جامعة الشاذلي بن جديد – الطارف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف
UNIVERSITE CHADLI BENDJEDID - ELTARF

ملخص لمجموعة محاضرات على الخط موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر قانون عام معمق

الأستاذة كريمة أمزيان

مقياس القانون الإداري المعمق السداسي الأول

cours en ligne/univ-Eltarf

الموسم الجامعي 2025/2024

المحاضرات رقم (22+23+24): الضبط الإداري

نتناول في هذا المحور من الدراسة الجوانب المختلفة للضبط الإداري، فنعرض لماهيته وأغراضه ووسائل وحدود سلطات الضبط الإداري.

I. ماهية الضبط الإداري

أولا– مفهوم الضبط الإداري

لبيان ماهية الضبط الإداري نعرض أولا لتعريفه وتمييزه عما يشتبه به وأخيراً نبين أنواعه.

1– التعريف المادي الموضوعي للضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري مجموعة **الإجراءات والأوامر والقرارات** التي تتخذها **السلطة المختصة** للمحافظة على **النظام العام** بمدلولاته الثلاثة "**الأمن – الصحة – السكينة**"، أي ذلك النشاط أو التصرف أو مجموعة التدابير الانفرادية التي تقوم بها الهيئات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام تطبيقا للقوانين (مراسيم، قرارات، لوائح تنظيمية).

مثلا: النشاط المادي للمؤسسات الإدارية والمرافق العامة التي تقدم الخدمات العامة تنظيم الأسواق التجارية على مستوى الإدارة المركزية أو المحلية.

2– التعريف العضوي أو الشكلي للضبط الإداري

ويقصد به مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، عن طريق الاتصال والخضوع لجهاز أو هيئة مكلفة بالسهر على تنفيذ محتوى التنظيمات والقوانين قصد المحافظة على النظام العام داخل البلاد.

يلاحظ أن المشرع سواء في فرنسا أو في الجزائر، لم يضع تعريفا محددا للضبط الإداري، وإنما اكتفى بتحديد أغراضه، وترك مسألة تعريفه للفقه والقضاء وفي هذا المجال يعرف **De laubadere** الضبط الإداري بأنه: "**مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية للنظام العام**".

بينما يتجه الفقهاء العرب ومنهم الدكتور **طعيمة الجرف** إلى تعريفه بأنه **وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة**

cours en ligne/univ-Eltarf

والسكنية العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية.

وأيا كان الأمر فإن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراده وسكينتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة.

ثانيا– تمييز الضبط الإداري عن باقي أنواع الضبط الأخرى

يتميز الضبط الإداري عن **الضبط** التشريعي والضبط القضائي ما يلي:

1– الضبط الإداري والضبط التشريعي

يلجأ **المشرع (السلطة التشريعية)** في كثير من الأحيان إلى إصدار **القوانين** التي **تقيد** حريات الأفراد وحقوقهم **حفاظا** على النظام العام، وفي ممارسته لهذا الاختصاص إنما يستند لاختصاصه **التشريعي**، الذي يجد مصدره في **الدستور والمبادئ العامة للقانون**؛ وعليه **يتشابه** الضبط الإداري مع الضبط التشريعي في أن الهدف في النوعين واحد هو **المحافظة على النظام العام**.

وتسمى التشريعات الصادرة في هذا الشأن "**بالضبط التشريعي**" تميزا لها عن الضبط الإداري الذي يصدر من جانب **الإدارة (السلطة التنفيذية)** في شكل قرارات تنظيميه أو فردية؛ وقد يحدث **التداخل** بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن **تشريعات ضبطية** وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة **بتنفيذ هذه التشريعات** وفرض قيود على حريات الأفراد **بالكيفية** المحددة في التشريع، غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيودا على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط.

2– الضبط الإداري والضبط القضائي

يقصد بالضبط القضائي تلك الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية **للتحري** عن الجرائم **بعد** وقوعها، و**البحث** عن مرتكبيها، و**جمع** الأدلة اللازمة للتحقيق والمحاكمة، من ثم فإن الضبط القضائي **يتشابه** مع الضبط الإداري في أن **كلاهما** يستهدف المحافظة على النظام العام، **ويختلفان** من حيث **السلطة** المختصة بإجرائه و**الغرض** منه و**طبيعته**.

فمن حيث **السلطة**؛ تتولى **السلطة التنفيذية** وظيفة الضبط الإداري، بينما تتولى **السلطة القضائية** ممثلة بالقضاة أو أعضاء النيابة العامة وممثليها وظيفة الضبط القضائي، ومن حيث **الغرض** فإن مهمة الضبط الإداري **وقائية** تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه، في حين أن مهمة الضبط القضائي **علاجية** ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وتهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وإنزال العقوبة.

cours en ligne/univ-Eltarf

وأخيرا يتميز الضبط الإداري **بطبيعة إجراءاته** التي تصدر في شكل قرارات تنظيميه أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا، أما الضبط القضائي فإنه يصدر في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وخضوعها لسلطات القضاء العادي محل نظر.

3- الضبط والمرفق العام

يتميز الضبط الإداري عن المرفق العام في أن **الأول** يقيد من حريات الأفراد و**الثاني** يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط **سلبي** والمرفق على أنه نشاط **ايجابي**. فالضبط يترتب عليه المساس بحرية الفرد للحفاظ على النظام العام، بينما يقف ذات الفرد موقف المنتفع من خدمات **المرفق** مجانا أو برسوم يلزم بدفعها.

كما أن الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط نجدها دائما **سلطة عامة** ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو والي أو رئيس مجلس شعبي بلدي، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيدا أو قيودا لاعتبارات تمليها المصلحة العامة.

في حين يتولى **المرفق العام** ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو إلى فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى.

كما أن **طبيعة إجراءات** الضبط من **الخطورة** بما كانت حيث لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص، خلافا للمرفق العام يمكن نقل نشاطه وإسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به.

عليه يختلف الأمر إن كنا بصدد مرفق عام فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة، بينما لا يكون للفرد أي اعتبار عند فرض إجراءات الضبط عليه .

ثالثا- خصائص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص التي تميزه عن غيره، من نشاطات الإدارة يمكن حصرها فيما يلي:

1. الصفة الانفرادية:

ويقصد بهذه الخاصية أن تباشر السلطة الإدارية بمفردها إجراءات الضبط التي تبتغي من خلالها المحافظة على النظام العام، دون أن تكون إرادة الفرد أو الأفراد محل اعتبار حتى ترتب أعمال الضبط آثارها القانونية، بل أكثر من ذلك يقع على الأفراد واجب الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات الضبطية التي فرضتها الإدارة؛ وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

cours en ligne/univ-Eltarf

2- الصفة الوقائية:

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر ويمنع وقوعها على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة.

كذلك حينما تغلق محلا أو تعاين بئرا معينا أو بضاعة معينة فإن الإدارة أو السلطة العامة تبتغي بهذا الإجراء وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره؛ وكذا الحال عندما تفرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية (استغلال المناجم أو المحاجر) فإن ذلك يكون بغرض حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم ويكون ناتجا عن هذا الاستغلال.

3- الصفة التقديرية:

ويقصد بهذه الصفة أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية من عدمها اختيار الإجراء الضبطي المناسب لدفع الخطر، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام؛ كما أنها إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لاشك رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

II. أنواع الضبط الإداري وأغراضه ومجالاته

أولا- أنواع الضبط الإداري

قسم الفقه الضبط إلى نوعين ضبط عام وضبط خاص، فالضبط الإداري يختلف باختلاف القيود والإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة؛ ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد؛ من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره كما قد تكون عامة مجردة، للحفاظ على النظام العام بمعناه الواسع.

1- الضبط العام

ويقصد به مجموعة السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري وهي السلطة العامة بهدف ممارستها بصورة عامة اتجاه **كل نشاط** وفي **كل ميدان** والتدخل لتنظيم كل ما يمس بالنظام العام؛ بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكنية عامة، وحماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكاته والإخلال به.

مثال: إصدار الوالي قرار بمنع صيد الغزلان في الصحراء، ويتم إخطار المواطنين وإعلامهم بذلك إلا أن مهام الضبط الإداري يجب ألا تقف عند هذا الحد بل يجب تقديم المخالفين إلى العدالة (ضبط إداري وضبط قضائي).

cours en ligne/ univ-Eltarf

2- الضبط الإداري الخاص

يقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط وحريات الأفراد، تطبق في قطاع واحد وتنظم مجالا أو موضوعا خاصا في إطار القانون والصلاحيات الممنوحة لها، وعلى ذلك فهو إما يخص مكان معين أو نشاط معين.

- **صدور قرار بضبط نشاط معين**

مثال: - تنظيم وزير قطاع الصيد البحري نشاط صيد بعض الحيوانات النادرة كالمرجان.

- تنظيم العمل في بعض المحلات العامة المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة.

- **صدور قرار بضبط مكان أو أماكن محددة:**

مثال:

- منح شرطة الآثار مهمة المحافظة على النظام العام في الأماكن الأثرية.

- منح سلطة الضبط في بعض الأماكن إلى سلطة إدارية معينة.

- فرض الإدارة قيود لتنظيم عمل الصيد في الأماكن المخصصة لممارسة الصيد (كفرض قيود تتعلق **باستعمال السلاح** أو **أنواع الحيوانات** المرخص باصطيادها..).

3- الفرق بين النوعين

يلاحظ أن الضبط الإداري الخاص قد يستهدف أغراضا أخرى بخلاف أغراض الضبط الإداري العام التقليدية، إذ يملك أن يفرض القيود التي يراها لتحقيق أهداف أو أغراض أخرى خلاف النظام العام كالقيود التي تفرض على الأفراد لحماية الآثار أو تنظيم السياحة وتجميل المدن.

ومن ثم فإن الضبط الإداري الخاص أضيق حدودا من نطاق الضبط الإداري العام لتقيده بمكان أو نشاط أو أغراض معينه، إلا أن ذلك لا يعني محدودية تأثيره في المجالات التي يتولاها.

تجدر الإشارة إلى أن التشريع في بعض الدول يتجه إلى استبعاد نظام الضبط الإداري العام وانفراد هيئات الضبط الإداري الخاص في تنظيم نشاطات معينة، مثلما هو الحال في الضبط الخاص بشؤون السكك الحديدية والمنشآت الخطيرة والمقلقة للراحة والصحة في فرنسا.

ثانيا- أغراض الضبط الإداري

وتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضروريا ولو لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهه هذا الانتهاك أو الإخلال، فالهدف من الضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به.

cours en ligne/univ-Eltarf

والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فيما يعتبر مخالفا للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخرين، كما يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.

غير أن معظم الفقهاء يتفقون على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية هي: الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة، مع ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا المجتمع في كل دولة على حده.

ونظرا لما يتميز به الضبط الإداري من صفات جوهرية تتمثل في الانفراد في اتخاذ القرارات التنظيمية وكذا الدور الوقائي من كل خطر يواجه الأفراد في سلامتهم وأمنهم والهدوء والسكينة بل أكثر من ذلك المحافظة على البيئة والمحيط الذي يعيش فيه الفرد.

ويتمتع الضبط الإداري بسلطة تعددية في مواجهة الأخطار التي تهدد النظام العام ورصد الآليات للحد منها من أجل المحافظة على النظام العام وبناء على ذلك ينحصر دوره في الميادين التالية:

1- الأمن العام

وهو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي من شأنها أن تحافظ على السلامة العامة للأفراد كمنع المخاطر التي تهددهم في أرواحهم وأموالهم وممتلكاتهم. ومصدر هذه المخاطر قد يكون من صنع **الطبيعة** كالزلازل والفيضانات وغيرها وقد يكون من فعل **الإنسان** مثل الإجرام كالسرقات والقتل والاعتداءات، وقد يكون مصدره **الحيوان**، كما قد تكون مختلف **التجمعات**، كالمظاهرات والتجمهرات، مصدر للتوتر أو السبب في الإخلال والمساس بالنظام والأمن العام.

2- السكينة العامة

ويقصد بها مجموعة القواعد التي تحمي الإنسان في حياته اليومية بحيث توفر له الاستقرار وسبل الراحة، لذا من ضمن واجبات السلطات العمومية أن تسعى للقضاء على الأسباب التي من شأنها إزعاج المواطن كالضوضاء في الطرقات والضجيج والصخب في الأماكن العامة.

3- الصحة العامة

هي مجموعة القواعد التي تقي الأفراد وتحميهم من المخاطر الصحية ووقايتهم من كل ما من شأنه أن يلحق بهم الأذى مثل الأمراض المعدية والأوبئة الخطيرة التي تنتشر في المجتمع، لذا وجب على السلطات الإدارية المعنية أن تبادر إلى اتخاذ الإجراءات والوسائل لمقاومة الأمراض والحد منها والسعي للقضاء عليها قبل استفحالها وذلك ببناء المستشفيات وتوفير الأدوية كالتلقيح ومراقبة المواد الغذائية والمياه.

cours en ligne/univ-Eltarf

4- الآداب العامة

هي وضع القواعد التي تحكم وتنظم مختلف التصرفات التي تدخل في إطار آداب وأخلاق مجتمع معين، وتتمثل في أساس سلوكات المجتمع والتي يرى من خلالها قيمته الجوهرية حيث يجب أن يحافظ عليها ويتمسك بها.

وتبرز فكرة الآداب العامة في الجانب الثقافي للشعب فالمهمة تنحصر أساسا في مراقبة الوسائل ذات الطابع الثقافي كالأفلام والمجلات خاصة المستوردة منها لتجنب تسرب الرذيلة التي تتنافى وأخلاقيات المجتمع وكذلك حماية المظهر العام للمدن.

ثالثا- مجالات الضبط الإداري

إن مجالات الضبط كثيرة ومتنوعة، وتمس قطاعات كثيرة من الضروري أن تتعدد هيئات الضبط فيتدخل رئيس الجمهورية ليمارس إجراءات الضبط ويتدخل رئيس الحكومة وبعض الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وبعض المديريات التنفيذية على مستوى الولاية كمديرية الصحة ومديرية التنظيم العام ومديرية المناجم ومديرية الشؤون الدينية وغيرها من الأجهزة الإدارية.

ومن الطبيعي القول أن سعة مجال الضبط يؤدي إلى تعدد قوانين الضبط بين نص دستوري وقانوني ونص تنظيمي كما يلي:

1- الدستور

من أمثلة النص الدستوري ما سبق التعرض له عند تحليل صلاحيات رئيس الجمهورية في إقرار الحالة الاستثنائية وحالة الطوارئ وحالة الحصار، أيضا حالة الحرب (راجع محاضرات السداسي الأول).

2- القوانين (قوانين الضبط): ومن أمثلتها:

- القانون 17/90 المؤرخ في 1990/08/19 يعدل ويتمم القانون 05/85 المؤرخ 1985/02/16 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.
- القانون 28/89 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم.
- القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم.
- القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية.
- القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل بالقانون 05/04 والمنقح بالقانون رقم 11/17 المؤرخ في 2017/12/27 المتعلق بقانون المالية.

cours en ligne/univ-Eltarf

3- النصوص التنظيمية: ومن أمثلتها

- المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 1991/02/23 المتعلق بالشروط الصحية عند عرض الأغذية للاستهلاك.
- المرسوم التنفيذي رقم 363/95 المؤرخ في 1995/12/11 المتضمن كيفيات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتوجات الآتية من أصل حيواني المخصصة للاستهلاك البشري.
- المرسوم التنفيذي 121/96 المؤرخ في 1996/04/06 المتعلق بشروط الصيد البحري.
- المرسوم التنفيذي 121/96 المؤرخ في 1996/4/25 المتعلق بشروط استغلال قاعة الألعاب.

4- القرارات الوزارية:

- قرار 1999/12/30 المتعلق بإيداع أسلحة الصيد (وزارة الداخلية).
- قرار 1999/12/12 المتعلق بشرطة العمران وحماية البيئة.

III. هيئات الضبط الإداري ووسائل ممارسته

أولا- هيئات الضبط الإداري

عند الحديث عن سلطات وهيئات الضبط الإداري، نقع في معنى **مزدوج** للفظ جهاز الضبط المكلف بمهمة حفظ النظام المادي (تنفيذ القوانين) واللوائح والأشخاص الذين يتولون سلطة التنظيم.

ولا يمكن تحديد السلطة المخول لها اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام بمفهومه الواسع ومعايره؛ إلا بالرجوع للنصوص التشريعية والتنظيمية (المراسيم، اللوائح، القرارات) التي تبين السلطة المختصة بممارسة **الضبط الإداري الخاص** (وهم غالبا الوزراء).

أما **الضبط الإداري العام** فتمارسه ثلاث سلطات: **رئيس الجمهورية** (ازدواجية في الوظيفة، يمثل الدولة وله وظيفة تنفيذية وتشريعية) **الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي.**

لذلك، فإن تحديد هيئات الضبط ينتج عنه القضاء على ظاهرة **تداخل الاختصاص** فلو تعددت الهيئات لأدى ذلك إلى تنازع في مجال ممارسة هذا الاختصاص، لذا وجب تحديد هيئات الضبط والتقليص منها حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء.

وعلى العموم يمكن تقسيم هيئات الضبط إلى قسمين، هيئات تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني وهيئات تمارس اختصاص الضبط في حدود جغرافية وإقليمية محددة.

Cours en ligne/univ-Eltarf

1- هيئات الضبط العام

يقصد بالضبط الإداري العام –كما رأينا- إمكانية اتخاذ هيئة الضبط قرارات إدارية قابلة للتطبيق على كامل التراب الوطني، وتتمثل سلطات (هيئات) الضبط الإداري العام المركزية في النظام الإداري الجزائري بدرجة أولى في رئيس الجمهورية والوزير الأول.

أما الوزراء فرغم أنهم سلطة إدارية مركزية إلا أنهم لا يعتبرون سلطة للضبط الإداري العام، بينما يعتبر كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي هيئات للضبط الإداري العام محلي.

أ- على المستوى الوطني (السلطات الإدارية المركزية)

إن هيئات الضبط على المستوى الوطني تكمن في رئيس الجمهورية والوزير الأول.

- **رئيس الجمهورية:**

تختلف سلطة ضبط رئيس الجمهورية بحسب النظام الدستوري المنتهج، فقد يكون النظام رئاسي بحيث يكون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية وتتجمع بيده كل السلطات في البلاد من جهة.

ومن جهة أخرى؛ قد تتوزع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وفي الحالة الأولى فإن رئيس الجمهورية هو الذي يمارس اختصاص الضبط الإداري العام أما في الحالة الثانية فإن رئيس الحكومة هو الذي يمارس اختصاص الضبط الإداري إلا أن في الحالات الاستثنائية تعطي سلطات هامة جدا لرئيس الجمهورية.

وفي الجزائر فإن رئيس الجمهورية أي رئيس السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة وبالتالي يعتبر الرئيس الإداري الأعلى في الدولة وبهذه الصفة يمارس اختصاصات إدارية هامة، منها ممارسة الوظيفة التنظيمية حيث يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية لا سيما القرارات المتعلقة بحفظ النظام العمومي.

غير أنه لا يوجد نص دستوري صريح يمنح لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، ولكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها في غير المسائل المخصصة للقانون.

في حين اعترف له صراحة بممارسة الضبط في الظروف الاستثنائية أين خول له اتخاذ مجموعة من الإجراءات في إقرار الحالة المناسبة لدفع ومواجهة هذه الظروف (**إعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب**)، وزاد من سلطاته للمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها وحماية الأرواح والممتلكات والحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها.

ب- الوزير الأول: لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات رئيس الحكومة في مجال الضبط غير أن رئيس الحكومة كما سبقت الإشارة يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة.

cours en ligne/univ-Eltarf

لكن يمكن للوزير الأول أن يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم تنفيذها الأجهزة المختصة، كونه المشرف على سير الإدارة العامة.

مثال: المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 1991/02/23 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك.

ب– على المستوى المحلي (السلطات الإدارية المحلية)

يمارس مهام الضبط كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي:

- **الوالي**:

نصت المادة 114 من قانون الولاية 07/12 على أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة؛ وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط على المستوى الولائي وضع القانون تحت تصرفه مصالح الأمن على مستوى إقليم ولايته، وهذا ما نصت عليه المادة 115 من قانون الولاية.

وتزداد صلاحيات الوالي سعة في الظروف الاستثنائية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات ومواجهة الخطر الذي يهدد النظام العام؛ إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة والدرك الوطني الولائيين (المادة 116 ق ولاية) أو تسخير الممتلكات والأشخاص (المادة 119 من نفس القانون).

بل أكثر من ذلك؛ اعترف القانون بسلطة أوسع للوالي في مجال الضبط حين منح له سلطة الحلول المتعلقة بالمحافظة على النظام العام، حسب المادة 100 من قانون البلدية 10/11 بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، وتزداد ذات الصلاحية سعة إذ تعلق الأمر بالحالات الاستعجالية.

وعليه فالمشرع هنا قد خرج عن القواعد العامة المتعلقة بمبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري حفاظا على النظام العام.

- **رئيس المجلس الشعبي البلدي**:

تتمثل سلطة الضبط الإداري لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة مجموعة من الصلاحيات ذات العلاقة بالمحافظة على النظام العام على مستوى بلديته.

مثال: ما الصلاحيات التي نصت عليها المواد من 88 إلى 95 قانون البلدية رقم 10/11 ومن بينها:

– السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية والمحافظة على أمن الأشخاص والممتلكات.

cours en ligne/univ-Eltarf

– المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العامة التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

– السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات العمومية وتنظيم ضبطية الطرقات.

– اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.

– اتخاذ التدابير اللازمة لمنع تشرد الحيوانات المؤذية.

– السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

– السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري.

– ضمان ضبطية الجنائز والمقابر.

وبغرض قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه المهام وغيرها مكنه قانون البلدية من الاستعانة بالشرطة البلدية. وحتى طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا في حال المسائل الأمنية.

2– هيئات الضبط الخاص

➢ **الوزراء:**

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية الوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الخاص.

وهي كل الإجراءات التي تطبق إما على **فئة معينة** من الأشخاص، أو على **نشاط معين**، أو كذلك على **بعض الحالات** –كما سبق وبينا في المحاضرة السابقة–، ويباشر الوزراء سلطتهم في الضبط استنادا إلى النصوص التنظيمية التي تكفل لهم ممارسة بعض الإجراءات واتخاذ قرارات معينة.

فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية خاصة عبر المديرية العامة للأمن الوطني (D.G.S.N) والولاة كمرؤوسين للوزير.

مثال: المرسوم التنفيذي رقم 91– 01 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية في السهر على احترام القانون وحماية الأشخاص والممتلكات وحماية المؤسسات ومراقبة المرور عبر الحدود وغيرها...

إضافة إلى أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه نجم عنه التوسع في هيئات الضبط فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام وهو المحافظة على

cours en ligne/univ-Eltarf

النظام العام بالرؤية الجديدة والمفهوم الجديد الذي لا تقتصر عناصره على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة إنما في مجالات كثيرة أخرى.

مثال:

- **وزير الثقافة** يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين.
- **وزير الفلاحة** يباشر إجراءات الضبط عندما يصدر إجراءات تمنع صيد نوع معين من الحوت أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه أيضا.
- **وزير النقل** يباشر إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلا.
- **وزير التجارة** يمارس سلطة الضبط عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة.
- **وزير السكن** إذا بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران.

تجدر الإشارة؛ إلى أن السلطات التي تمارس الضبط الإداري العام يمكنها أيضا أن تمارس الضبط الإداري الخاص لاسيما الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليمهما.

ثانيا– وسائل الضبط

في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري لابد لهيئات وسلطات الضبط الإداري أن تستخدم مجموعة من الوسائل مادية وبشرية وقانونية كما يلي:

1– الوسائل المادية

ويقصد بها الإمكانيات المادية المتاحة لهيئات وسلطات الضبط الإداري بغرض ممارسة مهامها الضبطية كسيارات الشرطة والشاحنات، الطائرات، الأسلحة، المخابر وعلى العموم كل آلة أو عتاد تمكن سلطة الضبط من ممارسة مهامها.

2– الوسيلة البشرية

وتتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية.

cours en ligne/univ-Eltarf

3- الوسائل القانونية

لا تتم ممارسة إجراء الضبط من قبل سلطات الضبط إلا وفقا لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كفلها، عن طريق مجموعة من الوسائل القانونية تعتبر لوائح الضبط أهمها وأقدرها على حماية النظام العام والتي تتخذ بدورها عدة صور في تقييدها لنشاط الأفراد، والتي نبينها فيما يلي:

➢ إصدار القرارات أو لوائح الضبط:

وهي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدرها الإدارة في شكل مراسيم أو قرارات، تتضمن قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة وينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص.

وقد تقتصر مهمة هذا الضبط الإداري على تطبيق النظم العامة الضبطية التي نصت عليها القوانين أو اتخاذ قرارات ضبطية مستقلة عن هذه القوانين ومن صميم اختصاصها، وتتخذ القرارات أو لوائح الضبط بدورها أشكالا كثيرة منها:

أ- الحظر أو المنع

يقصد بالحظر أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاولة نشاط معين منعا كاملا أو جزئيا، هو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة إذا ما تم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام.

الأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لان ذلك يعني انتهاك للحرية ومصادرة للنشاط، لكن عندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطا معينا فلا تمنع بمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، لذا أجاز القضاء استثناء الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالا بالنظام العام.

مثال: منع إنشاء مساكن للبغاء أو للعب الميسر، منع المرور على جسر آيل للسقوط، منع التجول ليلا في ظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح، منع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس، فرض الحجر الجزئي أو الكلي كما في حالة جائحة كورونا لمنع انتشار المرض...

ب- الترخيص المسبق أو الإذن

تظهر لوائح الضبط أيضا، في ضرورة حصول الأفراد على ترخيص معين أو إذن مسبق، من جهة الإدارة قبل مزاولتهم لنشاط أو حرية ما طبقا لنصوص القانون أو التنظيم المنظم لهذه الحرية أو النشاط؛ فالقانون وحده من يملك تقييد النشاط الفردي بإذن سابق وعكس هذا يسمح بالتمييز بين الأفراد.

cours en ligne/univ-Eltarf

مثال:

– فرض الإدارة على الأفراد الحصول على ترخيص مسبق لإقامة تجمع أو مسيرة قبل ممارسته.

– فرض الإدارة على حامل السلاح استصدار رخصة.

– وجوب حصول الفرد على إذن من جهة محددة للدخول إلى منطقة معينة كما في الحالات الاستثنائية.

– القانون رقم 03-10 المؤرخ في 20 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة تحت ينص على أن المنشآت المصنفة تخضع **للتراخيص** حسب أهميتها ودرجة الضرر أو الخطر، ويصدر الترخيص من **الوزير** أو **الوالي** أو **رئيس المجلس الشعبي البلدي** حسب الحالة ويسبق الترخيص تحقيق تباشره جهات معينة.

– المرسوم التنفيذي رقم 98- 339 بتاريخ 4 نوفمبر 1998 المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها وأنواع المنشآت ووزع الاختصاص بين أشخاص ثلاث الوزير الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ج– الإخطار عن النشاط

يحصل بأن تشترط اللائحة ضرورة إخطار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام ومنع وقوع الاعتداء عليه.

مثال: ذلك الإخطار عن تنظيم اجتماع عام، ففي هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظورا وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق.

– الإخطار عن إقامة معارض للكتب أو السباقات وغيرها.

د– تنظيم النشاط

قد لا تتضمن لوائح الضبط على حظر نشاط معين أو اشتراط الحصول على إذن مسبق أو الإخطار عنه، وإنما قد تكتفي بتنظيم النشاط الفردي وكيفية ممارسته.

مثال: تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة أو تحديد أماكن وقوفها، تحديد أماكن سير المشاة وعبورهم...

هـ– أوامر الضبط الإداري الفردية

قد تلجأ سلطات الضبط إلى إصدار قرارات إدارية أو أوامر فردية لتطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو حالات أو وقائع محددة بذاتها، وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهي بالامتناع عن أعمال أخرى، وتعد الأوامر الضبطية الفردية الوسيلة الأكثر استخداما من قبل سلطات الضبط الإداري.

cours en ligne/univ-Eltarf

مثال: الأوامر الصادرة بمنع عقد اجتماع عام أو الأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو القرار الصادر بمصادرة كتاب أو صحيفة معينة.

الأصل أنه يجب أن تستند هذه القرارات إلى القوانين أو اللوائح فتكون تنفيذا لها، إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيميه عامة.

فاللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث، كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديد أو إخلال لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه، فإن اشتراط أن يكون القرار الفردي مستندا إلى قاعدة تنظيمية يؤدى إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها.

و– التنفيذ الجبري أو استخدام القوة

يعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفا باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم.

الأصل أن يمتثل الأفراد لقرارات الإدارة ويخضعوا إليها، غير أنه في حالات معينة قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام. واستنادا لذلك لا يتم الحصول على إذن مسبق من السلطات القضائية لتنفيذه إلا انه يجب أن تتوافر فيه ذات شروط التنفيذ المباشر.

مثال: استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين والتنظيمات كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة بذلك أو أنهم قدموه ورفض من جانبها لسبب أو لآخر وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكاناتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام.

ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري أن يبيح القانون أو اللوائح استعمال هذا الحق، أو يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري.

كما يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة، ويشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام.

IV. حدود الضبط الإداري

تمهيد

إن سلطات الضبط الإداري هي سلطات وصلاحيات مقيدة ومحدودة وليست مطلقة فهي مقيدة، لذا من الضروري وضع حدود لاختصاصات الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري من خلال

cours en ligne/univ-Eltarf

شروط تحقق التوازن ما بين ضرورة المحافظة على النظام العام وبين ضرورة المحافظة على حقوق وحريات الأفراد الأساسية.

وقد درجت أحكام القضاء الإداري على منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري، غير أنها أخضعتها في ذلك لرقابة القضاء الإداري من عدة نواحي، ويقضي الأمر الحديث عن حدود سلطة الضبط الإداري التمييز بين الحالة العادية والحالة الاستثنائية.

أولا– حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعى أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلا وغير مشروعا ومن أهم القيود والضوابط التي تقيد سلطات الضبط الإداري قيدين هما خضوع إجراءات الضبط لمبدأ المشروعية وثانيا خضوعها لرقابة القضاء كما يلي:

1– خضوع إجراءات الضبط لمبدأ المشروعية

إن احترام المبادئ الأساسية يضمنها الدستور والقانون بشكل عام وكل إجراء من إجراءات الضبط ينبغي أن يكون مشروعا، وحتى يكون كذلك وجب أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره وأبعاده مقصدا له؛ لذا فإن كل تقييد للحريات العامة يعد تعديا على مبدأ الشرعية ولكي تتحقق هذه المشروعية يجب تطبيق مبادئ وشروط:

أ– شروط إعمال الضبط ومبادئه

- **الاستناد إلى النظام القانوني والتزام الهدف المخصص:**

يجب أن تكون أعمال الضبط الإداري التي تصدرها الإدارة، من أجل المحافظة على النظام العام أعمالا مشروعة استنادا إلى مبدأ المشروعية، حيث يجب أن **تستند القرارات** التي تستهدف المحافظة على النظام العام إلى **النصوص القانونية**.

كما أن نشاط الإدارة في مجال أعمال الضبط الإداري يجب أن يستهدف المحافظة على النظام العام في فروعه الخاصة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة والآداب العامة فقط **ولا يمكن أن تتعدى** هذه الصلاحيات **حدود** هذا الشروط.

لذا يجب أن تتقيد الإدارة **بالهدف المخصص** الذي من أجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات فليس للإدارة تخطي هذا الهدف سواء كان عاما أم خاصا، فإذا استخدمت سلطتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام، أو سعت إلى تحقيق مصالح عامة لكن لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المشرع فإن ذلك يعد انحرافا بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص.

cours en ligne/univ-Eltarf

➢ **أن يكون قرار الضبط نسبيا:**

إن أعمال الضبط الإداري التي تستهدف المحافظة على النظام العام في الظروف العادية، يجب أن يراعي فيها حقوق الأفراد الأساسية وحرياتهم الدستورية، والحفاظ على النظام العام لا يلتزم غالبا إلغاء الحقوق والحريات.

وإنما يكتفي بتقيدها ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبيا؛ أي أن يكون قاصرا على زمان أو مكان معينين، لأن أعمال الضبط الإداري تتضمن تقييد الحقوق والحريات لفائدة المصلحة العامة ولا يمكن أبدا أن تتضمن **المنع المطلق** لممارستها.

وعلى ذلك تكون القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعا عاما ومطلقا غير مشروعة.

ب- شروط تنفيذ أعمال الضبط الإداري

➢ **شرط التنفيذ الجبري**

لتنفيذ أعمال الضبط الإداري الصادرة بقصد المحافظة على النظام العام أو حمايته من الاختلال، قد يلجأ إلى طلب مساعدة القوة العمومية كالدرك أو الشرطة لتنفيذها، فالأصل في أعمال الضبط الإداري عند تنفيذها أنها أعمال تحتاج إلى **القوة العمومية**.

ولكن يمكن اللجوء إلى تنفيذها تنفيذا مباشرا وذلك في حالات وجود المقاومة من الطرف الآخر فإذا وجدت مقاومة ورفض فإنه يمكن استعمال التنفيذ المباشر عن طريق القوة العمومية.

كما يجب أن تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات وهيئات الضبط الإداري مشروعة، وفي القيود التي استقر القضاء على ضرورة إتباعها واستخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري لا يجوز أن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامة بشكل مطلق لأن ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات.

➢ **شرط التعليل والمساواة:**

يجب أن يكون للإدارة أسباب؛ ويقصد بسبب الضبط الإداري الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعا إلا إذا كان مبنيا على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة.

وعليه فإن القيد العام الذي يحكم الضبط الإداري هو أن كل إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد ينبغي **تبريره** وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة.

cours en ligne/univ-Eltarf

كما أن هذه الضوابط التي تفرضها الإدارة على الأفراد ينبغي أن تكون **واحدة للجميع**، وأن كل خروج عن مبدأ **المساواة** أمام القانون يعرض الإدارة للمسؤولية كما سبق القول فالقانون واحد أن يحمي أو يعاقب أو يكره كما جاء في المادة 29 من الدستور.

➢ **شرط الملاءمة:**

لا يكفى أن يكون قرار الضبط الإداري جائزا قانونا أو أنه قد صدر بناءا على أسباب جدية، إنما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الإدارة الوسيلة الملائمة للتدخل، فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها.

ففي حالة لجوء الإدارة لتنفيذ أعمال الضبط الإداري إلى طريقة التنفيذ المباشر عن طريق القوة العمومية، يجب أن يكون ذلك **بالقدر الضروري واللازم فقط** للمحافظة على النظام العام في مجالاته الخاصة بالأمن والسكينة العامة والآداب العامة والصحة العامة دون أن تتعدى هذه المجالات المذكورة.

وهنا من الضروري أن نبين أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فإن القضاء يبسط رقابته على الملائمة.

الأمثلة:

مثال 01: لا يجوز لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق مظاهرة في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه كافيا لتحقيق هذا الغرض.

مثال 02: ارتكاب مخالفة تتعلق بقانون المرور، لا تقتصر هذه المخالفة على فئة معينة دون الأخرى فكل مخالفة لقوانين المرور واللوائح التي تنظمه تستلزم تحرير مخالفة اتجاه المخالفين دون تمييز بين زيد وعمر.

مثال 03: حين تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة فإن المقصد العام هو توفير الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد وبطريقة فوضوية للخروج في الشوارع العامة بما في ذلك من خطر قد يهدد الأرواح والممتلكات.

مثال 04: حين تفرض الإدارة على الأفراد عدم استعمال مكبرات الأصوات ليلا فإن القصد هو توفير السكينة العامة.

مثال 05:حين تراقب الإدارة بعض المواد الاستهلاكية أو تمنع عرضها فذلك بغرض حماية الأفراد من مخاطر الأمراض.

cours en ligne/univ-Eltarf

ب– خضوع إجراءات الضبط للرقابة القضائية:

الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذا ثبت التجاوز أو خرق للقوانين والتنظيمات ولا يتعلق الأمر بإجراءات الضبط فقط بل وبأعمال أخرى كالقرارات التأديبية والترقية والعقود الإدارية وغيرها.

فعندما يثبت للجهة القضائية أن الإدارة **تجاوزت الحد** وأن مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليها **جاز لها إلغاء كل قرار في هذا المجال**، وإن اقتضى الأمر تعويض الطرف المضرور؛ فالرقابة القضائية على هذا النحو هي **ضمانة** أخرى تضاف للقيد العام حتى لا تسيئ الإدارة استعمال سلطتها.

ولقد عهد الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل للسلطة القضائية حماية الحريات العامة والحقوق الأساسية، كما اعترف للقضاء بالنظر في قرارات السلطات الإدارية ووعد بمعاقبة القانون لكل متعسف في استعمال السلطة.

ويمكن للمدعي رفع دعواه أمام القضاء المختص (الإداري) طالبا الإلغاء فقط أو الإلغاء مع التعويض أيا كانت الجهة المصدرة للقرار سواء جهة مركزية أو إدارة محلية.

أمثلة عن تطبيقات القضاء الجزائري حول قرارات ضبطية:

مثال01: من التطبيقات القضائية لإجراءات الضبط الإداري البلدي القرار القضائي الصادر بإلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المتضمن غلق بيع المشروبات الكحولية **بصفة نهائية**، رغم أن هدف الضبط الإداري البلدي يتمثل في حماية حسن النظام العام والأمن والصحة العامة.

التحليل: سبب الإلغاء كون القرار الضبطي مطلق ونحن قلنا يكون نسبي أو مؤقت أي محدد المدة وهنا القرار الملغى لم يتضمن ذلك. (كون قرار الغلق **النهائي** يشكل **عقوبة** لا يحق إلا للمحكمة اتخاذها)

مثال02: نفس الموقف اتخذه القضاء (أي الإلغاء) بشأن قرار صادر عن والي يقضي هو الآخر بمنع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية (**أي منع مزاولة نشاط بيع المشروبات الكحولية بصفة مطلقة**) رغم تسبيب الوالي لقراره بأن حالة السكر صارت تخل بالنظام العام وشكلت حالة من عدم الأمان لدى أفراد المنطقة.

كما ذهب القضاء (مجلس الدولة) إلى القول أنه بإمكان الوالي الأمر بغلق إداري للمخمرة أو المطعم لمدة لا تتجاوز 6 أشهر، على اثر مخالفة القوانين المتعلقة بهذه المؤسسات أو بغرض الحفاظ على نظام وصحة السكان وحفاظا على الإدارة العامة، وبالنتيجة ألغى القرار القاضي بالغلق لإشعار آخر.

cours en ligne/Univ-Eltarf

التحليل: سبب الإلغاء كون القرار الضبطي مطلق ودائم كذلك ونحن قلنا يكون نسبي أو مؤقت أي محدد المدة وهنا القرار الملغى لم يتضمن ذلك. (الغلق لإشعار آخر ودون **تحديد المدة** فيه مخالفة للقانون)

مثال03: حمل القضاء الإداري **المسؤولية** لرئيس بلدية **(مسؤولية البلدية)** بسبب حريق اشتعل في مشغل أحد الأشخاص نتيجة استعمال الألعاب النارية من قبل مواطنين في احتفال بالمولد النبوي الشريف.

التحليل: قرر القضاء مسؤولية البلدية عن الحريق على أساس انتفاء تدابير الضبط البلدي المتعلق بالألعاب النارية أو الإخلال باتخاذ إجراءات الضبط.

وهو ذات المنحى الذي ذهب إليه القضاء حول **المسؤولية المشتركة** (التضامنية) للبلدية والولاية عن واقعة انهيار عمارة أدت إلى وفاة شخص، رغم أن البلدية أخطرت الوالي بأن العمارة المتنازع عليها يجب أن تهجر وتغلق أبوابها؛ غير أن الولاية لم تبادر إلى اتخاذ إجراءات الضبط لحماية الأشخاص من انهيار العمارة، **وكانت النتيجة تحميلهما (البلدية والولاية) المسؤولية بدفع مبلغ التعويض.**

مثال 04: ضرورية اتخاذ إجراء الضبط

مثل ما ذهب إليه القضاء بشأن قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بحق إقامة جدار في ملكية الغير بهدف المحافظة على أمن وسلامة المواطنين، إذ أقر القضاء أحقية البلدية باتخاذ كل التدابير لحماية الأشخاص والأملاك وأن بناء الجدار من طرف البلدية يعتبر تدبيرا مفيدا وضروريا لإعفائها من مسؤولية وقوع ضرر محتمل ومتوقع نظرا لقدم البناية.

وأقر المجلس بأن بناء الجدار المتنازع بشأنه لا يمثل خطأ من جانب البلدية يحملها المسؤولية ورفض مجلس الدولة إصدار القرار بهدم الجدار، لأن مثل هذا القرار يؤدي إلى المساس بأمن المواطنين.

ثانيا– حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية مثل الحرب والكوارث الطبيعية والأوبئة وغيرها مما يفرض الاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع للتحكم في الوسع الاستثنائي غير أن الإشكالية التي أثيرت بهذا الصدد هل ينبغي تقييد السلطة التنفيذية بقانون خاص، وكذا هل تخضع الإجراءات المتخذة للرقابة القضائية؟

1– النظام القانوني لسلطة الضبط في الظروف الاستثنائية

إن للظروف العادية نظامها القانوني، فطالما اتسم الجو العام دخل المجتمع بالأمن العام والطمأنينة العامة، فإن كل مؤسسة دستورية تباشر مهامها بشكل عادي كما يتمتع الأفراد بالحقوق والحريات المعترف لهم بها دستوريا.

cours en ligne/univ-Eltarf

غير أن الظروف غير العادية التي قد يكون المجتمع عرضة لها، تفرض بعض الأحكام الاستثنائية حيث أن نظام الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحقوق وحريات الأفراد التي يكفلها الدستور، فلابد أن يتدخل المشرع لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائيا أم لا.

ويتم ذلك بإتباع أسلوبين؛ الأول أن تصدر قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية.

ويعيبه أن هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة.

بينما يتمخض الأسلوب الثاني عن وجود قوانين منظمة سلفا لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين. وهذه الظروف تختلف في درجة خطورتها حسب الحالة كما يلي:

أ- حالة الطوارئ والحصار

جاء في المادة 105 من الدستور يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، بعد ويتخذ التدابير لاستتباب الأمن ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان.

ووردت حالة الحصار مع حالة الطوارئ في نص واحد وأخضعهما المشرع لنفس القيود، غير أنها تتميز عن حالة الطوارئ في كون الأولى تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد وهي حالة أقل خطورة من الحالة الاستثنائية التي أساسها وقوامها حالة ضرورة التي يعود لرئيس الجمهورية صلاحية تقديرها وتنتقل السلطة في حالة الحصار إلى الجيش.

ويبدو واضحا أن الهدف من إقرار حالة الطوارئ والحصار هو المحافظة على النظام العام بما يتضمنه هذا المصطلح من معنى واسع ويترتب على أعمال حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع ويلاحظ على النص أعلاه أن المشرع الدستوري جمع حالة الطوارئ مع حالة الحصار رغم اختلاف درجة الخطر في كل حالة عن الأخرى.

مثال:

- وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن وأوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم (ما يسمى بالاعتقال الإداري).

cours en ligne/univ-Eltarf

– الترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن دون تقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال ففي هذه الظروف يستند تنفيذ نشاطات الضبط الإداري إلى السلطات المدنية.

ب– الحالة الاستثنائية

جاء في المادة 107 من الدستور يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، في هذه الحالة هناك خطر وهو أشد وقعا وأثرا وله نتائج سلبية، بفرض اتخاذ إجراءات أكثر صرامة من إعلان حالة طوارئ أو حالة الحصار.

وفي هذه الحالة يخول لرئيس الجمهورية سن التشريعات في شكل أوامر تتخذ في مجلس الوزراء لمواجهة الوضع وهذا ما نصت عليه المادة 142 من الدستور، ومن هنا يبدو الفرق شاسعا بين حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية؛ حيث أن هذه الأوامر التي تصدر لا تعرض على البرلمان بعد إصدارها ويلزم وجوبا اجتماع البرلمان بغرفتيه لمتابعة الأوضاع وتنتهي الحالة الاستثنائية بزوال دوافعها ومسبباتها.

ج– الحرب

نصت المادة 109 من الدستور المعدل إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو ويشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، وعند الإعلان عن الحرب يتوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.

2– الرقابة القضائية

إن الظرف الاستثنائي أيا كانت صورته حربا أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعا لقواعد المشروعية، فالإدارة تبقى مسئولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بميزان آخر غير ذلك الذي يقاس به الخطأ في الظروف العادية.

مثال:– الإجراءات القانونية في فترة الطوارئ وحالة الحصار التي أعلنت بالجزائر

يتحدث المهتمون عن ثلاثة شروط أساسية ينبغي توافرها في أي إجراء ضبطي حتى يكون مشروعا وهي كالتالي:

1– ألا تكون الإجراءات الضبطية المتخذة في الظروف الاستثنائية متعارضة مع نصوص القانون الدولي.

2– ألا تقف عائقا أمام عمليات المساءلة القضائية.

3– أن يكون قد جرى تبنّيها على نحو يعكس إرادة الشعب.

ومن المسائل التي أثارت جدلا في هذا الخصوص فيما يتعلق بإجراءات الضبط التي اعتمدتها السلطات الجزائرية في فترة الحصار والطوارئ التي أعلنتها الجزائر في فترة العشرية السوداء، حضر النشاط السياسي

cours en ligne/univ-Eltarf

على بعض الأشخاص الذين تورطوا في المأساة الوطنية؛ كما يمنع ممارسة النشاط السياسي على كل من شارك في الأعمال الإرهابية .

وهذه مسألة شكك بعض المتخصصين في مدى دستوريتها؛ حيث يجري بموجبها تجريد مجموعات من المواطنين، بمواصفات قابلة للتمطيط والتأويل، من حقوقهم المدنية وحريتهم المكفولة دستوريا؛ من دون المرور على المؤسسة القضائية التي يحق لها وحدها النظر في قضايا كهذه.

وهناك مسألة أخرى ذات أهمية قصوى تتعلق بالتنصيص على منح الحصانة لقوات الأمن والجيش من أي متابعات محتملة أمام الجهات القضائية داخل الوطن أو خارجه، وهذا ما يؤسس، بحسب بعض الدارسين، منطق الإفلات من العقاب، خاصة وانه يمكن أن تثبت عمليات التحقيق تورطها. ويفتح الباب أمام خروقات قانونية في هذه الفترة والتي تلتها وحماها ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

تم بعون الله وحمده

cours en ligne/univ-Eltarf