإن ممارسة الإدارة لاختصاصها يجب أن يكون في إطار شرعية الجزاء وعدم تعدده، وضرورة أخذ رأي لجنة فنية قبل توقيع الجزاء وهذا ضمانا لصحة الجزاء[1]. وسيتم التطرق في المطلب الأول إلى تقييد سلطة الضبط لحماية نشاط الأفراد. وفي المطلب الثاني إلى عدم تعسف سلطة الضبط في أعمالها، وفي المطلب الثالث إلى القيود الواردة على الجزاء الإداري الوقائي.

المطلب الأول تقييد سلطة الضبط لحماية نشاط الأفراد

إذا كان الأفراد يلتزمون بإحترام وحفظ النظام العام، فإن سلطة الضبط الإداري ملزمة باحترام نشاط وحرية الأفراد، ولا يتحقق هذا الإحترام إلا بوضع مبادئ وقواعد تكفل للأفراد مواجهة سلطة الضبط، وتبين للقاضي الإداري مجال الرقابة. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى تقييد سلطة الضبط بمبدأ المشروعية، وفي الفرع الثاني إلى الغاية التي وجد القرار من أجلها.

[1] عقون مهدي ،الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ،مذكرة ماجستير،قسم الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الحاج لخضر باتنة ،الجزائر ،2013–2014 ص 65 .

الفرع الأول:تقييد سلطة الضبط بمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع السّلطة الإدارية للقانون في كّل ما يصدر عنها من تصرّفات، وما تتّخذه من أعمال وقرارات في جميع مظاهر النّشاط الذي تقوم به[1]. ويجب أن تكون القواعد القانونية واجبة النّفاذ، ويقتضي هذا المبدأ أن تكون تصرفات الإدارة العامة في حدود ما يرسمه القانون، ويراد بالقانون هنا القانون بمفهوم الواسع، أي مجموعة القواعد القانونية سارية المفعول في الدولة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوب، وبصرف النظر عن مصدرها.

إنّ التّنظيم القانوني في الدّولة يتدرّج هرميّا، بحيث تكون القاعدة الأعلى ملزمة للقاعدة الأدنى، ويتّخذ هذا التّدرّج صورتين، الأولى منهما أنّه تدرّج موضوعي، ومقتضاه أن تكون القاعدة التّنظيمية واجبة النّفاذ في مواجهة القرارات الفردية. وأما الصّورة الثّانية فهي كونه تدرجا عضويا، ومقتضى ذلك أن يعتمد على صفة الهيئة العامّة التي تصدر القاعدة القانونيـــة رتبتها ضمن الهيئات العامّة في الدّولة، و يعتمد كذلك على الإجراءات والأشكال المقرّرة قانونا لإصدار هذه القاعدة بغضّ النّظر عن فحواها وطبيعتها الذّاتية. وبالتّالي تعتبر الهيئة التّأسيسية في القمّة، و تليها الهيئة التّشريعية ثمّ تأتي بعدها الهيئة التّنفيذية التي تتدرّج بدورها في شكل هرميّ رأسه رئيس الدّولة وقاعدته عند أصغر موظّف في الحكومة ومصالحها وفروعها في الأقاليم.

[1]– عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص 188.

فالدّستور هو التّشريع الأساسيّ الذي يحكم القانون أي التّشريع العادي، والقانون يحكم اللّوائح أي التّشريع الفرعي، و اللّوائح تصدر من السّلطة الإدارية العليا لتحكم كـــــل ما تصدره الهيئات الدّنيا من قرارات[1].

ويعد التقيد بمبدأ المشروعية قمة الضمانات الأساسية الجدية والحاسمة لحقوق وحريات الشعوب، ويعد مبدأ المشروعية أحد أهم مبادئ القانون على الإطلاق، لما له من أثر على صعيد علم القانون ككل بمختلف فروعه و أقسامه العامة و الخاصة . وكلما ظهر مبدأ المشروعية و بدت آثاره و معالمه و نتائجه، كلما اختفت مظاهر الدولة البوليسية. ذلك أن مبدأ المشروعية يمثل الضابط العام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد. فلا يجوز لها طبقا لهذا المبدأ أن تأتي سلوكا مخالفا للقانون من خلال إصدار قرار غير مشروع،وإن بادرت إلى فعله تعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دولة القانون، إذ يبلور هذا المبدأ كل ما إستطاعت الشعوب أن تحرزه في صراعها مع السلطات الحاكمة لإجبارها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المطلق، وذلك عبر أجيال متعاقبة مرت على الإنسانية حتى عصرنا الحالي[2]. ومن هنا يقصد بمبدأ المشروعية أن تخضع الإدارة لأحكام القانون فيما يصدر عنها من أعمال وتصرفات سواء تعلقت بالضبط الإداري أو غيره، بحيث يعتبر التصرف أو العمل باطلا إذا خالف حكما أو قاعدة من قواعد القانون، والقانون

---

[1] طعيمة الجرف ، المرجع السابق ص501.

[2] سامي جمال الدين،القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة:مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، ب س ن،ص ص10-11 .

هنا يأخذ معنى واسعا فيشتمل القواعد الدستورية والقواعد التشريعية وكل بحسب درجتها أو تدرجها في السلم التشريعي،كما يتضمن أيضا على القواعد غير المكتوبة كالعرف والمبادئ العامة للقانون.

و لا يكفل مبدأ المشروعية حماية حقوق الأفراد فقط ، بل يحمي أيضا و يصون حرياتهم، ذلك أن السلطة الإدارية إن كان معترفا لها في كل الأنظمة القانونية باتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على النظام العام ، فإن ممارسة هذه السلطة مقيد بمراعاة مبدأ المشروعية . فلا يجوز للسلطة الإدارية اتخاذ إجراءات الضبط خارج إطار و دواعي النظام العام. فإن ثبت ذلك، تعين النطق بإلغاء القرار الإداري، إما من جانب القضاء بعد رفع الأمر إليه، أو من جانب السلطة الإدارية (الولائية أو الرئاسية)[1].

وتلتزم القرارات الفردية بوجود حدود للتدابير الضبطية، سواء كانت دستورية أو تنظيمية. فإذا فرض الدستور مجموعة من القيود يجب مراعاتها عند تنظيم الحقوق والحريات الفردية، وجب على مصدر القرار الالتزام بها، و إلا كان القرار باطلا عملا بمبدأ تدرج القوانين والسمو الشكلي للدستور. أما إذا ورد في الدستور النص على المبادئ الكلية، يترك جانب تنظيمها للقانون والمراسيم وفق الحفاظ على النظام العام فإن يجب ألا يصل مجال هذا التنظيم إلى حد إلغاء الحرية، وإلا عد التنظيم مشوبا بعيب مخالفة المبادئ الأساسية للدستور. فمن خلال ذلك يتم إصدار لوائح وقرارات

[1] عمار بوضياف ،مبدأ المشروعية و دور القضاء الإداري في حمايته ،محاضرات في القانون الإداري ،الأكاديمية العربية –الدنمارك– ص03 .

تنظيمية في الحدود والمبادئ التي وضعها المشرع الدستوري باعتباره يشكل الحماية الأولى والداخلية للحقوق والحريات [1].

إن الإلتزام بمبدأ المشروعية يقتضي أن تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصها وفقا لما يقرره لها التشريع الذي يحكم نشاطها، وبذلك تصبح التدابير الضبطية مطابقة لتصور المشرع في مجال حماية النظام العام ، و تلتزم سلطة الضبط أن تقيم أساسا قانونيا للتصرف الذي قامت به، و لا يكفل مبدأ المشروعية حماية حقوق الأفراد فقط ، بل يحمي أيضا و يصون حرياتهم، ذلك أن السلطة الإدارية إن كان معترفا لها باتخاذ تدابير ضبطية للمحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيد بمراعاة مبدأ المشروعية، وبالتالي لا يجوز للسلطة الإدارية اتخاذ إجراءات الضبط خارج نطاق و دواعي النظام العام، لأنه يعيب القرار الضبطي ويجعله في نطاق الإلغاء وعدم المشروعية. ويوجب التشريع من خلال القاعدة القانونية أن تقف من تصرفات الإدارة موقفا مرنا بحيث يكون لها قدرة الاختيار بين التدخل أو الامتناع بما يضمن الحماية. وبذلك يصبح للإدارة حرية الاختيار في شأن وقت تدخلها ومحله وفقا لما يتوافق مع جانبي حماية النظام العام ونشاط الأفراد. فقد تعتبر بعض القرارات غير مشروعة ولو تم إصدارها في الظروف العادية، وفي حالات أخرى تكون مشروعة من طرف سلطة الضبط الإداري شريطة أن تكون ضرورية للحفاظ على النظام العام، وتكون تصرفاتها

[1] إذا لم يتضمن الدستور إحدى الحريات العامة كان للمشرع تنظيم هذه الحرية بوضع القيود الهدف هو لحماية النظام العام وفي الغالب تكون هذه الحريات اشتقاق للحريات والحقوق المذكورة في الدستور، أو حقوق ليس لها علاقة معها ،مثل حق الصيد والذي يثير انتقاد باعتباره يهدد البيئة ويؤثر على ايكولجيتها.

الايجابية أو السلبية في نطاق وحدود النظام القانوني المقرر لأجل الحماية من الإخلال بالنظام العام ووفقا، لكل المصادر المكتوبة أو الغير مكتوبة لمبدأ المشروعية[1] .

وتهدف حماية النظام العام العمراني إلى تقييد نشاط الأفراد في مجال البناء والهدم والتوسعة، لذلك وجب على سلطة الضبط التقيد بالمشروعية، وبذلك أقر مجلس الدولة الجزائري ومن القضايا قضية (ا.خ) ضد رئيس المجلس الشعبي لبلدية باب الزوار وتتلخص وقائعها في تحصل السيد (ا.خ) على رخصة بناء صادرة عن بلدية باب الزوار لانجاز مشروع بناء فردي وبعد أن استلم المستأنف قطعة أرض كبقية كل المستفيدين قام بتهيئة قطعته للبناء وبدأ بوضع مواد البناء والآلات وأجهزة البناء وشرع في انجاز القاعدة الأرضية والأعمدة ككل المستفيدين، وقامت بلدية باب الزوار وبدون إنذار سابق وبدون القيام بأي إجراءات قانونية سابقة، وبالاعتماد على قرار صادر من الولاية سابق تجميد عملية توزيع قطع الأراضي للمستفيدين ومن بينهم المستأنف والذي تم إلغاؤه فيما بعد بموجب قرار أكد صحة عملية التوزيع وشرعيته بحجز كل أدوات البناء ومواد البناء وتحطيم ما تم انجازه، وذلك بدون أن تقوم بإلغاء عقد التنازل الإداري ورخصة البناء وبدون إنذار سابق وبدون القيام بالإجراءات القانونية في هذا

[1] تلتزم السلطة الضبط الإداري بالقانون في حال إصدار قرار ضبطي يمس نشاط الأفراد بشكل مباشر على اعتبار أن ذلك يشكل الشرط الوحيد لشرعيتها ،بالتالي يجب أن تكون قراراتها مطابقة للقانون، كما يجب أن تكون صادرة من الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص، كما يجب ألا تصل الوسائل التي تتخذها سلطة الإدارية لتحقيق أغراض الضبط الإداري إلى حد حرمان الأفراد من ممارسة النشاط الذي يضمنه الدستور أو القوانين، بل لها سلطة إيقاف العمل به مؤقت، وبالتالي لا يمكن لسلطة الضبط أن تلغى النشاط لأن ذلك لا يدخل ضمن اختصاصها.

المجال وذلك بقيامها تهديم ماتم انجازه قانونا بموجب رخصة بناء مازالت قائمة لحد الآن وذلك تجاوزا لسلطتها.

لذلك قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار المستأنف والصادر عن قسم الاستعجال للغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء الجزائر بتاريخ:2001/07/8، والتصدي من جديد بإلزام البلدية بوضع حد لفعل التعدي ضد المستأنف[1].

بالتالي صدور قرار أول يعطي مركزا قانونيا جديدا وإصدار قرار بالهدم يمس الحقوق المكتسبة (من القرار الأول) ويعد بالتالي تدبيرا ضبطيا غير مشروع ومخالفا لمبدأ المشروعية من خلال مخالفة الإجراءات الواجب اتخاذها في عملية الهدم، لان حق الملكية حق دستوري، وهذا ما أكده مجلس الدولة في قراره بإيقاف التعدي ،لكن هل يبرر حماية النظام العام العمراني إغفال إجراء إداري جوهري ؟

يعد مبدأ العمومية والمساواة من ركائز مبدأ المشروعية، وهذا يعني أن سلطات الضبط الإداري يجب أن تلتزم أثناء تنظيمها للحريات الفردية بالمساواة بحيث يجب أن يكون هذا التنظيم عاما، بمعنى موجها ليس لفرد معين بالذات أو حتى لمصلحة محددة ،وإنما لمجموعة من أفراد أو لعدد غير محدد من المصالح ،ذلك كون هذه الصفة تستهدف تحقيق المساواة بين الأفراد المستهدفين، بهذا التدبير دون تمييز بين حالة متشابهة وأخرى، مما يؤدي إلى كفالة وتحقيق الضمانات اللازمة للنشاط بوصفها تشكل قيدا على سلطة الضبط الإداري عند ممارسة مهمتها من خلال تدابيرها و على اختلاف

[1]القرار رقم:18915، الصادر بتاريخ:2004/05/11،مجلة مجلس الدولة،2004،العدد05،ص240.

أنواعها[1]. و تلتزم سلطة الضبط بعمومية التدخل ووحدة الهدف، و بمعنى آخر قيام بمجموعة من الإجراءات والقرارات والأوامر تنطبق على الجميع دون تحديد الأشخاص أو الفئات بغية حماية النظام العام بعناصره الثلاثة العامة[2]. بالتالي لا يمكن للإدارة الاحتجاج بحماية النظام العام العمراني وإغفال قاعدة جوهرية تدخل ضمن ضوابط المحافظة عليه.

ويجب أن يكون الإجراء الضبطي ضروريا بحيث يستهدف القضاء على المخاطر الحقيقية الحالة أو الداهمة والفوضى التي قد تلحق بالنظام العام ، ولكي يجد تبرير تدخله وجيها من خلال إخلال جسيم للنظام العام، فوجود خطر يسير لا يبرر التقييد الخطير[3]. وتقوم الإدارة باتخاذ الإجراء لتفادي هذا الاضطراب لتبقى مسألة تحديد جسامة الخطر وأولوية التدخل تثير عدة إشكالات على أساس حساسية التدبير باعتباره يقيد النشاط ما يجعله تحت الرقابة الشديدة. وعلى ذلك فإن مجرد خلل البسيط يلحق بالنظام العام لا يجيز للإدارة مشروعية إتخاذ الإجراء على أساس جسامة الخطر أو لوجود سبيل آخر للحماية دون فرض قيد على النشاط، ومن ثم فإنه لا يجوز لسلطة

[1] منيب محمد ربيع،المرجع السابق،ص418.

[2] عدنلن الزنكه،المرجع السابق،ص25.

[3]مصطفى أبو زيد فهمي،الوسيط في القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،مصر،ص264

الضبط الإداري أن تلجأ إلى فرض القيود على النشاط[1]، في حين أنه يكفي لتحقيق متطلبات النظام أن تقوم باتخاذ بعض الاحتياطات اللازمة لحفظ النظام العام[2].

ولقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام التي قضى فيها بعدم شرعية الحظر المطلق لما يترتب عليه من إفراط بالنسبة لاحتياجات النظام العام، من ذلك ما قضى بعدم مشروعية القرار الصادر بمنع عرض إحدى الصحف للبيع بسبب تطبيقه على كافة الأنحاء، وقرار بلدي بمنع نباح كلاب الحراسة وقرار منع بيع المتجول على الشاطئ خلال موسم الاصطياف[3].

الفرع الثاني:الغاية التي وجد من أجلها

إن الهدف من الإجراء الضّبطي هو الحفاظ على النّظام العامّ وتحقيق المصلحة العامّة، فالضّبط الإداريّ له أهداف معيّنة يرمي إلى تحقيقها، سواء كانت تلك الأهداف تقليدية (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، أو كانت أهدافا جديدة كجمال الرّونق وحماية البيئة.

---

[1] سعاد الشرقاوي،القانون الإداري،المرجع السابق،ص85 .

[2] تفرض حالة التدخل ضرورة الإجراء الضبطي بحيث يجب أن ينسجم مع جسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام،فلابد أن يكون الإجراء ضروريا دون غيره من الإجراءات لتوقي الخطر الذي يهدد النظام العام، فإذا كان هناك إجراء أو تدبير آخر يتبع سلطة الإدارة اقل إعاقة للحرية ففي هذه الحالة يكون التدبير الضبطي المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري باطلا من منظور حماية النشاط وفكرة التناسب بين الإجراء والغاية منه.

[3] C.E 14 Mars 1979, Auclair, Rec 112, R.D.P ,1979.1163

وقد أكد القضاء الإداري الجزائري في عديد القضايا الخاصة بالضبط الإداري على ضرورة إلزام القرار بتحقيق الهدف المنوط بها، وهو الحفاظ على النظام العام بجميع أبعاده. وفي هذا المجال يمكن الإشارة إلى قضية (المستأنف(م.ع) ضد والي ولاية ورقلة التي تتلخص وقائعها في منح البلدية رخصة بناء للمستأنف (م.ع) مقابل تنازله عن دين لها في ذمته بحيث خول قانون التهيئة والتعمير لرئيس البلدية صلاحية منح رخصة البناء لطالبيها في حدود اختصاصه، إن هذه الصلاحية يمارسها بمنح رخصة البناء لمستحقيها في إطار ممارسة مهام الضبط الإداري المنصوص عليها في القانون رقم:90-29 المؤرخ في:1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وفي مرسومه التنفيذي رقم:91-176 المؤرخ في:1991/05/28 المحدد كيفيات التحقيق ومنح وثائق التعمير بما فيها رخصة البناء، حيث لا يحق للبلدية منح رخصة البناء للمستأنف مقابل التنازل عن دين في ذمة البلدية، أو أي منفعة، وبذلك قرر مجلس الدولة تأييد القرار القاضي ببطلان الرخصة [1] .

ومن هنا يمكن القول أن رخصة البناء الصادرة عن رئيس بلدية ورقلة فهي منحة له مقابل دين له عليها، و بخصوص رخصة البناء الصادرة عن رئيس بلدية ورقلة، فإنها منحت مقابل تنازل المستفيد عن دينه في مواجهتها، وبذلك خالف رئيس المجلس الشعبي البلدي مقتضيات قانون التهيئة والتعمير والمرسوم المطبق له، لأن منح رخصة البناء لا يتم مقابل تنازل عن دين أو أي منفعة أخرى، بل يخضع لتدابير التحقيق

[1] القرار رقم:038284،المؤرخ في:2008/04/30،مجلة مجلس الدولة،العدد09،سنة 2009،ص91.

المنصوص عليها في القانون والتنظيم، فالأمر يتعلق إذن بوجوب مراعاة إجراءات أولية ذات طابع تقني بما في ذلك استشارة الهيئات الإدارية المختلفة، وكذا استصدار رأي موافق عن مصلحة البناء والتعمير لدى الولاية سواء تعلق الأمر برأي صريح أو ضمني تبعا لما هو مذكور أعلاه، وهو الشيء الذي لم يقم به رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ويكون بذلك مقرر رخصة البناء مشوبا بعيب الإجراءات، ذلك استشارة بعض الهيئات وكذا مديرية التعمير والبناء على مستوى الولاية من الإجراءات الجوهرية والإلزامية ،ولا يمكن تصحيح المقرر المتضمن رخصة البناء كون أن إتخاذ إجراءات(أي تتخذ بعد إصدار المقرر) يعد لا معنى له[1].

المطلب الثاني : عدم تعسف سلطة الضبط في أعمالها

يجيز القضاء الإداري لجهة الإدارة المختصة بأن تلجأ إلى وسيلة مشروعة لتحقيق أغراض الضبط الإداري العام أو الخاص، فلها أن تصدر لوائح الضبط أو البوليس لتنظيم تصرفات المواطنين سلبا أو إيجابا، ولجهة الإدارة أن تأمر أو تنهي أو ترخص حسب التشريع. ولكن القضاء الإداري يضع قيودا عامة على تصرف الإدارة بحيث لا يجب أن يصل إلى حد تعطيل حرية عامة تعطيلا كاملا أو منعا عاما ومطلقا لنشاط

[1] لحسين بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الرابع،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر،2008،ص474.

الأفراد[1]. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى عدم مشروعية الحظر المطلق لنشاط الأفراد، وفي الفرع الثاني إلى حرية الأفراد تجاه وسائل الضبط الإداري.

الفرع الأول :عدم مشروعية الحظر المطلق لنشاط الأفراد .

نظرا لأن الحظر المطلق لنشاط الأفراد يعد مساسا بحرياتهم، لذلك فإنه سيتم التطرق من خلال هذا الفرع إلى عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية ،وثانيا إلى احترام الحرّيات والحقوق

أولا:عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية

لا تعمد سلطة الإدارة في مواجهة الحرية إلى نفيها بصفة مطلقة بل تقيدها نسبيا أو مؤقتا، ومن ثم فإن الحظر المطلق للحرية من جانب الإدارة يعتبر غير مشروع، ولا يمكن إعتبار الحظر المطلق للحرية تنظيما لها بل هو حظر للحرية، وبالتالي فهو خروج عن الإختصاص. والأصل أن السلطة التشريعية وحدها هي صاحبة الإختصاص الأصيل في إلغاء أو تقرير ممارسة إحدى الحريات، فقد نصت المادة 122 من دستور الجزائري لسنة 1996 على " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية :حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين .." وبالتالي يبين الدستور إختصاص السلطة التشريعية بالنسبة للحريات العامة. وبالنسبة لحظر

[1]سليمان محمد الطماوي،الضبط الإداري (دراسة مقارنة)،مجلة الأمن والقانون،كلية شرطة دبي،الإمارات العربية المتحدة،العدد1،سنة1993،ص282.

وإلغاء الحرية، فالدستور لم يعترف بذلك بدليل المادة 178 من دستور 1996 التي نصت على " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس،الطابع الجمهوري للدولـــة، النظام الديمقراطي القائم على التعدديـــة الحزبـــيـــة، الإسلام باعتباره دين الدولـــة، العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسميـــة،الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن" فصيانة النظام العام في معظم الحالات لا تستلزم بالضرورة أن يصل تقييد الحرية إلى درجة الحظر المطلق، لأن ذلك يجعلها غير مشروعة على أساس مخالفة الدستور، ويقضى بعدم دستورية النص أو التنظيم .

إن مهمة الإدارة لا تنحصر في حماية النظام العام، وإنما تعمل أيضا على سماح بممارسة الحرية دون الإخلال بالنظام في عمل متوازن يسمح بالإجازة دون الإخلال، وعلى ذلك فإن سلطة الإدارة في مواجهة الحرية تعد سلطة تنظيمية، ولا يمكن إعتبارها سلطة منع أو تحريم أو إلغاء[1]. فحماية النظام العام لا يبرر حظر وتعطيل الحرية، لأن إلغاء الحرية لا يكون في الأصل حتى بموجب تشريع، ولا يجوز للإدارة أن تمنع ممارسة الحرية إذا لم توجد وسيلة أخرى لضمان النظام العام وحمايته .

وبالنسبة للقضاء الإداري، فإن مجلس الدولة الفرنسي أكد هذا المبدأ في كثير من أحكامه، فعلى سبيل المثال قضى في حكمه الصادر في 22-06-1984 في قضية شركة عالم التنس برفض الطعن المقدم من المحافظ ضد الحكم الصادر من محكمة باريس الإدارية بتاريخ 16-12-1981 ،والذي ألغت بمقتضاه المحكمة القرار الصادر

[1]-سعد الدين الشريف،أساليب الضبط الإداري،المرجع السابق،ص80

من المحافظ في 10-04-1981 بحيث قام المحافظ بموجب هذا القرار بمنع شركة عالم التنس من القيام بتوزيع الصحف والمجلات على منافذ ملعب رولان جاروس أثناء تنظيم البطولة العالمية للتنس في فرنسا. ومرد ذلك هو الحفاظ على النظام العام، لذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي الطعن وأيد حكم المحكمة الإدارية القاضي بعدم مشروعية قرار المحافظ لأنه ينطوي على حظر مطلق لممارسة الحرية، وهو ما لا تملكه سلطة الضبط الإداري، ومن ثم فإن هذا القرار يكون جديرا بالإلغاء [1]، ويعد بذلك الحظر المطلق مفضي لعدم مشروعية القرار الضبطي. كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 26-06-1987 بإلغاء الإجراء الذي اتخذته سلطة الضبط العام، على أساس حماية النظام العام الأدبي، والذي تم بمقتضاه غلق مؤسسة للرقص العام، لأن ممارسة مثل هذا النشاط يؤثر على النظام العام ،لكن مجلس الدولة الفرنسي لم يؤيد قرار الإدارة وألغى الإجراء الضبطي على أساس أن الحظر المطلق للحرية غير مشروع[2].

فحظر النشاط بصفة مطلقة يمس بحرية التجارة وتنافسيتها ويجعلها قيد السلطة التقديرية للإدارة، لكن يبقى هذا مرهون بتوفر الأسباب المفضية إلى ذلك. فإذا إنتفت الأسباب أو تم ذلك خارج السلطة الممنوحة لسلطة الضبط، عد القرار معيبا وقابلا للإلغاء. وهذا مانستشفه في القضاء الإداري الجزائري من خلال قضية (ا.ق) ضد

[1] C.E :22juin1984,prefet de police de paris,societe le monde du tennis. Rec ,p 245.

[2] -C.E :26juin1987,guyot,R.D.P.,1988,p582

(وزير الداخلية ومن معه) وتتلخص وقائعها في صدور المقرر رقم488 المؤرخ في 8ماي 1984 والذي أمر بموجبه والي بالغلق النهائي لمحل ذي إستعمال تجاري للسيد (ا.ق) وذلك لمخالفته النظام الصحي دون إعذار السيد (ا.ق)، وأن القرار المطعون فيه متخذا بصورة مخالفة للقانون ذلك، لأن الوالي غير مختص بالأمر بالغلق النهائي للمحل التجاري، لذلك قضى المجلس الأعلى بأن المقرر خال من الأساس القانوني ويتعين النطق بإبطاله [1].

وقد أكد المجلس الأعلى على ضرورة حماية الحرية من خلال القضاء بعدم مشروعية منع النشاط المخالف للإجراءات أو الذي ينطوي على تعد على الاختصاص في القضية لأن الغلق النهائي هو من طرف القضاء والغلق المؤقت هو من اختصاص سلطة الضبط و ضرورة إحترام إجراءات الغلق المؤقت لأنها تتضمن حماية للنشاط والنشاط هو متلازم مع الحرية ويشكل صورة الخارجية لها[2].

و قضى مجلس الدولة الفرنسي كذلك في حكمه الصادر في 25-01-1980 بمشروعية القرار الذي اتخذته سلطة الضبط الإداري وحظرت بموجبه ممارسة حرية التجارة على الطريق العام حظرا نسبيا في أماكن معينة وساعات محددة، طالما أنها

---

[1] القرار رقم:42140،المؤرخ في:1985/12/07 ،المجلة القضائية،العدد2،1989،ص212 .

[2] نلاحظ في هذا المجال أنه إذا كان من الممتنع على سلطة الضبط الإداري أن تحظر ممارسة الحرية أو النشاط حظرا مطلقا أو كليا كما سبق أن بينا، إلا انه يجوز لها أن تحظر ممارسة الحرية أو النشاط حظرا نسبيا أو جزئيا، وفق الإجراءات القانونية ،وبذلك يكون الحظر الذي منع ممارسة الحرية أو النشاط مقصور على مكان معين أو وقت محدد إذا وجد ما يبرر هذا الحظر.

تهدف من وراء ذلك إلى المحافظة على النظام العام. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس بلدية إحدى المدن أصدر قرارا قي27-02-1978 حظر بموجبه ممارسة حرية التجارة المتجولة على الطريق العام خلال مدة محددة من أول أبريل حتى آخر أكتوبر ومن الساعة العاشرة صباحا حتى الساعة الثامنة مساء، واستند رئيس بلدية في إصداره لهذا القرار إلى المحافظة على الأمن العام داخل المدينة، طعن أصحاب المصلحة في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة فقضت في حكمها الصادر في 20-06-1978 برفض الطعن وتأييد قرار رئيس بلدية، فإستأنف أصحاب المصلحة هذا الحكم أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالبين بإلغاء حكم المحكمة الإدارية، وإلغاء قرار رئيس بلدية بالتبعية، إلا أن مجلس الدولة قضى في حكمه سالف الذكر برفض الطعن وتأييد حكم المحكمة الإدارية، ومن ثم فإن القرار الصادر من رئيس البلدية يكون مشروعا لأنه إتخذ في حدود السلطات المخولة لرئيس البلدية من أجل المحافظة على النظام العام، وبناء على ذلك فإن الطعن في حكم المحكمة الإدارية الذي أقر مشروعية القرار الصادر من رئيس البلدية لا أساس له من الصحة ويتعين رفضه[1].

ثانيا:احترام الحرّيات والحقوق:

يتوجّب على سلطة الضّبط الإداريّ احترام الحرّيات وعدم تقييدها بضرورة حفظ النّظام العامّ، لكن إذا كانت هذه الحرّيات على إطلاقها، ونظرا للظّروف المحيطة بها، تتسبّب في الإخلال بالنّظام العامّ، فإنّ سلطة الضّبط الإداريّ تتدخّل بالتّنظيم والتّقييد

[1] (C.E :25janvier1980,Gadiaga) ,cité par , Charles DEBBASCH , Frèdèric COLIN ,op.cit p323.

لأجل الحفاظ على النّظام العام. ّ والتّقييد لا يعني منع الحرية، وإنّما تقييدها بظرف معيّن، فإذا زالت أسبابه سقط القيد.

إنّ السّلطة الإدارية تعمل على التّوفيق بين حرّيات الفرد ومقتضيات الحفاظ على النّظام العامّ، وهذا في حالة كون تلك الحرّيات منصوصا عليها بالدّستور والقانون. فالسّلطة الإدارية مقيّدة، ومجالها محصور وضيق، وهو مجال تلك الفئة الأولى من الحرّيات. وثمّة فئة ثانية من الحريات لم ينصّ عليها الدّستور ولا القانون، وهي الحرّيات الخاصّة، مثل إنشاء الملاهي أو إقامة الاستعراضات و المواكب و المعارض.. وغير ذلك من الأنشطة، فسلطة الضّبط تتمتّع بسلطة واسعة في تقييدها بما يتراوح وحدّها الأدنى والأعلى، وبحسب نوعية ودرجة الجسامة، والآثار النّاتجة عن ممارسة هذا النّوع من الحرّيات المرخّص بممارستها[1]. و هذا لا يمنع الإدارة من التّدخّل لتقييد الحرّيات المنصوص عليها بالدّستور تحسّبا للضّرورة التي يتطلّبها الظّرف المحيط، ومدى تهديده للنّظام العامّ.

وفي مجال الحرّيات، قضى مجلس الدّولة الفرنسيّ في قضية رئيس بلدية **أورليان** بتاريخ 15 جوان 2001 برفض قرار العمدة القاضي بمنع الأحداث الأقلّ من 13 سنة من التّجوال إذا لم يكونو برفقة أوليائهم، وذلك أثناء اللّيل ابتداء من السّاعة الحادية عشر إلى السّادسة صباحا في الأحياء المحدّدة فقط. فألغى بذلك مجلس الدّولة الفرنسي

[1]– نواف كنعان ، المرجع السابق، ص 301.

قرار رئيس البلدية على أساس تجاوز السّلطة، وكذلك على أساس الإخلال بمبدأ المساواة[1].

و بناء على ما تقدّم، يجب على سلطة الضّبط الإداريّ أن تحترم الحرّيات، ولا تعتدي عليها أثناء ممارسة نشاطاتها، ويكون ذلك باحترامها المبادئ الثّلاثة الآتية:

1- المنع الكامل للحرّية، فهذا غير مشروع ، فيجب الأخذ بالمنع المؤقّت،الذي يتخذ لأجل حماية النظام العام فالمنع هو مؤقت ونسبي .

2-ضرورة احترام حرّية الفرد في اختيار وسيلة تقييد حرّيته .

3-إعطاء الفرد حقّ الدّفاع خاصة في قضايا الاعتقال الإداري[2].

الفرع الثاني : حرية الأفراد تجاه وسائل الضبط الإداري

تقضي هذه القاعدة أنه ينبغي على سلطات الضبط الإداري ألا تفرض على الأفراد وسيلة معينة لمواجهة الخطر أو الإخلال بالنظام العام من خلال ما تفرضه من شروط، بل يجب عليها أن تترك للأفراد الحرية في اختيار الوسيلة الأقل تقييدا والأقل مساسا بالحرية والنشاط، مادام أن هذه الوسيلة من شأنها أن تحقق المحافظة على النظام العام.

[3] -C.E ordonnance du juge des référés 9 juillet 2001 Préfet du Loiret ,cité par, Philippe FOILLARD , Droit administratif, édition 2006 , Paradigme , Arléans , France.p287.

[2] عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 48/45.

ويقتضي موضوع حماية النشاط والحرية تقييد سلطة الضبط الإداري بأن تكتفي بتوجيه نظر الأفراد إلى أوجه الإخلال بالنظام الني يراد توقيها، وأن تلزمهم بتفادي مصادر تهديد النظام عند ممارستهم النشاط، مع ترك اختيار الوسيلة المناسبة لتجنب الإخلال بالنظام للأفراد. أما إذا تجاوزت سلطة الضبط ذلك التوجيه، وتدخلت بفرض وسيلة معينة على الأفراد، كان هذا التدخل مساسا بالحرية لا يقتضيه النظام العام[1] ومن بين تطبيقات قاعدة حرية الأفراد في اختيار وسيلة احترام النظام العام، ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي[2] عندما رخص لسلطة الضبط أن تشترط في مواجهة المحال العامة ضرورة إستيفاء إشتراطات الوقاية من الحريق بوضع الأجهزة والمعدات اللازمة للحماية من الحرائق، إلا أن المجلس لم يرخص لسلطة الضبط إشتراط أن تكون هذه الأجهزة ذات علامة تجارية معينة.

إن قاعدة حرية الأفراد في اختيار وسيلة احترام النظام العام والتي أقرها التشريع و القضاء الإداري ليست مطلقة، بل ترد عليها بعض الاستثناءات تخص جسامة الخطر، وظروف التدخل وغيرها، ونحصرها فيما يلي :

-لا يجوز أن تترك للأفراد حرية اختيار الوسيلة إذا كانت هناك وسيلة واحدة فعالة وكفيلة لحفظ النظام العام.

2عادل السعيد محمد أبو الخير،المرجع السابق ،ص478.

[2] C.E 10 juin 1921, Commune de Monségur, G.A.J.A .p 226.

-لا تطبق القاعدة السابقة في حالة التهديد الخطير والإضرار الجسيمة التي يتعرض لها النظام العام.

- لا تطبق هذه القاعدة عندما تتطلب الظروف ضرورة إتخاذ تدابير موحدة لتجنب الإخلال بالنظام العام، وإلا فقدت هذه التدابير فعاليتها وجدواها.

- لا تطبق القاعدة السابقة في حالة الإستعجال، حيث لا تدع الظروف للأفراد فرصة تدبير الوسيلة المناسبة من ناحية. ومن ناحية أخرى فإنه من غير المقبول الإعتماد على قدرة الأفراد في هذا الشأن، ومن ثم يتعين على سلطة الضبط الإداري أن تقوم بإتخاذ الوسائل اللازمة لمواجهة هذا الخطر العاجل[1].

المطلب الثالث :القيود الواردة على الجزاء الإداري الوقائي

إذا كان من حق هيئات الضبط الإداري أن توقع جزاءات إدارية، فإن ذلك يتطلب توفر بعض الشروط، لذلك سيتم التطرق في الفرع الأول إلى ضمانات الأفراد تجاه الجزاء الإداري، وفي الفرع الثاني إلى تناسب أعمال سلطة الضبط الإداري مع أسباب التدخل.

[1] -المرجع نفسه ،ص479-480.

الفرع الأول : ضمانات الأفراد تجاه الجزاء الإداري

تعد البراءة قاعدة أولية توجبها الفطرة التي جبل الإنسان عليها، وتقتضيها الدساتير لصون الحرية الشخصية في مجالاتها الحيوية لتكفل بها لكل فرد الأمن في مواجهة التحكم والتسلط والتحامل. وهذا الأصل يلازم الإنسان ليس فقط عند مولده، بل في كل أطوار حياته. ومن ثم فإن أصل البراءة يهيمن على أعمال الإستدلال والتحقيق جميعها وعلى الخصومة الجنائية ذاتها في كافة مراحلها إلى أن يصدر في موضوعها حكما قضائيا، لذلك يعد الجزاء الإداري واردا على النشاط المخالف للتنظيم والماس بإستقرار النظام العام [1]. على أن الجزاء الإداري الوقائي يمس بحريات ونشاط الأفراد، لذلك وجب تقييده بمجموعة من الإجراءات تمثل ضمانات للأفراد، لذلك سيتم التطرق أولا إلى الإستشارة قبل إتخاذ الجزاءات الإدارية، و ثانيا إلى مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات، وثالثا إلى تسبيب قرار القاضي بتطبيق الجزاء الإداري.

أولا: الإستشارة قبل إتخاذ الجزاءات الإدارية.

تتفق الدراسات التي تعرضت لموضوع الإستشارة في الميدان الإداري على أهمية هذه الوسيلة لعدة نقاط، يأتي في مقدمتها أن الإستشارة هي إحدى الوسائل العملية للحد من الطابع التحكمي للسلطة الإدارية. ويمكن أن نميز أساسا بين ثلاثة إعتبارات تتحدد أساسا في ضمان تمثيلية المصالح المتعارضة، وفي الإستجابة لضرورات فنية وفي ضمان حقوق الأفراد.

[1] وليد محمد الشناوي، المرجع السابق ،ص 767.

ويشترط المشرع لصحة توقيع بعض العقوبات الإدارية العامة أخذ رأي جهة أو لجنة يحددها وذلك ضمانا لصواب القرار الصادر لما تتمتع به تلك اللجنة من مقومات فنية لا يمتلكها مصدر القرار، إضافة إلى إتصافها بالحياد الذي يفتقده من يملك سلطة التقرير [1]. لذلك تؤكد كثير من النصوص القانونية المتعلقة بتوقيع الجزاءات الإدارية على ضرورة قيام الأجهزة المختصة باللجوء إلى إستشارة هيئات إدارية أخرى على أساس أن الإستشارة تتيح أكثر ضمانات للحرية، وتخضع الآراء الإستشارية في مجال الجزاءات الإدارية لنفس التصنيف الكلاسيكي المعروف: آراء إختيارية، أو إلزامية، وإما آراء مطابقة. وتعتبر الإستشارة إختيارية عندما تكون طبيعة الإستشارة غير مقيدة للجهة التي طلبت هذه الإستشارة في إصدار قرارها، وفي هذه الحالة يكون القرار الإداري صحيحا حتى ولو تجاهلت السلطة الإدارية مضمونها.

ومن بين حالات الإستشارة ما جاء في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 381/04 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق وخاصة تعليق رخصة السياقة وسحبها، بحيث جاء في المادة 279 على أنه يمكن للوالي أن يصدر في حالة معاينة مخالفة التعليق المؤقت لرخصة السياقة، أو منع تسليمها وذلك بعد أخذ رأي لجنة خاصة تسمى لجنة تعليق رخصة السياقة ، وتظم هذه اللجنة ممثلين عن الإدارة والأمن وتعليم السياقة. وبالنسبة لحماية المستهلك نستشف من خلال نصوص القانون رقم 04-02 المحدد

[1] عبد العزيز خليفة ،ضوابط العقوبة الإدارية العامة –تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري– دار الكتاب الحديث ،مصر ،2007،ص 31.

للقواعد المطبقة على الممارسة التجارية [1] جانب الاشتراك في إصدار الجزاء الإداري، وبالخصوص الغلق المؤقت للمحلات التجارية. وقد أشارت إلى ذلك المادة 46 من نفس القانون، بحيث يمكن للوالي المختص إقليميا بناء على إقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة إتخاذ قرار الغلق الإداري للمحلات التجارية لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوما وذلك في حالة عدم تسليم الفاتورة، أو عدم اكتساب الصفة التجاري والتلاعب بالأسعار من خلال تزيفها وحيازة مواد مقلدة، أو إخفاء مواد لأجل رفع السعر أو القيام بأفعال وممارسات منافية لنزاهة المنافسة، كتقليد العلامة المنافسة، أو تشويه سمعة التجارية للعون الاقتصادي.إن السمة الغالبة على الآراء الإستشارية في القانون الإداري تتخذ في الغالب صورة إلزامية طلب الرأي، أي أن الإدارة الزجرية تكون مطالبة باللجوء إليها من دون أن تكون مقيدة بمضمونها[2].

[1] القانون رقم 04-02 مؤرخ في 23يونيو سنة 2004 يحدد القواعد المطبقة على الممارسة التجارية ،ج ر ج ج، العدد 41 لسنة 2004.

[2] تتمتع الإدارة بامتياز تقديري بالنسبة للجوء إلى الإستشارة الإختيارية، على أن هذا الإمتياز التقديري يختفي عندما يتعلق الأمر بالإستشارة الإلزامية إذ تصبح السلطة الإدارية ملزمة باللجوء إلى الإستشارة ومع أنها غير مطالبة بالتقييد بمضمون الرأي الاستشاري، وفي هذه الحالة فإنها مدعوة دائما إلى طلبه، لذلك فإن تجاهل الإستشارة وعدم اللجوء إليها في هذه الحالة يجعل القرار معيبا من ناحية الشكل وبالتالي معرضا للإلغاء بسبب مخالفة الإجراءات التي تسبق إصدار القرار الضبطي.

ثانيا :مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات.

إن تعدد الجزاء بدون هدف يفقد الجزاء توازنه وتناسبه مع الخلل الذي أفرزه النشاط، وإذا كان الجزاء وسيلة من وسائل إشباع رغبة الأفراد في العدالة والردع، فإن إزدواجه فضلا عن تعدده يعد إنحرافا عن بلوغ هذه الغاية، ومن ثم تتقيد السلطة الجزائية بمبادئ إنسانية عليا تتمثل في عدم جواز إزدواج الجزاء أو تعدده عن مخالفة واحدة. وقد تبلور هذا المبدأ في قاعدة عدم التعدد. ومؤدى هذه القاعدة هو عدم الجمع بين الجزاءات في المخالفة الواحدة[1].

إن مبدأ وحدة الجزاء الوقائي يفرض على سلطة الإدارة عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين على مخالفة واحدة. وهكذا يتبين أن مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات يسري ليس فقط في المجال الجنائي بل أيضا في المجال الإداري، وهو في هذا المجال الأخير يسري على الجزاءات التأديبية والجزاءات الإدارية العامة على حد سواء[2].

ومن بين الضمانات المتعلقة بالجزاء الوقائي، وحدة العقوبة الأصلية التي أقرها التشريع في مواجهة الإخلال، وبالتالي لا يجوز أن يقترن الجزاء الإداري بآخر تبعي عن نفس الإخلال، مثل هدم بناء مخالف لشهادة المطابقة، أو تم بدون رخصة، وكذلك

---

[1] عبد القادر الشيخلى،النظام القانوني للجزاء التأديبي،دار الفكر للنشر والتوزيع،عمان،الأردن،1993،ص323.

[2] يلقى مبدأ عدم جواز التعدد تكريسا دستوريا صريحا كما هو الحال بالنسبة لبند " double jeopardy clause" الوارد في التعديل الخامس للدستور الأمريكي ،ويمكن التمييز بين وجهين فمن ناحية لا يجوز أن يتعرض الشخص لاتهامين أو ملاحقتين عن ذات المخالفة ومن ناحية أخرى لا يجوز أن يكون الشخص عرضة لجزاءين عن مخالفة واحدة .وليد محمد الشناوي، المرجع السابق ص 749 .

سحب منتوج يشكل خطرا على أمن المستهلك، فإن العمل الإداري المتعلق بالسحب والهدم ومصاريفه لا يمكن إرجاع نفقتها على المخالف، لأنها بذلك تعد عقوبة تكميلة وهذا يتنافى ووحدة العقوبة الإدارية. ومن ناحية ثانية أخضع المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ جواز الجمع بين الجزاءات الجنائية والجزاءات الإدارية عن ذات الفعل لمبدأ التناسب، وذلك عند التماثل بين هذه الجزاءات، من ذلك على سبيل المثال الجمع بين غرامة إدارية وأخرى جنائية عن ذات الفعل، أو الجمع بين غلق إداري وغلق جنائي لذات المنشأة. وفي هذا الصدد يقرر المجلس الدستوري الفرنسي أن مبدأ التناسب[1] الذي يجد سنده في المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن و في حالة تعدد الجزاءات، فإن الجزاءات المنطوق بها لا يمكن أن تتجاوز الحد الأقصى للجزاء الأعلى.

Principe issu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens et de la position des instances communautaires. Si l'eventualité d'une double procédure peut conduire à un cumul de sanctions, le pricipe de propotionnalité implique que le montant global des sanctions ne dépasse pas le montant le plus élévé de l'une de celles encourues.[2]

[1] Cons.const,28 juillet1989,déc .no 89-260 DC ,RFDA1989,p-671

[2] أشار إليه وليد محمد الشناوي، المرجع السابق ص 758.

ثالثا :تسبيب قرار القاضي بتطبيق الجزاء الإداري.

يقصد بتسبيب الجزاء الإداري ذكر الإدارة في صلبه مبررات إصداره ليحتاط المخاطبون به من الدوافع التي عوقبوا بها إداريا لأجله [1]، والتسبيب هو إفصاح الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إتخاذ القرار الإداري، بذلك يوجد إختلاف بين السبب في القرار الإداري و التسبيب. فالسبب هو مبرز لمشروعية القرار الإداري كما يعرف على انه الحالة الواقعية التي توحي لرجل الإدارة بالتدخل. و السبب ركن مهم في إثبات مشروعية القرار الإداري سواء من حيث تكييف الصحيح للوقائع مع حالة التدخل، أو الوجود المادي للوقائع، فهو بذلك يخص المشروعية الداخلية للقرار، وواجب توفره لبيان صحته. أما بالنسبة للتسبيب فهو منصب على مبررات الإصدار، ولا يؤثر تخلفه على صحة القرار بإعتبار الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها. و بهذا المعنى ينتمي التسبيب إلى المشروعية الخارجية للقرار الإداري التي تشمل أيضا المسائل المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والشكل، ومن ثم يعد التسبيب أحد مظاهر الشكل الذي يظهر فيه القرار، وبذلك يكون التسبيب شرطا شكليا، لكن هذا ليس المبدأ العام بحيث إذا بحثنا في بعض النصوص القانونية نجد أن المشرع الجزائري ألزم الإدارة بتسبيب قراراتها من ذلك ما جاء في المادة 45 من

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية ،منشاة المعارف الإسكندرية ،مصر ،2008،ص 44.

قانون المنافسة "يتخذ مجلس المنافسة أوامر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعاينة المقيدة للمنافسة.."[1] .

ويحظى تسبيب القرارات الإدارية بأهمية بالغة، فهو بذلك يعد أحد الضمانات المهمة التي تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم وحرياتهم، وذلك لأنه يعد أحد أهم الوسائل التي تمكن القاضي من بسط رقابته على مدى مشروعية القرار الإداري لا سيما في مجال الرقابة على السبب وإساءة إستعمال الإجراءات[2].

ومن جهة ثانية يعد الإلتزام بتسبيب القرارات الإدارية أحد أهم مظاهر سياسة الشفافية الإدارية أو الوضوح الإداري التي بدأت تلقى تطبيقا واسعا في كثير من الدول المتقدمة. وهي سياسة من شأنها تعزيز مكانة الأفراد في مواجهة الإدارة، ومن ثم لم تعد الإدارة تنظر إلى هؤلاء الأفراد بإعتبارهم مجرد تابعين لها، ولكن بإعتبارهم مواطنين من حقهم إبداء وجهة نظرهم قبل إتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بهم، وذلك حتى يسهل قبول المخاطبين بهذه القرارات لها واقتناعهم بها، أو على الأقل تفهم الضرورة التي دعت إلى اتخاذ هذه القرارات في مواجهتهم. وتحقيق هذه الغاية يكون من خلال إحاطة الأفراد علما بأسباب القرارات المتخذة في مواجهتهم.

وتظهر أهمية تسبيب الجراء كذلك من خلال معرفة المخاطب بمركزه القانوني ،وتبين للقاضي مجال إعمال رقابة مشروعية قرار الإدارة. فقد يحمل في ثناياه أسباب

---

[1] الأمر رقم 03-03مؤرخ في 19يوليو سنة 2003،سابق الإشارة إليه .

[2] محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية ،دار النهضة العربية ،مصر،1996،ص2.

إلغائه، لذلك يعد التسبيب وسيلة لبلوغ غاية الجزاء الوقائي، وفعالية تطبيقه، ومعاصرا لصدوره، ومبينا لمشروعيته، ومركز الأفراد القانوني ضده. هذه الضمانة إنتقلت من ميدان الجزاءات الجنائية إلى مجال القرارات الإدارية السلبية بصفة عامة، وبذلك يتم تحديد الأسباب القانونية والواقعية التي كانت وراء إصدار الجزاء، وتنسب أهمية تعليل الجزاء في عدم مجادلة المتلقي له، وغياب التعليل يعد عيبا في الجزاء، ويجعل توقيعه موسوما بعدم المشروعية، ويكون بالتالي معرضا للإلغاء، ويسهل فحص مشروعيته من طرف القضاء الإداري، وتحديد الاتهامات التي تنسبها الإدارة إلى المعني بالأمر والحيثيات القانونية التي ترتكز عليها السلطة الإدارية من أجل تبرير الجزاء الإداري[1].

الفرع الثاني : تناسب أعمال سلطة الضبط الإداري مع أسباب التدخل

في هذه الحالة يجب على الإدارة التّوفيق بين الحرّيات الفردية ومقتضيات النّظام العامّ، فلا يكفي أن تكون الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة مشروعة في حدّ ذاتها، أو أنّ التّدخل قد بني على أسباب صحيحة، بل يجب أن تختار الوسيلة وفق المسألة الحالّة. أي أن تتناسب الوسيلة مع الظّروف الحالّة[2].

ويتحقق مبدأ التناسب في مجال القرارات الإدارية من خلال التوافق بين سبب القرار ومحله، وهو إشتراط علنية التطابق بين الوقائع الثابتة والإجراءات المتخذة

[1] إدريس بوزرزايت ،الزجر الإداري ،أطروحة الدكتوراه في الحقوق ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،وجدة، المملكة المغربية ،2004-2005 ،ص 237.

[2]- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 584.

بشأنها. ويمكن أن ينشأ التناسب من علاقة تطابق بين الوسيلة والهدف في نص معين. إن القضاء الإداري وهو يباشر رقابة التناسب يتأكد من وجود توافق بين الوقائع الثابتة والإجراءات المتخذة بشأنها، ويقوم بتقدير الوقائع وبيان حجمها ومدى خطورتها، وبالتالي يستطيع أن يتبين من مدى وجود التوافق مع محل القرار و يتأكد من حقيقة وجود التناسب من عدمه [1].

إنّ القوانين واللّوائح المنظّمة للضّبط الإداريّ تسعى إلى تقييد سلطة الضّبط والحدّ من السّلطة التّقديرية للإدارة في المجال الضّبطي، وتطبيقا لذلك ألغى مجلس الدّولة الفرنسيّ قرار رئيس البلدية بتحديد مدّة دقّ أجراس الكنائس بثلاث دقائق[2]، ولا يجوز أن تتجاوز خمس دقائق. وجاء في الحكم " أنّ قرار العمدة له سبب، وهو الإزعاج الذي يسبّبه دقّ الأجراس وقتا متواصلا ولمدّة طويلة. كما أنّ القرار يحقّق غايته المشروعة، وهي توفير السّكينة العامّة إلاّ أنّ المصلحة التي يحقّقها القرار لا تتناسب مع الأضرار والمضايقات التي تحصل للمواطنين المؤمنين. وعلى أساس ذلك يكون القرار الصّادر من العمدة مشوبا بعيب إساءة استعمال السّلطة ".

ويرى الدّكتور **سليمان الطّماوي** أنّ السّلطة الإدارية في المجال الضّبطي هي سلطة مقيّدة وليست تقديرية لأنّ السّلطة التّقديرية تؤثّر بشكل خطير على الحقوق

[1] يعقوب يوسف الحمادي ،القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة ،دراسة مقارنة ،منشاة المعارف الإسكندرية مصر ،2012 ،ص187-188.

[2] C.E 15 Mars 1912 ,Abbè Meurgey , Rec , p372.

والحرّيات[1]. فيجب على الإدارة اتّخاذ الوسيلة الملائمة حسب ظرف الزّمان والمكان، وهذا نظرا لاختلاف البيئة في كلّ إقليم. و ما كان مخالفا أثناء النّهار قد لا يكون مخالفـــــــا في اللّيل، و الأمر بالنّسبة للمكان، فمنع التّجمعات والمظاهرات في مقرّ العاصمة لا يوجب منعها في المناطق الأخرى، ومنع أصوات الحفلات ليلا لا يعني منعها نهارا.

وتختلف الحريات العامة بحسب الأهمية والدرجة، فبعضها يعتبر جوهريا يختلف عن باقي الحريات، وينطبق الحال على نشاط الأفراد. ويترتب على ذلك أن سلطات الضبط الإداري تتغير تبعا لقيمة الحرية والنشاط من خلال القيود الواردة عليها، وبعبارة أخرى يمكن القول بأن سلطة الضبط تتضخم وتزداد إتساعا في مواجهة الحرية كلما كانت قيمتها وضرورتها هامشية للفرد ، وهذا يعني تناسبا عكسيا في مجال التقييد بإعتبار الأهمية [2].

ومن أمثلة ذلك ممارسة نشاط الصيد، فهو يعد نشاطا جانبيا بالنسبة لأهميته الأفراد، وبذلك يبرز جليا تقييد سلطة الضبط بصورة واسعة لهذا النشاط من خلال بيان شروط ممارسة نشاط الصيد كالحصول على رخصة الصيد الموجبة، وهي الأخرى شروط تتعلق بالجانب الجسمي للفرد مثل السن وعدم وجود إعاقة جسدية تتنافى وممارسة الصيد، هذا بالنسبة للرخصة أما ممارسة النشاط بعد الحصول على

[1] سليمان محمد الطماوي ، الضبط الإداري (دراسة مقارنة) ،المرجع السابق ، ص585.

[2] سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري، المرجع السابق، ص81.

الرخصة، فهو مقيد بالزمان والمكان ونوعية الحيوان المرد صيده، فيمنع الصيد ليلا ووقت التكاثر، ويمنع الصيد كذلك أثناء سقوط الثلج، أو في حالة تعليق الصيد لأجل التكاثر أو لخطر بيولوجي يهدد تنوع عناصر البيئة الطبيعية. وفي حال مخالفة صاحب الرخصة للقيود السابق ذكرها يعاقب ماليا، وفي حالات يمتد ذلك إلى تقيد حريته فقد نصت المادة 85 من القانون الصيد لسنة 2004[1] على "يعاقب كل من يمارس الصيد أو أي نشاط صيد آخر خارج المناطق والفترات المنصوص عليها في أحكام هذا القانون بالحبس من شهرين (2) إلى ثلاث (3) سنوات، وبغرامة من خمسين ألف دينار (50.000 دج) إلى مائة ألف دينار (100.000 دج)" . وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن التعرف على نية المشرع يعتبر عنصرا أساسيا في تحديد سلطة الضبط الإداري في مواجهة النشاط، ومن ثم إذا كان المشرع قد أبدى أو أظهر تقييدا لنشاط معينا فإن هذا يسمح بإتساع سلطة الضبط في مواجهته، والعكس صحيح أيضا إذا كان المشرع يشجع ممارسة حرية من الحريات ففي هذه الحالة نجد أن سلطة الضبط في مواجهة الحرية يضيق نطاقها[2].

إذا كان الإضطراب الحاصل من طرف الأفراد قليل الأهمية، فإن سلطة الضبط لا يجب أن تتخذ في حقه تدابير مشددة وتقييدها في نطاق واسع، ويتعين أن تلتزم سلطات الضبط الإداري عند اتخاذها لتدابير الضبط أن تكون هذه التدابير المنتقاة متلائمة

[1] قانون رقم 04-07 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004 ، سابق الإشارة إليه .

[2] -سعاد الشرقاوي،القانون الإداري،المرجع السابق،ص88-89.

ومتناسبة مع درجة خطورة وجسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، فلا يكفي أن يكون الإجراء المتخذ جائزا من الناحية القانونية أو إذا بني على أسباب صحيحة، ولكن يجب بالإضافة إلى ذلك أن يكون متلائما مع سبب وعلة التدخل، أي مع جسامة الإخلال أو الإضطراب التي تهدف الإدارة إلى تفاديه، والهدف من ذلك هو الرغبة في إحداث نوع من التوازن بين نشاط الأفراد وحرياتهم من جانب، وكذا حماية النظام العام من جانب آخر. ولهذا فإن القاضي الإداري يتدخل لمراقبة مبدأ ملاءمة القرار للظروف التي صدر فيها وإمكانية لزومه لمواجهة هذه الظروف. ويتجلى ذلك من خلال القيام بمراقبة تقدير الإدارة لمدى جسامة الإضطراب، ومدى خطورته على النظام العام، وبعد ذلك يتدخل لتقدير الإجراء المتخذ من قبل الإدارة لمواجهة هذا الإضطراب. وتتمتع الإدارة في مجال السلطة التقديرية بإختيار سبب قرارها وتدخلها وإقتناعها وقت التدخل وكيفية تدخلها واختيار الإجراء المناسب نظرا لأهمية الواقعة. فالتناسب جزء من الكل فهو يمثل أحد تصرفات الإدارة التي تجريها في المجال التقديري[1]، فإذا ثبت أن هناك مغالاة أو سوء في تقدير درجة جسامة أو خطورة الإضطراب في الإجراء المتخذ لمواجهة هذا الإضطراب، تم الحكم ببطلان القرار الإداري، أي أن التدبير المتخذ من طرف سلطة الضبط في مجال حماية النظام العام يجب أن يكون متجانسا مع مدى جسامة الاضطراب الوارد على النظام العام، و بالتالي لا يمكن تقييد نشاط مهم للأفراد خشية إخلال بسيط بالنظام العام .

[1] محمد فريد سيد سليم ،الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة المنصورة ،مصر ،1989،ص 19.

وقد أقام القضاء الإداري مبدأ التناسب بين وسيلة التدخل لأجل حماية النظام العام، وبين ما يبرر هذا التدخل على أساس تقدير مجموعة من العناصر توحي بإلزامية التدخل من عدمه، وتفرض كذلك شكل التدخل، وذلك لأجل تنظيم النشاط وإطلاق الحرية وفق حدود حماية النظام العام[1].

ويشترط في الإجراء الذي تتخذه سلطة الضبط أن تكون غايته تفادي تهديد حقيقي للنظام العام، أما مجرد الإقلال أو الخلل البسيط، فلا يمكن أن يبرر إتخاذ إجراءات وفرض قيود على الحريات العامة، ذلك أن رقابة القاضي في مجال الضبط الإداري لا تقف عند حدود المشروعية وإنما تتجاوزها إلى رقابة ملائمة الوسائل التي تتخذها سلطة الضبط الإدارية لمواجهة الوقائع المفضية للتدخل، بحيث لا يكون المساس بالنشاط إلا بالقدر الضروري لأجل حماية النظام العام، وكل تجاوز في هذا النطاق يعتبر أمرا لا مبرر له وغير مشروع. فمباشرة عملية تفريق اجتماع بحجة أن انعقاده سيؤدي لا محالة إلى حدوث إضطراب، إن الأثر الفوري و المباشر لهذه الغاية هو الحد من نشاطات الأفراد وتقييد لحريتهم، أو الحد من ممارستها بهدف الحفاظ على

[1] يجب أن تكون الإجراءات المتخذة من سلطة الضبط الإداري متناسبة مع درجة الإخلال بالنظام العام ،فإن كان قليل الأهمية فلا يجوز في هذه الحالة التضحية بالحرية من أجل الحفاظ على النظام العام. أما إذا كان غير ذلك، وكان الإخلال يهدد النظام العام ،فان الاعتداء على الحرية يجد سند تبريره، ويبدو الأمر واضحا في حالتي نشوب حرب أو في الظروف الاستثنائية. وفي هذا المجال يمارس القاضي الإداري رقابة شديدة على القرارات أو التدابير الضبطية حيث لا يبحث فقط في وجود تهديد للنظام العام الذي يبرر التدخل بإجراء الضبطي، بل أيضا يبحث عما إذا كان ذلك الإجراء متناسبا في طبيعته وخطورته مع أهمية التهديد، وبذلك فهو يراقب ملاءمة الإجراء مع الوقائع التي كانت سببا في اتخاذه.

النظام العام،وبالتالي لا يكفي أن تكون وسيلة الإدارة مشروعة، بل الأهم هو إختيار الوسيلة المناسبة، بحيث لا تكون قاسية وصارمة في مواجهة حريات الأفراد التي كفلها الدستور.[1]

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية القرار الضبطي.

تعد الرقابة القضائية أهم صور رقابة المشروعية تجاه أعمال الإدارة لما تتيحه من مجال مباشر للحكم على مشروعية القرار الإداري، فهي تمثل حماية للحقوق والحريات الأفراد. فمن خلال اللجوء للقضاء يمكن ضمان حماية لنشاط الأفراد تجاه سلطة الضبط الإداري. فالقضاء الإداري يمارس رقابته على قرارات الضبط الإداري من خلال مراقبة مشروعية عناصر القرار الإداري الخارجية والعناصر الداخلية. ودور القاضي في هذه الرقابة يتمثل في فحص محل النزاع ومطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية [2]. و تضمن الرقابة القضائية إحترام مبدأ المشروعية وسلامة النظام القانوني داخل الدولة و حماية الحقوق والحريات، من خلال دور القاضي في إقامة التوازن بين الحريات العامة وأعمال الضبط الإداري، مما يتحتم على القاضي الإداري في بعض الأحيان أن ينشئ حلولا قضائية عندما يكون هناك نقص أو فراغ في التشريع. فالقاضي

---

[1] لا يمكن أن نعتبر نشاط الأفراد و الحريات العامة على قدم المساواة بل هي تتفاوت فيما بينها من حيث الأهمية، ولذلك يجب على سلطة الضبط الإداري أن تتقيد في تدخلاتها تجاه النشاط بما ورد في القانون، و بالشكل الذي يسمح به التنظيم الخاص بالنشاط، وذلك كي لا يفتح الباب أمام سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري من اجل فرض قيود لا تستلزمها أية ضرورة .

[2] سامي جمال الدين ،القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2003 ،ص202.

يستوحي الحلول من التشريع والإجتهاد القضائي والفقه، كما يستوحي الحلول من إعتبارات سياسية وإجتماعية وإقتصادية.

ويشكل اتساع مجال النظام العام تطورا في مجال الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري بإعتبار الأهداف الحديثة لصيقة بنشاط الأفراد، مما يوجب على القاضي الإداري فهم الأهداف الحديثة وإسقاط النصوص القانونية المنظمة لها على القرار محل النزاع، بحيث يشكل نقل الواقعة القانونية من الحالة الواقعية إلى الحالة القانونية محل إهتمام القاضي الإداري. لذا سيتم التطرق في المطلب الأول إلى رقابة القضاء الإداري على المشروعية الخارجية للقرار ، وفي المطلب الثاني إلى رقابة القاضي الإداري الداخلية للقرار الضبطي المتعلق بالأهداف الحديثة .

المطلب الأول: الرقابة على المشروعية الخارجية للقرارالضبطي

تقوم سلطة الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام بإتخاذ مجموعة من التدابير بحيث تكون هذه التدابير حاجزا لقيام الأفراد بنشاطهم أو قيدا على حريتهم[1]. ومع ذلك يجب أن يكون هذا التدخل منظما فقط لممارسة النشاط و الحريات العامة المكفولة قانونيا، مما يجعل العلاقة بين تدابير الضبط الإداري والحريات العامة علاقة توازن تقيدها ضرورة توفر حماية النظام العام من جهة، ومن جهة أخرى ضمان ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطهم. ويقوم القاضي الإداري بفحص مشروعية أو عدم مشروعية

[1] عبد العليم عبد المجيد مشرف علام، المرجع السابق، ص320.

التدبير الضبطي، فإذا إتضح أنه أصابه عيب من العيوب التي تصيب القرارات الإدارية، فإنه يحكم بإلغائه.

وتتخذ سلطة الضبط الإداري التدابير الضبطية بالتقيد بمبدأ المشروعية. ونظرا لما يتميز به نشاط الضبط الإداري من سلطة تقديرية في تحديد حالة التدخل وجسامة الإخلال بالنظام العام، فإن لائحة الضبط الإداري تتقيد بضرورة الإلتزام بما تنص عليه القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة من قيود تتعلق بالشكل، تستوجب الإلغاء من طرف القاضي الإداري. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى إنعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة الإختصاص في إصدار القرار، وفي الفرع الثاني إلى انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة إجراءات إصدار القرار الضبطي.

الفرع الأول: إنعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة الإختصاص في إصدار القرار

يقصد بالاختصاص وجوب صدور القرار الضبطي من السلطة المختصة وفي الحدود المسندة إليها فقط، بحيث لا تملك السلطة الإدارية حرية التقدير بالنسبة لعنصر الاختصاص بإعتبار القاعدة القانونية منظمة مسبقا للجهة الإدارية المختصة. فإذا صدر القرار من سلطة غير مختصة، فإنه يكون مشوبا بعيب عدم الإختصاص[1]. وقد عرف الأستاذ الطماوي الاختصاص بأنه "الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها

[1] طارق الجيار، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، منشأة المعارف ،الإسكندرية ، مصر، 2009 ،ص91.

ونطاق تنفيذها المكاني"[1]. فالاختصاص الذي يتقرر للجهة الإدارية يراعى فيه قدرة الجهة الإدارية على مباشرة الاختصاص بما يتفق مع الحفاظ على نشاط الأفراد، لذلك يبقى النص القانوني هو المحدد لجهة الاختصاص باعتبارها نصوص آمرة و لايجوز التوسع فيها، أو الإجتهاد فيها، إلا إذ تعلق الأمر بالظروف الإستثنائية .

وتحدد النصوص القانونية إختصاص سلطة الضبط الإداري حسب الحالة الموجبة للتدخل، فيمكن أن يكون التدخل محصورا في جهة إدارية واحدة فقط دون سواها، وهذا بالنسبة للضبط الإداري الخاص وذلك لابتغاء مصلحة محددة ومخصصة بنص قانوني. وفي هذا الصدد نصت المادة 53 من قانون حماية المستهلك وقمع الغش[2] على ما يلي "يتخذ الأعوان المذكورون في المادة 25 من هذا القانون كافة التدابير التحفظية قصد حماية المستهلك وصحته وسلامته ومصالحه" لكن تتمتع بعض سلطات الضبط الإداري بسلطة ضبط عام وخاص، أو يمكن أن تنتقل من الحالة العامة إلى الحالة الخاصة وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى رئيس البلدية الذي يتمتع بسلطة الضبط العام من خلال نص المادة 94 من قانون البلدية التي تخص الحفاظ على النظام العام وتدخل في حالة الإخلال به عن طريق معاقبة المخالف. أما المادة 95 فقرة الثانية من نفس القانون، فقد أشارت إلى تدخل رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري الخاص والمتمثل في مجال التعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.

---

[1] سليمان محمد الطماوى،النظرية العامة للقرارات الإدارية .دراسة مقارنة،دار الفكر الجامعي ،مصر .1984.ص283.

[2] القانون رقم 09-،03 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2009 سابق الإشارة إليه .

ولعيب عدم الاختصاص درجات تعكس نوع التعدي ومجاله والمكان، فقد يكون بسيطا أو جسيما[1]. ويقصد بعدم الاختصاص البسيط اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى ويبرز في حال الإخلال بالقواعد المحددة لتوزيع الاختصاص، ويكون على مستوى الإدارة وليس على مستوى السلـــطات العليا في الدولة . ومن أمثلته اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى من نفس المستوى، أو إعتداء إدارية مركزية على اختصاص إدارة لامركزية. وقد ألغى مجلس الدولة الجزائري القرارات الخاصة بعيب عدم الاختصاص خاصة المتعلقة بالأهداف الحديثة لضبط الإداري، من ذلك قضية السيد (ش.ا) ضد والي ولاية تيزي وزو. وتتلخص وقائعها في استفادة السيد (ش.ا) بموجب مقرر رئيس بلدية بني دوالة المؤرخ في 1993/03/13 من منحه محلا ذا استعمال تجاري وإثر استقالة هذه السلطة المانحة قام رئيس الدائرة عن طريق مقرر 1993/04/18 بإبطال المقرر المذكور أعلاه ، بحيث يثار في القضية ثلاثة أوجه، الأول مأخوذ من أن رئيس الدائرة ليس لديه أي اختصاص لإبطال مقرر رئيس البلدية، فالقاضي الإداري وحده وطبقا للمادة7من قانون الإجراءات المدنية(الملغى) قادر على فعل ذلك. والثاني مأخوذ من كون أن رئيس الدائرة لم يستقبل أي وفد من طرف الوالي. والثالث كون أن رئيس البلدية منتخبا على

[1] عيب عدم الاختصاص الجسيم أو التعدي على السلطة يتخذ حالتين: الحالة الأولى تتمثل في اغتصاب فرد عادي سلطة إصدار القرار بحيث يكون الشخص العادي منبت الصلة بالإدارة يمنح لنفسه حق إصدار قرارات إدارية لم يمنحه القانون حق الإصدار (يرد على هذه الحالة استثناء المتمثل في نظرية الموظف الفعلي). والحالة الثانية هي تعدي سلطة قضائية أو غيرها من سلطات الدولة على اختصاص نظيرتها مثل تعدي سلطة تنفيذية على اختصاص سلطة تشريعية .للمزيد من المعلومات انظر سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص284.

خلاف رئيس الدائرة الذي هو ممثل للسلطة التنفيذية، وليس بإمكان هذا الأخير مراقبة الأول.وقضى مجلس الدولة بإلغاء القرار المستأنف، وتصديا وفصلا من جديد بإبطال مقرر رئيس دائرة بني دوالة المؤرخ في 1993/04/18 والحكم على المستأنف عليه بالمصاريف[1] .

وتملك سلطة الضبط الإداري سلطة إصدار قرارات ضبطية تتعلق بحماية النظام العام الاقتصادي على أساس حماية المستهلك كأحد الأهداف الحديثة للضبط الإداري. ومن بين صور هذه الحماية تنظيم النشاط وبيان محل الممارسة. إن القضية السابقة تثير مسألة الاختصاص من خلال إصدار رئيس الدائرة لقرار متضمن إبطال لمقرر رئيس البلدية القاضي بمنح محل لاستعمال تجاري للسيد " ش.ا " بحيث أن رئيس الدائرة اعتمد في تأسيس قراره على أسباب تخرج عن الجانب التنظيمي، ومن ذلك المحاباة والانتماء السياسي وعدم إتباع الإجراءات الإدارية لمنح المحلات والتي يعود للوالي وحده إبطالها، بحيث أن المقرر الصادر عن رئيس الدائرة قد ألغى مركزا قانونيا للسيد (ش.ا) مع عدم وجود توازي الأشكال من طرف الجهة مصدرة القرار. ومن بين النقاط المشار إليها في القضية الاختصاص الموضوعي الذي إستند إليه مجلس الدولة على أساس أن رئيس الدائرة هو في حالة تفويض، ولا يعطي له هذا

[1]القرار ،بتاريخ: 2000/02/28، أشار إليه لحسين بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة،الجزء الأول،دار هومه ،الجزائر،2003،ص 321،

التفويض التدخل في هذه الحالة لأن التفويض يبقى مقيد بالنص القانوني، وبالتالي أسس مجلس الدولة حكمه على ذلك .

ويحدد القانون الاختصاص الجغرافي لسلطة الضبط. فكل بلدية لها إقليمها الجغرافي بحيث لا يجوز لرئيس بلدية التدخل في نطاق اختصاص رئيس بلدية مجاورة، وبذلك يصبح قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص المكاني، ومما يثير إشكالا مسألة الاختصاص ضم منطقة كانت تحت سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى مما يترتب عليه في حالات معينة تهرب الجهة الجديدة من لالتزامات السابقة، أو في حالات التعدي على المراكز القانونية التي أنشأتها القرارات الصادرة عن الجهة الإدارية الأولى. من ذلك ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قضية السيد (ط.م) ضد بلدية أولاد فايت[1] وتتلخص وقائعها في استفادة السيد (ط.م) بقطعة أرض صالحة للبناء مساحتها 150 مترا مربعا، بقرار صادر عن رئيس بلدية شراقة بتاريخ 1983/05/03 ، وقد تحصل على هذه القطعة لأنها مجاورة لمسكنه، ثم تحصل على رخصة بناء بتاريخ 1983/05/05 **وبعد التقسيم الإداري الجديد أصبحت الأرض المذكورة آنفا تابعة لبلدية أولاد فايت** بحيث هذه البلدية تجاهلت قرار رئيس بلدية شراقة وأصدرت قرارا بتاريخ 1989/03/20 (رقم33)يقضي بمنح قطعة الأرض المتنازع من أجلها للسيدة(ب.م)

[1]القرار غير منشور، فهرس274 بتاريخ: 1999/04/19، أشار إليه لحسين بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة،الجزء1،2003،ص109.

لأجل ذلك طعن السيد (ط.م) ضد هذا القرار أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البليدة لكن بقرار صادر في 1993/07/17 رفض هذا المجلس دعواه لعدم التأسيس وانعدام الأساس القانوني، وأن جيرانه الذين تحصلوا على قطعة أرض مجاورة في نفس التاريخ(أي في سنة 1983) ونفس الوضعية معظمهم لم يقومو ببناء قطعتهم حتى تاريخ رفع هذه الدعوى، ولم يتعرضو لما تعرض له المستأنف (ط.م) من طرف بلدية أولاد فايت ، وقضى مجلس الدولة لصالح السيد (ط.م) بإلغاء القرار وتصديا وفصلا من جديد بإبطال قرار رئيس بلدية أولاد فايت المؤرخ في 1989/03/20.

إن قواعد الاختصاص يتم تحديدها إما عن طريق النصوص الدستورية أو التشريعية[1]، ومع ذلك توجد حالات معينة يتحدد فيها الاختصاص عن طريق العرف أو المبادئ القانونية العامة. والجدير بالذكر أن القواعد التي تتعلق بتحديد الاختصاص تعتبر من النظام العام مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية هامة، أهمها جواز الدفع بعيب عدم الاختصاص في أية مرحلة تكون عليها الدعوى، وعدم جواز الإتفاق على تعديل قواعد الاختصاص. ويشكل الدفع بعدم الاختصاص القضائي بالنسبة لصاحب النشاط بقاء مركزه القانوني خاضعا لما يمليه القرار الضبطي، وبالتالي يبقى على الصاحب النشاط الاستئناف أمام مجلس الدولة، وبالتالي يفرض الاستئناف فحص القرار الضبطي من جديد وموضوع الاختصاص للتأكد من مدى التوافق بينهما حسب النص القانوني، بحيث يمتد اختصاص القاضي إلى بيان جهة الاختصاص. و تجمع هذه

[1] عبد العليم عبد المجيد مشرف علام ، المرجع السابق، ص126 .

القضية بين عيب عدم الاختصاص المكاني والزماني من خلال تدخل بلدية "أولاد فايت" في اختصاص بلدية الشراقة، بحيث أن محل القضية تم التدخل فيه في فترة إنتماء المحل لبلدية شراقة، وبالتالي يعد ذلك تعد على الاختصاص المكاني. أما بالنسبة للزمن الذي تم فيه إنشاء المركز القانوني للمستأنف في فترة بلدية شراقة فإنه لا يمكن لبلدية أولاد فايت التحرر من التزامات بلدية الشراقة، وبالتالي أكد مجلس الدولة الجزائري على بقاء المراكز القانونية كما هي رغم انتقال محل المراكز القانونية إلى سلطة إقليم بلدية جديدة.

الفرع الثاني : انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة أشكال و إجراءات إصدار القرار الضبطي

تحتل قواعد الشكل والإجراءات جانبا كبيرا من الأهمية في إصدار القرارات ضبطية[1]، لذلك لا يكفي أن يصدر القرار الإداري عن سلطة ضبط مختصة، بل يجب كذلك التأكد من الشكليات والإجراءات المقررة قانونا لأجل إصدار القرار وإلا أصبح القرار معيبا من حيث الشكل، ويفتح مجال عدم شرعيته بالإلغاء. وبذلك يتعين على الإدارة إتباع إجراءات خاصة، إن السبب في ذلك هو ضمان حسن إصدار القرارات الإدارية، فلا تكون مطبوعة بطابع التسرع وربط الملابسات، والظروف بمحل التدخل،

[1] طارق الجيار ، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرار الضبط الإداري ،رسالة دكتوراه ،كلية الدراسات العليا ،أكاديمية مبارك للأمن ،مصر ، ص 88.

فالغرض من وجود هذه الإجراءات هو لأجل ضمانات الأفراد لتكون ثقلا يوازي السلطات الممنوحة للإدارة في مجال القرارات الإدارية[1].

ويتطلب التشريع من سلطة الضبط مراعاة الأوضاع الشكلية للقرار الإداري، وهذا لإفراغ إرادتها في عمل قانوني يوصف بأنه قرارا إداريا في شكل معين. وتهدف عملية تقييد الإدارة بشكل وإجراءات معينة إلى حماية مصلحة الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى فإنها تمثل حماية وضمانة لحقوق الأفراد[2]. ولا تقل أهمية الشكل عن مراعاة النصوص الموضوعية للقانون، لأن القرار الإداري يتمتع بقوة الشيء المقرر، وبقرينة السلامة من خلال إستناده للنص، لذلك يعتبر أنه صدر صحيحا ومتفقا مع القانون وفي حدود المصلحة العامة. ومن هنا أوجب المشرع على رجل الإدارة مراعاة بعض الإجراءات أو الشكليات، مثل أخذ رأي بعض اللجان أو إجراء تحقيق، أو إبداء الأسباب الموجبة لإتخاذ القرار من ذلك إستشارة الهيئات الحماية المدنية، ومديرية الفلاحة والمصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية، أو الجمعيات المعنية بالمشروع، والتقيد برأي المصالح التقنية للتعمير لدى منح رخصة البناء. كما أن المشرع قد يتوخى من وضع بعض القواعد الشكلية أو الإجرائية المحافظة على حقوق ونشاط الأفراد حتى لا تصدر قرارات ضبطية تمس بمراكزهم القانونية .

[1] مصطفى أبو زيد فهمي،المرجع السابق،ص478.

[2]كوسة فضيل ،المرجع السابق ،ص 143.

ويمثل شكل القرار الإداري الحاوية التي تخرجه للعلن مبينة محتواه وتاريخه وسبب إصداره. ولكن في بعض الحالات يشوب القرار الضبطي عيبا في الشكل أو الإجراءات نظير تخلفهما، ويظهر ذلك من خلال عدم إحترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القانون بمعناه الواسع لإصدار القرارات الإدارية، سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كلية أو بمخالفتها جزئيا[1]، ومن هنا يترتب على تخلف شكلية جوهرية بطلان القرار الإداري[2].

ويجب أن لا يطغى تقييد القرار الضبطي بشكليات والإجراءات[3] على إعتبار آخر لا يقل عنه أهمية فتتضاعف عقبات الإدارية. فكثرة الإجراءات تحول دون تدفق العمل الإداري وبشكل سريع، كما أن بطء سير الأمور الإدارية يشل فعالية أداء سلطة الضبط ويحول دون حصول الأفراد على الخدمة المطلوبة في الوقت المناسب وللطابع الإستعجالي لحماية النظام العام. لذلك فإن القضاء الإداري يأخذ كل هذه الأمور بعين الاعتبار فهو لا يعتبر القرار الإداري معيبا لأنه تجاهل أي إجراء بل لابد أن يكون هذا الإجراء أساسيا بحيث تؤدي مخالفته في ضوء ظروف كل قضية على حدى إلى التقليل

[1] سليمان محمد الطماوي،الوجيز في القضاء الإداري،المرجع السابق،ص416.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق ،ص478.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف مصر 2004 ص101.

من الضمانات المقررة لحماية حقوق الأفراد. أما إذا كان هذا الإجراء ثانويا، فإن مخالفته لا تعيب القرار الإداري[1].

وتعد الإجراءات الخاصة بشكل القرار الضبطي الخطوات التي يتعين مرور القرار بها قبل إصداره، فبعض القرارات قد يشترط القانون لصدورها إجراء معينا كالقرار المتضمن عقوبة الذي يشترط أن يسبقه تحقيق، فعندئذ يجب أن يتم هذا التحقيق مستوفيا كافة مقوماته وضماناته. فإذا صدر قرار الجزاء قبل أو دون إجراء تحقيق، عد قرارا مخالفا لإجراءات إصداره معيبا في شكله. وتجدر الإشارة إلى أن مخالفة الشكل والإجراءات لا تعيب القرار الإداري في جميع الأحوال.

وتلزم سلطة الضبط الإداري باتخاذ الإجراءات السابقة على صدور القرار، و بشكل كبير في قرارات الضبط الإداري الخاص، إذ أن القانون كثيرا ما ينص على وجوب إتباع شكليات معينة في إتخاذ القرارات. ومن الشكليات والإجراءات التي غالبا ما ينص عليها القانون هي ضرورة اتخاذ القرار بناء على تقرير أو تحقيق تقوم به جهات معينة، غالبا ما تتسم هذه الجهات بالطابع التقني. ويمثل هذا الجانب محورا مهما في محل القرار الضبطي المتعلق بالأهداف الحديثة في جانبين، الأول لضمان حماية للأهداف الحديثة من خلال تدخل صاحب التخصص، و الثاني لضمان حياد القرار الضبطي و إتسامه بالمشروعية لضمان حرية الأفراد في ممارسة نشاطهم[2]. وقد أكد مجلس الدولة

[1] محمود حافظ،القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر1992،ص38.

[2] محمد عبد الحميد مسعود ،المرجع السابق، ص 15.

الجزائري على أهمية الإستشارة قبل إصدار القرار الضبطي، وأن تخلفها يلغي القرار، من ذلك قضية بلدية البويرة ضد التعاونية العقارية (ع.س) التي تتلخص وقائعها في إستفادة السيد (ع.س) من قطعة أرضية مخصصة للبناء بموجب عقد البيع المبرم بين رئيس المندوبية التنفيذية البلدية من جهة ورئيس التعاونية (ع.س) من جهة أخرى بتاريخ 14 ماي1991، وهذا طبقا للمداولة البلدية المؤرخة في 1991/01/28 رقم:28-91 والتي بمقتضاها تم منح القطعة الأرضية ذات مساحة 2160 متر مربع إلى التعاونية المستأنف عليها، حيث أنه وطبقا للمادة 73 المشار إليها فإن تصرف البلدية في القطعة الأرضية موضوع رخصة البناء كان باطلا، وأن ما ترتب عليها من تراخيص وإجراءات يكون باطلا أيضا، وذلك لمخالفة أحكام المرسوم التنفيذي91-176 الذي ينظم إجراءات تسليم رخصة البناء، لأن الملف لم يتم عرضه على المصالح التقنية المختصة بالتعمير والبناء، بحيث أنه وطبقا لأحكام المرسوم التنفيذي91-176 المشار إليه فإنه يشترط وجوبا عرض ملف رخصة البناء على مصلحة التهيئة والتعمير للمعاينة **وإعطاء رأيها التقني**،كما أن رخصة البناء المطعون فيها تم تسليمها في غياب أي مخطط لشغل الأراضي عند تاريخ تسليم الرخصة، لذلك قضى مجلس الدولة بإلغاء رخصة البناء المطعون فيها[1]. فهل تجاهل الاستشارة يؤدي بطلان القرار الضبطي ؟

تتمتع سلطة الضبط بالاختصاص الأصيل في إصدار القرار الضبطي، لكن طبيعة القرار وتقييد النص القانوني لمجال التدخل، ألزم سلطة الضبط بضرورة الاستشارة،

[1]القرار رقم:055959،المؤرخ في:2010/2810،مجلة مجلس الدولة،العدد10،سنة2012،ص127

لكن هل تبقى هذه الاستشارة محدودة وفي جانبها التقني؟ وبالتالي نعتبرها تأكيدا لمشروعية القرار.

إن الغرض من الاستشارة يكمن في إعطاء القرار الضبطي مشروعية وموضوعية في معالجة الواقعة المادية على أساس تخصص الجهة الاستشارية في محل القرار. مثل مصلحة التهيئة والتعمير في مجال منح رخصة البناء. وتشكل الاستشارة ضمانة للأهداف الحديثة بحكم الخبرة ولصاحب النشاط حتى يستوفي الشروط. ويترتب على إغفال الإجراء مخالفة القانون، فالرأي التقني ضروري من خلال ما ورد في القضية، ويمكن إعطاؤه بعد حماية الأهداف الحديثة من خلال التخصص التقني والفني. فحكم الإلغاء يعكس هذه الحماية وأثرها على المحيط العمراني.

وتقتضي بعض النصوص القانونية إخطار صاحب النشاط قبل اتخاذ القرار الضبطي، وذلك بتمكين صاحب النشاط من المواجهة والدفاع، ويكون لتبليغ في الوقت المناسب وقبل اتخاذ القرار الضبطي. ويشكل تنظيم نشاط جمع النفايات الخاصة صورة من صور إخطار صاحب النشاط. فقد ألزم المشرع المزاول للنشاط بمجموعة من الشروط تتعلق بطبيعة النفايات وقدرته على الجمع ومدى تأثر عملية الجمع على البيئة، وفي حال الإخلال فقد نصت المادة 12 على ما يلي "عند إثبات حالة عدم المطابقة لأحكام هذا المرسوم أو القوانين أو التنظيمات المعمول بها، تخطر المصالح المكلفة

بالبيئة من أجل وقف أو سحب الاعتماد **بعد إعذار الجامع**"[1] بذلك يكون إعذار سابق لسحب الإعتماد ووقف النشاط ويعطي بذلك ضمانة لصاحب النشاط ويقيد سلطة الضبط.

وتعد حماية المستهلك من أهداف الحديثة للنظام العام في صورة النظام العام الاقتصادي، وبذلك ألزم التشريع إعذار صاحب النشاط في المجال التجاري أو الصناعي لاتخاذ احتياطات حماية المستهلك قبل إصدار القرار الضبطي، وإلا أصبح التدخل باطلا. من ذلك ما قضى به المجلس الأعلى في قضية السيد (ش.ع) ضد (والي ولاية سطيف ووزير الداخلية) جاء وقائع القرار أن السيد (ش.ع) يشتغل منذ 1980 مصنعا صغيرا لصنع (قرون البوضة) يقع في نيابة كائنة بسطيف هو مالكها وبتاريخ1980/04/22 منحه المجلس الشعبي البلدي شهادة الفائدة الاقتصادية، و بتاريخ 1984/10/24 قامت شرطة البلدية بغلق المحل تنفيذا لمذكرة صادرة من الوالي بسبب دواعي الأمن والنظافة والصحة العمومية بدون **إعذار مسبق.** وطبقا للمادة35 من المرسوم المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بالمؤسسات المعتبرة خطيرة أو غير صحية فإنه "يجب على الوالي قبل القيام بأي متابعة أمام الجهة القضائية المختصة **أن يبعث بإنذار إلى مالك أو مدير أو مسير المؤسسة المصنفة الذي لم يراع قوانين الوقاية والحماية التي تخضع إليها مؤسسته،** يدعوه فيه إلى أن يستجيب في أجل لا

[1] المرسوم التنفيذي رقم 09–19 مؤرخ في 20 يناير سنة 2009 يتضمن تنظيم نشاط جمع النفايات الخاصة ع ر ج ج، العدد 06 لسنة 2009.

يتعدى الثلاثة أشهر لجميع الإجراءات المعدة ضرورية للأمن والنظافة والصحة العمومية"، وبالتالي قضى المجلس الأعلى بإبطال قرار الرفض الضمني الإداري المسبق المرفوع إلى وزير الداخلية[1].

ويستشف من هذا القرار القضائي ضرورة إعذار صاحب النشاط قبل إصدار القرار الضبطي الصادر نتيجة الإخلال لكن هل يتعارض الاعذار مع الطابع الإستعجالي لحماية المستهلك ؟

إن صدور القرار هو لأجل حماية هدف من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وباعتبار الوالي صاحب الاختصاص في هذه الحالة، صدر القرار لسبب وجود إخلال بالنظافة والصحة العمومية، والتي تؤثر بشكل كبير على المستهلك وصحته، وهذه تعد نقاطا أساسية في الحماية الإستباقية للنظام العام، لكن القرار الضبطي مقيد بمجموعة من الإجراءات أوجدها التشريع وأوجب إتباعها. وتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في مجال حماية المستهلك لا يعفيها من إتباع المجال الذي ترسمه القوانين واللوائح بإعتبارها قواعد الشكل تضمن المصلحة العامة، وتشكل ضمانة للمصلحة الخاصة. وتثار في القضية إشكالية تتمثل في أولوية الحماية وإلزامية الإجراء، بحيث يبقى تخلف الإجراء مرتبط بالضرر الناتج عنه، لأن الإعذار يتطلب وقتا زمنيا لأجل تدارك الإخلال، لكن تبقى حماية المستهلك وخاصة طبيعة الإخلال ومدى ضرره(الجسامة) هي التي تحدد الإعذار من وجوده، وكذلك الوقت المتروك للمخالف صاحب النشاط.

[1]القرار رقم:46723،المؤرخ في:1986/07/12،المجلة القضائية،العدد4،1990،ص162،

لأن الإعذار يمس بمراكز قانونية، ولذلك قد يلجأ الأفراد إلى القضاء على أساس النصوص القانونية السارية وقت الإصدار، ويبقى تحديد مشروعية التدخل وأولية الإجراء للسطة القضائية. وتتمثل في الاشتراطات الواجب توفرها في وثيقة التدبير الضبطي وذلك يعني عرض الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعة سلطة الضبط لإصدار القرار حتى يتمكن صاحب المصلحة أو المركز القانوني محل التغيير من تحديد موقفه من الطعن. لذلك يجب على سلطات الضبط الإداري أن تسبب قراراتها تسبيبا واضحا، وخاصة سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي سواء أشار القانون على التسبيب أم لم يشر إلى ذلك، وهذا نتيجة لخصوصية قرارات الضبط الإداري، وعلاقتها بنشاط الأفراد من جهة، ومن جهة أخرى حتى يسهل على القاضي الإداري في حالة حدوث نزاعات تتعلق بهذه القرارات التأكد من الأسباب التي حملت سلطة الضبط الإداري إلى إتخاذ القرار، وبذلك يصبح شكل التسبيب عنصرا جوهريا يستلزمه كل قرار ضبط إداري، ولأنه يسهم في بيان مشروعيته.

المطلب الثاني: أثر الأهداف الحديثة على المشروعية الداخلية للقرار الضبطي

يكفل مبدأ المشروعية حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فإذا كان معترفا للسلطة الإدارية بإتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيدة بمراعاة مبدأ المشروعية، فلا يجوز للسلطة الإدارية إتخاذ إجراءات الضبط خارج إطار دواعي النظام العام [1]. وتشكل الرقابة الداخلية للقرار الضبطي مجالا لبيان المشروعية الداخلية للقرار، وضمانة من ضمانات الأفراد تجاه سلطة الضبط الإداري في مجال الأهداف الحديثة. وسيتم التطرق في الفرع الأول إلى انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة سبب، وفي الفرع الثاني إلى انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة غاية القرار الضبطي.

الفرع الأول : انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة سبب

إن سبب القرار الضّبطي يشكل الوقائع التي أدّت إلى إصداره، فيجب أن تكون هذه الوقائع التي يقوم عليها القرار الضّبطي صحيحة وموجودة فعلا. كما ينبغي أن تكون صحيحة من النّاحية القانونية متناسبة مع الإجراءات المتّخذة[2]. ويقصد بالسبب الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة لإصدار قرارها. ويقصد بالسبب في مجال الضبط الإداري الظروف الخارجية التي تدفع الإدارة إلى التدخل وتتمثل هذه الظروف في الإخلال أو التهديد الذي يمس باستقرار بالنظام العام.

---

[1] عمار بوضياف ،الوسيط في قضاء الإلغاء ،دار الثقافة،الأردن ،2011،ص 21.

[2]– عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق، ص 555.

ويحرص القضاء في هذا الخصوص على حماية حريات ونشاط الأفراد، حيث لا يعتبر تدخل الإدارة مشروعا إلا إذا كان ثمة أسباب جدية تهدد بالإخلال، و ذلك بالنظر إلى الظروف المادية التي تدخلت فيها الإدارة. وإذا كانت القاعدة العامة تعتبر تصرفات الإدارية صحيحة إذا بررتها حالات إصدارها، فيجب أن تقوم القرارات الضبطية على أسباب واقعية منتجة في الدلالة ومرتبطة ارتباطا مباشر بما يراد الإستدلال عليه. فالقرار الصادر بحق الشخص الذي يشكل في نشاطه خطورة على النظام العام، يجب أن تقوم رابطة موضوعية بينه وبين الحالة الواقعية التي سبقته، والتي تشكل ركن السبب الذي يبرر إصداره[1].

ويعمد القضاء إلى توسيع الرقابة على سبب قرارات الضبط الإداري وذلك لحماية الحرية الفردية وتسهيل ممارسة النشاط من خلال التضييق من السلطة التقديرية لسلطة الضبط ويجعلها أقرب ما تكون إلى سلطة مقيدة. وبإعتبار أن الرقابة القضائية تمثل الضمانة الأساسية والحقيقية للأفراد ضد تعسف السلطات، فلا يكتفي القضاء عند حد الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها، بل تمتد هذه الرقابة إلى تقدير أهمية الوقائع ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ، والتأكد من ضرورة ولزومه للحفاظ على النظام العام.

ويمارس القاضي رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للقرار بحيث يجب على القاضي الإداري أن يتأكد من صحة الوقائع التي

[1] طارق سيد أحمد حسن الجيار ،المرجع السابق ، ص 203.

استندت إليها الإدارة. فإذا تأكد أنها استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية ألغى القرار.وقــد استقر القضاء الإداري[1] على ضرورة أن تكون الوقائع التي استند إليها القرار الضبطي صحيحة، فإن كانت غير صحيحة من الناحية الماديّة، قضى بإلغاء القرار رغم حسن نيّة الإدارة أو اعتقادها خطأ بوجود الوقائع المادية التي تدعيها.

وقضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ،في قضية "كومبياد" بتاريخ 21 جانفي 1984 بإلغاء قرار والي ولاية وهران ، الذي تضمن سحب رخصة مسبكة رملية من المدّعية على أساس أن المسبكة تضر بالبيئة والصّحّة العامة، وكذلك وجودها على أرض تعاونية فلاحية للثورة الزراعية، فألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرار والي ولاية وهران على أساس أن المسبكة لا توجد على أرض فلاحية، والمساس بالبيئة حجة واهية لكون المسبكة الرملية تدخل ضمن الرقابة الدائمة لمصلحة المناجم التي لم تصدر قرارا بعدم الموافقة[2].

ويبسط القضاء الإداري رقابته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها من حيث وجودها للتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الضبطي المتخذة تجاه النشاط الأفراد، فإذا ثبت أن هيئة الضبط الاداري قد استندت في تبريرها إلى وقائع

[1] للمزيد من التفصيل انظر إلى: عبد العليم عبد المجيد مشرف علام، المرجع السابق، ص326.

[2]– قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الجزائري ص ت 1984/01/21 رقم 32783/22 (القرار غير منشور) ،أشار إليه ، قاسم العيد ، الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في الجزائر ،أطروحة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة الجيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، الجزائر سنة 2002. ص266.

صحيحة يقضي بمشروعية القرار. ومن ذلك قضية رئيس بلدية بجاية ضد السيد (ل.م)[1] وتتمثل وقائعها في رفض رئيس البلدية تسليم رخصة بناء إلى السيد(ل.م) من أجل إنجاز فندق سياحي ببجاية بالمكان المسمى "بريزدومار" على أساس إرسالية مؤرخة في 1998/10/21 رقم447، أبلغ فيها مدير الصناعة والمناجم لولاية بجاية مدير التعمير والبناء بعدم الموافقة على ذلك، بسبب أن مشروع بناء هذا الفندق السياحي يوجد داخل محيط حماية قنوات النفط الخام المؤدي إلى الميناء البترولي، وأن هذه القنوات مصنفة ضمن النقاط الإستراتيجية الكبرى، هذه المنشآت هي موضوع حماية أحدثها المرسوم 105/84 المؤرخ في 12 ماي1984، وكذلك المقرر الوزاري المؤرخ في 1986/01/15، حيث أنه حسب المخططات المقدمة يتواجد مشروع بناء الفندق السياحي على حدود الميناء البترولي، في حين أن محيط حماية المنشات ينبغي احترامه وبالتالي أيد مجلس الدولة الجزائري رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تسليم رخصة بناء إلى السيد(ل.م).

فالقاضي الإداري يمارس رقابته على الوجود المادي للوقائع من خلال البحث عن مدى صحة الوجود المادي للوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري، التي يلزم لصحته أن يكون مأخوذا من أصول ثابتة في الأوراق ومؤديه إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار.

[1] القرار رقم 005581 ، فرس رقم 214، بتاريخ 2003/04/01، الغرفة الثالثة لمجلس الدولة الجزائري، القرار غير منشور.

ومن ذلك أيضا قضية والي بجاية ضد السيد (م.خ)[1] وجاء في وقائعها في استئناف والي بجاية للقرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2001/05/15 ألغى القرار الصادر عنه بتاريخ2000/01/17 ،بحيث أن مراسلة من مدير المنافسة والأسعار لولاية بجاية المؤرخة في 25 ديسمبر موجهة إلى الوالي تفيد بأن المستأنف عليه ارتكب مجموعة من مخالفات من بينها عرض مواد البناء في الهواء الطلق لممارسة تجارته وفقا للمرسوم رقم97/41 المؤرخ في 1997/01/19، والقانون رقم90/22 المؤرخ في 1990/08/18 المتعلق بالسجل التجاري، كما أن قرارا تنظيميا صادرا عن والي بجاية بتاريخ 23مارس1996 قد منع عرض مواد البناء في الهواء الطلق، لذلك قضى مجلس الدولة الجزائري بأن القرار الولائي المطعون فيه هو مؤسس تأسيسا كافيا، وأن قضاة الدرجة الأولى لم يقدرو الوقائع تقديرا سليما مما يعرض قراراهم للإلغاء.

ويفضي غموض السبب الذي اعتمدت عليه الإدارة لإصدار القرار الضبطي إلى إلغائه. ومن ذلك قضية السيد (م.ك) ضد والي تيبازة[2] وتتلخص وقائعها في غلق الإداري لمطعم النسيم بزرالدة بسبب سوء التسيير وعدم احترام النظام المعمول به وهذا ابتداء من تاريخ إشعاره بالقرار إلى غاية إشعار آخر،لعدم احترام السيد (م.ك)

[1]القرار رقم 010938 فهرس رقم 552 صادر بتاريخ 2003/06/17 الغرفة الأولى مجلس الدولة الجزائري، القرار غير منشور .

[2]القرار رقم005906،فهرس رقم554،صادر بتاريخ 2002/11/05: ،الغرفة الثالثة مجلس الدولة الجزائري، القرار غير منشور.

لمواقيت الغلق وتغييره لنشاط المطعم ليصبح ملهى ليلي. بحيث جاء في الوثائق المودعة في الملف أن مقرر والي ولاية تيبازة المؤرخ في 1997/03/30،سمح للمستأنف عليه (م.ك) بتنظيم حفلات وسهرات في مطعمه، ولهذا فإن مواقيت فتح محله تكون من الساعة الثامنة صباحا إلى الثالثة صباحا. لذلك يقضي مجلس الدولة الجزائري بإبطال المقرر المتنازع عليه على أساس أن مقرر الغلق الذي تم اتخاذه هو غير محدود المدة ولم يحدد أجلا لهذا الغلق، وأنه بالإضافة إلى ذلك "**فإن أسباب سوء التسيير وعدم احترام النظام المعمول به تبقى أسباب غامضة وغير دقيقة**".

ويحرص القضاء على حماية نشاط الأفراد، لذلك يجب أن يكون لتدخل الإدارة ما يبرره وإلا كان تدخلها غير مشروع. ومن ذلك قضية والي ولاية ميلة ضد الشركة الوطنية للمحاسبة[1] جاء في وقائعها استفادة الشركة الوطنية للمحاسبة من مساحة قابلة للتهيئة مقدرة ب72.02 متر مربع كائنة بحي500 مسكن مجموعة(أ) عمارة رقم9 لتشييد مقرها على مستوى هذه الولاية، وبتاريخ 1995/04/19 اتخذ الوالي قرار تسخير رقم(835) طلب بموجبه من مدير ديوان الترقية والتسيير العقاري لميلة وضع المحلات التي كانت تشغلها الشركة الوطنية للمحاسبة تحت تصرف الولاية لتخصيصها لغرفة التجارة لولاية ميلة مستندا في ذلك إلى مقتضيات المادة92 من قانون الولاية، والمرسوم رقم 92–44 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ،

[1]القرار غير منشور،فهرس268،المؤرخ في: 1999/04/19، أشار إليه لحسين بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء م.د،الجزء2،2004،ص37.

واعتبر مجلس الدولة الجزائري أن والي ميلة عندما اتخذ قرار التسخير رقم 835المؤرخ في 1995/04/19 يكون قد تجاوز سلطاته، وأن قضاة الدرجة الأولى عندما أبطلوا هذا القرار يكونون قد طبقوا القانون، وأنه يتعين بالنتيجة تأييد القرار المستأنف ، لذلك قضى بتأييد القرار المستأنف.

والقضية المشار إليها تبين حالة من حالات التدخل، لكن يشوبها انعدام السبب المفضي إلى إصدار القرار، فالمرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في1992/02/09 الخاص بإعلان حالة طوارئ لا يمكن الاستناد إليه في الأمر بالتسخيرة لأنه لا يجد ما يبرره من الناحية القانونية بحيث يجب توفر حالة التدخل، وفي الحالة الاستثنائية تتخذ الإدارة هذه الإجراءات لأجل مواجهة الأزمة وتحقيق المصلحة العامة والمتمثلة في الحفاظ على النظام العام[1]. لكن الحالة غير متوفرة حسب حيثيات القضية، لأن إهمال المحلات لا يدخل ضمن الحالة الاستثنائية، وعلى هذا الأساس يخلو قرار الوالي من الوقائع المادية المفضية لإصدار القرار الإداري، وبذلك أصاب مجلس الدولة بتأييد القرار المستأنف الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة والقاضي بإبطال المقرر رقم835 المؤرخ في 1995/04/19.

وينقل التّكييف القانوني الواقعة من جانبها المادي إلى داخل الفكرة القانونية محل التطبيق، وجعلها ضمن المراكز القانونية، وبذلك فإن عملية التكييف القانوني تقتضي

[1] مراد بدران ،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية –دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا–رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر 2004–2005، ص 287.

من القاضي الإداري إجراء مقابلة بين الوقائع الدافعة لإتخاذ القرار، ونصوص القانون محل الالتقاء، بحيث يحتاج تكييف الواقعة إلى جهد إنشائي، وتقتضي من القائم بها جهدا مزدوجا يجمع بين عنصري القانون والواقع، فيحب التأكد من تجانس ودقة النصوص التشريعية أو اللائحية في تحديدها للوقائع، هذه النصوص تظل متسمة بالعمومية والتجريد، ويقع على عاتق القاضي الإداري محاولة استخلاص قاعدة تطبيقية من هذا النص العام بحيث يمكن تطبيقها على الحالة محل البحث، ويتم ذلك عن طريق تخصيص أو تجسيد النص أي إعطائه معنى أكثر تحديدا ودقة أو اقل عمومية مما هو عليه.[1]

وتفرض مشروعية القرار الضبطي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة تدخل ضمن الطّائفة التي يفرض القانون وجودها لممارسة سلطة الضبط، فتكييف الوقائع يجب أن يكون صحيحا لكي يكون القرار الضبطي متمتّعا بالشّرعية القانونية. أما إذا صدر عن خطأ، فإنه يكون محلا للإلغاء، وبالتالي يجب توافر موضوع الإخلال أو التهديد لنظام العام الموجب إصدار القرار، ومعرفة ما إذا كانت تلك الوقائع مما أوجبها المشرع لإضفاء الشرعية على تدخل سلطة الضبط. فالقاضي يقوم بالتحقق من صحة التكييف القانوني الذي أضفته سلطات الضبط على الوقائع التي تخل بالنظام العام كسبب ومبرر لقراراتها الضبطية .

[1] رضا عبد الله حجازي ، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001 ص161–162.

ويقوم القاضي الإداري بالتأكد من التكييف الصحيح للواقعة محل الإصدار بحيث يفسر القاعدة القانونية لمعرفة مدى تطابقها على الواقعة محل الإصدار. وتبدو أهمية هذه الرقابة من خلال التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على الوقائع، إن كان الوصف صحيحا من الناحية القانونية[1]. وقد يتطلب في حالات معينة من القاضي أن يقوم بمراجعة دقيقة تتضمن أحيانا بعض الجوانب الفنية أو العلمية، وهذا لطبيعة القرار الضبطي الصادر بطريقة مركبة تجمع مابين سلطة الضبط الإداري، وجهة الإستشارة وهذا حسب طبيعة القرار الضبطي والوقعة محل الإصدار ليقوم القاضي الإداري بإحلال تقديره الشخصي محل تقدير رجل الإدارة، و بمراجعة وفحص الظروف التي تمت فيها الوقائع. فإذا تبين له خطأ في الوصف الذي إتبعته الإدارة على هذه الوقائع، كان له أن يحل تقديره الشخصي محل تقدير الإدارة.

إن عملية التكييف القانوني للوقائع لا تعد مقصورة على سلطة الضبط وحدها، وإنما تخضع هذه العملية لرقابة القضاء الإداري للتحقق من سلامة الوصف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع التي تدعيها لقراراتها. وتعد قضيّة Gomel [2]بتاريخ 04 أفريل 1914 من القضايا التي أسست للرقابة على الوقائع من طرف القاضي الإداري، وتتلخص وقائع القضية في أن السّيّد Gomel تقدم للإدارة بطلب تصريح

[1]عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،المرجع السابق ،ص 255.

[2] C.E. 4 avr,1914. Gomel,G.A.J.A , op.cit ,p161.

للبناء في موقع Beau Veau في باريس، فرفض المحافظ هذا الطلب بحجة أن الموقع الذي يريد السّيّد Gomel البناء فيه هو موقع أثري، وإستند المحافظ إلى المادة 118 من القانون الصادر في 13 جويلية 1911 التي تعطي للمحافظ الحق في رفض تصريح البناء إذا كان البناء المراد إنجازه يضر بالمواقع الأثرية. لكن مجلس الدولة الفرنسي قرر أن الميدان المذكور Beau veau لا يعد كله موقعا أثريا مما يعرض القرار لعدم الشرعية والخطأ في تكييف المادة 118 من القانون الصادر في 13 جويلية 1911[1].

كذلك حكم مجلس الدولة في قضية Vuidy بتأييد القرار الصادر بعدم الترخيص بالبناء لما تبين له من توفر العنصر الجمالي في البارك، وأن المشروع المقترح بالبناء من حيث مواصفاته وإرتفاعه من شأنه أن يفسد المنظر الجمالي للحضيرة.

وبالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فقد ركز على تطابق الواقعة القانونية مع القرار الضبطي الصادر عن سلطة الضبط. ومن ذلك قضية رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية القبة ضد السيد (ن.ا) بحيث قامت بلدية القبة بواسطة محاميها بالطعن بالإستئناف ضد القرار الصادر بتاريخ 1996/08/25 عن مجلس قضاء الجزائر،والقاضي بإلغاء القرار الصادر عن بلدية القبة المتضمن إلغاء القرار رقم 144 المؤرخ في 1994/04/08 لفائدة السيد(ن.أ) المتضمن إستفادته من قطعة أرض بمنطقة صوريكال

[1] تعطي قضية Gomel مجالا واسعا لبيان الحالات موجبة التدخل لتنظيم النشاط الأفراد في مجال حماية الآثار والمواقع الأثرية من خلال التحكم في منح رخصة البناء، والمجال الثاني يتمثل في رقابة القضاء على حالة إصدار القرار الضبطي وعدم وجود الوقائع المفضية لاتخاذ القرار على أساس أن مبرر الرفض هو غير مشروع بدليل أن موقع لا يدخل ضمن المواقع الأثرية المحمية .

القبة لبناء كشك وفقا لقرار إداري رقم114 مقابل دفع كراء تحدده البلدية لاحقا.حيث قام السيد(ن.أ) ببيع هذه القطعة الأرضية لشخص آخر خارقا الإجراءات القانونية الواجبة بين المتعاقدين ،والمعروف قانونا إن العين المؤجرة لا يجوز التعامل ببيعها. ونتيجة لهذا التعامل غير القانوني الذي قام به السيد(ن.أ)، فإن بلدية القبة قامت بإلغاء القرار رقم 114 المؤرخ في 1994/08/04 والمتضمن قرار منح السيد(ن.أ) قطعة الأرض، وهذا باستعمال حقها وليس بالتعسف في استعماله، وطالبة بإلغاء القرار الصادر بتاريخ 1996/08/25 عن مجلس قضاء الجزائر. حيث أنه يظهر لمجلس الدولة بعد دراسة الملف بأن البلدية لم تدعم قولها بأن المستأنف عليه باع فعلا القطعة الترابية، بل لا يظهر منه سوى أن القرار الإداري موضوع الطعن الذي ألغى قرار الاستفادة غير مؤرخ وغير مسبب، ولم يعوض القطعة بأخرى، وبالتالي فإنه خال من الشرعية وهو وجه من أوجه التعسف بالسلطة، وعليه قضى مجلس الدولة بتأييد القرار المستأنف[1].

و من المعروف أن الهدف المحدد لسلطة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام،لذا يقوم مجلس الدولة بممارسة رقابته للتحقق من أن الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارتها الضبطية، قد توافر فيها وصف الإخلال أو التهديد بالإخلال بالنظام العام. فالقاضي يقوم بالتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته سلطات الضبط

[1]قرار رقم 171 بتاريخ 2000/03/27 ، أشار إليه لحسين بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، دار هومه.ج 3 .2009 ص 51.

على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية، وذلك للتأكد من أن هذه الوقائع قد استوفت الشروط القانونية التي تجعلها مبرة للقرارات الضبطية المتخذة و اعتبار البلدية سهلة للسيد(ن.أ) الحصول على محل للبناء وممارسة النشاط، وهذا لدورها في تنظيم العمران والنشاط التجاري. ولكن قرار إلغاء المركز القانوني بدافع البيع لم يجد له ما يبرره، وبالتالي يجعل الوقائع بعيدة عن التكييف القانوني الصحيح. لأن القاضي في مثل هذه الحالات يراقب الوقائع التي تحتج بها سلطة الضبط الإداري، فلا يكفي افتراض صحتها دون التأكد الفعلي من هذه الوقائع التي تعد سند تبرير إصدار القرار، وبالتالي يتبين أن مجلس الدولة الجزائري أسس قراره على ضرورة وجود السبب .

الفرع الثاني: انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة غاية القرار الضبطي

تعد قرارات الضبط الإداري متسمة بعيب الانحراف بالسلطة إذا تعلقت بأهداف غير الحفاظ على النظام العام، وبذلك أبعدت القرار عن الغاية التي حددتها القاعدة القانونية. فعيب الانحراف بالسلطة يعد من أوجه عدم مشروعية قرارات الضبط الإداري الموجبة لإلغائه. فسلطة الضبط الإداري يجب أن يكون الهدف من استعمالها الحفاظ على النظام العام، فإذا قصدت الإدارة إجبار أفراد على التبرع لأجل مشروع خيري، فيعد هذا انحرفا للسلطة وخروجا عن الهدف، وبالتالي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف[1].

[1] عمر محمد الشوبكي ،القضاء الإداري–دراسة مقارنة– دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن،2007، ص354.

ويعمل القضاء الإداري إلى بيان مواطن الإخلال في قرارات الضبط الإداري التي تصدر مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، بحيث يتخذ هذا العيب لاحقا بالقرار الضبطي من أجل تحقيق غاية لا تمت من قريب أو بعيد بالمصلحة العامة. فتكون قد إستهدفت بها مجرد الوصول إلى مصالح خاصة، أو من أجل بلوغ مصلحة عامة لا تعتبر غاية من غايات الضبط الإداري العام أو الخاص. ويسعى القاضي الإداري على الدوام إلى التوفيق بين لوائح الشرطة اللازمة للحفاظ على النظام العام، وإحترام الحريات الفردية، ونشاط الأفراد، ويثير اعتراضاته القانونية على ما صدر من تدابير الشرطة الإدارية الخاصة[1].

وإتجه مجلس الدولة الجزائري[2] إلى إلغاء كل تدخل للإدارة في نشاط الأفراد غير مبني على قاعدة قانونية. ومن ذلك قضية (بلدية قلال) ضد (خ.س) وتتلخص وقائعها في تدخل رئيس البلدية في نزاع قائم بين المواطنين، وذلك بوضع أعمدة في القطعة الأرضية محل النزاع لأجل تقسيمها بين المتخاصمين، وقد أيد مجلس الدولة الجزائري القرار الصادر عن مجلس قضاء سطيف معتبرا البلدية غير مخولة قانونا للفصل في المسألة بإعتبار القضاء هو صاحب الاختصاص. وإلى عدم مشروعية استخدام رئيس البلدية لسلطاته الضبطية الخاصة بالمباني الآيلة للسقوط لتبرير إخلاء الجمعية المدعية التي يوجد نزاع بينها وبين البلدية، وإلى عدم مشروعية قرار مدير (محافظ) بتقرير

[1] Gustave PEISER ,Droit administratif général ,25 édition. Dalloz.Paris,2011.p176.

[2] القرار رقم 3601 بتاريخ 2002/06/10 مجلة مجلس الدولة، العدد 2 ، 2002، ص 209.

المنفعة العامة لمشروع مكان للهواء الطلق والاستجمام يشتمل على مسطح مياه،بقصد التسهيل لشركة خاصة استغلال محجرها.

وتهدف القرارات الضبطية في مجملها إلى حماية النظام العام بجميع عناصره، لكن يجب ألا تكون مشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة من خلال إستهداف مصلحة عامة أيا كانت، بل يجب أن تهدف إلى تحقيق الغاية التي حددها النص القانوني من وراء التدخل، أي المحافظة على النظام العام وإعادته من حالة اضطرابه إلى حالة الاستقرار.

ولكن قد يتغير وجه التدخل، ومن بين حالات الخروج عن الهدف المحدد من ذلك قضية السيد (م.ل) ضد (والي ولاية الجزائر) [1] وتتلخص وقائعها في أن السيد (م.ل) وبموجب عقد توثيقي مؤرخ في 1981/3007 إشترى محلا تجاريا مستعملا كمقهى وحانة ومطعم يقع بالقبة 02 شارع محمد فلاح، وأنه بموجب عقد توثيقي آخر مؤرخ في 1981/11/21 تحصل من لدن السيدة(أ.أ)ارملة(ر.ع) على عقد تسيير رخصة تتعلق بمخزن للمشروبات، وأنه رخص للسيدة الأنفة الذكر باستغلال رخصتها في محله وهذا بموجب مقرر والي الجزائر المؤرخ في 1984/05/02. وأنه بموجب محضر للشرطة مؤرخ في 1986/02/25تم إبلاغه بمقرر والي الجزائر المؤرخ في 1985/03/17 المتضمن سحب رخصة مخزن المشروبات. حيث أن والي الجزائر ذهب إلى أن الحانة–المطعم محل النزاع– واقعة بمحاذاة مقر قسمة جبهة التحرير الوطني بالقبة وفي منطقة محمية. بحيث إعتبر المجلس الأعلى أن مقر قسمة جبهة

[1] القرار رقم:52661،المؤرخ في:1989/02/25،المجلة القضائية،العدد2،1991، ص156 .

التحرير الوطني لا يدخل ضمن حالات منع الرخصة أو سحب رخصة الاستغلال المحددة قانونا وعلى سبيل الحصر، وقضى بإبطال مقرر والي ولاية الجزائر.

ويلجأ القاضي الإداري في الكشف عن عيب الإنحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري، من خلال أساليب الكشف والتحقيق وما تمنحه طبيعة المنازعة و دفوع أطرافها[1]. فيقوم القاضي الإداري ببيان موضوع الرقابة على القرار الضبطي من خلال ما يودع له من وثائق في ملف الدعوى لتحقق من مصدر القرار، وتقصي بواعثه والغاية من القرار المطعون فيه ومشروعيته في إلتزام سلطة الضبط بالموضوعية والتوازن بين حفظ النظام العام وحماية الحريات، ونشاط الأفراد ومشروعية غاية القرار الضبطي، والتي تعد من الرقابة الداخلية على القرار الضبطي محل النزاع، وبالتالي فإن قرار الوالي الصادر بتاريخ 1985/03/17 والمتضمن سحب رخصة مخزن المشروبات لا يلقى أساسا له في الواقعة محل الإصدار باعتبار مقر حزب جبهة التحرير لا يدخل ضمن المناطق المحمية، ليتبين ابتغاء مصلحة خاصة غير مشروعة وهذا ما يجعل القرار معيبا، بحيث لا يمكن إصباغ حماية الآثار والمناطق السياحية وجمالية المدينة على قسمة جبهة التحرير.

وبالنسبة لتنظيم مجال البناء والرخص لأجل حماية النظام العام العمراني وخروج القرارات الضبطية عن حمايته، يمكن الإشارة إلى قضية السيد (ا.خ) ضد (رئيس المجلس الشعبي البلدي باب الزوار) حيث تحصل المستأنف(ا.خ) على رخصة بناء

[1] محمد عبد الحميد مسعود، المرجع السابق، ص 695.

صادرة عن بلدية باب الزوار لانجاز مشروع البناء كبقية المستفيدين بقطع أراضي للبناء الفردي في نفس المجموعة، وتم الترخيص لإنجاز الأشغال والبناء لفائدة المستفيدين من قطع أراضي بقرار مؤرخ في:1996/03/18. وبعد أن استلم المستأنف السيد(ا.خ) قطعة أرض كبقية كل المستفيدين، قام بتهيئة قطعته للبناء، وبدأ بوضع مواد البناء وآلات وأجهزة البناء، وشرع في إنجاز القاعدة الأرضية والأعمدة ككل المستفيدين .إلا أن بلدية باب الزوار وبدون إنذار سابق أو القيام بأي إجراءات قانونية سابقة، قامت بتهديم ما تم إنجازه. وإعتبر مجلس الدولة أن البلدية عندما قامت بتهديم وحجز وتحطيم وتكسير ما قام المستأنف(ا.خ) وما وضعه من أدوات ومواد البناء بدون إذن قضائي خاص واستمرت في ذلك، فإنها تكون قد قامت بفعل التعدي، وقضى بإلغاء القرار المستأنف والصادر عن قسم الاستعجال للغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء الجزائر بتاريخ:2001/07/8 ، والتصدي من جديد بإلزام البلدية بوضع حد لفعل التعدي ضد المستأنف[1].

ويتبين أن هيئات الضبط الإداري تمارس اختصاصها من أجل بلوغ غايات معينة ومحددة، وليس لهذه الهيئات مبرر تحقيق مصلحة عامة للخروج عن هذه الغايات المستهدفة. فعيب الإنحراف بالسلطة شديد الإرتباط كما هو واضح بالاختصاص سلطة الضبط، لأن كل اختصاص يمنح لهيئات الضبط الإداري ينطوي على هدف وغاية يتعين على هذه الهيئات ألا تحيد عنه، وعيب الإنحراف بالسلطة يلازم السلطة التقديرية

[1]القرار رقم رقم:18915،الصادر بتاريخ:2004/05/11،مجلة مجلس الدولة،العدد05،2004،ص240

الممنوحة لجهة الإدارة. فإذا تبين أن سلطة الضبط الإداري ذات إختصاص مقيد بذلك، تبقى مسألة تكيف القاعدة مع الحالة، ويكون الكشف عن مشروعية غاية القرار الضبطي في هذه الحالة أسهل من سلطة الإدارة في الاختصاص التقديري. فموضوع إثبات عدم مشروعية الغاية صعب، لأن القاضي ملزم بالبحث عن الدلائل الخلفية والمصلحة الخارجة عن الهدف الأصلي، وبالتالي يبقى القضاء يملك حالتين تبرزان تدخله، الأولى تحديد مشروعية الغاية على أساس النصوص المقررة للاختصاص، والغاية التي من أجلها منحت هذه النصوص هيئات الضبط الإداري الاختصاص في إصدار هذا القرار. ومراقبة ما إذا كانت هذه السلطات قد حققت بقرارها المطعون فيه هذه الغاية، وبالتالي فإن القاضي الإداري عندما يتصدى لفحص غاية القرار المطعون فيه بعيب الانحراف بالسلطة يبدأ عمله بأن يحدد غاية المشرع(النص القانوني) من قرار الضبط الإداري والغاية التي حققتها فعلا هيئات الضبط الإداري بالقرار المطعون فيه محل المنازعة، ثم يجري مقارنة بين الغايتين ،ليتبين بذلك الاتفاق بينهما، ويعطي قراره على هذا الأساس، وبالتالي تبقى سلطته لا تخرج عن النص القانوني[1]. لتبقى الغاية الأساسية هي الحفاظ على إستقرار النظام العام، ولكن يبقى عيب الإنحراف

[1] يقوم اجتهاد قضائي الإداري على أساس تحيين النص القانوني وفهمه على إطلاقه باعتبار القضاء الإداري مبتدع في مجال القانون الإداري، وبالتالي يبقى تناسب النص القانوني مع اجتهاد القضائي الإداري المحدد لمشروعية غاية القرار الضبطي، لكن يبقى القضاء الإداري مقيد بمجموعة من النقاط وجب عليه إحترامها لإعطاء إجتهاده صبغة المشروعية.

بالسلطة عيبا احتياطيا، لذلك فإن القاضي ولصعوبة بيانه يتطرق إلى نية مصدر القرار ويقف برقابته عند عدم مشروعية سبب القرار و مخالفة القرار للقانون بإعتبارها سهلة الإثبات مقارنة بغاية القرار الضبطي.

خاتمة

لا يتصور وجود مجتمع بدون وجود نظام يضبط سلوك الأفراد داخل المجتمع. ويشكل الضبط الإداري بأهدافه أهمية كبيرة توجب على الإدارة التزام المشروعية في إصدار قرار الضبطي من خلال ما يتضمنه من حماية النظام العام، سواء في مضمونه القديم (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) أو بمفهومه الحديث (الكرامة الإنسانية، حماية البيئة حماية المستهلك). ويحتل الطابع الوقائي لسطة الضبط أهمية كبيرة في مجال حفظ النظام العام والحفاظ على مصالح الأفراد.

وقدعرفت فكرة النظام العام إتساعا كبيرا، فإذا كانت محصورة سابقا في حماية المجتمع والصحة والسكينة، فإن التطور الاجتماعي والاقتصادي الذي ميز دور الدولة وتدخلها في عديد المجالات قد وسع من نطاق النظام العام، وزاد من محاولة إرساء الموازنة بين متطلبات الحفاظ على النظام العام، وضرورة حماية حريات ونشاط الأفراد.

و يعد النظام العام الهدف الأساسي لسلطة الضبط الذي يشمل مجموعة من القواعد الآمرة التي يتوجب احترامها رغم أنها تفرض في عديد الحالات قيودا على حريات الأفراد. وفكرة النظام العام تتواجد في مختلف فروع القانون، فهي تختلف حسب الزمان والمكان باعتبارها ظاهرة قانونية اجتماعية تعبر عن روح النظام القانوني والأسس التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية مما تعطي للنظام العام خصائص تضمن وجوده واختلافه.

ويجد تعريف فكرة النظام العام صعوبة، ويرجع ذلك إلى مرونة الفكرة وقابليتها للاتساع مما فرض على المشرع عدم تحديد فكرة النظام العام، بل ترك للفقه والقضاء بيان التصرفات التي ينتج عنها الإخلال بالنظام العام. فالعصر الحديث يشهد مفهوما جديدا للنظام العام يتجاوز أغراضه التقليدية، إذ توسع ليشمل مجالات عدة سواء أكانت مادية أم معنوية أو أدبية،وأدى اتساع دور الدولة إلى التدخل في تقييد حرية الأفراد في ممارسة نشاطاتهم.

وتعتبر فكرة النظام العام مظهرا معبرا عن التغيير الذي يطرأ على الدولة في نظامها أو فلسفتها القانونية من التغيرات التي تطرأ داخل الجماعة ،وهي خاصية المرونة والتطور التي تجعل القاضي أكثر تحررا من النص القانوني. فالمشرع يضع القاضي في مجال مقيد بالآداب العامة والقيم والفلسفة الجديدة للدولة. إن هذه الخاصية تفتح مجال الاجتهاد القضائي، وتبين استجابة الدولة للتطورات. لكن هذا التطور يختلف حسب حالة القضاء في الدولة، والنظام الموجود بها التي يتمتع فيها القضاء بالاستقلالية، ويقوم القاضي بدوره دون قيد مما يزيد في فهمه للتطورات الحاصلة للنظام العام من خلال تطور الحياة الاجتماعية وبيان أعراف جديدة، وتبني فلسفة جديدة في نظام الدولة.هذا التطور انعكس على سلطة الضبط الإداري وزاد من تدخلها.

ويتمثل الهدف التقليدي للضبط الإداري في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ويمثل الضبط الإداري الخاص بالعمران أهمية كبيرة للمحافظة على النظام العام العمراني، وعلى جمال ورونق

وتناسق المدينة وتخطيطها و تطويرها عمرانيا بشكل يمنع الإسكان العشوائي الغير منظم، والذي يفتقد للجمالية والتناسق من خلال بناء سكني لا تتوفر فيه التهوية وأشعة الشمس، ولا جمالية المنظر. لذلك يشكل الضبط الإداري في هذا المجال قيدا يفرض على أصحاب النشاط في مجال العمران من خلال فرض رقابة سابقة ولاحقة على أعمال البناء، ومتابعة تنفيذها. ويمكن فرض غرامات مالية كبيرة على المخالفين، وإيقاف إجراءات الحصول على الملكية أو سحبها لعدم تطابق البناء مع المخطط (شهادة المطابقة)

ومن خلال النصوص القانونية يتبين أن المشرع الجزائري منح لهيئات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في مجال العمران، وجمالية المدينة، وسخر لذلك وسائل مادية وقانونية لضبط حركة العمران. وهذا ما يتأكد من خلال قانون التعمير والقانون الخاص بالمدينة. وتعد عملية بالبناء والتوسع الغير منظمة مشكلة خطيرة تهدد جمالية المدن وتناسق العمران باعتبار إصدار رخص البناء يتم بدون دراسة علمية كافية. كما يتم إصدار قوانين التعمير باستمرار،مما يصعب على القائمين على استيعابها و تنفيذها، وقد إنعكس ذلك سلبا على نشاط الأفراد من خلال اللجوء إلى البناء بدون ترخيص، وذلك لعامل الوقت ولأجل ربح المال. ويشكل البناء الفوضوي قصورا في تشريعات البناء بصورة سلبية وذلك لمساسه بالنظام العام الجمالي والبيئي للمدينة، ويعكس صورة عن تدني مستوى تحضر المجتمع.

ويشكل عدم إحترام الإرتفاقات المعدة لحماية التراث الطبيعي كالأراضي المحيطة بالغابات والساحل والحظائر الوطنية، وكذا التراث المتضمن المعالم التاريخية والأثرية، تعد على هوية المكان، وتشويها للإنسجام داخل المدينة، ويرجع ذلك إلى ضعف أجهزة الرقابة، والبطء في التدخل لتسوية الوضعية وهدم محل المخالفة، والتسامح مع المخالفين، مما أدى إلى كثرة الإعتداء على المناطق المحمية وذلك لغياب التدخل المستعجل من طرف الإدارة .

وتسعى الإدارة من خلال النصوص القانونية إلى حماية المدينة وجماليتها من خلال التعامل مع النفايات والبقايا المنزلية، وهذا بأسلوب وقائي يعرف بتسيير النفايات. فمعظم هذه المخلفات ناتجة عن السكان والمصانع. ومن خلال القرارات الضبطية تستطيع الإدارة تنظيم هذه العملية لأجل حماية المنظر الجمالي للمدينة وروائها، والحفاظ على الصحة العامة. وبالنسبة للنفايات المنزلية، فهي تؤثر بشكل كبير على تنظيم المدينة وجمالها سواء من حيث طريقة الجمع، أو طريقة التخلص منها. وتنظيم هذه العملية وتسييرها يبعد جمالية المدينة عن أي مظهر يخل به. ويبدو هذا جليا من خلال إشراك الإدارة لإقتراحات الأفراد في هذا المجال والوكالات المتخصصة، من أجل وضع مخطط يؤثر إيجابا على مظهر المدينة، وتقسيم المدينة إلى مناطق لتنظيم العملية، كل هذا يساهم في تنظيم عملية جمع النفايات بطريقة مضبوطة مما يحافظ على جمالية المدينة.

وتشكل الحماية الإدارية للبيئة حماية داخلية لا يمكن أن تعمل الجهة الإدارية بمعزل عن الأساليب الحديثة في مجال حماية البيئة وفق نطاق القانون الدولي. فالملاحظ أن كل ما تقرره قواعد القانون الدولي من مبادئ في مجال حماية البيئة، هي في ذات الوقت مبادئ تحكم عمل الإدارة في حماية البيئة، بحيث يمكن الاستفادة من أجهزة المنظمات الدولية والاتفاقيات الدولية في نطاق حماية البيئة.

ويعكس إرتفاع درجات الضجيج عن الحد المعقول وجود التلوث الضوضائي بحيث يمثل إخلالا ومساسا بالسكينة العامة، باعتبارها أحد العناصر الثلاثة التقليدية للنظام العام والبيئة التي تسعى سلطة الضبط إلى صيانتها والحفاظ عليها، وبالتالي مكافحة التلوث الضوضائي لأجل حماية للبيئة، ومن جانب آخر الحفاظ على السكينة العامة. ويمكن أن يمتد التلوث الضوضائي إلى الإضرار بملكية الأفراد من خلال خفض القيمة الحقيقية للعقار، وذلك لمضايقات الانتفاع، أو في ما يلحق الأفراد من أضرار جسدية وصحية نتيجة الضوضاء، أو ما يتكبده الأفراد من نفقات لأجل العزل الصوتي لمسكنه المجاور لمصدر الضوضاء.

ويفرض تحول سياسة الدولة الاقتصادية إلى نظام اقتصاد السوق الحر تبني سياسات الخوصصة، لكن هذا لم يغيب الدولة عن دورها في المجال الاقتصادي، بل ظلت هذه الدول ساهرة على رعاية المصالح العامة الإقتصادية، لاسيما في القطاعات الأساسية، بحيث عمدت الدول إلى وضع أجهزة التنظيمية للقيام بالوظيفة التنظيمية

لأجل الإشراف والرقابة، وهذا للتأكد من جودة السلع والخدمات المقدمة، وتناسبها مع الأسعار في ظل احترام قواعد المنافسة وحماية المستهلك.

ويملك القاضي الإداري دورا رقابيا من خلال تفحص مشروعية قرارات الإدارة، فقد تتعسف الإدارة، في إستعمال سلطتها الضبطية خاصة ما تعلق بمنح الرخص، ويبقى على القاضي رقابة المشروعية الخارجية والداخلية للقرار الضبطي. لكن يبقى هذا الدور مقيدا بحكم أن القاضي يلجأ في أغلب الحالات إلى النص، ويغيب عنصر التقدير بإبراز توجه جديد في القضاء الإداري، ويبقى دور القاضي مقتصرا على توجيه أوامر للإدارة أو إلغاء القرارات المتضمنة السحب المؤقت للترخيص، أو عدم منح الترخيص، أو يلزم القاضي الإدارة بالتعويض الناتج عن المساس بالمراكز القانونية. وبذلك لا تتعدى حدود رقابة القضاء للإدارة على إلزامها بالقانون وهذا إذا اعتبرنا أن القاضي الإداري ملزم بالنص دون إدخال تقديره، باعتبار القانون الإداري يتطلب أكثر جرأة بالنسبة للأحكام الخاصة بالأهداف الحديثة للضبط الإداري.

إن الحماية الإدارية للمستهلك تفرض تفعيل دور الأجهزة الرقابية وأجهزة الضبط سواء على مستوى المحلي والحدودي لإحكام الرقابة على السلع المستوردة أو المحلية، وأن تكون رقابة مستمرة وشاملة وفي أوقات غير محددة، والسرعة في تنفيذ الجزاء الإداري لما له من دور فعال في مجال حماية المستهلك. ويجب أن يكون هناك تعاون بين الجهات الإدارية المعنية بحماية المستهلك، والتنسيق فيما بينها بطريقة جدية لأجل توفير حماية أكثر للمستهلك.

ويجب مسايرة المتغيرات الاقتصادية من خلال العمل على تطوير المفاهيم لدى الأعوان المكلفين بالحماية، والمستهلكين، والمنتجين على حد سواء، من خلال بيان مواصفات فنية قياسية لجميع السلع والخدمات المنتجة محليا، ويجب أن تكون هذه المواصفات مواكبة للتطور .

وتفرض حماية البيئة وضع تلويث البيئة في مصاف الجرائم الخطيرة، ووضع عقوبات شديدة لمرتكبيها من خلال رفع الغرامة، أو زيادة المدة المقررة للعقوبة، ووضع محاكم إدارية بيئية متخصصة، أو قسم خاص بها في المحاكم الإدارية تنظر في المنازعات الإدارية البيئية مع ضرورة أن يكون القضاة متخصصين في مجال حماية البيئة. وضرورة مشاركة الأفراد والجماعات المحلية في حماية البيئة من خلال تفهم الأفراد والجماعات للمخاطر والمشاكل البيئية، وإيجاد تعاون ايجابي بين الأفراد والجماعات المحلية في مجال حماية البيئة لأجل الرضى بقبول القرارات الخاصة بالحماية وتنفيذها، وإستفادة سلطة الضبط الإداري بأحدث ما توصل إليه العلم من وسائل في مجال حماية البيئة بما يكفل الحيطة والحذر في التعامل مع المخاطر البيئية، ويقي الوسط البيئي من أي أخطار محتملة أو محققة الوقوع.

وتشكل التوعية البيئية عنصرا مهما في مجال حماية البيئة عن طريق أجهزة الإعلام وإدراج حماية البيئة في مقررات كافة مراحل الدراسة، وذلك لأجل التبصير بأهمية المحافظة على الموارد الطبيعية و الأصناف الحيوانية والنباتية المعرضة للانقراض، وبيان مخاطر التلوث وغيرها من المخاطر البيئية ووسائل علاجها. ويشكل

الصيد السياحي خطرا كبيرا على البيئة من خلال تناقص الثروة الحيوانية، لذلك وجب إيقاف الصيد السياحي بصفة دائمة، وإلغاء المرسوم التنفيذي رقم 07-227 المحدد لإجراءات ممارسة الصيد السياحي .

وفي المجال تنظيم العمراني يجب وضع تخطيط عمراني يهدف إلى تخفيض الضوضاء من خلال تقسيم الأراضي وتخطيطها داخل المدينة، بحيث تكون الأنشطة المسببة للضوضاء بعيدة عن مناطق السكن، و يتم الفصل بينهم بالعوازل الصوتية مثل التشجير ...ومن جانب آخر رفض إعطاء رخصة البناء لما يسببه البناء المراد إنجازه من ضوضاء للساكنة، وإبراز هذا الشرط في منح رخصة البناء، ووضع تعليمات وقوانين تحدد المستويات الضوضاء الصادرة عن مختلف الأجهزة، سواء كانت ناتجة من المساكن أو الورشات، وفرض غرامة فورية الدفع، مع ربط التخلف عنها بمنع التمتع من بعض الحقوق وتحفيز الصناعيين والحرفيين لتصميم أجهزة هادئة لا ينتج عنها إيذاء صوتي.

وفي مجال البناء، يجب تفعيل الرقابة والتفتيش المستمر على مواد البناء، وبالأخص المواد الأساسية المتعلقة بالبنية التحتية، بما يتلاءم مع طبيعة الأرض المراد الانجاز عليها وتعرضها للهزات، وتشديد العقوبة المقررة على من يستعمل مواد بناء مغشوشة، والاهتمام بضبط الجودة وفقا للمواصفات الفنية القياسية مع التقيد بالقواعد الحديثة في التشييد وفرض إتباع مواصفات البناء العالمية، وعدم إهمال الجانب البيئي في عمليات البناء من خلال فرض وجود مساحات خضراء في التجمعات الحديثة،

وربط ذلك بعدم الحصول على رخصة البناء وشهادة المطابقة، وفرض مواصفات تتعلق بالجانب الجمالي للمباني والتنسيق في الشكل الخارجي بما يتناسب وطبيعة المنطقة محل الانجاز، وحظر استخدام مواد البناء الضارة بالصحة والبيئة، وإدراج حماية البيئة ضمن التخطيط العمراني للمدينة، والتنسيق فيما بين الجهات الإدارية في مجال حماية البيئة، بحيث يجب أن يتضمن وأن يتكفل كل إنتاج معماري أو عمراني بضرورة إقامة مساحات خضراء.

قائمة المراجع

أولا: الكتب

أ-باللغة العربية :

-ا- الكتب العامة :

-1-ابن منظور، لسان العرب، دار إحياء التراث العربي، الجزء الأول، لبنان،1999 .

-2-احمد شرف الدين، فكرة القانون الاقتصادي دراسة في التحولات الاقتصادية للقانون ، مكتبة الكتب العربية ،مصر،1998.

-3-جورج قوديل وبيار دلقولقيه ،القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية ،لبنان ، 2001.

-4-حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري - دراسة مقارنة- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، لبنان، 1997.

-5-حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري ،دار الجامعة الجديدة مصر، 2011.

-6-حلمي الدقدوقي،رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري- دراسة مقارنة- دار المطبوعات الجامعية،مصر،1989.

-7-خالد عبد الفتاح محمد خليل ،حماية المستهلك في القانون الدولي الخاص ،دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية ،مصر ،2009.

-8-خالد خليل الظاهر ،القانون الإداري - دراسة مقارنة- دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة الطبعة الأولى، الأردن، 1997.

-9-داود الباز، حماية السكينة العامة ،دار الفكر الجامعي الإسكندرية،مصر، 2004.

-10-رائف محمد لبيب ،الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ،دار النهضة العربية ،مصر 2009.

-11-سليمان محمد الطماوى،النظرية العامة للقرارات الإدارية . دراسة مقارنة .دار الفكر الجامعي مصر ،1984.

-12-سليمان محمد الطماوي ،القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء دار الفكر العربي القاهرة، 1988 .

-13-سامي جمال الدين،القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة:مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري منشاة المعارف، الإسكندرية، مصر ، 1998

-14- سامي جمال الدين ،القضاء الإداري ،منشاة المعارف الإسكندرية، مصر، 2003.

-15-سعاد الشرقاوي،القانون الإداري وتحرير الاقتصاد،دار النهضة العربية،مصر ،1994.

-16-طعيمة الجرف ،القانون الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،مصر 1978.

-17-عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ،منشاة المعارف مصر 2004.

-18-عبد القادر الشيخلى،النظام القانوني للجزاء التأديبي،دار الفكر للنشر والتوزيع،عمان،الأردن،1993.

-19-عبد الرزاق احمد السنهوري ،الوسيط في شرح القانون المدني الجديد،نظرية الالتزام بوجه عام ،مصادر الالتزام ،دار إحياء التراث العربي،بيروت لبنان،د.س. ن

-20-عبد العزيز أشرقي ،الشرطة الإدارية الممارسون لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها،الشركة المغربية لتوزيع الكتاب،الدار البيضاء،المغرب، 2006.

-21- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية ،منشاة المعارف الإسكندرية ،مصر ،2008.

-22-علاء الدين العشي. والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. دار الهدى.الجزائر 2006.

-23-عمار بوضياف ،الوسيط في قضاء الإلغاء ،دار الثقافة،الأردن ،2011.

-24-عمار عوابدي،القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، د.م.ج، الجزائر، 2002.

-25-عمر محمد الشوبكي ،القضاء الإداري-دراسة مقارنة- دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن،2007.

-26-علي بولحية بن بوخميس،القواعد العامة لحماية المستهلك والمسؤولية المترتبة عنها في التشريع الجزائري،دار الهدى،الجزائر،2000.

-27-عاشور سليمان شوايل ،مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا،دار النهضة العربية، مصر، 2002.

-28-عزيزة الشريف،دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي،دار النهضة العربية،مصر،1989.

-29-لحسين بن شيخ اث ملويا،المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الثاني،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر،2005.

-30-لحسين بن شيخ اث ملويا،المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الأول،الطبعة الرابعة،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر.2006.

-31-لحسين بن شيخ اث ملويا،المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الرابع،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر.2008.

-32-مصطفى أبو زيد فهمي،الوسيط في القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية،مصر،1993.

-33-محمد سمير ،الحماية الجنائية للآثار -دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة - دار النهضة العربية ،مصر، 2012 .

-34-محمد عبد اللطيف،تسبيب القرارات الإدارية ،دار النهضة العربية، مصر، 1996.

-35-محمد عبده امام،القانون الإداري وحماية الصحة العامة،دار الفكر الجامعي، مصر،2008.

-36-مازن ليلو راضي،دراسات في القانون الإداري -النشاط الإداري البيئي- دار قنديل للنشر والتوزيع ،الأردن 2011.

-37-محمود حافظ،القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر،1992.

-38-نصر الدين هنوني،الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر،مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001.

-39-نصر الدين هنوني ،الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري ،دار هومه ،الجزائر ،2013.

-40-هاني علي الطهراوي ،القانون الإداري ،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن، 2006 .

-41-وليد محمد رشاد إبراهيم، حماية الآثار وعناصر التراث الثقافي في القانون الدولي الخاص ،دار النهضة العربية ،مصر، 2008.

-42-يعقوب يوسف الحمادي ،القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة -دراسة مقارنة- منشاة المعارف الإسكندرية مصر ،2012.

-II-الكتب المتخصصة :

-1-السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية،مصر 2002.

-2-إسماعيل نجم الدين زنكنه،القانون الإداري البيئي،منشورات الحلبي الحقوقية،ط1 ،لبنان،2012.

-3-إبراهيم محمد عبد الجليل،حماية البيئة من منظور إسلامي ودور الحسبة في حمايتها،دار الجامعة الجديدة،2011.

-4-أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، دار النهضة العربية، مصر، 2009.

-5-أحمد محمد حشيش،المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر،دار الكتب القانونية،مصر،2008.

-6-أشرف توفيق شمس الدين،شرح قانون التوجيه وتنظيم أعمال البناء،دار النهضة العربية،مصر ،1998.

-7-بوظريفة حمو، الضوضاء خطر على صحتك، مخبر الوقاية ارغتوميا، الجزائر، 2002.

-8- سه نكه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة -دراسة تحليلية مقارنة- دار الكتب القانونية، مصر ،2012.

-9-علي سعيداني، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري،دار الخلدونية،الجزائر،2008.

-10-عدنان الزنكه،سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،سنة2011.

-11-عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، - دراسة مقارنة- دار النهضة العربية،،مصر، 2009.

-12-عارف صلاح مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة ،دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن،2009.

-13-كمال علي سيد عبد الله ،سلطات الضبط القضائي في مخالفات المباني والطعن عليها أمام محاكم مجلس الدولة ،دار أبو المجد للطباعة بالهرم ،مصر، 2009.

-14-مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلال ،المسؤولية الإدارية للدولة عن التلوث الضوضائي ،دراسة تحليلية مقارنة بين القانون المصري والقانون الفرنسي ،دار النهضة العربية ،مصر،2010.

-15-محمد عبد الحميد مسعود ،إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري،الطبعة الأولى ، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع ،مصر، 2007.

-16-ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة، مصر ،2007.

-17-محمد محمد بدران ،مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي ،دار النهضة العربية،مصر، 1992.

ب) باللغة الفرنسية :

Ouvrages généraux

-1- BERNARD Jean ,AUBY Jean-François, NOGUELLOU Rozen,Droit des collectivités locales,4 ème édition, Presses universitaires de France, Paris,2008.

-2- DEBBASCH Charles, Fredéric COLIN, Droit administratif,7 ème édition , Economica, Paris,2004/2010.

-3-DEBBASCH Charles , Frèdèric COLIN,Droit Administratif, 9ème édition, èconomica , Paris ,2010

-4-DELAMARRE Manuel,ParisTimothèe,Droit administratif, Ellipses èdition.Paris.2009.

-5-DE LAUBADERE André, Droit administratif, 15 ème édition, L.G.D.J Paris , 1995.

-6-FOILLARD Philippe,Droit administratif, Paradigme,Arléans, France, 2006.

-7-GAUDEMET Yves ,Droit administratif, L.G.D.J.19ème èdition , Paris.2010.

-8-LEBRETON Gilles , Droit administratif général, 3 ème édition, Dalloz , Paris,2004.

-9- LONG Marceau / WEIL Prosper / BRAIBANT Guy / DELVOLE Pierre / GENEVOIS Bruno ,Les grands arrêts de la jurisprudence administrative , 17 ème édition, Dalloz, Paris. 2009.

-10- MARILLIA Georges Daniel ,Les Pouvoirs Du Maire,5 ème édition ,Berger-Levraut, France,2008.

-11- MORAND-DEVILLER Jacqueline, Droit Administratif, 12ème édition, L .G .D. J ,Montchrestien, Paris,2011.

-12- PEISER Gustave ,Droit administratif général ,25 édition. Dalloz.Paris,2011

-13-PRIEUR Michel,Droit de L'environnement, 2ème édition,Dalloz ,Paris,1991.

-14- RIVERO Jean , WALINE Jean , Droit administratif ,21 ème édition , Dalloz , Paris, 2006.

-15- VEDE Georges ,Droit administratif, Pesses Universitaires de France Georges , ,Paris,1980

Ouvrages spécialisés

-1- DELHOSTE Maie-France, Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations . L.G.D.J ,Paris ,2001.

-2- JACQUOT Henri et PRIET François, Droit de l'urbanisme,

3 ème Edition Dalloz Paris.1998.

-3- MAULARIE Marie, Droit de concurrence interne et communautaire,3 ème édition,Dalloz,Paris.2005

-4- MINET Charles-Edouard, Droit de la police administrative,Vuiber ,France,2007 .

-5- TCHEN Vincent, La notion de police admistrative,la documentation francaise,Paris,2007.

ثانيا الأطروحات والمذكرات:

أ- باللغة العربية :

I- أطروحات الدكتوراه:

-1- إدريس بوزرزايت ،الزجر الإداري ،أطروحة دكتوراه في الحقوق ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،وجدة المملكة المغربية ،2004-2005.

-2- أيمن محمد سليمان مرعي ،النظام القانوني للتراخيص النووية والإشعاعية - دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ،مصر ،2002.

-3-السيد أحمد محمد مرجان،الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة الإسكندرية،مصر،2001.

-4-أحمد محمد مصطفى نصير ،دور الدولة إزاء الاستثمار ،رسالة دكتوراه كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ،مصر ،2009.

-5- بن أحمد عبد المنعم،الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر،2008-2009.

-6-تيورسي محمد،قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي-دراسة مقارنة-رسالة دكتوراه،كلية العلوم القانونية والإدارية،جامعة تلمسان،الجزائر،2010-2011.

-7- دايم بلقاسم ،النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة ابي بكر بلقايد،تلمسان ، الجزائر،2004/2003.

-8- رضا عبد الله حجازي ،الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة- كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2001.

-9- راضي عبد المعطي علي سيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في القانون الإداري لحماية المستهلك -دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة أسيوط، مصر،2002.

-10- طارق سيد احمد حسن الجبار ،الملائمة الأمنية ومشروعية قرار الضبط الإداري ،رسالة دكتوراه ،كلية الدراسات العليا ،أكاديمية مبارك للأمن ،مصر ،ب.س.

11- عبد العليم عبد المجيد مشرف علام ،دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة،رسالة دكتوراه كلية الحقوق -فرع بني سويف،جامعة القاهرة ،مصر،1998.

-12- عادل السعيد محمد ابو الخير ،الضبط الإداري وحدوده ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق ،فرع بني سويف ،جامعة القاهرة ،مصر، 1992.

-13- عيسى بن سعد النعيمي ،الضبط الإداري سلطاته وحدوده في دولة قطر ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة القاهرة مصر ،2009.

-14- عليان بوزيان،أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة -دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري - رسالة دكتوراه،كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية ،جامعة وهران ،الجزائر 2007/2006.

-15- عمر محمد حمادة ،الاحتكار والمنافسة غير مشروعة -دراسة تاصيلية مقارنة- رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة القاهرة مصر 2008 .

-16- عماد طارق البشري ،فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق -دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية والفقه الإسلامي- رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة الإسكندرية ،مصر 2002/2001.

-17- عزاوي عبد الرحمان،الرخص الإدارية في التشريع الجزائري،رسالة دكتوراه دولة في القانون العام،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،2007.

-18- قاسم العيد ، الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في الجزائر ،أطروحة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة الجيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، الجزائر سنة 2002.

-19- مراد بدران ،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا-رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس الجزائر 2004-2005.

-20- محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق جامعة عين شمس ،مصر ،1992.

-21- محمد جمال جبريل،الترخيص الإداري،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة عين شمس،1992.

-22- محمود حمدي عباس عطية، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف -دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه، قسم القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ،مصر،2009.

-23- محمد فريد سيد سليم، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة ،مصر ،1989.

-24- منيب محمد ربيع ،ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة عين شمس ،مصر ،1981.

-25 محمد عصفور ،وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيدا على الحريات العامة ،رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة القاهرة مصر ،1961.

-26- ممدوح عبد المطلب عبد الحميد،سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية،دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ،كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة ،مصر،1991.

-27- ناصر حسين محسن أبو جمعة العجوي،الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب،دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر،2010.

-28- وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة،مصر،2008.

-29- يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

II-مذكرات الماجستير :

-1- تكواشت كمال ،الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر ،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر ،باتنة،الجزائر 2009/2008.

-2-رمضان عبد المجيد ،دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة ،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،الجزائر،2011/2010.

-3-زهرة ابرباش ،دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير ،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة -2011/2010.

-4- عقون مهدي ،الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ،مذكرة ماجستير،قسم الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الحاج لخضر باتنة ،الجزائر ،2013-2014

ب) باللغة الفرنسية **Les Thèse**

-1- Etienne PICARD.La notion de police administrative. Thèse de doctorat d'Etat .université de droit d'économie et de sciences sociales de Paris .1978 .

-2- Nicolas EVENO ,La police administrative et le contentieux de l'environnement ,Thèse de doctorat ,faculté de droit et des sciences politiques. Université de Rennes 1 ,2003.

ثالثا: المقالات .

-1- بلميهوب عبد النصر، النظام العام في القانون الخاص مفهوم متغير ومتطور،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015 .

-2- بن عزوز بن صابر ،النظام العام الاجتماعي في مفهوم قانون العمل ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015.

-3- بلغول عباس،دور البلديات في منح رخص البناء،مجلة القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس ،العدد1، سنة2013.

-4- بوحميدة عطاء الله،رد الإدارة بين الواجب والخيار،الرفض والقبول،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق،جامعة الجزائر، العدد3،سنة2008.

-5- بكاي عيسى ،النظام القانوني للرخصة وممارسة الأنشطة التجارية ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية ،العدد 3 ،2008.

-6-خليفة ثامر الحميده، دور الضبط الإداري في حماية أمن الطرق ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، جامعة نايف العربي للعلوم الأمنية ، الكويت ، فبراير 2005.

-7- داود عبد الرزاق الباز،تدابير حماية الأمن العام في إطار الطبيعة الوقائية للضبط الإداري بين الشريعة والقانون،المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، ،أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية،الكويت، العدد35،مارس2003.

-8- ديدن بوعزة،عرض الدواء للتداول في السوق في قانون الاستهلاك،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،العدد 3،2008.

-9 -رمزي حوحو ، رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري ،مجلة المفكر العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ،الجزائر سنة 2006.

-10- سليمان محمد الطماوي،الضبط الإداري -دراسة مقارنة- مجلة الأمن والقانون،كلية شرطة دبي،الإمارات العربية المتحدة،العدد1،سنة1993.

-11- سليماني السعيد ،النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري ، مقال منشور بشبكة الانترنيتhttp://slimaniessaid.com/File/ordre.pdf تاريخ التحميل 2015/01/11.

-12- علي سعيداني،حماية المواد الغذائية من خطر التلوث الإشعاعي في التشريع الجزائري،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،العدد1،2008.

-13-عمارة مسعودة، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية- الجزائر ،2015.

-14- عباس عمار،الحفاظ على البيئة وتحسين الإطار المعيشي من خلال الديمقراطية التشاركية ،مجلة القانون العقاري والبيئة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم الجزائر، العدد الأول سنة 2013.

-15- علي سيد حسن،الحماية القانونية للآثار،مجلة القانون والاقتصاد،مكتبة جامعة القاهرة،مصر،العدد 59،سنة 1989.

-16- عبير علي، تخطيط المدن والعمارة الإنسانية ،مجلة العمران والتقنيات الحضرية ،العدد الرابع – سبتمبر، مجلة دورية تصدر عن مخبر البيئة والعمران –الجزائر . 2008

-17-عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري ،مجلة المفكر،جامعة محمد خيضرة،بسكرة،العدد 3،2001.

-18-عزري الزين ،النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري ،مجلة العلوم الإنسانية العدد الثامن ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،الجزائر ،2005.

-19-عيساوي عز الدين ،البحث عن نظام للنظام العام ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،عدد خاص بالملتقى الدولي حول "تحول فكرة النظام من النظام العام إلى الأنظمة العامة " يومي 07و08 ماي 2014 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية– الجزائر ،2015.

-20- فواز صالح،مبدأ احترام الكرامة الإنسانية في مجال الأخلاقيات الحيوية – دراسة قانونية مقارنة– مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد27،العدد الأول،سوريا ،2011.

-21- فيصل نسيغة ،رياض دنش،النظام العام ،مجلة المنتدى القانوني ،العدد الخامس ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر.2006.

-22-كمال رزيق،دور الدولة في حماية البيئة،مجلة الباحث ،كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ،العدد05 سنة 2007،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،الجزائر

-23- لعويجي عبدالله،دور الجماعات المحلية في منح الرخص والشهادات العمرانية،مجلة القانون العقاري والبيئة،العدد1،مخبر القانون العقاري والبيئة،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم،الجزائر سنة 2013.

-24- محمد الصالح خراز ،المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام ،مجلة الدراسات القانونية الوادي، الجزائر ،العدد 06 جانفي 2003.

-25- مزيان فريدة،دور العقار في التنمية المحلية، مجلة دفاتر السياسة والقانون،العدد6،جامعة ورقلة،جانفي2012.

-26- محمد المدني بوساق،الجزاءات الجنائية لحماية البيئة في الشريعة والنظم المعاصرة،المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، ،أكاديمية نايف للعلوم الأمنية،الكويت، العدد31 ،2001.

-27- مزيود بصيفي،دور شرطة العمران في حماية البيئة، مجلة القانون العقاري والبيئة،العدد1،مخبر القانون العقاري والبيئة،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم،الجزائر سنة 2013.

-28- مرسى مصطفى شحادة ،الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشاة المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها ،مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ،جامعة الإسكندرية، مصر، العدد الأول سنة 2004.

-29- مباركي ميلود ،التدابير الوقائية والردعية للأعمال المخالفة لقواعد منح رخصة البناء ، مجلة القانون العقاري والبيئة،العدد1،مخبر القانون العقاري والبيئة،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم ،الجزائر،سنة 2013.

-30- محمد صغير بعلي ،تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري ،مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية المركز الجامعي العربي تبسي، العدد الأول ،سنة 2007.

-31- نواف كنعان ،دور الضبط الإداري في حماية البيئة -دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة- مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية،كلية القانون،جامعة الشارقة،الإمارات العربية المتحدة،المجلد3،العدد1 سنة 2003.

-32- نعيمة عميمر،الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،العدد1،2008.

-33- وحدة شكر محمود الحنكاوي .صفاء الدين حسين علي ،انوار صبحي رمضان القره غولي ،المجمعات السكنية المصممة بوصفها بديلا عن البناء العشوائي وأثرها في معالجة عدم التجانس في المشهد الحضري للمناطق السكنية المشيدة ،مجلة الهندسة ،العدد 09 ،المجلد 18،العراق ،أيلول 2012.

رابعا :المداخلات.

-1- اقلولي /اولد رابح صفية ،رخصة البناء آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، مداخلة بالملتقى الوطني "الترقية العقارية في الجزائر واقع وآفاق ،يومي 27 و28 فيفري 2012 ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،الجزائر .2012.

-2- بوسماحة الشيخ،الترقية العقارية وحماية البيئة،مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول تأثير الرخص العمرانية على البيئة،ايام15-16ماي2013،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة مستغانم،الجزائر سنة 2013.

-3- حجاري محمد ،المنازعات العقارية بشان الترقية العقارية وتداعياتها على التهيئة العمرانية ،مداخلة من الملتقى الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر واقع وآفاق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة ورقلة ،الجزائر،2006.

-4- رمضان محمد بطيخ ،الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ،بحث مقدم إلى ندوة "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية" الشارقة 7-11 أيار 2005 ،الإمارات العربية المتحدة سنة 2005.

-5- عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل الترقية العقارية04/11،ملتقى الترقية العقارية ،جامعة ورقلة،الجزائر ،مارس2012.

-6- عبد المجيد طيبي ،الضبط الإداري ودوره في حماية المستهلك من خلال اختصاص الهيئات اللامركزية،ملتقى الوطني المنافسة وحماية المستهلك 17-18 نوفمبر 2009 كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر،سنة 2009.

-7- ماموني فاطمة الزهراء،مدى فاعلية التقويم البيئي في ترشيد نظام الرخص وحماية البيئة، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول تأثير الرخص العمرانية على البيئة،ايام15-16ماي2013،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة مستغانم،الجزائر، سنة 2013.

-8- محمد لموسخ،دور الجماعات المحلية في حماية البيئة،الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية،ايام3-4 ماي 2009،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة محمد خيضر،بسكرة،الجزائر،سنة 2009.

-9- محمد الهادي لعروق ،التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية ،ملتقى وطني حول تسيير الجماعات المحلية 09-10 جانفي 2008 مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة الجزائر،سنة 2008.

النصوص القانونية :

الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

-1- اتفاقية جنيف سنة 1864 للصليب الأحمر الخاصة بالمحافظة على التراث الثقافي والطبيعي وقت الحرب.

-2-القانون رقم:84-12،المؤرخ في:23جوان1984،يتضمن النظام العام للغابات،ج.ر.ج.ج،العدد26 لسنة 1984المعدل والمتمم بموجب القانون:91-21،المؤرخ في:02 ديسمبر 1991، ج.ر.ج.ج، العدد62 لسنة 1991.

-3- القانون رقم:85-05،المؤرخ في:16فبراير1985،المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج، العدد8 لسنة 1985المعدل والمتمم.

-4- القانون رقم:88-08،المؤرخ في:26يناير1988،المتعلق بنشاط الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية، ج.ر.ج.ج، العدد4 لسنة 1988.

-5- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990،المتعلق بالتهيئة والتعمير،المعدل والمتمم ، ج.ر.ج.ج، العدد 55 لسنة1990 .

-6-القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 يونيو 1998المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر.ج.ج، العدد 44 لسنة 1998.

-7- القانون رقم 99-01 المؤرخ في:06-01-1999 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة، ج.ر.ج.ج، العدد02 لسنة 1999.

-8- القانون رقم:01-19 المؤرخ في:12 ديسمبر 2001،المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ج.ج، العدد 77 لسنة 2001.

-9- قانون رقم:02-02،المؤرخ في :5فبراير2002،المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر.ج.ج، العدد 10 لسنة 2002.

-10- القانون رقم 03-03 المؤرخ في:19-02-2003 المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية ج.ر.ج.ج، العدد11 لسنة 2003.

-11- القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 ،يتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة ج.ر.ج.ج، العدد43 لسنة 2003.

-12- القانون رقم 04-02 المؤرخ في 23 يونيو 2004 ،يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية ، ج.ر.ج.ج، العدد 41 لسنة 2004.

-13- القانون رقم:05- 12 ،المؤرخ في 4اوت2005،المتعلق بالمياه ج.ر.ج.ج، العدد 60 لسنة 2005.

-14- قانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ، ج.ر.ج.ج، العدد 15 لسنة 2006.

-15- القانون رقم07-06 المؤرخ في 13 مايو 2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج.ر.ج.ج، العدد 31 لسنة 2007.

-16- القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج.ر.ج.ج، العدد 21 لسنة 2008.

-17- قانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية سنة2008 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها ، ج.ر.ج.ج العدد 44 لسنة 2008.

-18-القانون رقم 09-03 المؤرخ في 25 فبراير 2009 ،يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش ، ج.ر.ج.ج، العدد 15 لسنة 2009.

-19- قانون رقم 11-02 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2011 ،يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة ، ج.ر.ج.ج، العدد 13 لسنة 2011.

-20- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، ج.ر.ج.ج، العدد 37 لسنة 2011.

-21- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 12 لسنة 2012.

-22-الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 06يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات عدد ج.ر.ج.ج، العدد 78. المعدل والمتمم

-23- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني ج.ر.ج.ج، العدد 78 .المعدل والمتمم

-24 -المرسوم الرئاسي رقم 252/93 المؤرخ 04 فيفري 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ ج.ر.ج.ج، العدد 10 لسنة 1993.

-25- المرسوم رئاسي رقم 05-117 مؤرخ 11 ابريل سنة 2005 ،يتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة ج.ر.ج.ج، العدد 27 لسنة 2005.

-26-المرسوم التنفيذي رقم 85-14 المؤرخ في 26 يناير سنة 1985 يحدد شروط تخصيص أماكن التخييم واستغلالها المعدل بالمرسوم تنفيذي رقم 01-138 المؤرخ في 26 مايو سنة 2001 ج.ر.ج.ج، العدد 30 لسنة 2001.

-27-المرسوم التنفيذي رقم:87-44،المؤرخ في:10فيفري1987،يتعلق برقابة الأملاك الغابية الوطنية وما جاورها من الحرائق، ج.ر.ج.ج، العدد07 لسنة 1987.

-28-المرسوم التنفيذي رقم 87-146 المؤرخ في 30 يونيو 1987 يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية ، ج.ر.ج.ج، العدد 27 لسنة 1987.

-29-المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ، ج.ر.ج.ج، العدد 26 لسنة 1991.

-30-المرسوم التنفيذي رقم:91-176،المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخص التجزئة والبناءات وشهادة التقسيم والمطابقة ورخص الهدم وتسليم ذلك، ج.ر.ج.ج، العدد26 لسنة 1991.

-31-المرسوم التنفيذي رقم:93-164،المؤرخ في:10جويلية1993،يحدد النوعية المطلوبة لمياه الاستحمام، ج.ر.ج.ج، العدد 46 لسنة 1993.

-32-المرسوم التنفيذي رقم:94-279،المؤرخ في:17سبتمبر1994،يتضمن تنظيم مكافحة تلوث البحر وإحداث مخططات استعجاليه لذلك، ج.ر.ج.ج، العدد59 لسنة 1994.

-33-المرسوم التنفيذي رقم:95-66،المؤرخ في:22فيفري1995،يحدد قائمة الأمراض الحيوانية التي يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها، ج.ر.ج.ج، العدد12 لسنة 1995.

-34-المرسوم تنفيذي رقم 01-145 المؤرخ في 6 يونيو 2001 يتعلق بشروط ممارسة نشاط الخباز والحلواني وكيفياتها ، ج.ر.ج.ج، العدد 32 لسنة 2001.

-35-المرسوم التنفيذي رقم: 02-453،المؤرخ في 21-12-2002،المحدد لصلاحيات وزير التجارة ، ج.ر.ج.ج، 85 لسنة 2002.

-36-المرسوم تنفيذي رقم 03-323 المؤرخ في 5 اكتوبر سنة2003 يتضمن كيفيات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التبعة لها واستصلاحها ، ج.ر.ج.ج، العدد 60 لسنة 2003.

-37-المرسوم التنفيذي رقم 04-421 المؤرخ في 02 ديسمبر2004 المحدد كيفيات الاستشارة المسبقة للإدارة المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخص البناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية ج.ر.ج.ج، العدد 83 لسنة 2004.

-38-المرسوم التنفيذي رقم05-79،المؤرخ في 26-02-2005،يحدد صلاحيات وزير الثقافة ، ج.ر.ج.ج، العدد 16 لسنة 2005.

-39-المرسوم التنفيذي رقم:06-02 ،المؤرخ في:7جانفي2006،يضبط القيم القصوى ومستويات الإنذار وأهداف نوعية الهواء في حالة تلوث جوي، ج.ر.ج.ج، العدد01 لسنة 2006.

-40-المرسوم التنفيذي رقم:06-55،المؤرخ في:30-01-2006 ،المتضمن شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج،العدد 06 لسنة 2006.

-41- المرسوم التنفيذي رقم 06- 198، المؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المنشات المصنفة، ج.ر.ج.ج، العدد 04 لسنة 2006

-42-المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19 ماي سنة 2007 يحدد المنشات المصنفة لحماية البيئة ج.ر.ج.ج، العدد 34 لسنة 2007.

-43-المرسوم التنفيذي رقم:07-145،المؤرخ في:19ماي2007 يحدد مجال تطبيق ومستوى وكيفيات المصادقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج، العدد34 لسنة 2007.

-44-المرسوم التنفيذي رقم07-205 المؤرخ في 30 يونيو 2007 المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر.ج.ج، العدد 43 لسنة 2007.

-45-المرسوم التنفيذي رقم07-227،المؤرخ في24جويلية2007، يحدد إجراءات ممارسة الصيد السياحي وكيفياتها، ج.ر.ج.ج، العدد 48 لسنة 2007.

-46-المرسوم التنفيذي رقم 08-195 المؤرخ في 6 يوليو سنة 2008 يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة ، ج.ر.ج.ج، العدد 38 لسنة 2008.

-47-المرسوم التنفيذي رقم 09-415،المؤرخ في 16 ديسمبر سنة2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالتجارة، ج.ر.ج.ج، العدد75 لسنة 2009.

-48-المرسوم التنفيذي رقم:10-88،المؤرخ في:10مارس سنة 2010،يحدد شروط وكيفيات منح ترخيص رمي الإفرازات الغير سامة في الملاك العمومية للماء، ج.ر.ج.ج، العدد17 لسنة 2010.

-49-المرسوم التنفيذي رقم:10-258،المؤرخ في21 اكتوبرسنة2010، المحدد لصلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة المعدل والمتمم ، ج.ر.ج.ج، العدد64، لسنة 2010.

-50-المرسوم التنفيذي رقم12-203 المؤرخ في 6مايو سنة 2012 يتعلق بالقواعد المطبقة في مجال امن المنتوجات، ج.ر.ج.ج، العدد 28 لسنة 2012.

-51-المرسوم التنفيذي رقم:14-27،المؤرخ في:01 فبراير2014،المحدد للمواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، ج.ر.ج.ج، العدد06 لسنة 2014.

-52-القرار المؤرخ في:6فيفري2002،يتضمن تكوين لجنة تل البحر الولائية وكيفية عملها، ج.ر.ج.ج، العدد17 لسنة 2002.

المواقع الالكترونية:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008214799, sur15/08/2005.

http://slimaniessaid.com/File/ordre.pdf

تاريخ تاريخ التحميل 2015/01/11

الفهرس

مقدمة.....1

الباب الأول:المفهوم الحديث للضبط الإداري.....8

الفصل الأول:النظام العام للضبط الإداري.....9

المبحث الأول:المظهر الحديث لفكرة النظام العام.....10

المطلب الأول:التعريف بفكرة النظام العام الحديث.....11

الفرع الأول: محاولة تعريف النظام العام المتطور.....12

أولا: النظام العام في صورته القديمة 20

ثانيا: النظام العام في صورته الحديثة.....29

الفرع الثاني:دور النظام العام في تمييز الضبط الإداري عما يشابه.....33

المطلب الثاني:خصائص النظام العام.....36

أولا:النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة.....37

ثانيا :النظام العام فكرة واسعة.....38

ثالثا :النظام العام فكرة مرنة ومتطورة.....39

رابعا النظام العام فكرة تتسم بالعمومية.....42

خامسا :النظام العام وسيلة لحماية الحريات.....44

المبحث الثاني:انعكاسات فكرة النظام العام الحديث.....47

المطلب الأول:دور فكرة النظام العام في بيان طبيعة الضبط الإداري.....47

الفرع الأول:أثره في حياد سلطة الضبط الإداري.....48

الفرع الثاني: دوره في إصباغ الطبيعة السياسية على تدخل سلطة الضبط الإداري..49

المطلب الثاني:العلاقة بين تطور فكرة النظام العام و القضاء الإداري.... 50

الفرع الأول:تأثير توسع فكرة النظام العام على القاضي الإداري.....50

الفرع الثاني:دور القاضي الإداري في توسيع وتطوير فكرة النظام العام.....56

المبحث الثالث:أبعاد فكرة النظام العام الحديث.....57

المطلب الأول: إمتداد فكرة النظام العام إلى مجال البيئة.....58

الفرع الأول :تقبل البيئة كعنصر من عناصر النظام العام.....59

الفرع الثاني:علاقة البيئة بالعناصر الأخرى للنظام العام.....62

أولا :علاقة البيئة بالأمن العام.....62

ثانيا :حماية البيئة من خلال حفظ الصحة العامة.....65

ثالثا :حماية البيئة من خلال حماية السكينة العامة(منع الضوضاء).....66

رابعا :حماية البيئة من خلال حماية جمال المدينة.....67

المطلب الثاني:النظام العام الخلقي.....68

المطلب الثالث:النظام العام الاقتصادي.....71

المطلب الرابع :النظام العام العمراني.....75

الفصل الثاني:مضامين الأهداف الحديثة للضبط الإداري.....80

المبحث الأول:هدف حماية البيئة والطبيعة الإنسانية.....81

المطلب الأول:حماية البيئة بوسائل الضبط الإداري.....82

الفرع الأول:تعريف البيئة وبيان عناصرها محل الحماية.....83

أولا:تعريف بمصطلح البيئة 83

ثانيا :عناصر البيئة محل الحماية.....87

ثالثا :اثر التلوث على البيئة.....89

الفرع الثاني :الحماية الضبطية للبيئة.....94

أولا:الضبط الإداري الخاص بحماية الهواء من التلوث.....95

ثانيا :الضبط الإداري الخاص بحماية الماء من التلوث.....97

ثالثا:الضبط الإداري الخاص بحماية الغابات والمحميات الطبيعية.....100

رابعا: دور الضبط الإداري الخاص في حماية البيئة من المواد الإشعاعية.....104

خامسا: العلاقة بين الضبط الإداري والأمان النووي والرقابة الإشعاعية.....107

المطلب الثاني:حماية الكرامة الإنسانية والطبيعة البشرية.....109

الفرع الأول: حماية الطبيعة البشرية.....110

الفرع الثاني:دور الضبط الإداري في حماية الكرامة الإنسانية.....114

المبحث الثاني:هدف حماية العمران والمحافظة على الآثار و جمالية المدينة.....119
المطلب الأول: الهدف الضبطي في مجال العمران 121
الفرع الأول: الضبط الإداري الخاص بالعمران.....122
الفرع الثاني:الرقابة الإدارية للبناء والمخططات العمرانية.....124
المطلب الثاني:سلطة الضبط الإداري في مجال حماية العمران وجمالية المدينة....127
الفرع الأول:مجالات حماية جمالية المدينة 127
أولا : تدخل سلطة الضبط الإداري في مجال الترميم والبناء والهدم.....128
ثانيا :سلطة الضبط الإداري في مجال نظافة المدينة والتنظيم الخاص بها.....131
الفرع الثاني:دور سلطة الضبط الإداري في الحد من ظاهرة البناء الفوضوي....134
المطلب الثالث:سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الآثار.....136
الفرع الأول: الحماية القانونية للآثار.....137
أولا:تعريف الآثار.....138
ثانيا:التطور التاريخي لحماية الآثار.....140
ثالثا:أنواع الآثار وأولوية الحماية.....142
الفرع الثاني:مجال تدخل سلطة الضبط الإداري الخاص في حماية الآثار.....145
أولا:مدى شرعية تنقل الآثار.....146
ثانيا:إزالة المباني المجاورة للآثار.....147
ثالثا :منع البناء في المواقع الأثرية.....147

المبحث الثالث:هدف حماية المستهلك.....151

المطلب الأول:مفهوم الحماية الإدارية للمستهلك.....152

الفرع الأول:العلاقة بين الصحة العامة وحماية المستهلك.....155

الفرع الثاني:دور الضبط الإداري في مجال حماية أمن المنتوج.....157

المطلب الثاني:علاقة قانون المنافسة بالضبط الإداري من زاوية حماية المستهلك..159

الفرع الأول:دور الضبط الإداري في مجال الجودة والمنافسة.....161

الفرع الثاني: أثر قانون المنافسة في تدخل سلطة الضبط الإداري.....164

الباب الثاني:الضوابط القانونية والإجرائية لتحقيق الأهداف الحديثة للضبط الإداري166

الفصل الأول: سلطة الضبط الإداري وفق الأهداف الحديثة وآليات ذلك.....168

المبحث الأول:سلطات الضبط الإداري العامة.....169

المطلب الأول :سلطات الضبط الإداري المركزية.....170

الفرع الأول: سلطة الوزير المكلف بالتهيئة والعمران والبيئة والمدينة في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري.....171

الفرع الثاني :سلطة وزير التجارة في مجال حماية المستهلك.....174

الفرع الثالث :سلطة وزير الثقافة في مجال حماية الآثار.....177

المطلب الثاني:سلطات الضبط الإداري المحلية في مجال حماية الأهداف الحديثة..179

الفرع الأول : سلطة الوالي في مجال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري... 180

أولا :سلطة والي الولاية في مجال الضبط البيئي الطبيعي.....181

ثانيا:سلطة الضبط الخاصة بالوالي في مجال حماية البيئة الحضرية.....192

ثالثا: سلطة الضبطية للولي في مجال حماية التراث.....196

رابعا:سلطة الضبطية للوالي في مجال حماية المستهلك.....199

الفرع الثاني:سلطة رئيس البلدية في مجـــــــــال حماية الأهداف الحديثة للضبط الإداري..... 201

أولا:سلطة الضبط لرئيس البلدية في مجال حماية البيئة الطبيعية.....202

ثانيا :سلطة رئيس البلدية في مجال العمران وجمالية المدينة.....203

ثالثا:سلطة رئيس البلدية في مجال حماية المستهلك.....211

المبحث الثاني:سلطات الضبط الإداري المتخصصة.....214

المطلب الأول:أجهزة الشرطة.....214

الفرع الأول: التعريف بشرطة العمران وحماية البيئة.....215

الفرع الثاني :دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية البيئة الطبيعية...217

أولا :دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية الساحل وتثمينه.....217

ثانيا :دور شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية المياه.....219

ثالثا :تدخل شرطة العمران وحماية البيئة في مجال حماية الغابات.....222

الفرع الثالث: دور شرطـــــة العمران وحماية البيئة في مجال حماية البيئة الاصطناعية.....223

أولا : في مجال حماية المساحات الخضراء.....223

ثانيا :دورها في مجال حماية الصحة العامة للمواطن والمدينة.....225

ثالثا :تدخل شرطة العمران وحماية البيئة في مراقبة عملية البناء داخل المحيط الحضري.....227

المطلب الثاني: مراقبو العمران.....228

الفرع الأول :دور مراقبو العمران في مجال مراقبة أشغال البناء أثناء الإنجاز.....229

أولا: الزيارة الميدانية لأماكن وأشغال البناء.....230

ثانيا:أوقات الزيارة:.....232

الفرع الثاني :المراحل المتبعة أثناء الزيارة.....234

أولا :فحص الوثائق التقنية.....234

ثانيا :محاضر معاينة المخالفة.....235

المطلب الثالث: الموظفين التابعين لمديرية التجارة 236

الفرع الأول:سلطات الأعوان في المعاينة لأجل حماية المستهلك.....238

أولا:دخول المحلات والأماكن الموجودة بها المنتوجات والاطلاع على الوثائق والاستماع إلى المتدخلين.....238

ثانيا :تحرير المحاضر واقتطاع العينات.....239

الفرع الثاني : سلطة أعوان الرقابة في اتخاذ التدابير التحفظية الرامية إلى حماية المستهلك.....241

أولا:الفحوص العامة للمنتوج.....241

ثانيا :الفحوص المعمقة للمنتوج.....242

ثالثا :الحجز على السلع.....243

رابعا : سحب المنتج.....243

المبحث الثالث:آليات الضبط الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة.....245

المطلب الأول: الوسائل القانونية لحماية الأهداف الحديثة.....245

الفرع الأول: لوائح الضّبط.....246

أولا: الإخطار السّابق.....247

ثانيا : الترخيص الإداري.....249

ثالثا :تنظيم النشاط.....259

الفرع الثاني : قرارات الضّبط الفردية.....259

المطلب الثالث: الجزاء الإداري.....261

الفرع الأول: الفرق بين التدابير الضبطية والجزاءات الإدارية الأخرى.....261

الفرع الثاني :مفهوم الجزاءات الإدارية.....264

الفرع الثالث:أنواع الجزاء الإداري الوقائي.....265

المطلب الرابع: دور رخصة البناء في حماية الأهداف الحديثة للضبط
الإداري..... 268

الفرع الأول : التعريف برخصة البناء.....269

الفرع الثاني :دور رخص البناء في حماية الأهداف الحديثة (العلاقة).....271

أولا:دور رخص البناء في مجال حماية العمران والمدينة.....273

ثانيا :دور رخصة البناء في مجال حماية البيئة.....275

ثالثا:دور رخصة البناء في مجال حماية الآثار والمناطق السياحية.....279

الفصل الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري وفق الأهداف الحديثة والرقابة القضائية على ذلك.....282

المبحث الأول :نطاق سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الأهداف الحديثة.....283

المطلب الأول تقييد سلطة الضبط لحماية نشاط الأفراد 284

الفرع الأول:تقييد سلطة الضبط بمبدأ المشروعية.....285

الفرع الثاني:الغاية التي وجد من أجلها.....292

المطلب الثاني : عدم تعسف سلطة الضبط في أعمالها.....294

الفرع الأول :عدم مشروعية الحظر المطلق لنشاط الأفراد.....295

أولا:عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية.....295

ثانيا:احترام الحرّيات والحقوق.....299

الفرع الثاني:حرية الأفراد اتجاه وسائل الضبط الإداري.....301

المطلب الثالث :القيود الواردة على الجزاء الإداري الوقائي.....303

الفرع الأول : ضمانات الأفراد تجاه الجزاء الإداري.....304

أولا: الإستشارة قبل إتخاذ الجزاءات الإدارية.....304

ثانيا :مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات.....307

ثالثا :تسبيب قرار القاضي بتطبيق الجزاء الإداري.....309

الفرع الثاني : تناسب أعمال سلطة الضبط الإداري مع أسباب التدخل.....311

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية القرار الضبطي.....317

المطلب الأول: الرقابة على المشروعية الخارجية للقرار الضبطي.....318

الفرع الأول: إنعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة الإختصاص في إصدار القرار..... 319

الفرع الثاني: انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة إجراءات إصدار القرار الضبطي..... 325

المطلب الثاني: أثر الأهداف الحديثة على مشروعية الداخلية للقرار الضبطي.....334

الفرع الأول : انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة سبب..... 334

الفرع الثاني انعكاسات الأهداف الحديثة على رقابة غاية القرار الضبطي..... 345

خاتمة.....352

المراجع.....361

الفهرس.....389

تم بحمد الله وتوفيقه

الملخص

يعد النظام العام من أهداف نشاط الضبط الإداري، فهو بمثابة قيد ضابط على سلطات الضبط الإداري، إذ يحدد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحريات الأفراد، وتعد فكرة النظام العام لصيقة بالمجتمع وتطورت معه واتسع معناها ومداها مع الوقت لتغزو مجالات عديدة، وذلك لما تتميز به من مرونة وتطور وهذا ما يبرر عدم تحديدها نظرا لتطور الدولة الحديثة وانتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ، فالتحول الاقتصادي والاجتماعي فرض أكثر تدخل للدولة ممثلة في الإدارة لأجل تنظيم النشاط وحفظ النظام بما يتناسب والحريات الفردية، فبعد أن كان النظام العام يشمل الجانب المادي الملموس الذي يعتبر حالة واقعية مناهضة للفوضى، أصبح يشمل كذلك حفظ النظام العام الأدبي الذي يتعلق بالأخلاق والمعتقدات وأحاسيس المجتمع، وبذلك وسع النظام العام من نطاقه وشمل عناصر جديدة. هذا توسع في فكرة النظام العام انعكس على أهداف سلطة الضبط الإداري وساهمة في بروز الأهداف الحديثة ترتبط بالحماية القبلية ،منها حماية البيئة ،و حماية الإدارية للمستهلك وحماية العمران .

الكلمات المفتاحية :الضبط الإداري ،النظام العام ،الأهداف الحديثة.

ABSTRACT : The activity of the administrative police is engendered by the public order which delineates the prerogatives of the administrative authority in matters of regulation and restriction of individual freedoms. The concept of public order is linked to society, it has evolved with time, embracing other areas. This concept is flexible and adapted with the transformation of the function of the State, the State providential to the interventionist state, in addition and with the evolution of the economic and social concept, which required the intervention of the State through its administrative apparatus, to regulate the activities and protect public order, with the preservation of individual liberties

The field of public order has been expanded, from a concrete materials field (fight against the disorder) to the intangible side, such as the moral public order, which encompasses the religious field and various sensitivities of society. The expansion of the scope of the public order, has had an impact on the objectives of the administrative authority which request, the prevention and the prior protection especially in the environmental, the consumerism as well as the urbanistic Plan.

Key Words : Administrative Police - Public Order– Modern Target.

RESUME : L’activité de la police administrative est engendrée par l'ordre public qui délimite les prérogatives de l'autorité administrative en matière de réglementation et de restriction des libertés individuelles. Le concept de l'ordre public est lié à la société il a évolué avec le temps, tous en embrassant d'autres domaines. Cette notion est flexible et s'adapte avec la transformation de la fonction de d'état, de l'état providentiel à l'état interventionniste, en outre et avec l’évolution du concept économique et social ce qui a exigé l'intervention de l'état par le biais de son appareil administratif, pour réglementer les activités et protéger l'ordre public, avec la préservation des libertés individuelles.

Le domaine de l'ordre public a été élargi, du domaine matériel concret (lutte contre le désordre) au domaine immatériel, tel que l'ordre public moral, qui englobe le champ religieux et diverses sensibilités de la société. L’expansion de l'espace de l'ordre public, a eu un effet d'impact sur les objectifs de l'autorité administrative qui demande, la prévention et la protection préalable dans le domaine environnementale, consumériste et urbanistique.

Mots clés : Police administrative-Ordre public-Objectifs modernes.