

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية



كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

العنوان:

الرقابة القضائية على الضبط الإداري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار الحقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف:

إعداد:

المقدم عائشة

الدكتور/ بوزيد كيحول

اللجنة المناقشة

د. حاج محمد قاسم

د. بوزيد كيحول

أ. جيدور

أستاذ محاضر صنف -أ-

أستاذ محاضر صنف -أ-

أستاذ مساعد صنف -ب-

جامعة غرداية

جامعة غرداية

جامعة غرداية

رئيساً

مشرفاً ومقرراً

مناقشاً

السنة الجامعية (2014-2015)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ الْمَوَدَّعَاتِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ الْمَوَدَّعَاتِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ الْمَوَدَّعَاتِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ الْمَوَدَّعَاتِ

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولم نكن لنصل إليه لو لا فضل الله علينا أما بعد
بكل ما أحمله من مشاعر جميلة و بكل امتنان و بكل احترام أهدي هذا العمل *ثمرة
جهدي* إلى منبع الحنان و العطاء لمن كان سببا في وجودي من دون مقابل إلى من ضحى
بشبابه و صحته ، إلى من دفعني دوما إلى الأمام و زرع فيا بذور الأمل و النجاح ، إلى
والدي الكريم أطال الله عمره و عافاه .

إلى من ضحت براحة بالها لأرتاح إلى من حرمت نفسها لأكتفي ، مجاهدة في سبيل وصولي
، إلى من كانت نورا يضيء ظلمة دربي فمهما عبّرت فلن أوفيها حقها إلا من كان دعائها سر
نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أغلى الحبايب أمي الحبيبة منبع الحنان و مثل
التضحيات .

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس الصافية حمائي وحماتي اللذان أعتبرهما والداي
أطال الله عمرهما ، و أخص بالذكر خطيبي مروان الذي حثني و ساعدني كثيرا في إنجاز
هذا العمل .

إلى كل أفراد عائلتي إلى أخواني العزيزان فتحي و سميرة اللذان أتمنى لهما النجاح في
الحياة العملية إلى جميع صديقاتي .

كلمة شكر و عرفان

نحمد المولى العزيز حمدا يليق بعظمة شأنه وعلو مقامه
أن أحاطنا بمعونته و هداه فيسر لنا أمرنا سبحانه لا حول
ولا قوة لنا إلا به و هو على كل شئ قدير. وبعــــــــــــد

إلى أستاذي الذي رفع معي بعزم التحدي و حثي على تحمل المسؤولية
الإقدام على البحث بإرادة و ثقة، إلى من ساعدني بصدر رحب و صبر و ترك
بصمات أبدية خلال رحلتي القانونية إلى من اختتم معي المشوار المشرف
الدكتور:

" بوزيد كيحول "

أقدم لك جزيل شكر والامتنان والعرفان جزاك الله كل الخير لك مني فائق

التقدير و الاحترام

إلى جميع الأساتذة بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة غارداية و كل من

عملوا على تزويدنا بالمراجع القيمة و النصائح الجليلة.

ملخص الدراسة:

لقد حرصت في رسالتي هذه أن أوضح طرق الرقابة القضائية على الضبط الإداري ومضمون تلك الرقابة من خلال دراستي هذا الموضوع في كل من فرنسا ومصر والجزائر, إذ إن موضوع الرقابة القضائية على الضبط الإداري له أهمية خاصة لما تحقّقه تلك الرقابة من ضمان لاحترام سيادة القانون والمشروعية في فرض رقابة قضائية واسعة وفعالة على جميع قرارات الضبط الإداري يعد حماية لحقوق المواطنين وحرّياتهم من جهة , وضمانة لتحقيق أهداف الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام من جهة أخرى ومن جانب الإدارة , ولما تحقّقه من غاية هي ضمان احترام حقوق الأفراد وحرّياتهم .

Résumé d'étude :

Je me suis donné beaucoup d importance dans ma lettre suivante pour les moyens du contrôle judiciaire sur la police judiciaire et le contenu de ce contrôle après mon étude sur celui-ci en France, l'Egypte et l'Algérie.

En effet ce contrôle judiciaire a une grande importance selon qu'il garanti le respect du droit et la légitimité, et impose une surveillance quasi dominant et effective sur toutes les décisions de la police judiciaire qui par conséquent, ces dernières assurent la protection des droits et les libertés des personnes.

مقدمة:

يتوصل كل باحث في مجال القانون بأن القانون الإداري هو من أصعب وأعقد القوانين، وذلك نتيجة الخصائص التي يتميز بها عن غيره من فروع القانون الأخرى ونظرا لأهمية القانون الإداري فكل أفراد المجتمع على علاقة جبرية مع الإدارة العمومية التي تتمتع بمكانة كبيرة في كل دول العالم لأنها تعتبر التجسيد الميداني لمفهوم الدولة.

وبما أن الإدارة العمومية الجزائرية تعتبر الجهاز الذي يقوم بتحضير وتنفيذ القرارات الإدارية التي تتخذها السلطة السياسية، فإنها أصبحت ضرورة وحقيقة في حياة الفرد.

وبهدف المحافظة على النظام العام تلجأ الإدارة أحيانا إلى تقييد حريات الأفراد بالكيفيات التي يميزها القانون، فالإدارة في بعض صور نشاطها تنزل إلى منزلة الفرد وفي صورة أخرى نجدها تمتلك سلطات واسعة ولذا وجب أن تفرض عليها قيود ورقابة صارمة عند ممارستها لنشاطها كما أجمع فقهاء القانون الإداري على أن أنواع وأشكال النشاط الإداري تتمثل عادة في المرافق العامة كوسيلة لتحقيق المصلحة العامة والضبط الإداري الذي يعتبر من أهم الصور أو ما يصطلح عليه بالنشاط السلبي للإدارة، كما يعد سلوكا حضاريا ومظهر من مظاهر التمدن.

وعليه فإنه يجبر بالتقيد بالنظام العام والالتزام بالضوابط التي تحددها القوانين والأنظمة حفاظا على النظام العام والسكينة العامة والصحة العامة، لأنه لو تركت سلطات وأعمال وامتيازات الضبط الإداري دون قيود وحدود قانونية وقضائية فعالة، يؤدي ذلك إلى سقوط حريات وحقوق المواطنين والاعتداء عليها بشكل يهدر كرامة الإنسان.

ومن أفضل القيود التي فرضها القانون الإداري هي الرقابة التي تعد ضمانة هامة وأساسية لحماية حقوق المواطنين وحرياتهم من جهة وإلزام الإدارة بالخضوع إلى القانون من جهة أخرى. وهذا كله من أجل تحقيق هدف واحد هو المصلحة العامة.

لقد عرفت فكرة الضبط الإدارية تطورات كثيرة عبر التاريخ، ففي مرحلة أولى اندمجت هذه الفكرة بالحكم، لدرجة أنه لم يصبح هناك حد أو فاصل بين الضبط الإداري وبين الحكم، فابتداء من عهد دويلات المدن في نهاية الملكية المطلقة، عرفت المدينة اليونانية كلمة - بوليس - باعتبارها مرادفة لدستور المدينة، أو دستور الدولة، ثم تطور هذا المفهوم فيما بعد ليرادف إدارة الدولة والحكومة، إذ يعتقد فلاسفة اليونان أن الانتقال من الأشكال الأولى للمجتمع إلى مرحلة المدينة الدولة يقابله في ذات الوقت الانتقال من الحياة العادية كغاية للوجود إلى الحياة الخيرة كغاية للدولة، كما يرون في هذا الصدد أن الحياة الطيبة الخيرة هي أفضل سبيل والأكثر ملائمة لتحقيق أحسن لغرائز الإنسان، فالقانون هو الذي يجعل الأفراد أحيارا طبيين قادرين على تنمية أخلاقهم وأذهانهم، ويتم ذلك عن طريق الدولة وقانونها على اعتبار أن نظام الأسرة أو القرية لا يؤدي إلى ذلك بسبب ضيق نطاقه.

وانطلاقا من كل هذا التصور، كان تقييم نظام الحكم متوقف عن مدى قدرته على تحقيق الحياة الطبيعية للمحكومين، فاتجه فلاسفة اليونان إلى التحول بوجوب حظر بعض وجوه النشاط على الأفراد، وهو ما معناه

استعمال سلطة الضبط. فقد وصلت أفكار فلاسفة اليونان في هذا الصدد إلى أبعد الحدود، فأفلاطون مثلا قال بوجوب فرض الحظر حتى على الأطفال بمنعهم عن اللعب بألعاب جديدة.

أما في العهد الإقطاعي فقد اجتمعت السلطة الدينية والزمنية، وكان من الطبيعي أن يندمج الضبط الإداري بالحكم، فعند قيام الدولة الأوروبية الحديثة في نهاية القرن الخامس عشر، ظهر الضبط الإداري بصورة إدارة تؤدي خدمات بانتظام للأفراد، ففي هذه المرحلة تطورت وظيفة الدولة حيث بسطت سلطتها على جميع المجالات كتعبير عملي على المناادة بالسلطة المطلقة لسيادة الدولة اقتصاديا وسياسيا.

وبظهور السلطة البوليسية في القرنين السادس والسابع عشر أصبح للدولة دور يتمثل في الرعاية وتحقيق الخير المشترك للأفراد ولوعن طريق الإكراه، مما أدى إلى تدخل السلطة العامة في المجالات الخاصة للمواطنين وهو أمر بالغ الخطورة، إذ لم يكن يحد هذا التدخل في البدء أي حد قانوني، ومن هنا كان المجهود القانوني الكبير منصب في إرساء إدارة للدولة مبنية على قواعد قانونية ثابتة عن طريق إخضاع بعض نشاط الإدارة (البوليسي) لحكم القانون.

يتبين من كل ما سبق أن الضبط الإداري قد نشأ في ظل الحكم حتى أنه أدمج فيه لمدة طويلة، ورغم تميزه جزئيا عنه في مراحل لاحقة، إلا أنه ظل أداة من أدواته. وبعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789 تناقص مدلول الضبط الإداري كثيرا وعمد به إلى الهيئات المحلية، وهذا المدلول ترجمته المادة 51 من مرسوم 14 ديسمبر 1789 التي تعهد للهيئات المحلية أن تكفل للسكان مزايا ضبط حسن، خصوصا الملكية، الصحة، أمن الشوارع والأماكن والمباني العامة، كما تردد هذا المضمون أيضا في المادة 16 من قانون إذ تنص هذه المادة على: (أن الضبط مقام من أجل النظام العام، الحرية والأمن وخصوصيته الأساسية اليقظة والمجتمع كله موضوع عنايته).

ثم ازدادت أهمية الضبط الإداري بأهمية بالغة نتيجة تزايد تدخل الإدارة في الكثير من المجالات بإدارة العديد من المرافق العامة في ظل ازدهار الفكر الاشتراكي وما ترتب عنه من تدخل الدولة، فانعكس هذا التدخل على حريات الأفراد مما ازداد في اتساع أفق الضبط الإداري كأداة لتدخل الدولة، شأنه شأن المرفق العام وذلك للسيطرة على الأوضاع الاجتماعية وإشباع حاجات الأفراد.

وبعد أن ولى عهد الاشتراكية وساد مفهوم الدولة القائم على أساس ديمقراطي ليبرالي، بقيت الجهة الأساسية للضبط الإداري قائمة ومرتكزة على المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، وهو ما خلق نوع من الجدل القائم على الموازنة بين حريات الأفراد في ظل التوجه الديمقراطي الليبرالي وأداء الدولة لمهامها في الحفاظ على النظام العام، ويبرز هذا الجدل بشكل أقل في دول العالم الثالث التي ما زالت لم تظهر وجهتها بعد فهي من جهة تتبنى احترام الحريات العامة ومن جهة أخرى تضمن وتكفل النظام العام باستمرارية.

تطبيق الضبط الإداري اتساعا وضيقا حسب مقتضيات كل مرحلة. ففي فترة ما بعد الاستقلال وتبني الجزائر النهج الاشتراكي، ساد الاستقرار الأمني وحتى الاجتماعي، نتيجة لتدخل الدولة في كل المجالات حتى أفضى

ذلك إلى التضييق من الحريات العامة بشكل كبير، إلا أننا نرى أنه لم يكن بديل لهذا الاتجاه على اعتبار أن الجزائر دولة فنية آن ذاك جل شعبها من الأميين، فكان محتم على السلطة أن تسيطر على زمام الأمور مكبلة بذلك للحريات، حرصا منها على استتباب الأمن والاستقرار الاجتماعي.

ومع هبوب رياح التغيير على المعسكر الشرقي وعلى رأسه الإتحاد السفياتي سابقا وهيمنة الليبرالية على العالم، كان لزام على الجزائر أن تغير هي الأخرى من نهجها الاقتصادي والسياسي نحو الليبرالية والديمقراطية، فظهرت التعددية السياسية، وتراجع تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي، ولكن سرعان ما انتقلت الجزائر إلى مرحلة ثالثة بعد توقف المسار الانتخابي سنة 1991 والدخول في حالة الحصار ثم حالة الطوارئ وما انجر عنه من تقييد للحريات العامة، فدشن عهد جديد في ممارسة الضبط الإداري متمس بالقوة في جانبه الأمني ويظهر ذلك من خلال ترسانة القوانين التي تعالج هذا الجانب الذي احتل كثيرا، إذ وصل إلى ذروته لدرجة إهدار حق الإنسان الأول ألا وهو الحق في الحياة.

وفي نهايات التسعينات من القرن الفارط، بدأت الجزائر تسترد عافيتها تدريجيا محاولة الخروج من محتتها، فظهرت بوادر الانفراج والاستقرار وتحسنت الأمور أكثر فأكثر وصادف ذلك ظهور نظام عالمي جديد ينادي في ظاهره إلى نشر الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وكفالة الحريات العامة مما يمكن الفرد من ممارسة حقوقه تحت رعاية الدولة، من ثم يظهر مدى ضرورة الموازنة بين الضبط الإداري وكفالة الحريات العامة.

إن كفالة هذه الحريات لا يتأتى بتقريرها في القوانين الموضوعة سواء كانت دستورية أم عادية لكن الإشكال يطرح على أساس تمكين الفرد من ضمان حقوقه وإعطائه الوسائل الكفيلة بحفظ حقوقه وحرياته اتجاه الإدارة ولا يكون ذلك إلا بواسطة الادعاء ومخاصمة الإدارة من طرف الأفراد أمام القضاء عندما تمس حقوقهم جراء الضبط الإداري، وهو ما يدعى بالرقابة القضائية على الضبط الإداري، فقد لا توفي الرقابة الإدارية بضمنان مبدأ الشرعية، وبذلك يظهر عيبها وخطرها بتضامن السلطات الإدارية فيما بينها حيث لا يزرع ذلك الثقة في نفوس الأفراد إزاء ما تطرحه الإدارة من حلول لتلك النزاعات، إذ أنه من مقتضيات العدالة ألا يكون الحكم خصما في النزاع، وبذلك وجب أن يعهد حل هذا النوع من النزاع إلى القضاء.

لقد عرفت الرقابة القضائية على نشاط الإدارة تطورات كبيرة وهامة في القوانين المقارنة وخاصة القانون الفرنسي، فوصلت إلى مستوى أصبح فيها النشاط الإداري موضوع تحت مهجر القضاء الإداري يراقب من خلاله شرعية هذا النشاط من خلال الوسائل المتاحة للأفراد للطعن في شرعية الأعمال الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية، هذا بصفة عامة، وبصفة خاصة فرض القضاء على الضبط الإداري رقابة صارمة وهذا لسببين هما :

1- أن اضبط الإداري لها ارتباط وثيق بحريات الأفراد.

2- تميز الضبط الإداري بطابع خاص يتمثل في تمتع سلطات الضبط الإداري بالسلطة التقديرية في اتخاذ قرارات الضبط الإداري.

فلا ريب في أن أخطر وسائل الإدارة التي من شأنها المساس بالحريات العامة للأفراد، تتمثل في الضبط الإداري، ولا يخفف من هذه الخطورة الخضوع تلك لمبدأ الشرعية، فلئن كان صحيحاً أنه لا يمكن القول بوجود حريات عامة إلا في الدول القانونية، وأن هذه هي أولى ضمانات الحريات العامة، إلا أن ذلك غير كافٍ لضمان هذه الحريات، ولا شك كذلك في أن الرقابة القضائية هي أقوى ضمانات لهذه الحريات في الدول التي لا يزال الرأي العام فيها في طور التكوين والمجلس التشريعي لا يباشر دوره الرقابي إزاء السلطة التنفيذية، أين تستلزم كذلك وجود سلطة قضائية مستقلة تباشر عملها من منطلق حماية حريات الأفراد وتضع الإدارة والفرد في نفس المستوى، ولا ينظر للإدارة على أساس أنها دائماً صائبة، وبالتالي خلو نوع من عدم التوازن في حل المنازعات التي تثور بين الإدارة والأفراد.

إن الضبط الإداري لا يعدو أن يكون قرارات إدارية تتوفر فيها العناصر المكونة للقرار الإداري من اختصاص، شكل، سبب، محل، هدف، ومن ثم فإن القاضي الإداري يتولى فحص الإجراءات الضبطية والتأكد من توافر الأسباب أو الظروف الواقعية والتي تمثل إخلالاً جدياً وحقيقياً بالنظام العام وبعدها يتحقق من أن الإجراء محل النزاع قد تم اتخاذه بهدف الحفاظ على النظام العام، وكذلك يتم البحث عن أن هذا الإجراء كان لازماً وضرورياً ومشروعاً لتحقيق الهدف، وبذلك تشكل هذه العناصر أوجه الطعن في قرارات الضبط الإداري حيث أنه تم إلى تقسيم هذه الأوجه إلى طعون شرعية خارجية وتشمل عدم الاختصاص وعيب الشكل، وطعون شرعية داخلية وتشمل المحل، السبب و الغاية.

انطلاقاً مما تقدم يتبين أن الرقابة القضائية على الضبط الإداري تكون أكثر فعالية بواسطة دعوى الإلغاء التي تكون مبنية على مخاصمة القرار الضبطي في أوجهه التي ذكرناها، ومن ثم يتم التحقق من شرعية الضبط الإداري من عدمها و بدرجة أقل يمكن تقرير شرعية بواسطة دعوى تقدير المشروعية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهنا يبرز دور القاضي الإداري في حل هذا النزاع الذي يتميز عن النزاعات الأخرى التي تدخل في ولاية القضاء الإداري من حيث أنه نزاع يرتكز أساساً على ضرورة التوفيق بين حرية الأفراد المكفولة له قانوناً، وضرورة المحافظة على النظام العام، وهنا تكمن براعة القاضي الإداري في حل هذه الإشكالية.

إن القضاء يمارس الرقابة على الضبط الإداري، وبذلك فإن هذه الرقابة يكون مضمونها في عناصر القرار الإداري من اختصاص، شكل، محل، سبب والغاية، وعلى هذا الأساس تشكل هذه العناصر أوجه دعوى الإلغاء لكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن، هل قرارات الضبط الإداري تختلف عن القرارات الإدارية الأخرى لكي نميزها عن بقية القرارات بهذه الدراسة المتمثلة في الرقابة القضائية ؟

إن الجواب على هذا السؤال يستدعي البحث عن الطابع المميز لقرار الضبط الإداري ففي هذا الصدد يرى البعض أن قرارات الضبط الإداري ليست فيها ما يميزها عن بقية القرارات الإدارية الأخرى، ورأى آخر وهو الأرجح يقول أن قرارات الضبط الإداري تتميز عن غيرها، وعنصر التمييز يكمن في السبب.

حيث أن السبب في قرارات الضبط الإداري يكمن في اضطراب النظام العمومي أو تحديد له، وعلى هذا الأساس تتخذ قرارات الضبط من طرف السلطات المختصة بذلك، لكن تقدير هذا السبب لا يكون دائما صائبا، لأن عملية التقدير قد تتدخل فيها عدة عوامل تجعل قرار الضبط الإداري مبني على أسباب غير جدية أو غير حقيقية أو حتى وهمية هذا بالنسبة لتهديد النظام، أما بالنسبة للاضطرابات فقد يكون هذا الاضطراب غير موجب وليس من الداعي أمام هذا الاضطراب تدخل سلطات الضبط الإداري وخاصة عندما يكون إجراء الضبطي له طابع تنفيذي (قمعي) وقد يؤدي الخطأ في تقرير السبب إلى الخطأ في تقدير محل القرار الإداري.

ومن ذلك اعتمدنا كإشكالية بحث في هذه المذكرة السؤال الرئيسي التالي: ما هي حدود ونطاق الرقابة القضائية على الضبط الإداري؟ وتفرع على هذا السؤال، الأسئلة الفرعية التالية:

فيما تتمثل الرقابة القضائية على الضبط الإداري؟ وكيف تكون هذه الرقابة من حيث سلطات القاضي في عملية إقرار شرعية قرار الضبط الإداري من عدمه؟ وما هي حدود ممارسة هذه الرقابة؟

ومن خلال هذه الإشكالية تبرز لنا أهمية هذا البحث من الناحية النظرية، حيث أننا أفردنا موضوع الضبط الإداري بدراسة خاصة، إذ لا نجد في المكتبة الوطنية إلا الدراسات التي تنوه فقط لهذا الموضوع دون الغوص في تفاصيله المهمة.

أما الأهمية العملية فتكمن في الوقوف على الاجتهادات القضائية الفرنسية والمصرية حتى تشكل مرجعا حقيقيا للقضاء الإداري الجزائري في حل المنازعات الخاصة بالضبط الإداري.

ومن أجل مناقشة هذا الموضوع ودراسته استعملنا منهج تحليلي المضمون من خلال تحليل الظاهرة المدروسة المتمثلة في الضبط الإداري عن طريق الكشف عن العناصر المكونة لضبط الإداري ومعرفة خصائص وسمات هذه العناصر، وتناولنا مضمون الرقابة القضائية حيث تكلمنا عن الرقابة الداخلية والخارجية لقرارات الضبط الإداري.

أهمية موضوع: تتضح أهمية هذه الدراسة من خلال الاعتبارات الآتية:

الرقابة القضائية على الضبط الإداري تضمن - بواسطة قوة الأحكام النافذة - احترام الضبط الإداري لحدود سلطته إذا أراد أن تكون أعماله صحيحة ونافذة في مواجهة المخاطبين بها.

الرقابة القضائية على الضبط الإداري توفر للأفراد ضمانات جدية لممارسة الحريات التي كفلها القانون لهم، ليس في مواجهة بعضهم بعضاً فقط، بل أيضاً في مواجهة السلطة.

الرقابة القضائية على الضبط الإداري تضبط مسيرة هيئات الضبط نحو تحقيق أهدافها المحددة عن طريق الحيلولة دون الوقوع في الانحراف أو سرعة اكتشافه والمبادرة إلى تصحيحه.

أهداف الدراسة : تتمثل أهداف هذه الدراسة في الأهداف الآتية :

تحاشي الوقوع في الفوضى الوظيفية، وكفالة تحقيق الأغراض والأهداف التي وجدت هيئات الضبط الإداري من أجلها و خاصة وأن نشاط تلك الهيئات في عصرنا هذا أصبح متعدداً ومعقداً بحيث لا يمكن أن يترك من دون رقابة قضائية فاعلة.

التحقق من القرارات والتصرفات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري ومدى مطابقتها للنظام والقانون، وضمان عدم إساءة استعمال السلطة، وإمكان رد القضاء لتلك الهيئات إلى جادة الصواب كلما تجاوزت حدود النظام والقانون عن عمد أو إهمال.

تقدير الرقابة القضائية لمدى ملائمة الأعمال والتصرفات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري للظروف الزمنية والمكانية والبيئية والموضوعية الصادرة في ظلها، والتأكد من أن القرارات أو التصرفات الإدارية تحقق المصالح وتدرأ المفاسد.

تحقيق احترام القانون وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار، أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن الضبط الإداري.

أسباب اختيار الموضوع :

كان لطبيعة عملي دافع خاص إلى اختيار موضوع دراستي هذه – فمن خلال عملي كثيراً ما كنت أرى عدداً من الإشكالات والتعقيدات التي يمكن أن أوجزها إشكالية لهذه الدراسة تشمل الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع عموماً وهي كالتالي :

تجاوز هيئات الضبط الإداري حدودها، واستخدام امتيازاتها لغير الصالح العام، ورفضها الالتزام بالقيود التي فرضها النظام والقانون، فينقلب نشاطها الذي يراد به النفع إلى نشاط تعسفي يهدد حقوق المجتمع وحرياته، ولذلك كان لا بد من إيجاد رقابة قضائية فاعلة لمراجعة التصرفات والأعمال التي تقوم بها أجهزة الضبط الإداري وإلزامها بالقيام بواجباتها التي قد تتخلى عنها.

الخروج بأعمال الضبط الإداري عن إطارها الشرعي في تحقيق المصلحة العامة إلى إطار ذاتي يساء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية لشخص شاغلها، فالسلطة في يد ضعاف النفوس من البشر تغري دائماً بتجاوز الحدود، وهو ما يستدعي وجود رقابة قضائية فاعلة للحيلولة دون الانحراف والتسلط والتعنت والتضحية بالقيم والمثل.

واقع أعمال الضبط الإداري في بلادنا تؤكد أن الرقابة القضائية هي حجر الزاوية المفقودة، فالرقابة القضائية الفاعلة لا تتوقف على مجرد تنظيمها ولكن على خلق الظروف الموضوعية التي تمكن السلطات القضائية من تنفيذ اختصاصاتها الرقابية، وهو ما لم يتحقق إلى الآن !.

استمرار خرق النظام والقانون والافتئات على الحقوق والحريات تحت مسمى ومبرر الضبط الإداري نظراً لغياب الرقابة القضائية الفاعلة.

مناهج الدراسة :

اعتمدت في بحث ودراسة موضوع رقابة القضاء على الضبط الإداري ودراسته في كل من فرنسا ومصر والجزائر على المنهج التحليلي وحرصت على الاستفادة من المراجع والكتب المتخصصة في الرقابة القضائية والضبط الإداري والقضائي العادي والإداري وغيرها من المراجع ذات العلاقة بالموضوع. وإن كانت واجهتني بعض الصعوبات في أثناء البحث منها أن الكتابات التي نشرت في القانون الإداري محدودة للغاية.

صعوبات الدراسة :

باعتبار دراستنا تعالج موضوعاً حيويًا وبالغ الأهمية كان لابد من الإحاطة بجميع الجوانب المتعلقة به، أو على الأقل بغالبيتها وهو ما صعب علينا الإمام به في ظل محدودية الفترة الزمنية التي عاجلنا فيها هذا الموضوع بالإضافة إلى ندرة المراجع التي لم نعثر عليها في المكتبات المحلية التي تطرقت للموضوع بشكل الذي تناولناه.

تقسيمات الدراسة ومضمونها :

واتبعنا في دراستنا لهذا الموضوع خطة تتركز على فصلين، فتناولنا في الفصل أول النظام القانوني للضبط الإداري، وذلك بدءاً بمفهوم الضبط الإداري وما يحتويه هذا المفهوم من تعاريف فقهية وتشريعية للضبط الإداري، وكذلك تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي، ومعرفة هدف الضبط الإداري وسلطاته، ثم بعدها ندرس أنواع الضبط الإداري وسلطات الضبط الإداري.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه مضمون الرقابة مضمون الرقابة القضائية على الضبط الإداري من خلال دعوى الإلغاء وكيفية هذه الرقابة القضائية وحدودها.

ولذلك جاء تقسيم بحثنا على النحو التالي:

الفصل الأول: النظام القانوني للضبط الإداري

- المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري
- المبحث الثاني: وسائل و حدود الضبط الإداري

الفصل الثاني: مضمون الرقابة القضائية على الضبط الإداري

- المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري
- المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري



الفصل الأول
النظام القانوني للضبط الإداري

الفصل الأول : النظام القانوني للضبط الإداري

يعد الضبط الإداري من الموضوعات المهمة للقانون، حيث يهدف للمحافظة على النظام العام، والسلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تنفيذ القانون، ولديها الإمكانيات البشرية والمادية التي تعينها على وضع التشريعات موضع التنفيذ، ولهذا تحرص الدساتير والتشريعات على منح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام، ولما كانت الدولة ممثلة فيا لسلطة التنفيذية مسؤولة عن تلبية وإشباع حاجات المجتمع فإنها لا تترك المجال مفتوح لنشاط الفردي بل نجدها تفرض نوع من الرقابة عليه بهدف حماية النظام العام من الأنشطة الفردية التي قد تخل أو تهدد هذا النظام العام، وهذا ما يعرف بالضبط الإداري¹.

إن دراسة الضبط الإداري تستلزم معالجتها من خلال، المحور الأول يدور حول فكرة الضبط الإداري بتعريفه تشريعا وفقها ومن خلال هذه التعاريف يمكن إبرار الجوانب الأخرى المتعلقة بأهداف الضبط الإداري، وتمييزه عن المفاهيم الأخرى، وكذلك معرفة السلطات التي تمارس هذا النشاط الإداري.

إن التركيز على هذه الجوانب التي قد يكون لها جانب نظري أكثر منه عملي يستدعي التطرق إلى جانب مهم عملي في هذا الفصل يتمثل في دراسة النظام القانوني لضبط الإداري، إن سلطات الضبط لإداري لا تكون حرة في تصرفهما وتكون خاضعة لمبدأ الشرعية في إصدار قراراتها، ولكن في الجانب الآخر هنا كسلطة تقديرية لهذه السلطات وعلى ضوء هذا الطرح قسمنا الفصل الأول إلى مبحثين :

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

المبحث الثاني: وسائل و حدود الضبط الإداري

1 أنور أحمد أرسلان، وسيط القانون الإداري، مصر، دار النهضة العربية، 1998، ص333.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري :

تكوّن فكرة الضبط الإداري بكل مقوماتها صورة وأسلوب النشاط الإداري في تحقيق عملية المحافظة على النظام العام في المجتمع والدولة بصورة وقائية ودائمة ومنتظمة، لذلك يدخل ضمن الأفكار الأساسية التي تكون فكرة الضبط الإداري مفهومه من خلال إعطاء التعاريف الفقهية والتشريعية وتمييز الضبط الإداري عن بقية المفاهيم الأخرى، وأخيرا تحديد السلطات المخولة قانونا. لتحديد مفهوم هذه الفكرة نتطرق إلى ذلك كما يلي :

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري

الضبط لغة هو لزوم الشيء وضبط الشيء هو حفظه،¹ وأصل كلمة بوليس نجدها مشتقة من الكلمة اللاتينية -Politia- والتي تعني كل تنظيم أو كل شكل حكومي.²

و الضبط لغة عبارة مستمدة من كلمة ضبط يضبط ضبطا، أي بمعنى لزمه وقهره وقوي عليه، وحبسه. كما كانت تعني إدارة الحكم، وفي القرن الرابع عشر أنشأت لغة القانون الفرنسي كلمة Police ويستعمل القانون المصري كلمة -بوليس- أو كلمة شرطة، ويستعمل القانون اللبناني مصطلح -ضابطة- وفي القانون الجزائري بمن خلال تفحص القوانين نجد أنه استعملت كلمة شرطة إدارية الإداري.

لقد تعرض موضوع الضبط لتطورات عميقة حيث كان في البداية وقبل ظهور الدولة الحديثة شديد التداخل مع الفلسفة والأخلاق والسياسة والقانون بعدها أخذت هذه الفكرة في التقلص وبدأت تتمحور حول فكرة قانونية وتنظيمية إدارية بحتة، هي فكرة النظام العام في الدولة على ضوء القانون الإداري وحتى في ظل الدولة الحديثة فإن

1 ابن منظور، لسان العرب، لبنان، دار بيروت للطباعة والنشر، 1956، ص340.

2 سكينه عزوز، "عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1991، ص10.

الفقهاء والعلماء في مجال القانون الإداري لم يتفقوا في البداية على تعريف واحد لمفهوم الضبط الإداري حيث تعددت تعريفاتهم وآراءهم.

1- على المستوى الفقهي فقد تعددت التعاريف الممنوحة للضبط الإداري فقد عرفها لأستاذ عمار عوابدي بأنه :

(كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة)¹.

وعرفه الأستاذ أحمد محيو بأنه يشمل معنى مزدوج، معنى مشتق من المعيار العضوي ونعني به مجموعة الأشخاص المكلفين بذلك (خطط النظام العام، ومعنى مشتق من المعيار المادي وهو مجموع الأنشطة أو الأنشطة التي تباشرها هذه السلطات)².

وكذلك عرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي (هو تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن، السكينة والصحة العامة)³.

أما التعاريف الفقهية المصرية فقد تعددت ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر تعريف الدكتور سليمان الطماوي "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام." وكذلك تعريف

1 عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج، سنة 2000، ص10.

2 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، د.م.ج، سنة 1996 ص96.

3 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم، سنة 2005، ص260.

الدكتور محمود عاطف البنا فقد عرفه بأنه "النشاط الذي تولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام"¹.

ومن التعاريف الفقهية الفرنسية²: نجد تعريف سنقتصر على أشهر التعريفات التي نادى بها كبار الفقهاء الفرنسيين، *نبدأ بالأستاذ هوريو الذي عرف الضبط الإداري بأنه : -سيادة النظام والسلام- وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون *L'ordre et la paix par application préventive de droit* - غير أن الأستاذ هوريو سرعان ما عدل عن هذا التعريف بعد أن وجهت إليه سهام النقد وأعتبر أن الضبط هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة *وعرف الأستاذ اندريه دي لوبادير أن الضبط هو صورة من صور التدخل من جانب السلطات الإدارية تتمخض عن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام كما يرى الأستاذ مارسيل فالين أن الضبط الإداري هو قيد تقتضيه المصلحة العامة وتفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين *وقرر الأستاذ جورج فيديل أن الضبط الإداري هو مجموع صنوف النشاط التي يكون موضوعها إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لإقرار النظام العام * أما الفقيه بينوا فيعرف الضبط الإداري تعريفاً واسعاً، فيذهب إلى أن الضبط هو مجموع الاختصاصات المخولة للإدارة للتدخل في الأنشطة والعلاقات الخاصة سواء بقواعد تنظيمية عامة أم بقرارات فردية.

2- تعريف الضبط الإداري في الفقه المصري³ : *يرى الدكتور- أحمد كمال أبو المجد- أن سلطة البوليس عموماً هي عبارة عن الوسائل القانونية السليمة نفسها، والمقصود بها عادة مجموع السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة، وتحقيق الرفاهية التي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيّد الحقوق والحريات

1 -محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي ، القاهرة، سنة 1992، ص337.

2 -عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية و الشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2008، ص21.20.

3 -عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص22.23.24.

الخاصة* كما يذهب الدكتور- سليمان محمد الطماوي- إلى أن البوليس الإداري بصفة عامة هو "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام* ويرى الدكتور - محمد عصفور- أن الضبط الإداري هو بطبيعته وظيفة سياسية ويقول مفسرا "الذي أراه أن سلطة الضبط كالنظام العام نفسه-سلطة لا تتجرد من الطابع السياسي، ذلك أنه إذا كان النظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية.

3- تعريف الضبط الإداري في الفقه الإسلامي¹ : عرفه -الماوردي و أبو يعلى- (الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر) وعرفه - ابن خلدون- (وظيفة دينية من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمر المسلمين، يعين لذلك ما يراه أهلا له فيتعين فرضه عليه ويتخذ الأعوان على ذلك ويلاحظ أن وظيفة الضبط الإداري في الإسلام لا تقتصر على الموظفين المعيّنين رسميا من قبل الدولة وإنما لا يتولاها أيضا المتطوعون من المسلمين متى كانوا قادرين على القيام بأعبائها ويتضح من هذا أن الشريعة الإسلامية تجعل للفرد المسلم حقوقا من السلطة واختصاصات الولاية العامة فهو يتصرف لولايته المباشرة وليس باعتباره عضوا في هيئة، ولا يتقيد بأوامر القائمين عليها مما يؤدي إلى كفالة الحرية في الجماعة والوقاية من الاستبداد وهذا بخلاف الوضع في النظم الوضعية التي لا تجعل للفرد صفة إلا عضو في هيئة نظامية يتقيد بنظمها ويتصرف من خلالها ويتأمر بأوامر القائمين عليها كما أن الفقه ركز كثيرا على معيارين لتعريف الضبط الإداري هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي²:

المعيار العضوي: يعني الضبط الإداري أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام، ويجرى الحديث حينئذ عن الهيئات التي تتكفل بعملية الضبط، وعن أعوان الضبط والأشخاص المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام.

1 - عبد الرؤوف هاشم بسيوني المرجع نفسه، ص 24.25.26

2 -عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، (د-ط)، الجزائر، 2002، ص198-197.

المعيار الموضوعي (المادي) : من منطلق هذا المعيار يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو أن الضبط يكمن في إحدى نشاطات السلطات الإدارية و هذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري، و يمثل هذا النشاط مجموع التدخلات التي تجسد في شكل تنظيمات تهدف من جهة إلى رفع القيود على حرية الأفراد لممارستهم لبعض النشاطات، ومن جهة أخرى إلى حماية النظام العمومي.

والتعريف الثاني هو الراجح فقها : إلا أن الضبط يضل مفهومه واحدا فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد والأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام، فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل فله أن يستعملها متى شاء، إلا أن السلطة العامة ويهدف المحافظة على النظام العام، قد تحد بعض الشيء من حرية الفرد فتلزمه بعدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية مثلا أو تلزمه بعدم استعمال جسر منعا للحوادث، وهكذا لأنه لا يتصور أن تبادر السلطة إلى فرض قيود وضوابط على الحريات العامة دون أن تقصد هدفا معينا بذاته¹.

الفرع الأول: خصائص و مجالات الضبط الإداري

أولا : خصائص الضبط الإداري : لفكرة الضبط الإداري مجموعة من العناصر والخصائص الذاتية التي تتكامل في تركيب وتشكيل هوية وماهية البوليس الإداري كما تساعد على عملية إكتشاف ومعرفة ماهية البوليس الإداري فمن أهم خصائص وعناصر الضبط الإداري²:

- 1- طبقا للمعايير المطروحة لتحديد وتمييز الأفكار والحقائق القانونية والتنظيمية.
- 2- أن فكرة البوليس الإداري تعتبر من أقوى وأوضح مظاهره فكرة السيادة والسلطة العامة في مجال الوظيفة الإدارية والقانونية الإدارية، فالبوليس الإداري في حالته الوظيفية يعتبر مظهر من مظاهر السلطة العامة والسيادة في مجال

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري ، النشاط الإداري، الجزء2، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر 2005، ص33.

2- عمار عوابدي، نفس المرجع، ص34.

الوظيفة الإدارية في الدولة. حيث تتجلى وتتجسد فكرة السيادة والسلطة العامة في مجموعة الامتيازات والسلطات والصلاحيات الاستثنائية وغير المألوفة التي تمارسها السلطات الإدارية الضبطية المختصة بهدف المحافظة على النظام العام في الدولة والمجتمع وتحد وتقيّد الحريات والحقوق الفردية.

3- تتميز فكرة الضبط الإداري بأنها فكرة وقائية لحماية النظام العام بمدلوله ومفهومه الإداري، أي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة في بعض النظم بطريقة وقائية وسابقة على واقعة أو وقائع الإخلال بالنظام العام، فالضبط الإداري هو أسلوب وقائي للتنظيم والعمل الإداري، للمحافظة على النظام العام.

4- تتضمن فكرة الضبط الإداري على سلطة وحق استعمال قوة القهر وسلطة الجبر وسلطات التنفيذ الجبري والتنفيذ المباشر بهدف المحافظة على النظام العام في الدولة.

5- تعتبر فكرة الضبط الإداري في الدولة الحديثة فكرة البوليس الإداري في فكرة النظام العام التي هي فكرة قانونية بحتة¹ ويتمتع أيضا الضبط الإداري بجملة خصائص تميزه عن غيره، من نشاطات الإدارة يمكن حصر هذه الخصائص فيما يلي:

1- الصفة الانفرادية²:

إن الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام. فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط أثارها القانونية وتبعها لذلك فان موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعا وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية. بينما يختلف الأمر أن كنا بصدد مرفق عام فان إرادة الفرد قد تبرز

1 - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، (د-ط)، الجزائر 2002، ص 199.

2- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 44.

بشكل جلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة.

2- الصفة الوقائية¹ :

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر 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. و الإدارة حينما تغلق محلا أو تعين بئرا معيناً أو بضاعة معينة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أي كان مصدره. و السلطة عندما تفرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية (استغلال المناجم أو المحاجر) فان ذلك بغرض حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم ويكون ناتجا عن هذا الاستغلال.

3- الصفة التقديرية:

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لاشك رأت أن هناك مخاطر نستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

ثانيا: مجالات الضبط الإداري

لم يعد الضبط الإداري يقتصر على مجالات معينة بالمفهوم التقليدي (الثلاثي) للنظام العام (أمن عام، صحة عامة، سكينه عامة)، بل ونظرا لازدياد تدخل الدولة في مختلف الميادين والقطاعات اتسع مجال الضبط إلى مظاهر

1 عمار بوضياف، محاضرات قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدانمارك، (بدون سنة).

وأوجه كثيرة ومتنوعة لا غنى للأفراد عنها، فهناك ضبط يتعلق بالأمن الصناعي وحماية المنشآت الصناعية خاصة من حيث نقل المواد ذات الخطورة على الأفراد أو على البيئة، وهناك ضبط يتعلق بالآثار وحماية المواقع التاريخية، وهناك ضبط يتعلق بالحدائق والميادين والشوارع العامة، والقاعات و الملاعب، وضبط يتعلق بممارسة بعض الأنشطة التجارية كاستغلال المناجم والمحاجر، وضبط يتعلق بممارسة الأنشطة السياسية وعقد الاجتماعات الحزبية، والتظاهرات العامة، وضبط يتعلق بالمجال العقاري، وضبط في المجال الصحي، والصيد،... إلخ.

إن مجال الضبط الإداري من السعة بمكان. فله مظاهر وأوجه كثيرة ومتنوعة تمس قطاعات مختلفة ولا غنى للأفراد عن هاد واستغلال قاعات الألعاب وغيرها من صور الضبط الكثيرة.

ولما كانت مجالات الضبط كثيرة ومتنوعة، وتمس قطاعات كثيرة من الضروري أن تتعدد هيئات الضبط فيتدخل رئيس الجمهورية ليمارس إجراءات الضبط ويتدخل وزير الأول وبعض الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وبعض المديرات التنفيذية على مستوى الولاية كمديرية الصحة ومديرية التنظيم العام ومديرية المناجم ومديرية الشؤون الدينية وغيرها من الأجهزة الإدارية¹.

ومن الطبيعي القول أن سعة مجال الضبط يؤدي إلى تعدد قوانين الضبط بين نص دستوري وقانوني ونص تنظيمي. ومن أمثلة النص الدستوري ما سبق التعرض له.

من أمثلة النص الدستوري :

- ما تعلق بحالتي الطوارئ والحصار المواد 91 / 92 من الدستور 96.

- الحالة الاستثنائية المادة 93 من الدستور 96.

1 محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص 375.

- حالة الحرب المواد 96/95 من الدستور 96¹.

من أمثلة قوانين الضبط :

- القانون رقم 28/98 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.
- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية.
- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية.
- القانون 19/91 بتاريخ 91/12/02 القانون 90-29 المؤرخ في 90/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير.
- القانون 29/90 المؤرخ في 98/08/19 يعدل ويتمم القانون 85-05 المؤرخ 85/02/16 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

من أمثلة النصوص التنظيمية :

- التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 1991/02/23 المتعلق بالشروط الصحية عند عرض الأغذية الاستهلاكية.
- المرسوم التنفيذي رقم 363/95 المؤرخ في 1995/12/11 المتضمن كيفية التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية المخصصة للاستهلاك البشري.

- المرسوم التنفيذي 121/96 المؤرخ في 1996-04-06 المتعلق بشروط الصيد البحري.
- المرسوم التنفيذي 121/96 المؤرخ في 1996-04-25 المتعلق بشروط استغلال قاعة الألعاب

القرارات الوزارية :

- قرار 1999/12/30 المتعلق بإيداع أسلحة الصيد (وزارة الداخلي).

1 -دستور 1996 المؤرخ في 82 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في ديسمبر 1996.

- قرار 1999/12/12 المتعلق بشرطة العمران وحماية البيئة.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

يتميز الفقه بين نوعين من الضبط الإداري ضبط عام وضبط خاص وكذلك على مستوى التشريع نجد هنا

كضبط إداري عام تختص به سلطات معينة وضبط إداري خاص.

الفقرة الأولى : الضبط الإداري العام

يقصد بالضبط الإداري العام ذلك النشاط الذي تقوم به السلطات الإدارية المختصة للمحافظة على النظام

العام بعناصرها لثلاثة : لأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة¹.

وتتخذ السلطات المختصة الإجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام من أجل الوقاية من كل

ما يمس بهذا النظام سواء من الأمن العام أو السكنية والراحة للمواطنين وأخيرا الوقاية من كل ما يمس بالصحة العامة،

هذه هي المحاور الثلاثة التي تعمل داخلها سلطات الضبط الإداري وتتحرك وفقها.

1- إبراهيم شيحا، حسين عصمان محمد عصمان، أصول قانون الإداري، (بدون دار نشر)، 1986، ص260.

الفقرة الثانية : الضبط الإداري الخاص

قد تحتاج الإدارة إلى سلطات ضبط في حالات خاصة لا تكفي فيها السلطات العامة للضبط الإداري العام، فتعطي بصلاحيات ضبط خاص بموجب نصوص قانونية¹، وهكذا يهدف الضبط الإداري الخاص إلى حماية النظام العام ولكن في مجالات محددة وخاصة.

ويقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاطات وحرقات الأفراد في مجال محدد ومعين. فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته. ومثال النوع الأول ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص كأن تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحظر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها وغير ذلك من الإجراءات².

ومثال النوع الثاني أن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور كأن تغلق شارعا معينا أو أن تفرض إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العام أو مسيرة أو إقامة حفلات ليلا وهكذا. فكل حرية عامة تمس في ممارستها حرية الآخرين أو حقوقهم يجوز للإدارة تقييدها بالطرق التي حققها القانون. فليس من حق الفرد تحت عنوان الحريات العامة أن يبادر بمباشرة عمل الصيد بصفة مطلقة فمن حق السلطة العامة أن تفرض عليه قيودا تتعلق باستعمال سلاح الصيد أو أنواع الحيوانات المرخص لاصطيادها أو المكان المخصص لممارسة هذا العمل.

1 - إبراهيم شيحا، حسين عصمان محمد عصمان، نفس المرجع، ص262 .

2 - إبراهيم شيحا، حسين عصمان محمد عصمان، نفس المرجع، ص264 .

إذن الضبط الإداري العام يقصد بهم جموع السلطات الممنوحة والمخولة لسلطات الضبط الإداري يقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة. في حين أن الضبط الإداري الخاص يستهدف حماية النظام العام بطريقة معينة في ناحية من نواحي النشاط الفردي ترمي إلى تنظيم موضوع معين من نشاط الأفراد ويناط هذا النوع من الضبط وتتحرك وفقها قرارات لحماية الآثار والمتاحف مما ينجر عن ذلك من تنظيم لحرية الأفراد، ويباشر كذلك وزير الفلاحة الضبط الإداري الخاص عندما يصدر مثلاً قرار بمنع صيد نوع معين من الطيور أو تنظيم معاقب وأماكن الصيد، كذلك بالنسبة لوزير النقل عندما يصدر قرارات لتنظيم حركة تنقل الشاحنات ليلاً¹.

الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري

من خلال دراستنا لتعاريف لضبط الإداري نجد أن لب هذه التعاريف يتمثل في هدف الضبط الإداري، ومن هذا المنطلق يتعين علينا إفراض عنوان خاص ندرس فيه أهداف الضبط الإداري.

الفقرة الأولى : حماية النظام العام

إن الحرية لا يمكن أن تمارس في المجتمع بصفة مطلقة وبدون أن تقيده، وإلا تصدع المجتمع وفسدت الحياة الاجتماعية، فممارسة كل فرد لحياته وحقوقه يتعين أن يتقيد من ناحية باحترام حرية وحقوق الآخرين، ومن ناحية أخرى الالتزام بمقتضيات لصالح العام، ومن هنا كانت أهمية الضبط الإداري الذي لا يعد وأن يكون تنظيماً لممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم يستهدف إيجاد نوع من التوازن أو التوفيق بين النشاط الفردي وكفالة النظام العام².

1 -عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار ربحانة، (بدون سنة)، ص2.

2 -دام بلقاسم، الحماية القانونية للسكنية العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، العدد 2، 2004، ص 99.

الفقرة الثانية: مضمون النظام العام

إن مضمون النظام العام يحتوي على نظام عام مادي ونظام عام أدبي :

(أ) - النظام العام المادي : تتمثل عناصر النظام العام المادي في ثلاثة عناصر الأمن العام، السكنية والصحة العامة.

أولا: الأمن العام

ويقصد به كل الإجراءات اللازمة المتخذة لوقاية من الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد في أحوالهم وأنفسهم، لذا فإن كل الإدارة تحقيقا لهذا الهدف أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بحفظ النظام العام في الدولة كلها مم يقضي منع الحوادث التي قد يسببها الفرد مثل السرقة أو المتربة على الأشياء كالمنازل المهتدة للسقوط أو الحرائق، أو الناشئة عن الحيوانات الضارة التي يتدخل بأمن الأفراد وكذلك الوقاية من حوادث المواصلات كذلك الاضطرابات التي تخل بالأمن العام من جراء المظاهرات في الطرق والأماكن العامة وكذلك الاحتياطات المتخذة من أجل مجابهة الحوادث الطبيعية كالفيضانات أو الانزلاقات الأرضية¹.

ويقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، ومن أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها لذا تعين عن السلطة العامة توفير كافة الإمكانيات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

1 - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، موسوعة القضاء والفقه، الجزء 171، سنة 1983، ص 219.

ثانيا : الصحة العامة

تتخذ سلطات الضبط الإداري كافة الإجراءات الكفيلة بتأمين الصحة للأفراد وذلك من خلال اتخاذ كل الاحتياطات للقضاء على كل من شأنه المساس بالصحة العامة سواء كان ذلك متصلا بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء. فتقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة الأماكن العمومية والأماكن والمحلات العمومية، والتحصين ضد الأمراض المعدية.

ومن الأمثلة على اتخاذ سلطات الضبط الإداري للتدابير الكفيلة بتأمين الصحة للأفراد ومنع تفشي مرض معدي نجد في مرض أنفلونزا الطيور الذي انتشر في العالم من دولة إلى دولة، نجد الجزائر قد اتخذت وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في 18 فيفري سنة 2006 إجراءات يقوم رؤساء البلديات بتنفيذها لمنع انتشار هذا الداء¹.

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد. أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى. فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية. و إذا تبين لها واستناد لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك فالإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم.

ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبلة أيضا، وهو الأصل في إجراءات الضبط. فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها. ولها أن تراقب الموارد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع وأن تفرض إجراءات حمايتها. و لها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية.

1 - ناصر لباد، القانون الإداري، الطبعة الأولى، سنة 2004، ص151-152.

ثالثا: السكنية العامة

ويقصد بذلك اتخاذ إجراءات اللازمة للمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة، ذلك أن الحوادث ل إتمس دائما النظام العام بشكل مباشر إلا أنها تتجاوز حدود معينة قد تتسبب في مضايقات كل درجة الجسامة للأفراد تستدعي تدخل الإدارة لمنعها ومن الأمثلة على ذلك الأصوات المنبعثة من مكبرات الأصوات أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار وكذلك المضايقات التي يسببها الباعة المتجولون¹.

وتحقيقا لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المنظم لإثارة الضجيج والذي صدر تطبيقا للمادة 121 من القانون 03/83 المتعلق بحماية البيئة. وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في أماكن متعددة العامة والخاصة.

غير أن فكرة النظام العام بنظر الكثير من الفقهاء طرأ عليه تغييرا كبيرا تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر الثلاثة المذكورة وإدخال مفهوم آخر أشمل وأوسع للنظام العام يتضمن مسائل اقتصادية واجتماعية، وأن كان هذا المفهوم يتحكم فيه طبيعة النظام السائد داخل الدولة (الليبرالي، الاشتراكي)².

وتحت هذا المفهوم الجديد تستطيع الإدارة أن تفرض بعض القيود لتنظيم النشاط الصناعي والتجاري، كما أنه بإمكانها أن تفرض على الأفراد ترتيبات تقتضيها المصلحة العامة. ومثال ذلك أن يفرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على التجار المتجولين عدم ممارسة التجارة على الأرصفة أو أن يمنع إقامة محلات تجارية أو مقاهي بجانب تجمعات معينة، وعموما يخول له اتخاذ كل إجراء من شأنه المحافظة على الطابع الجمالي للبلدية.

1-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص194.

2- ناصر لباد، المرجع السابق، ص155.

تعتبر هذه العناصر الثلاثة هي مقومات النظام العام المادي والتي تتفق كل الأنظمة القانونية والفقهاء والقضاء على أنها العناصر اللازمة للنظام العام، وبالتالي هدفا لضبط الإداري.

(ب)- نظام الآداب العامة :

إن فكرة النظام العام الأدبي كهدف للضبط الإداري الذي تتمثل في المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، كان محل خلاف شديد في النظم القانونية المقارنة وفي فقه القانون الإداري، فبعض التشريعات القانونية كما هو الحال في فرنسا مثلا لم تعرض إلى ذكر الآداب العامة والأخلاق العامة كجانب من النظام العام.

ويترتب على اعتبار أو عدم اعتبار الآداب العامة والأخلاق العامة من النظام العام عدة نتائج منها، إذا كانت الآداب العامة والأخلاق العامة من النظام فإنه يجوز بل يجب على سلطات الضبط الإداري أن تقيد وتحذ من ممارسة حريات وحقوق المواطنين بالقدر اللازم فقط للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة أما إذا لم يعتبر من النظام العام وكهدف للضبط الإداري، فإنه لا يجوز التعرض لحقوق وحريات الأفراد بالتقييد بهدف وحجة المحافظة على النظام العام والآداب العامة وتتحكم في هذه المسألة عدة عوامل وضوابط حضارية ودينية خاصة بكل بعد و بكل نظام قانوني. تنص المادة 9 من قانون 19/91 على : "يمنع في اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت الوطنية وكل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام في جانبها لأدبي المتمثل في الآداب العامة¹.

إن مفهوم الآداب العامة متغير من فترة إلى فترة ومن مكان إلى مكان، ولعل هذا التغير تتحكم فيه عدة عوامل سياسية، اجتماعية واقتصادية وحتى ثقافية، فإن المرحلة الاشتراكية من تاريخ الجزائر كانت بعض السلوكات الاجتماعية تعتبر مناقضة للآداب العامة، لكن بظهور المرحلة الثانية التي عرفت فيها الجزائر انفتاح على كل الأصعدة،

1-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص194.

أصبحت هذه الآداب ليس بالحل الذي كانت عليه، كذلك تغير الآداب العامة من مكان إلى مكان آخر ومن جهة إلى جهة، وهذا مراعاة للظروف المحلية والعادات والتقاليد التي تسود في تلك الجهة¹.

وعند محاولة تحديد مفهوم الآداب العامة يجذب عدم خلط الآداب بالأخلاق لأنه قد يتوسع مدلول فكرة النظام العام الأدبي لأنه من شأن هذه المطابقة بين الأخلاق والآداب العامة فرض رقابة خلفية على النوايا والسلوك الشخصي، وهذا ما ليس مناط بالقانون، لذلك يجب حصر مفهوم الآداب العامة التي يتدخل لضبط حمايتها في القواعد الأخلاقية الأساسية التي تنبثق من العادات والتقاليد المتعارف عليها التي تشكل قيما لمجتمع الروحية والدينية والخلقية والتي في حالة المساس بها تكن محل استمجان من طرف الجميع بعدم التقبل والتي قد تثير اضطراب بالنظام العام².

وبذلك فإن سلطات الضبط الإداري مكلفة بالمحافظة على المناطق الأثرية وجمال المدن، وهذا بالمحافظة على النسق العمراني وما قد يصيبهم من تشوه جراء البناءات الفوضوية وكذلك بالمحافظة على نظافة الساحات العمومية والطرق العامة، وتكون هذه المهمة بالاستناد إلى التشريعات التي تعالج هذه الحالات التي يراها المشرع جديرة بالحماية. إن النظام العام فكرة قانونية يقدر القضاء حدودها ويفرض على الإدارة احترامها بواسطة قوة الأحكام ولا يطبع النظام العام بالسياسة ولا يرتبط بفلسفات عقائدية خاصة في نظام تعدد فيه الأحزاب، ولولا استقلالية وحيادة النظام العام، ما أنصف بالعمومية، وبذلك فإذا كان للسياسة مضمون متغير تبع الإيديولوجية الأحزاب التي تتعاقب

1-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص195.

2 سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص322.

على السلطة وتعارضها فإن على النقيض من ذلك فإن النظام العام يجب أن تتأكد قيمته القانونية إلى المحايدة والمستمرة وسط الصراعات السياسية المتعددة¹....

فيبقى خارجا عن نطاق الضبط الإداري حماية بعض المبادئ والاتجاهات المذهبية التي لا صلة لها بالقيم الأساسية للمجتمع، ولا يفرضي التقاعد عن حمايتها عدم كيان ووجود الجماعة فإذا ما حدث خلاف ذلك فإنه يعد انحرافا في استخدام صلاحيات الضبط الإداري لأن وظيفة الضبط الإداري تحول من مجالها القانوني المحايد إلى مجال تسيطر عليه الاعتبارات السياسية وبذلك تقيد الحريات العامة بحدّة تفادي الإخلال الموهوم أو المزعوم بالنظام العام².

المطلب الثاني : تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى

من الأهمية الكبرى أن نميز بين الضبط الإداري وغيره من وجوه الضبط الأخرى التي قد تختلط به، فهناك من جهة الضبط الإداري والضبط التشريعي والضبط القضائي.

الفرع الأول: الضبط الإداري و الضبط التشريعي

كما عرفنا فيما سبق أن الضبط الإداري هو مختلف التدابير والإجراءات الإدارية التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام وحمايته من الاختلال وهي طرق وقائية، ويمارس الضبط الإداري من طرف هيئات وأجهزة إدارية تنتمي إلى السلطة التنفيذية (الإدارة العام).

ويقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية. وعليه وعند مقابلة تعريف

1 عمار عوايدي، المرجع السابق، ص33.

2 محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 367 .

الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا أن الهدف في النوعين واحد هو المحافظة على النظام العام. والاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره وتشرف عليه سلطة إدارية، والضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية. 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 بينما الضبط التشريعي يقصد به مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي تحدد وتضبط وتبين كيفية ممارسة الحريات الواردة في الدستور كما تنص المادة 122 الفقرة 01 من الدستور "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية : حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين¹ نصت المادة 43 من الدستور على حق إنشاء الجمعيات وتحديد شروط وكيفية إنشائها.

كما نصت المادة 57 من الدستور على حق الإضراب وممارسته في إطار القانون وتدخل البرلمان لممارسة الضبط التشريعي من خلال القانون رقم 02/90 المؤرخ في 1990/02/06 المتعلق بممارسة حق الإضراب ووضع قيودا وشروطا لممارسته "ضمان القدر الأدنى من الخدمة" لذا يتبين لنا بأن الهدف من الضبط الإداري والضبط التشريعي واحد وهو المحافظة على النظام العام، كما يحدث تداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية بسن القوانين وتشريعات ضبطية تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذه²، وفرض قيود على الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع ويختلف الضبط الإداري إختلافا جوهريا عن الضبط التشريعي والذي يضطلع به البرلمان، فالأول تمارسه السلطة التنفيذية أو الإدارية، بينما الثاني تمارسه السلطة التشريعية أو النظامية، ويقصد به مجموعة القوانين الصادرة في شأن الحريات العامة، كتلك التي تتعلق بتقييدها وتنظيمها فالحريات العامة ومن أمثلتها حرية الإنتقال أو حرية العقيدة نجد مصدرها في الدستور، ولكن تفصيلات ممارستها نجدتها مكتوبة في القانون الذي يصدر بتنظيمها والذي يرسم

1 - أحمد محيو، نفس المرجع ص 399.

2 - ماهر جبر نصر، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ص 356

الإطار العام لممارسة تلك الحرية وحدودها والسلطة المختصة بالضبط ومدى حقوق الأفراد حينئذ ومن أمثلة الضبط التشريعي، تلك القوانين التي يصدر في شأن مراقبة الأغذية وتداولها أو التي تصدر في شأن مراقبة النظافة العامة وتلك التي تصدر في شأن قانون المرور و آدابه¹.

والأصل أن تعمل الإدارة على تنفيذ القوانين والتشريعات المتعلقة بالضبط التشريعي غير أن ذلك لا يمنعها من سن أنظمة أو لوائح تتضمن قيود جديدة في الظروف العادية والاستثنائية بحكم مسؤولياتها المباشرة في المحافظة على النظام العام شريطة أن لا يصل بها الأمر إلى حد تعطيل تلك الحرية بالكامل.

الفرع الثاني: الضبط الإداري والضبط القضائي

كما تطرقنا إليه سابقا أن الضبط الإداري عبارة عن إجراءات وطرق وقائية تتضمن مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام ووقايته، وهو من اختصاص أجهزة، وهيئات وأشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية سواء بالإدارة المركزية أو اللامركزية.

بينما الضبط القضائي عبارة عن إجراءات وطرق علاجية تتمثل في البحث والتحري عن الجرائم وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها، ما دام لم يبدأ فيها بتحقيق قضائي، كما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 12 ق.إ.ج. إن الضبط القضائي يتخذ ويباشر بعد وقوع الجريمة أو المخالفة وليس قبلها، تباشره فئة معينة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وحولها مهمة القيام ببعض الإجراءات كضباط الدرك وضباط الشرطة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، والوالي، ويتولى مهام الضبط الإداري السلطة الإدارية ممثلة في رئيس الجمهورية الوزراء الولاة رؤساء المجالس الشعبية البلدية² ينما يباشر مهام الضبط القضائي فئة معينة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وحولها مهمة

1 عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأ المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية 2004، ص12.

2 ماهر جبر نصر، نفس الرجوع، ص356.

القيام ببعض الإجراءات كضباط الدرك وضباط الشرطة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم. والإطار القانوني الذي ينظم عمل هؤلاء هو قانون الإجراءات الجزائية¹.

ورغم سعة مجال التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، إلا أن التقارب بينهما يتم في حالات محددة وذلك بالنظر إلى أن جهات معينة تمارس وظيفتين سلطة للضبطية الإدارية وأخرى للضبطية القضائية في ذات الوقت. مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فصفته كرئيس للمجلس الشعبي البلدي (الصفة الإدارية) تفرض عليه اتخاذ كل إجراء وقائي يمس جانب الأمن العام أو الصحة العامة أو السكنية العامة، كأن يغلق طريقاً أو أن يمنع ممارسة التجارة في بعض الشوارع. أو أن يمنع سير الحيوانات في المناطق العمرانية وغيرها. أما الوالي فممارسته للضبط القضائي لا تكون إلا بصورة استثنائية وذلك في حالة المساس بأمن الدولة على مستوى تراب الولاية وصفة الضبطية القضائية تفرض عليه أن يتحرك وأن يتخذ كل الإجراءات القانونية عند وقوع الفعل أو حدوث الجريمة. وعون الشرطة مثلاً يقوم كأصل عام بتنظيم حركة المرور وله أن يوقف الأفراد والسيارات. ولكن إذا لاحظ جريمة معينة بأن رأى سائقاً في حالة سكر أو أن مجوزته بضاعة ممنوعة تعين عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة. سبق البيان أن الضبط الإداري يتضمن مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام. فهو على ذلك إجراء وقائي. بينما الضبط القضائي يهدف إلى البحث عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها لتتولى أجهزة الضبط تقديمهم إلى السلطة القضائية المختصة وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً، فالضبط القضائي يتخذ ويباشر بعد وقوع الجريمة أو المخالفة وليس قبلها².

1 - ماهر جبر نصر، نفس الرجوع، ص 358.

2 - صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007، ص 240.

الفرع الثالث: الضبط الإداري و المرافق العامة

غالباً ما نجد التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام قائماً على أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط بأنه نشاط سلبي والمرفق العام بأنه نشاط إيجابي، فالضبط يترتب عليه مساس بحرية الأفراد خلافاً للمرفق العام إذ يقف موقف المنتفع من خدماته مجاناً أو برسوم يلزم المنتفع بدفعها.

وتختلف الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط على الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائماً سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو والي ورئيس مجلس شعبي بلدي فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيوداً أو قيوداً لاعتبارات تملئها المصلحة العامة، والأمر ليس كذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو فرد ولتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى ومن هنا نستنتج أن طبيعة إجراءات الضبط لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص لخطورتها، خلافاً للمرفق العام يمكن نقل نشاطه إلى شركة أو فرد تتولى القيام به¹. و الأمر غير كذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى.

وبالنتيجة ننتهي أن طبيعة إجراءات الضبط من الخطورة حيث لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص. خلافاً للمرفق العام يمكن نقل نشاطه وإسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به وفق ما بيناه سابقاً².

1 عمار بوضياف، المرجع السابق ص 199 - 200.

2 عمرو عدنان، المرجع السابق، ص 18.

المطلب الثالث: سلطات وهيئات الضبط الإداري

تحدد القوانين على سبيل الحصر السلطات الإدارية المختصة بممارسة وظيفة الضبط الإداري في الدولة، فتتقسم إلى سلطات ضبط إداري عام وضبط إداري خاص وسلطات مركزية على المستوى المركزي وأخرى على المستوى المحلي.

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري العام

الفقرة الأولى : على المستوى المركزي

أ- رئيس الجمهورية : لقد اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري، نصت المادة 116 الفقرة الأولى 1989 بقولها : "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل المخصصة للقانون"¹ لسنة 1996 الظروف الإستثنائية في مواده من المادة 91 إلى غاية المادة 96 وهي حالات عاشتها الجزائر إبتداء لحالة الطوارئ التي تم فرضها في 09 فيفري 1992 وحالة الحصار بتاريخ 04 جويلية 1991 والحالة الإستثنائية وحالة الحرب، فمن صلاحياته الحفاظ على كيان الدولة وأمنها وسلامتها وإتخاذ التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة لدرء الخطر الذي يهدد أمن وإستقرار البلاد، ويمكن الإشارة إلى السلطات القانونية المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان حالات الحصار، الطوارئ، الحالة الإستثنائية، وحالة الحرب، ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية لأنها من أعمال السيادة²، وهي كما يلي :

1 -المؤسس الدستوري في المادة 125 من دستور 1996.

2 -عمار بوضياف ، المرجع السابق ،ص 203 - 204.

أولاً : حالة الطوارئ

تنص المادة 91 من دستور "1996 يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة وزير الأول، رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير لاستتباب الأمن ولا يمكن تمرير حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان". إن من يقرر حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن، ويترتب على ذلك تقييد الحريات العامة في مجالات محددة، كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع ونظراً لما تنطوي عليه حالة الطوارئ من خطر للحريات العامة أخضع المؤسس الدستوري ممارسة هذه الصلاحيات إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية.

1- القيود الشكلية : تتمثل هذه القيود في اجتماع المجلس الأعلى للأمن وهو عبارة عن مؤسسة دستورية تضم قيادات مدنية وأخرى عسكرية. استشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، وزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

2- القيود الموضوعية : تكمن القيود الموضوعية في الضرورة الملحة المتمثلة في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات وكذلك تقييد المدة، فقد نصت المادة 91 من الدستور سالفه الذكر، فحالة الطوارئ تقرر لمدة معينة ومحددة وتحديدها مرهون بموافقة البرلمان¹.

وقد تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 5 شعبان 1912 الموافق لـ 9 فبراير 1992 وقد جاء في المادة الأولى منه على أن تعلن حالة الطوارئ مدة 12 شهر على امتداد التراب الوطني ابتداء من 5 شعبان عام 1412 الموافق لـ 9 فبراير 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد.

1 -عمار بوضياف، المرجع السابق، ص94.

هذا من حيث القيود أما من حيث الصلاحيات فإنه في حالة الطوارئ يجوز وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية، أي في مراكز الأمن وتحديد ومنع المرور وتسخير العمال في حالة الإضراب، وكذلك يجوز تفتيش الأماكن والأشخاص ليلا ونهار أو بصفة استثنائية وهذا حسب المادة 06 وقد أضاف كذلك المرسوم التنفيذي رقم 75/92 المؤرخ في 20 فيفري 1992 في مادته 11 حق الهيئة المستخدمة في تعليق مرتبات الأشخاص الموضوعي نفي مركز الأمن، ويمكن كذلك للسلطة المدنية (وزير الداخلية) أن يفوض إلى السلطة العسكرية صلاحيات قيادة عمليات إعادة النظام على المستوى المحلي¹.

ثانيا: حالة الحصار

حالة الحصار كذلك هو إجراء من إجراءات الضبط الإداري يتخذه رئيس الجمهورية من أجل المحافظة على الأمن أو إعادته.

وقد أعلنت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق لـ 4 يونيو 1991 وقد نصت المادة الثانية منه على أن "هدف حالة الحصار الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام وكذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية لا سيما التي ينص عليها هذا المرسوم".

أما المادة الثانية منه فتتص على أن: "تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة وتمارس السلطة المدنية الصلاحيات التي لم تنزع منها"، بالنسبة للقيود التي ترد على حالة الحصار قبل الإعلان عنها فتكون نفس القيود كما هو الشأن بالنسبة لحالة الطوارئ وهذا لورود كلتا الحالتين في نفس المادة (م 91 من الدستور).

1 - مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، مجلة حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، سنة 1998، ص 44-45.

ومن حيث السلطة المكلفة بتسيير الحالة فتتولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة أي أن سلطة الضبط الإداري تحول من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية ومن حيث المضمون والاختصاص يجوز للسلطة العسكرية اتخاذ كافة التدابير الكفيلة باستتباب الوضع وعلى الخصوص يجوز لها أن تقوم بإجراءات الاعتقال الإداري ووضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام أو السير العادي للمرافق العمومية و يجوز لكل شخص الطعن في هذه القرارات أمام السلطة الإدارية المختصة (لجنة رعاية النظام العام) المنشأة بموجب المادة 7 من المرسوم المتضمن حالة الحصار وترأس هذه اللجنة السلطة العسكرية وتتكون من محافظ الشرطة والوالي ورئيس القطاع العسكري وشخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة الوطنية¹.

هل هناك فرق بين حالة الحصار والطوارئ أم أنهما يمثلان حالة واحدة ؟

ييدي غالبية الفقهاء أن حالة الطوارئ تتميز عن حالة المسار لكون الثاني تتصل بالأعمال التخريبية أو المصلحة كالعصيان والتمرد، وقد ذهب الأستاذ بوشعير بأن الحالتين تختلفان من حيث الدرجة و التأثير على الحريات العامة وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش².

ثالثا: الحالة الاستثنائية

يعتبر كذلك هذا إجراء من صلاحيات رئيس الجمهورية الذي يدخل ضمن صلاحيته في اتخاذ الضبط الإداري فقد نصت المادة 93 من الدستور عن الحالة الاستثنائية وتتخذ في حالة وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية واستقلال البلد أو سلامة التراب الوطني.

أما من حيث القيود التي ترد على هذه الحالة فتتمثل في قيود موضوعية وأخرى شكلية.

1 المواد: 4-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-2004.

2 العيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دار هدى لنشر، ص 269.

أما القيود الموضوعية فتتمثل في الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو استقلالها وسلامة التراب، فالخطر هو أشد وقعا من الخطر الموجب لإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار.

أما القيود الشكلية فتتمثل في استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة والمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن والوزير الأول¹.

ولصحة إعلان الحالة الاستثنائية الذي يكون بمرسوم رئاسي، يجب التقيد والالتزام بمجموعة من الإجراءات ضمنا للحريات العامة وهي:

استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، كما يعقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية يتكون من المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء، ثم يجتمع البرلمان، أما مدة الحالة الاستثنائية فهي غير محددة بفترة معينة خلافا لحالي الحصار والطوارئ. ويمكن لرئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

رابعاً: حالة الحرب

● إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلى على البلاد يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب وفقا للمادة 95 من الدستور. يستند إعلان الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يقع، وها تطبيقا لقواعد القانون الدولي. وقد نص الدستور على ضرورة التقيد بمجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تسبق الإعلان عن حالة الحرب و تتمثل في:

- اجتماع مجلس الوزراء، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، واجتماع البرلمان، كما يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بحالة الحرب.

1 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص96.

• يؤدي إعلان الحرب إلى ترتب نتائج رئيسية هي :

- توقيف العمل بالدستور المادة 96 من الدستور.

- تولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.

- تمديد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب في حالة انتهائها.

ويخول رئيس الجمهورية السلطات والاختصاصات التي تمكنه من إتخاذ التدابير الكفيلة باستتباب الأمن

الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها وبكل ما ينجم عنها من تقييد للحريات الأفراد¹.

(ب) - مدى سلطة وزير الأول في ممارسة الضبط الإداري :

يتمتع الوزير الأول (رئيس الحكومة) سابقا بالسلطة التنظيمية وفقا للمادة 125 فقرة 2 من الدستور 1996

التي تنص على: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول". كما نصت المادة 85 فقرة 3

من الدستور على أن "يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات". كما يعتبر الوزير الأول من سلطات

الضبط الإداري العامة، بموجب المراسيم التنفيذية، والتي تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف

المجالات، وبذلك فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية حسب المادة 122 من الدستور.

إن الأصل في نشاط الضبط الإداري بنوعيه الخاص والعام، أنه يمارس بناء على قانون يخول ويبين السلطة التي

تباشره، فـرئيس الجمهورية يخوله الدستور اتخاذ تدابير ضببية من إعلان حالة الحصار وإعلان حالة الطوارئ. ليس

للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، غير أن القانون يجيز للوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم

وطبيعة القطاعات التي يشرفون عليها وهو ما يسمى بالضبط الإداري الخاص².

1 عمار بوضياف، نفس المرجع، ص97.

2 العيد بوشعير ، نفس المرجع، ص270.

- فالوزير مخول لإتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام في قطاع وزارته. فوزير الثقافة مخول بموجب صلاحياته إتخاذ القرارات المتعلقة بحماية الآثار والمتاحف، ووزير الفلاحة يصدر قرارات وإجراءات تمنع صيد نوع معين من الحيوانات أو تنظيم أوقات أو أماكن الصيد، كما يتمتع وزير الصحة بصلاحيات معتبرة في مجال الصحة العمومية. أما وزير الداخلية تتميز سلطته في مجال الضبط الإداري عن باقي أعضاء الحكومة، حيث تخوله النصوص القانونية إتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على الأمن العام على المستوى الوطني، واحترام الحريات العامة، كما يجوز له إصدار تعليماته للمديرية العامة للأمن الوطني، وللولاة في مجال الضبطية الإدارية بغرض السهر على تنفيذها كل فيما يتعلق باختصاصه¹.

الفقرة الثانية: على المستوى المحلي

أ- الوالي: صلاحيات الوالي متعددة، فهي تستمد من قانونا لولاية، بالإضافة إلى ذلك هناك قوانين أخرى يستمد منها بعض الصلاحيات كقانون الأملاك الوطنية، قانون الانتخابات وقانون الحالات المدنية.

فالوالي يتمتع بالصلاحيات باعتباره ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية فهو يسهر على تنفيذ تعليمات وقرارات الوزراء، بالإضافة إلى صلاحيته باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي (المادة 103 من قانون الولاية). وفي مجال الضبط الإداري فهو مسؤول من المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة. فتنص المادة 96 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة².

كما ورد في نص المادة 96 من قانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 على أن: "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة"، وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط على

1 عمار بوضياف، ، نفس المرجع، ص 205.

2 أحمد محبو، المرجع السابق، ص.411.410.

المستوى الولائي وضع القانون تحت تصرفه مصالح الأمن طبقا للمواد 98/97 من قانون الولاية. تتوسع صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري أثناء الحالات الاستثنائية إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة والدرك المتمركزة في إقليم الولاية طبقا للمادة 99 من قانون الولاية، أو تسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للمادة 101 من قانون الولاية لمواجهة كل تهديد يمس بالنظام العام على مستوى الولاية وقد اعترف قانون البلدية¹ بموجب المادة 81 منه للوالي بممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك خاصة في الحالات الإستعجالية حيث يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات¹.

ولكي يتمكن الوالي من تطبيق القرارات المتخذة ضمن إطار مهمته في حفظ النظام ويتصرف بدوائر الشرطة التي تخضع لسلطته المباشرة و هذه الدوائر هي حاليا التالية :

- دوائر أمن الولاية التي تهتم بالسير وحراسة الأبنية العامة والطرق العامة.
- دوائر الاستخبارات العامة المكلفة بإعلام الوالي حول مجمل مظاهر الحياة ضمن الولاية.
- دوائر الشرطة القضائية المكلفة بملاحقة مرتكبي المخالفات.

وعندما تتطلب الظروف الاستثنائية ذلك، يمكن الاستعانة بقوات الدرك الوطني المتواجدة ضمن حدود الولاية، وفي الفترات العادية يجب على مسؤول الدرك في الولاية أن يعلم الوالي بكل ما يمكن أن يهيم النظام العام، ويقدم لذلك تقريرا دوريا عن الوضع².

ونشير إلى أننا نجد تنظيما مشابها لهذا على مستوى كل دائرة حيث توجد مفوضية للأمن العام، وفرق متحركة للشرطة القضائية وفرق متحركة لشرطة الاستخبارات العامة.

1- المادة 81 قانون البلدية - المادة 96 قانون الولاية.

2- أحمد محبو، المرجع السابق، ص 412.

(ب) - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار مهمته الضبطية الإستعانة بشرطة البلدية حسب المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 03 أوت 1996 يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمسؤولية المحافظة على النظام العام بكافة عناصره باعتباره ممثلاً على مستوى البلدية، ويملك من أجل ذلك اختصاصات السلطة العامة، طبقاً لقانون البلدية 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالمحافظة على النظام العام طبقاً للمواد 67/68 من قانون البلدية وقد جاءت المادة 75 من قانون البلدية لتوضح بالتفصيل سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط كما يلي: يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراماً لحقوق المواطنين وحريةهم على الخصوص¹ ما يأتي :

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
- لمحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة وكل الأعمال المخلة.
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- إتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
- القضاء على الحيوانات المؤدية والمضرة.
- السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- تأمين نظام الجناز والمقابر طبقاً للعادات وتبعاً لمختلف الشعائر الدينية والعمل فوراً على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفي دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.

1- المادة 2 من المرسوم 265/69 " ينظم الحرس البلدي في وحدات توضع تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية البلدية...."

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته تحت سلطة الوالي كما نصت عليه المادة 69 من قانون البلدية كما يمكن للوالي الحلول محل رئيس البلدية عندما لا تقوم السلطات البلدية بإتخاذ الإجراءات الخاصة للحفاظ على الأمن والسلامة العموميين حسب المواد 81/82 من قانون البلدية¹. ولقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه أو بطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا للتحكم خاصة في المسائل الأمنية.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحريةهم على الخصوص ما يأتي : تنص المادة 235 من قانون البلدية على أن "رئيس المجلس الشعبي البلدي، مكلف تحت مراقبة المجلس والسلطة العليا بممارسة سلطات الضبط التي تعود به بموجب القانون" فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بتأمين حسن النظام والأمن والنظافة العامة (حسب نص المادة 237) لهذا يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص عام في هذا المجال وإن التعداد الذي قام به القانون لا يستنفذ كل الميادين التي يمكنه التدخل فيها وهو لا يقوم إلا بلفت الانتباه إلى بعضها على سبيل المثال وهي ضابطة الهدوء العام وهدفها "القضاء على ما يبسيء للهدوء العام وعلى كل الأعمال التي من شأنها إفساده"².

- إن المظهر الأهم لهذه الضابطة يكمن في مكافحة الضجة وخاصة أثناء الليل. ولهذا فإن بعض أنواع الضجة مسموح فقط بها في النهار : الأشغال التي تحدث ضوضاء كالحفر، والموسيقى... وبعضها الآخر مسموح به في بعض المناسبات (الأعياد الزواج) أو بعض الأمكنة (المقاهي، نوادي الرقص).

- كما كلف القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي "بحماية الأخلاق العامة" بحسب نص المادة 2/237 من قانون البلدية. ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصلاحيات تحت سلطة الوالي وهذا ما نصت عليه المادة 69 من

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1996، ملحق 1990، الجزائر، ص 409-407-406-405.

2- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 24.

قانون البلدية، لكي يتم تأمين النظام العام ضمن أراضي البلدية يتصل رئيس المجلس الشعبي البلدي بجهاز شرطة البلدية بغرض أداء مهامه والذي صدر نظامه بالمرسوم المؤرخ في 22 جانفي 1970.

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص

كما بينا من قبل أن الضبط الإداري ينقسم إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، فالقانون يجيز للوزراء ممارسة الضبط الإداري الخاص بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه، فسلطات الضبط الإداري الخاص تختص بحفظ النظام العام بطريقة وقائية في عنصر فقط أو موضوع محدد وعلى سبيل الحصر. إذن سلطات الضبط الإداري الخاص تنحصر في الوزراء.

ومن أبرز الوزراء ممارسة لإجراءات الضبط الإداري الخاص على المستوى الوطني نجد وزير الداخلية حيث أنه مكلف بالمحافظة على الأمن بالتنسيق مع الولاة ومدراء الأمن الولائي بالإضافة إلى المدير العام للأمن الوطني¹. عند الرجوع إلى النصوص القانونية التي تحد د صلاحيات وزير الداخلية نجد أنه يتدخل في المجالات التالية²:

- المحافظة على النظام العام والأمن العموميين.
- المحافظة على الحريات العامة.
- حالة الأشخاص والأماكن وحرية تنقلهم.
- الجمعيات بمختلف أنواعها.
- التظاهرات والاجتماعات العامة.
- الانتخابات.

1 أحمد محبو، المرجع السابق، ص 411.

2 أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-247.

وفصلت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فأناطت بوزير الداخلية السهر على احترام القانون وحماية الأشخاص والممتلكات وحماية المؤسسات ومراقبة المرور عبر الحدود وغيرها.

و تبعا لذلك يجوز لوزير الداخلية أن يصدر تعليماته للمدير العام للأمن وللولاة وغيرهم تمس جانبا من جوانب الضبطية بغرض السهر على تنفيذها كل فيما يتعلق باختصاصه.

وإلى جانب وزير الداخلية يتمتع كذلك وزراء آخرون بصلاحيحة الضبط الإداري الخاص، مثلا وزير الطاقة والمناجم يخوله القانون اتخاذ تدابير في قطاعه فقد نص القانون رقم 02/01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08 في المادة 20 على أنه في حالة حدوث أزمة حادة فيسوق الكهرباء أو تهديد سلامة أمن الشبكات و المنشآت الكهربائية أو عند وشوك الخطر على أمن الأشخاص يمكن للوزير المكلف بالطاقة أن يتخذ إجراءات حفظ مؤقتة، بعد استشارة لجنة الضبط في مجال منح رخص الاستغلال أو تعليقها دون أن يترتب على هذه الإجراءات أي تعويض¹.

والحقيقة التي لا يمكن إنكارها 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 النظام العام بالرؤية الجديدة والمفهوم الجديد الذي لا تقتصر عناصره على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة إنما مجالات كثيرة أخرى كما سبق القول.

الفرع الثالث: العلاقة بين سلطات الضبط الإداري

إن دراسة العلاقة بين سلطات الضبط الإداري يقتضي التطرق له من جانبين : علاقة سلطات الضبط الإداري العام بسلطات الضبط الإداري الخاص ثم علاقة سلطات الضبط الإداري العام المركزية بالمحلية ودراسة هاته

1 المرسوم التنفيذي رقم 90-12 .

العلاقة تكمن في نقطة واحدة تبرز فيها العلاقة هي مسألة تنازع الاختصاص. فبالنسبة لاختصاص كل سلطة فقد بيناه في العناوين السابقة، تبقى مسألة حدوث تنازع بين هاتاه السلطات.

الفقرة الأولى : تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص

كأصل عام يجب أن لا تتدخل سلطات الضبط الإداري العام عن التدخل في اختصاصات وسلطات الضبط الإداري الخاص إلا في الأحوال الاستثنائية والضرورة والاستعجال.

إنه بالنظر إلى المبدأ القانوني القائم على أن الخاص يفيد العام واحترام المبدأ الشرعية وقواعد الاختصاص فإنه لا يمكن لسلطات الضبط الإداري العام أن يتدخل في مجال اختصاص سلطات الضبط الإداري الخاص¹.

الفقرة الثانية : تنازع اختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام

مبدئياً مسألة تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام لا تطرح إشكال لأن هذه السلطات تمارس نشاط الضبط الإداري العام في إطار منسق ومشترك من حيث طبيعة النشاط ووحدة الأهداف.

فسلطات الضبط الإداري المركزية لها امتداد واختصاص وطني وبالمقابل سلطات الضبط الإداري المحلي حدودها واضحة فبذلك لا يمكن تصور وجود تنازع في الاختصاص بين هذه السلطات.

إن الإشكال الوحيد الذي يطرح هو في حالة مخالفة سلطات الضبط الإداري العام على المستوى المحلي لإجراءات سلطات الضبط الإداري العام المركزية.

1 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 27.

المبحث الثاني : وسائل و حدود سلطة الضبط الإداري

بما أن الضبط الإداري يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة تهدف إلى تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، فإن هذه السلطات تتمتع بوسائل مختلفة لاستعمالها للحفاظ على هذا النظام العام، كما أن تلك القيود التي تضعها السلطة العامة على الحريات يجب أن تخضع إلى ضوابط وحدود تمنع من التعسف في ممارستها كما نص عليها الدستور في المادة 35 منه¹.

المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري المادية والبشريةالفرع الأول: الوسائل المادية

يقصد بالوسائل المادية كل الإمكانيات والوسائل المتاحة للإدارة بغرض ممارسة صلاحياتها من سيارات الشرطة، ووالشاحنات، وطائرات، ومخابر، وعلى العموم كل آلة أو عتاد يمكن للإدارة من ممارسة مهامها في مجال الضبط.

الفرع الثاني: الوسائل البشرية

يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح، وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان. إن الشرطة البلدية وأفراد الشرطة والدرك الوطني الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام كما نصت عليها المادة 74 من قانون البلدية كما يلي: يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة صلاحياته الخاصة بالأمن على هيئة شرطة البلدية التي تحدد صلاحياتها وقواعد تنظيمها وتسييرها وكذا قواعد عملها عن طريق التنظيم.

1-عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص-207

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً عند الحاجة حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم¹. كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني وسيلة في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير. مثلما تشكل مصالح الشرطة العامة والدرك الوطني الوسيلة البشرية الأساسية لسلطات الضبط الأخرى خاصة المركزية، بينما يمكن تدخل قوات الجيش في الحالات الاستثنائية خاصة.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري القانونية

قد لا تتم ممارسة إجراءات الضبط من جانب الإدارة إلا وفقاً لما حدده القانون، فرئيس الجمهورية يستند في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط على الدستور، نفس الشيء بالنسبة للوزير الأول، أما الوزراء يستندون إلى النصوص التنظيمية في ممارسة بعض الإجراءات وإصدار القرارات، بالنسبة للوالي يباشر إجراءات الضبط وفق قانون الولاية، أما رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته من منطلق نصوص قانون البلدية، وكل هذه السلطات تلجأ إلى وسائل قانونية يمكن حصرها في إصدار لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية، إصدار الأوامر الفردية، أو اللجوء إلى استخدام القوة المادية (التنفيذ المباشر الجبري).

الفرع الأول: لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية

تعتبر لوائح الضبط من أبرز المظاهر لممارسة الضبط الإداري، وذلك بإصدار تصرفات قانونية عامة وبمجردة تقيد بها بعض النشاط الفردي وتضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتخذ جزاءات على مخالفتها تحقيقاً للنظام العام. إن لوائح الضبط عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بموضوعها بمركز قانوني عام، مثل: اللوائح الخاصة بتنظيم المرور، أو مراقبة الأغذية، اللوائح الخاصة بالصحة العمومية.

1 - عبد الغني بسبوي عبد الله، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، ص 205.

1- الحظر أو المنع : ويعني أن تتضمن اللائحة حظرا للنهي عن إجراء معين أو عن ممارسة نشاط معين ولا يكون شاملا ومطلقا لأن في طلب إلغاء الحريات الفردية يكون غير مشروع، وتكون اللائحة معرضة للإلغاء عند الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

فالحظر يكون جزئيا وبذلك لا يصل إلى حد إلغاء الحريات والهدف منه هو تحقيق قصد عام يعود بالنفع على جميع الأفراد في المجتمع، مثل: الحظر الذي يقضي بعدم توقف السيارات في أماكن معينة أو أوقات معينة أو استعمال المنبهات في أحياء معينة.

2- الترخيص (الإذن المسبق): يمكن السماح للأفراد بممارسة حرياتهم بشرط حصولهم على موافقة وإذن مسبق من طرف الإدارة، وإلا كان ذلك مخالفا للقانون، ومثاله : ضرورة الحصول على ترخيص من طرف الوالي للقيام بمظاهرة عمومية طبقا للقانون، أو فرض على حامل السلاح استصدار رخصة من السلطة المختصة، أو طلب دخول منطقة معينة في الحالات الاستثنائية¹.

قد تشترط الإدارة وطبقا لنصوص القانون أو التنظيم على الأفراد ترخيصا معينا إن هم أرادوا ممارسة حرية معينة أو القيام بعمل معين كما لو أراد الأفراد ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بالنشاط وإلا كان عملهم مشوبا بعيب في المشروعية. ولقد وردت في قانون حماية البيئة المؤرخ في 20 جويلية 2003 تحت رقم القانون 10/03 أن المنشآت المصنفة تخضع للتراخيص حسب أهميتها ودرجة الضرر أو الخطر فقد يصدر الترخيص من الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويسبق الترخيص تحقيق تباشره جهات معينة.

1 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص207.

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

3- الإخطار المسبق : وهو إخطار الإدارة مسبقا لكي تكون على علم مسبق بالمخاطر التي يمكن أن تنجم عن ممارسة الأفراد لنشاط معين، والإخطار لا تشترطه الإدارة إلا إذا نص عليه القانون.

4- تنظيم النشاط : قد لا تتضمن لوائح الضبط على حظر ومنع أو طلب رخصة أو إخطار مسبق، وإنما تكتفي الإدارة بتنظيم النشاط بوضع إشارات لتحديد سرعة السيارات في الطرق العامة، أو وضع شروط لاستغلال مقهى إنترنت مثلا¹.

الفرع الثاني: القرارات والأوامر الفردية

قد تلجأ السلطة الإدارية في ممارسة سلطات الضبط الإداري عن طريق إصدار قرارات فردية في شكل أوامر وهي القرارات التي تصدرها الإدارة تمس فردا محددا بذاته أو مجموعة من الأفراد محددين بدواتهم مثل : الأمر الصادر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لهدم منزل آيل للسقوط (المادة 71 من قانون البلدية)، أو الأمر الصادر لمنع عرض فيلم أو مسرحية لاحتمال إخلالها بالنظام والأمن العام، أو المنع من الإقامة لاعتبارات أمنية²،

الفرع الثالث : استخدام القوة المادية (التنفيذ المباشر الجبري)

الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها، إلا أنه وفي حالات معينة واستثنائية، فهيات الضبط الإداري مخول لها باللجوء إلى التنفيذ المباشر واستخدام القوة المادية لمنع إخلال أو محاولة الإخلال بالنظام العام دون اشتراط حصولها على إذن مسبق من جهة القضاء.

1- عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص206

2-عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص208.

لذلك فإن سلطة التنفيذ المباشر تسمح باستعمال القوة لتنفيذ و تطبيق قراراتها، وخاصة عند امتناع الأفراد عن الانصياع والخضوع لها كما جاء في المادة 97 من قانون العقوبات الفقرة الأخيرة. كما أن القوة لا تستخدم إلا في حالة الضرورة والاستعجال، ومن صور هذا الإجراء، فض التجمهر والتظاهر في الأماكن العامة، وكل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام¹.

المطلب الثالث : حدود سلطة الضبط الإداري

القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحرية العامة التي كفلها لهم الدستور غير أنه وفي مواضيع معينة ترد على هذه الحرية قيودا تفرضها مصلحة المجتمع، ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط وحدود لمنع التعسف في استعمالها، وفي هذا السياق نص الدستور الجزائري على ضمان الحرية في نص المادة 35 منه على أن " : يعاقب القانون كل المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحرية، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية "، ويقضي الأمر الحديث عن حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية²، وكيف نميز بينهما :

الفرع الأول: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية

في ظل الظروف العادية تخضع قرارات سلطات الضبط الإداري إلى قيدين هما إحترام بعض المبادئ الأساسية وخضوعها لرقابة القضاء.

1- إحترام المبادئ الأساسية (مبدأ المشروعية) :

1- أحمد محيو ، المرجع السابق، ص 415-418.

2- عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 208.

- يجب أن تتقيد أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية وإحترام النظام القانوني السائد في الدولة وعليه فإن كل إجراء يترتب عليه المساس بالحريات الفردية ينبغي تبريره، وعدم التعسف في مباشرة الضبط والخروج عن القانون، والإدعاء بالمحافظة على النظام العام، كما نصت عليه المادة 22 من الدستور على أن : " يعاقب القانون على التعسف في إستعمال السلطة."
- يضمن الدستور أو القانون بشكل عام، الحريات العامة لهذا فإن كل تقييد لها من قبل السلطات الإدارية يتضمن تعدياً على مبدأ الشرعية. ولكي تصان الشرعية يجب أن تحترم هذه قواعد:
- القاعدة العامة هي الحرية لذلك يحظر على سلطات الضبط المنع المطلق والشامل لممارسة الحريات العامة.
- يجب على سلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى إتخاذ القرارات المناسبة والملائمة وإقامة توازن بين ممارسة الحريات العامة والحفاظ على النظام العام.
- يجب أن تكون الضوابط التي تفرضها الإدارة على الأفراد واحدة بالنسبة للجميع، وعدم الخروج عن مبدأ المساواة أمام القانون، وإلا تعرضت الإدارة للمسؤولية¹.
- يجب أن تكون إجراءات الضبط معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام.
- إن الحفاظ على النظام العام فقط هو الذي يبين ممارسة سلطات الضبط الإداري وإلا فإن هناك تجاوزاً لحد السلطة أو خرق القانون.
- إن إجراءات الضابطة يجب أن تكون ضرورية. ويجب أن لا تتجاوز ما تتطلبه الظروف.
- والواقع أن تدخل إجراءات التقييد يجب أن لا يحدث إلا إذا كان هناك خطر أو تهديد للنظام العام و ذلك انسجاماً مع المبدأ القائل "الحرية هي القاعدة وإن تقييد الضابطة هو الإستثناء"².

1 عمار بوضياف، ، المرجع السابق، ص209.

2 أحمد محيو، المرجع السابق، ص من419- 420.

- أن يكون هناك مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضابطة ويتعلق الأمر هنا بتطبيق مبدأ قانوني عام يكرس مساواة الجميع أمام القانون.

1- خضوع إجراءات الضبط للرقابة القضائية :

حتى لا تسئ الإدارة إستعمال سلطتها وضمانا للحريات الفردية فإن أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري تخضع للرقابة القضائية رجوعا إلى المادة 139 من الدستور التي تنص على : "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"¹.

• رقابة القضاء الإداري :

- تخضع القرارات التنظيمية (لوائح البوليس) والقرارات الفردية الصادرة عن مختلف سلطات الضبط الإداري إلى رقابة القضاء الإداري، حيث يمكن الطعن فيها قضائيا أمامه برفع دعوى الإلغاء، أو دعوى التعويض، أو دعوى فحص المشروعية.

- يمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات الضبط الإداري من حيث السبب : أي وجود حالات قانونية أو مادية تشكل تهديدا للنظام العام، أما من حيث الغاية : أي السعي فقط إلى الحفاظ على النظام العام وإلا أصيبت هذه القرارات بعيب و تؤول إلى البطلان و الإلغاء².

• رقابة القضاء العادي : بناء على المادة 22 من الدستور كما ذكرناها سابقا حول التعسف في إستعمال السلطة،

بحيث أن كل مخالفة للتشريع من طرف سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لصلاحياتها تنجم عنها توقيع الجزاء و قد تترتب عن ذلك المسؤولية المدنية في حالة تصرفات وأعمال ألحقت أضرارا بأحد الأشخاص كما نصت عليه

1 -محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، (د.ط)، الإسكندرية 2006، ص 261.262

2 عمار بوضياف، ، المرجع السابق، ص210.

المادة 47 من القانون المدني أو المسؤولية الجنائية في حالة الاعتداء على حريات الأفراد من طرف هذه السلطات كما نصت عليه المادة 107 من قانون العقوبات.

لكن القضاء العادي ليس له سلطة إلغاء اللوائح الغير مشروعة فهي محولة فقط للقضاء الإداري.

الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذا ثبت التجاوز أو الخرق، للقوانين والتنظيمات ولا يتعلق الأمر بإجراءات الضبط فقط بل وبأعمال أخرى كقرارات التأديب والترقية 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 وإذا اقتضى الأمر تعويض الطرف المضرور. فالرقابة القضائية على هذا النحو هي ضمانات أخرى تضاف للقيود العام حتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها.

و لقد عهد الدستور الجزائري لسنة 1996 للسلطة القضائية حماية الحريات العامة والحقوق الأساسية وهذا بموجب المادة 138 منه. كما اعترفت المادة 143 للقضاء بالنظر في قرارات السلطات الإدارية. ووعدت المادة 22 بمعاقبة القانون لكل متعسف في استعمال السلطة. و يمكن للمدعي رفع دعواه أمام القضاء المختص (الإداري) طالبا للإلغاء فقط أو الإلغاء مع التعويض أيا كانت الجهة المصدرة للقرار سواء جهة مركزية أو إدارة محلية.

وسبق لنا القول أن المادة 5 من المرسوم 131/88 المذكور والمتعلق بعلاقة الإدارة مع المواطن نصت أنه يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفق التشريع المعمول به وهو ما تكرر في المادة 39 أيضا من نفس القانون¹.

الفرع الثاني : حدود سلطة الضبط الإداري في الحالات الإستثنائية

قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية وفي ظلها تزداد سلطة الإدارة حسب الحالة المعلنة (مثل الحروب، الكوارث الطبيعية، الأوبئة، حصار، طوارئ ، حالة استثنائية) فتتسع سلطات الضبط الإداري لمواجهة هذه الظروف،

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص48.

وهناك نصوص تشريعية أو دستورية تمنح سلطات الضبط الإداري للهيئات لإبعاد هذه الأخطار كما في المادة 93 من الدستور كما ذكرناها سابقاً، وتؤدي كل هذه النصوص والنظريات التي ابتدعها القضاء لإضفاء المشروعية على بعض أعمال الإدارة لمواجهة الأزمات¹.

لكن على الرغم من قيام كل الحالات والظروف الاستثنائية إلا أن رقابة القضاء تبقى قائمة على تصرفات وقرارات سلطات الضبط تحقيقاً لمبدأ المشروعية ويكون بذلك القضاء ملجأً حصيناً لحماية الحريات وركناً متيناً لإقامة دولة القانون.

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 49.

خلاصة الفصل:

نستخلص من دراستنا لفكرة الضبط الإداري أن هذا الأخير هو نشاط ضروري يستلزمه كل نظام حكم مهما كان نوعه، تباشره الإدارة بموجب قانون تستمد منه صلاحيتها، وبذلك تكون سلطات الضبط الإدارية محدودة على سبيل الحصر، تتوزع بين سلطات وطنية مركزية وأخرى محلية، والغاية من هذا النشاط كله هو ضرورة المحافظة على النظام العام الذي لا يمكن تصور دولة قائمة وينعدم فيها النظام العام.

الفصل الثاني

مضمون الرقابة القضائية على الضبط الإداري

الفصل الثاني: مضمون الرقابة القضائية على الضبط الإداري

تعتبر الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ الشرعية، وكفالة وحماية الحقوق والحريات الفردية، إذا ما توفرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلالية في أداء وظيفته، وبالتالي يمكنه أن يقوم بعملية الرقابة على أكمل وجه.

ولا ريب في أن خير ضمان لحقوق وحريات الأفراد اتجاه سلطات الضبط الإداري هو وجود قضاء إداري فعال ومستقل يمارس رقابة على قرارات الضبط الإداري هو وجود قضاء إداري فعال ومستقل يمارس رقابة على قرارات الضبط الإداري من خلال عناصر القرار الإداري الخمسة، من اختصاصه شكل، محل، سبب وهدف، وهذه العناصر الخمسة هي التي تبني عليها دعوى الإلغاء، وبذلك فإن مضمون الرقابة القضائية التي سندرسها في هذا الفصل، هي رقابة الإلغاء التي تشكل الوسيلة الفعالة والهامة في عملية الرقابة القضائية على الضبط الإداري، إذ أن القاضي الإداري قطع أشواط كبيرة في عملية الرقابة بواسطة دعوى الإلغاء وبلوغه درجة عالية و متميزة من المرونة والبراعة في حلال نزاعات التي تعرض عليه والمتعلقة بالطعن في قرارات الضبط الإداري لعدم الشرعية. ولذلك ستقتصر دراستنا إلا على رقابة الإلغاء ونستبعد بذلك دعوى التعويض والدفع لعدم الشرعية، ولذلك ستقتصر دراستنا إلا على رقابة الإلغاء، ونستبعد بذلك دعوى التعويض والدفع بعدم الشرعية¹.

وعلى هذا الأساس قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري المتمثلة في الاختصاص والشكل في مطلبين، مطلب ندرس فيه الرقابة في الحالات العادية، ومطلب ندرس فيه الرقبة في الحالات الاستثنائية، ورغم أن الدارسين لموضوع الضبط الإداري لا يركزون كثيراً على

1 - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، الرجع السابقة، ص182

عنصر الاختصاص والشكل وهذا لعدم وجود نزاعات تتعلق بمهدين العنصرين، إلا أننا نرى أنه يجب أن نعطي لهما الدراسة الكافية والشاملة.

وفي المبحث الثاني سندرس الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري والمتمثلة في المحل، السبب إلى جانب الغاية، فنتناول في المطلب الأول الرقابة على المحل ثم في المطلب الثاني الرقابة على السبب.

المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري

المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري

المبحث الأول : الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري

عن مقتضى الرقابة على المشروعية الخارجية هو التحكم في سلامة عنصر الاختصاص والشكل ويرى الأستاذ Bouzjol في هذا الشأن "أن المشروعية الخارجية لها أهمية أقل لأن الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل المحكوم بعد مشروعيته تحت مظهر خارجي مشروع".

إذ أن عدم الاختصاص يعني أن الشخص الذي أصدر العمل ليس له صلاحيات إتمامه، ولكن كان الواجب صدوره عن تخصص آخر، وعيب الشكل له صفة أكثر شكلية من هذا الاختصاص وبذلك نجد أن عنصري الاختصاص والشكل لا يتصلان إلا بكيفية ممارسة الإدارة لسلطاتها وليس بجوهر هذه السلطات ذاتها، ومن ثم تتمثل فيهما المشروعية الخارجية¹.

ودون التقليل من شأن كل فحص يؤدي إلى تقدير شرعية قرار ضبط إداري من خلال عنصر الاختصاص أو الشكل فإن المشروعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري تخضع بشأنها سائر الأعمال الإدارية الأخرى لرقابة الحد

1 حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ص17.

الأقصى. لكن هذه الرقابة تختلف في اختلاف الحالات عادية أو استثنائية وبذلك ستقيم الرقابة على عنصر الاختصاص والشكل إلى حالتين : الحالة العادية والحالة الاستثنائية.

المطلب الأول : الرقابة في الحالات العادية

وينقسم هذا المطلب إلى فرعين، فرع ندرس فيه الرقابة على الاختصاص وفرع يتعلق بالرقابة على الشكل.

الفرع الأول : الرقابة على الاختصاص

يقوم القانون العام على فكرة الاختصاص، وفكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاص السلطات العامة الثلاث فحسب وإنما يستتبع أيضا توزيع الاختصاصات في داخل السلطة الواحدة وبذلك تعرف بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات¹.

فالاختصاص هو صلاحية موطن أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري معين وتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون².

وبما أن حالات عدم الاختصاص محددة وفقا لعدم الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص المكاني، عدم الاختصاص الزماني، فإننا سنقوم بعملية إسقاط هذه الحالات عن قرارات الضبط الإداري.

الفقرة الأولى : عدم الاختصاص الموضوعي

1 سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص676.

2 سامي جمال الدين، (أصول القانون الإداري)، المرجع السابق، ص278.

ويتحقق ذلك إذا أصدرت جهة إدارية قرار في موضوع لا تملك قانون إصلاحية إصدار قرار بشأنه، لأنه يفعل في اختصاص جهة إدارية أخرى وبذلك تعتدي هيئة ما على ميدان هيئة أخرى، ويمكن حصر ذلك في الحالات التالية:

- اعتداء هيئة مرؤوسة على سلطات هيئة عليا، فالوالي ليس بمقدوره اتخاذ إجراءات هي من اختصاص الوزير والوزير لا يمكنه اتخاذ إجراءات هي من اختصاص رئيس الجمهورية مع ملاحظة أنه يوجد أسلوب التفويض.
- اعتداء هيئة عليا على صلاحيات هيئة دنيا، لأن القانون قد يحدد ويحمي ميدان اختصاص الهيئة الدنيا.
- اعتداء سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية أخرى موازية لها، مثال ذلك اتخاذ وزير إجراء معين يدخل في اختصاص وزير آخر، إلا إذا كان مفوضا بذلك¹.

هذا بالنسبة للقرارات الإدارية بصفة عامة، أما بالنسبة لقرارات الضبط بصفة خاصة فإنها لا تخرج عن هذه الحالات، إذ أن الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري تحكمه مصادر الاختصاص، حيث أنه كما أسلفنا في الفصل الأول أن الضبط الإداري يمارس بناء على القانون ولا يفترض فرئيس الجمهورية يستمد هذا الاختصاص من الدستور، والوالي من قانون الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي من قانون الولاية، ومن ثم فإن اختصاص كل سلطة معروف ومجرد من حيث المبدأ لكنه قد يحدث أن تكون قرارات الضبط الإداري غير شرعية بسبب عدم الاختصاص الموضوعي.

إن القرار الضبطي يكون غير شرعي بسبب عدم الاختصاص في حالة اعتداء سلطة ضبط إداري على سلطة ضبط إداري أخرى في ميدان اختصاصها وقد يكون هذا الاعتداء من سلطة ضبط إداري عليا عن سلطة ضبط

1 أحمد محمود، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق - بوض خالد، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1993، ص182.

إداري دنيا أو اعتداء سلطة ضبط إداري أدنى على اختصاصات سلطة ضبط إداري عليا أو اعتداء سلطة ضبط إداري عام على سلطة ضبط إداري خاص وقد بينا في الفصل الأول في العنوان المخصص لتنازع سلطات الضبط الإداري.

الفقرة الثانية: عدم الاختصاص الزمني

المقصود بعدم الاختصاص الزمني صدور قرار إداري ممن أصدره في وقت لا يكون مختص قانونا بإصداره. ويتحقق ذلك في حالتين: إما أن يصدر القرار قبل أن يتقلد الموظف مهام منصبه أو بعد انتهاء المدة الزمنية التي حددها القانون لإصداره¹.

بالنسبة لقرارات الضبط الإداري، فإن عدم الاختصاص الزمني فإنه غير متوقع حدوثه لأن سلطات الضبط الإداري ينصبون بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة *Passation de pouvoir*².

لكن الإشكال يطرح أنه في حالة انتماء العهدة المقررة لسلطة الضبط الإداري ورئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا، أو إنهاء مهام أحد الولاة أو وزير ما، فقد تمضي فترة قبل تنصيب الرئيس الجديد، أو الوالي الجديد، أو الوزير وفي انتظار ذلك فإنه من اللازم أن تسهر الإدارة في أداء مهامها لحل هذا الإشكال، فإنه يلجأ إلى نظرية تسيير الشؤون العادية والتي يستمر بموجبها عمل هذه السلطات وذلك لتأمين السير العادي والمعتاد للإدارة، لكن الأخذ بهذه النظرية لا يتبعه اتخاذ هذه السلطات لقرارات ضببية من شأنها إعاقه خلفائهم.

الفقرة الثالثة: عدم الاختصاص المكاني

1 عبد الغاني بسيوني عبد الله، "القضاء الإداري قضاء الإلغاء"، منشأة المعارف، مصر 1997، ص 197.

2 أحمد محبو، المرجع السابق، ص 183.

مقتضى عدم الاختصاص المكاني أن تتخذ سلطة إدارية قرار إداري يمتد نطاقه إلى إقليم سلطة إدارية أخرى، فإذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة كرئيس الجمهورية، رئيس الحكومة والوزراء، فإن هيئات أخرى يقيد القانون وتحدد نطاق اختصاصها الإقليمي (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، حيث تنص المادة الخامسة من قانون البلدية¹ : البلدية ملزمة بتحديد حدود إقليمها ميدانياً بتنفيذ كل الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك. "وتنص المادة الخامسة من قانون الولاية" : يطابق إقليم الولاية البلديات التي تتكون منها."

حيث يترتب على تجاوز هذه السلطات لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني¹ أما في مجال الضبط الإداري، فإن عدم الاختصاص المكاني يكون نادراً لأن كل سلطة تعرف حدود إقليمها التي تمارس فيه هذا النشاط فغير متوقع أن يلجأ رئيس بلدية إلى اتخاذ قرار ضبطي يدخل في اختصاص رئيس بلدية مجاورة. من خلال ما تقدم يتبين أن قواعد الاختصاص بالنسبة لسلطات الضبط الإداري محددة قانوناً، من حيث الاختصاص الموضوعي، الزماني والمكاني، فكل قرار ضبطي متخذ خارج هذه القواعد يعتبر غير شرعي من حيث عيب عدم الاختصاص.

الفرع الثاني: الرقابة على الشكل

الأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ما لم يقرر القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، وعندما لا تكون القرارات الإدارية شرعية إلا إذا صدرت وفق الشكليات المحددة، وباتخاذ الإجراءات المقررة.

1 أحمد محبو، المرجع السابق، ص70.

فقد يلزم المشرع ضرورة صدور القرار الإداري في شكل معين كأن يكون مكتوبا كما قد يستلزم ذلك أخذ رأي جهة معينة قبل صدور القرار، في نصب بذلك على بطلان القرار الذي يصدر دون مراعاة لهذه القواعد والأشكال أما إذا سكت عن ذلك فإن الأمر يرجع للقاضي الذي يبحث في مدى أهمية الشكل المطلوب والذي صدر القرار مخالفا له لكي يحدد ما إذا كانت هذه المخالفة تؤثر على شرعية القرار أن لها أهمية ثانوية غير مؤثرة¹.

ويدخل ضمن الشكل الإجراءات وهي عبارة عن تلك الترتيب والتصرفات التي تتبعها الإدارة وتقوم بها قبل اتخاذ القرار وإصداره نهائيا وتأخذ هذه الإجراءات عدة صور أهمها الاستشارة وتنقسم إلى إلزامية واختيارية، كذلك توجد التقارير المسبقة كذلك من أهم الصور هناك حق الدفاع.

وتنقسم الشكليات في القرارات الإدارية من حيث مدى تأثيرها في شرعية وعدم شرعية القرارات الإدارية إلى شكليات جوهرية وشكليات ثانوية غير جوهرية ومعيار التمييز بين شكليات جوهرية وغير جوهرية هو مدى تدخل أو عدم تدخل المشرع والنص على ضرورة التزام هذه الشكليات، وكذلك قيمة المصلحة والهدف الذي تحميه هذه الشكلية أو تلك².

إن قرارات الضبط الإداري مثلها مثل القرارات الأخرى لا تخرج عن هذا التقسيم، فهناك شكليات جوهرية يجب توفرها عند اتخاذ القرار الضبطي وتخلفها يؤدي إلى عدم شرعية القرار، وهناك الشكليات الغير جوهرية (ثانوية) لا تؤثر على شرعية القرار، وعلى هذا النحو سار القضاء الإداري في رقابته على عنصر الشكل في قرارات الضبط الإداري.

الفقرة الأولى : الرقابة على الشكليات الجوهرية

1 عبد الغاني بسيوني ، المرجع السابق، ص209.

2 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص124.

تشكل هذه الطائفة في نوعين أساسيين، فهناك الإجراءات السابقة عن اتخاذ القرار من جهة، والمظهر الخارجي للقرار الإداري من جهة أخرى. فالرقابة على الشكليات الجوهرية في قرارات الضبط الإداري تظهر بشكل كبير في قرارات الضبط الإداري الخاص، إذ أن القانون بنص على وجوب إتباع شكليات معينة في اتخاذ قرارات الضبط الإداري الخاص، ومن الشكليات و الإجراءات 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. أما بالنسبة للمظهر الخارجي للقرار، فقد يشترط القانون كتابة القرار من جهة وتسببيه من جهة أخرى.

بالنسبة لكتابة القرار فإذا كان الأصل أنه لا يشترط أن يكون للقرار شكل خارجي حيث يجوز أن يكون مكتوبا أو شفويا، وقد يكون صريحا أو ضمنيا، فإن القانون قد يشترط في كثير من الأحيان أن يتخذ القرار شكل معيناً¹.

أما التسبب، فالأصل كذلك أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها بحيث يفترض صدور القرار بناء على سبب، غير أن القانون قد يلزم لإدارة أن تذكر أسباب القرار المتخذ، وبذلك عليها احترام النص القانوني في هذه الحالة وإلا كان القرار معيبا بعبب الشكل².

والجدير بالذكر في هذا الصدد أنها ستقر لدى الفقه والقضاء في فرنسا في بداية الأمر، أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها، وأمام الانتقادات التي تعرض لها مبدأ عدم التسبب، تعذر الوضع نحو ضرورة تسبب القرارات الإدارية دعم الشفافية العمل الإداري وتسهيل الرقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها، فقد قضى مجلس الدولة في قرار غير منشور بتاريخ 1999/02/01 على إلغاء قرار ولائي جاء غير معلل ومدعم بأدلة كافية.

1 عبد الغاني بسيوني، المرجع السابق، ص 217.

2 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 79.

أما بالنسبة لتسبب قرارات الضبط الإداري، فنرى أنه على سلطات الضبط الإداري أن تسبب قراراتها تسبباً واضحاً، وخاصة سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي سواء نص القانون على التسبب أم لم ينص وهذا نتيجة لخصوصية قرارات الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات الفردية 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 عن اتخاذ القرار، وبذلك يصبح شكل التسبب عنصراً جوهرياً يستلزمه كل قرار ضبط إداري.

الفقرة الثانية: الرقابة على الشكليات القانونية

الأشكال الثانوية هي كل الأشكال الغير مؤثرة في مضمون القرار، بحيث لا يؤثر غيابها على جوهر القرار، بمعنى أن القرار كان سوف يصدر لنفس الجوهر والمضمون حتى لو اتبع ذلك الشكل الذي أغفلته الإدارة. في مجال الضبط الإداري فإن القضاء الإداري الفرنسي قد أقر بعد مشروعية قرارات ضبط إداري لعيب الشكل رغم كون ذلك الشكل ثانوي، وكان ذلك فيما يخص الشكليات العامة لنشر وتبليغ قرارات الضبط الإداري، والشكليات الخاصة في ميدان الضبط الإداري العام¹.

فرغم عدم تأثر مضمون و جوهر قرار الضبط الإداري بالنشر أو التبليغ إلا أن القضاء الفرنسي اعتبر أن عدم وجود التبليغ الكافي المؤدي إلى تنفيذ القرار بعيب القرار من حيث الشكل وبذلك الحكم مجلس الدولة الفرنسي بعد مشروعية قرارات الضبط الإداري الذي يكون فيها التبليغ غير كافي، فقد قضى بعد مشروعية قرار ضبط إداري اتخذه أحد العمد بسبب عدم كفاية التبليغ مجلس الدولة أما فيما يخص إتباع شكليات خاصة في ميدان الضبط الإداري العام فقد ينص القانون على إتباع شكليات خاصة، لا يؤثر عدم إتباعها على مضمون القرار لكن القانون ألزم إتباع ذلك الشكل ومثال ذلك اللوائح المحلية الدائمة.

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 80.

فرغم أن هذا الشكل لا يؤثر على مضمون القرار، ورغم بساطة هذا الشكل حيث لا يلزم القانون إلا مجرد الإيداع.

المطلب الثاني : الرقابة في الحالات الاستثنائية

تأثر الظروف الاستثنائية تأثير مباشر على مبدأ الشرعية، في توسع بذلك نطاقه ليصبح أكثر مرونة وتلائماً مع هذه الظروف، فما يخرج من أعمال الإدارة عن إطار الشرعية في الظروف العادية يعد شرعاً في ظل الظروف الاستثنائية إلا أنه حتى تبرر الظروف الاستثنائية عدم خروج الإدارة عن مبدأ الشرعية، يتعين توافر شروط أعمال نظرية الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة التي شيدت من طرف القضاء الإداري حيث وضع شروط تطبيقها وبالتالي فرض رقابة على توافر هذه الشروط من وجود حالة تمثل خطراً جسيماً يهدد المصلحة العامة أو يعوق سير المرافق العامة بحيث لا تستطيع الإدارة دفع هذا الخطر بإتباع قواعد الشرعية العادية، لتعذر إتباعها أو عدم كفايتها أو أن يكون من شأن إتباع تلك القواعد تعريض المصلحة العامة للخطر كما يجب أن تكون الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة هدفها حماية المصلحة العامة¹.

إن نشاط الضبط الإداري يختلف ممارسته في الظروف الاستثنائية عن الظروف العادية، حيث أن مواجهة الظروف الاستثنائية تقتضي السرعة للمحافظة على النظام العام ودفع الأخطار، فمن الضروري منح سلطات الضبط الإداري بعض الصلاحيات الخاصة وإن كان يتعارض ذلك مع مبدأ الشرعية إلا أنه يظل مع ذلك أمراً قانونياً وشرعياً في إطار شرعية استثنائية وبذلك فإن قرارات الضبط الإداري. بعض الصلاحيات الخاصة وإن كان يتعارض ذلك مع مبدأ الشرعية إلا أنه يظل مع ذلك أمراً قانونياً وشرعياً، في إطار شرعية استثنائية وبذلك فإن قرارات الضبط الإداري

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مصر، دارا لفكر العربي، 2002، ص136.

تتأثر بهذه الظروف في ركن الاختصاص، وركن الشكل فما مدى هذا التأثير؟ وما هي حدود الرقابة على هذين الركنين في ظل الحالات الاستثنائية؟

الفرع الأول: الاختصاص

في الحالات الاستثنائية، يدخل بعض التغير على قواعد الاختصاص والرقابة القضائية عليها تماشياً مع هذه الحالات ويمكن رصد هذا التغير في ثلاثة حالات¹:

الحالة الأولى : تغيير قواعد الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري.

الحالة الثانية : ممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصات جديدة.

الحالة الثالثة : ظهور سلطات جديدة تمارس صلاحيات الضبط الإداري.

الفقرة الأولى : تغيير قواعد الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري

في الحالات الاستثنائية، فإن قواعد الاختصاص المنظمة لاختصاصات سلطات الضبط الإداري تتغير، ويمكن لسلطات ضبط إداري مركزية أن تتدخل في صلاحيات سلطات ضبط إداري محلية، كذلك يمكن أن تتدخل في صلاحيات سلطات ضبط إداري محلية كذلك يمكن لسلطات الضبط الإداري المحلية أن تغير قواعد الاختصاص في ما بينها.

حيث تنص المادة الرابعة من المرسوم رقم 373/83 على ما يلي : (يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس

الشعبية البلدية والولائية صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة والمتخصصة.

1- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف (د-ط)، الإسكندرية 2004، ص386-387.

يجل عند الحاجة، محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصي، ويتخذ أي إجراء ذا طابع تنظيمي أو فردي ناتج عن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها وتستدعيه الوضعية المطلوب علاجها).

وتنص المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 على أنه يخول وضع حالة الطوارئ حيث التنفيذ لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كل التراب الوطني، والوالي على امتداد تراب ولايته.

كما تنص المادة 82 من قانون البلدية على أنه يمكن للوالي أن يجل محل رؤساء البلدية بموجب قرار محل للممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات مجاورة.

الفقرة الثانية : ممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصات جديدة

أقر الفقه والقضاء الإداري الفرنسي لسلطات الضبط الإداري ممارسة اختصاصات جديدة في الحالات الاستثنائية

وأقر كذلك القضاء الإداري الفرنسي لسلطات الضبط الإداري التدخل في اختصاص السلطات القضائية حيث أنه لا يمكن وضع شخص في الحبس إلا بواسطة أمر قضائي أو قرار تتخذه السلطة القضائية المختصة، لكن مجلسا لدولة أقر للمحافظ أن يتخذ قرار بحبس شخص خطير لدواعي الدفاع الوطني ولجابهة الظروف الاستثنائية (مجلس الدولة الفرنسي، 19 فيفري 1947)¹.

وتجد هذه الحالات تطبيقها في القانون الجزائري، حيث أنه تجد في المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الطوارئ وضمن الإجراءات التي تتخذ لحفظ النظام العمومي، نجد أن المادة السادسة من هذا المرسوم تنص على إجراءات لا

1 حسن مصطفى حسين، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1982، ص 25.

يمكن لسلطات الضبط الإداري اتخاذها في الحالات العادية، لأنها من اختصاصات سلطات أخرى و تنص المادة على ما يلي:

- 1- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.
- 2- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
- 3- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- 4- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.
- 5- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به وغير شرعي.
- 6- الأمر استثنائيا بالتفتيش نهار أو ليلا.

تنص كذلك المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 75/92 على ما يلي: (يتخذ تدبير الوضع في مركز أمن وزير الداخلية والجماعات المحلية أو السلطة التي يفوضها).

إن هذه النصوص المأخوذة على سبيل المثال، تبين أنه لمواجهة الظروف الاستثنائية فإنه يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ قرارات تدخل في اختصاص السلطة القضائية، وكذلك يمكن لها أن تتخذ قرارات تمس الحريات الفردية والعامية وتلغي هذه الحريات التي هي من اختصاص السلطة التشريعية¹.

الفقرة الثالثة: ظهور سلطات جديدة تمارس صلاحيات الضبط الإداري

ونجد تطبيق هذه الحالة في حالة الطوارئ حيث أن هذه الحالة الاستثنائية، حولت بعض الجهات صلاحية ممارسة الضبط الإداري حيث أنه كما أسلفنا في الفصل الأول أن وزير الأول لا يملك صلاحية ممارسة الضبط الإداري

1 حسن مصطفى حسين، نفس المرجع، ص27.

وهذا لعدم ورود نص قانوني يخوله ذلك لكن بمناسبة إعلان حالة الطوارئ خولت بعض النصوص وزير الأول صلاحية اتخاذ إجراءات ضبطية (أمنية) لا سيما المرسوم الرئاسي رقم 488/91 المتعلق بمشاركة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي (المادة 5) وبذلك أصبح وزير الأول سلطة ضبط جديدة استثنائية تمارس نشاط الضبط الإداري¹.

كذلك تصبح السلطات العسكرية في ظل الحالات الاستثنائية سلطة ضبط إداري إذ يخولها القانون ذلك فتتص المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 204/91 على ما يلي: (يمكن للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة، أن تمنع أي نشر أو اجتماع أو نداءات عمومية، يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارهما وذلك بناء على اقتراح لجنة رعاية النظام العام)².

فالإجراءات التي تتخذها هذه السلطات العسكرية حسب نص المادة هي إجراءات ضبط إداري محضة، وتجدد الإشارة هنا أن هذه إجراءات تتخذ تحت مسؤولية السلطات المدنية، وهذا حسب أحكام المرسوم رقم 488/91 لا سيما المادة الرابعة منه، تحت مسؤولية الوالي على مستوى دائرة اختصاصه، ووزير الداخلية على المستوى الوطني³.

بقي أن نشير في هذا الصدد إلى هيئة جديدة، أو كل لها القانون المساهمة في تطبيق إجراءات حالة الطوارئ والمساهمة في إعادة والحفاظ على النظام العمومي، تتمثل في لجنة رعاية النظام العام، حيث تنص المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 يونيو 1991 على :

تنشأ لجنة لرعاية النظام العام في مستوى كل ولاية، وهذه اللجنة ترأسها السلطة العسكرية المعنية قانوناً أو تتكون من :

1 - حسن مصطفى حسين، نفس المرجع، ص29.

2 - عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديد، 2003، ص200.

3 - عثمان محمد عثمان، نفس المرجع، 213.

- الوالي.
- محافظ الشرطة الولائية.
- قائد الدرك الوطني.
- رئيس القطاع العسكري إن اقتضى الأمر.
- شخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة العامة.

فالمهمة الموكلة لهذه اللجنة هي دراسة تطبيق إجراءات الاستثنائية وتسهر على التنفيذ الحسن لهذه الإجراءات وبذلك يكون دورها استشاري توجيهي فقط (المادة 04 من المرسوم 196/91).

إن تغيير قواعد الاختصاص في الحالات الاستثنائية يستلزم تغيير مضمون الرقابة على الاختصاص وبذلك فإنه في حالة وجود نص قانوني يبين هذا التغيير فإن الرقابة القضائية تبقى رقابة عادية وهذا لتوفر النص القانوني الذي يبين ركن الاختصاص، أما في الحالة الاستثنائية أو الظرف الاستثنائي الذي أدى إلى الخروج على قواعد الاختصاص، وبذلك فالقاضي يراقب توافر شروط تطبيق حالة الظروف الاستثنائية التي بينها من قبل.

الفرع الثاني : الشكل

تأثر الحالات الاستثنائية على إتباع سلطات الضبط الإداري لشكليات القرار المتخذ، وبذلك يصدر القرار بدون إتباع تلك الشكليات وتكون بذلك استحالة إتباعا لشكل. بصفة عامة فإن إغفال الشكل المطلوب قد يرجع إلى سبب أجنبي عن الإدارة كالقوة القاهرة، أو ظرف استثنائي لا يحتمل تأخير إصدار القرار، أو بسبب الغير أو الشخص نفسه الذي يتمسك بالبطلان¹.

1 طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، الجزائر، دار الخلدونية، 2005، ص94.

أما بالنسبة لقرارات الضبط الإداري فإنه في الحالات الاستثنائية يمكن اتخاذ قرارات دون إتباع الشكليات اللازمة، وبذلك تعتبر تلك القرارات شرعية، ويستوي في ذلك إن كانت الشكليات جوهرية أو قانونية، وعلى هذا الأساس يكن لسلطات الضبط الإداري سبب الحالة الاستثنائية أن تغفل تماما إتباع الشكليات أو يتعذر عليها إتمامها.

الفقرة الأولى: الإغفال التام لإتباع الشكليات

تضطر سلطة الضبط الإداري إلى إغفال الأشكال والإجراءات المقررة نتيجة لدواعي الحالة التي من أجلها اتخذ القرار، فقد يؤدي إتباع الشكل والإجراء إلى حلول الخطر أو تفاقم هو عدم التمكن من السيطرة على الوضع، فلو اتبع ذلك الشكل أو الإجراء لكانت دخل سلطة الضبط الإداري بدون جدوى لفوات الوقت فتظهر بذلك سلطة تقديرية في إتباع الشكل أو عدم إتباعه، فمن حيث المبدأ ليس لسلطة الضبط الإداري أية سلطة تقديرية في عنصر الشكل، لكن الظروف الاستثنائية تملّي هذه السلطة التقديرية التي على ضوءها يمكن تقرير عدم إتباع الشكل اللازم لصحة القرار الإداري، فيمكن بذلك أن تصدر سلطة الضبط الإداري قرارها شفويا بدون كتابة، ويمكن لها كذلك عدم استشارة جهة معينة، كذلك يمكن إغفال إجراء قانوني استوجبه القانون فالعبرة إذا من عدم إتباع الإدارة لشكل معين أو إجراء تفادي هذا الشكل بسبب تأثيره على فعالية القرار. إذ أن العمل وفقا لهذا الشكل قد يؤدي إلى عدم جدوى القرار. وبذلك فإن شروط عدم إتباع سلطات الضبط الإداري لشكل¹ تتمثل في ما يلي:

1- ضرورة توفر ظروف الحالة الاستثنائية.

2- حماية المصلحة العامة.

الفقرة الثانية: استحالة إتمام الشكليات

1 طاهري حسين، نفس المرجع، ص 97.

قد تجد سلطة الضبط الإداري نفسها أما محالة استثنائية لا يمكن أمامها أن تستمر هذه السلطة في إتباع ذلك الشكل أو الإجراء، فقد يتطلب القرار إجراء أو شكلي تطلب وقت معين، وأمام تفاقم الوضع أو الحالة لا يمكن انتظار استيفاء ذلك الإجراء، فيستحيل بذلك إتمام ذلك الشكل، ويجب أن تكون هذه الاستحالة حقيقية وليست متوهمة من طرف سلطة الضبط الإداري.

إن هذه الحالة تجد نطاق تطبيقها في القرارات الضبطية التي اتخذت في حالات عادية، حيث أن خروج هذه القرارات لحيز التنفيذ يتطلب وقت معين بسبب شكليات معينة، ولكن يحدث أن تتدخل ظروف استثنائية تعجل بصدور القرار، فما يكون على سلطة الضبط الإداري إلا أن تقطع ذلك الإجراء الشكلي، وتصدر القرار بشكل فوري.

فالرقابة القضائية على الخروج على قواعد الشكل في الحالات الاستثنائية تكون هي نفسها الرقابة على الخروج على قواعد الاختصاص، حيث أن القضاء الإداري كان يراقب شروط توافر الظروف الاستثنائية، وبذلك يطبق نظرية الضرورة التي بموجبها يمكن للإدارة بصفة عامة الخروج على مبدأ الشرعية ومن ثم الخروج على قواعد الشكل سواء كانت جوهرية أو ثانوية، وتصبح بذلك القرارات شرعية بسبب شرعيتها هو اتخاذ هذه القرارات في ظروف استثنائية ومن أجل المصلحة العامة.

وبهذا ننهي من دراسة الرقابة القضائية على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، وننتقل إلى دراسة الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري¹.

المبحث الثاني : الرقابة على الشرعية الداخلية

1 حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص 17-18.

رقابة الشرعية الداخلية أن المادي بتعبير -VEDEL- تحقق من مخالفة القانون والانحراف بالسلطة والإجراءات، أي مطابقة موضوع العمل القانوني، على اعتبار أن المحل هو موضوع العمل وأن السبب والغاية هما شروط الموضوع، ويقدرها الأستاذ Bouljouل بقوله " هذه الرقابة لها أهمية بالغة، إذ تتيح للقاضي اختيار الوسيلة السهلة التي يكشف بها عن أخف عيوب الشرعية بواسطة فحص طفيف في العمل المطعون فيه".

وعلى كل حال فإن عناصر الشرعية الداخلية هي وحدها التي تحمل خصائص نظرية الضبط الإداري ونظامه القانوني الخاص به الذي ميزه القضاء بسلطته التقديرية والمقيدة معا. وبذلك سندرس في هذا المبحث الرقابة على عنصر المحل والرقابة على عنصر السبب والغاية.

المطلب الأول : الرقابة على المحل

يحدث هذا العيب عند الخروج على أحكام القانون ومخالفة القواعد القانونية أيا كان مصدرها سواء كان المصدر مكتوبا أو غير مكتوب، وبذلك فإن النظر لهذا العيب من زاوية شمولية، نجد هي شمل جميع العيوب التي تجعل القرارات الإدارية باطلة لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، أو الخروج على الشكليات المقررة، أو إساءة استخدام السلطة والانحراف بها تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون.

بين أن فقه القانون العام والقضاء الإداري درجة على استخدام اصطلاح مخالفة القانون. أما la violation- de loi- بمعنى أضيق من المعنى السابق، حيثي نحصر في العيب المتعلق بمحل القرار الإداري فقط، فهذا العيب يقع إذ نفي محل القرار الإداري، أي يصيب مضمون القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في المراكز القانونية لأفراد¹.

1 عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 229 .

المحل في قرارات الضبط الإداري يجب أن يكون مطابق للقانون أي احترام القواعد القانونية سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وقد فرض القاضي الإداري الفرنسي رقابة كاملة على عناصر محل في قرارات الضبط الإداري.

وأعلن عدم شرعية القرارات الضبطية التي يكون مجالها مخالف للقانون سواء كانت هذه المخالفة ناتجة عن تجاهل تام لقاعدة قانونية، أو ناتجة عن تفسير خاطئ والقاعدة القانونية هنا تشمل كل مصدر لشرعية الأعمال القانونية سواء كان مكتوب أو غير مكتوب، حيث أن القضاء الإداري دقق في شرعية محل القرار الضبطي على أساس احترام القواعد القانونية المكتوبة (الدستور النصوص التشريعية والتنظيمية)، وكذلك احترام القواعد الغير مكتوبة (المبادئ العامة للقانون، احترام الأحكام الجائرة لحجية الشيء المقضي فيه)¹.

وعلى هذا الأساس يتحدد منهج دراستنا لرقابة على المحل، إذ ينقسم هذا المطلب إلى فرعين فرع خاص بالمصادر المكتوبة وفرع خاص بالمصادر الغير مكتوبة.

الفرع الأول: المصادر المكتوبة

ينبغي أن تتوافق قرارات سلطات الضبط الإداري مع نصوص القواعد القانونية المكتوبة سواء تمثل مصدرها في دستور أو قانون عادي أو تنظيم.

الفقرة الأولى : احترام القواعد الدستورية

قرارات الضبط الإداري المخالفة للدستور، تكون غير شرعية غير أنه توجد اختلافات في الرقابة على قرارات الضبط الإداري لمخالفتها للقواعد الدستورية في الأنظمة المقارنة.

1 عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 231 .

أولا : فرنسا

إن القضاء الفرنسي في رقابته على القرارات الضبطية المخالفة للقواعد الدستورية يميز بين حالتين من عدم دستورية قرار الضبط الإداري ليعمل رقابته.

أ- صدر قرار ضبط إداري تطبيق التشريع مخالف للدستور :

في هذه الحالة نجد أن قرار الضبط الإداري الذي صدر وفق التشريع مخالف للدستور يفلت من جزاء الإبطال لعدم الدستورية لأن القاضي يطبق التشريع، لا يمكنه تجاوز ذلك للبحث في دستورية التشريع من عدمه وقد عهد مفوض الدولة "Latournerie" لموقف الحالي في القانون الفرنسي بطبيعته لا يشجع على مناقشة موضوع الرقابة على دستورية القوانين أمام مجلس الدولة¹ وفي هذا الصدد يقرر الأستاذ Debbach أن القضاة الإداريين و القضاة لا يختصون بمسألة دستورية التشريع ولا الأعمال الإدارية الصادرة على أساسه، فالتشريع يشكل حاجزا بين القاضي وبين الدستور وبذلك فالرقابة يمارسها المجلس الدستوري، وفي حالة جهد وغموض في نص تشريعي فإن القاضي يفسره محتما أحكام الدستور¹.

ب- عدم وجود تشريع حاجز بين القاضي والدستور :

في هذه الحالة لا يوجد ما يمنع القاضي من الإعلان عن بطلان قرار الضبط المخالف مباشرة للقواعد الدستورية ويدل على ذلك حكم مدلس الدولة الفرنسي الصادر في 26 أكتوبر 1956، حيث أعلن مجلسا لدولة شرعية قرار ضبط صادر برفض رخصة، كانت جمعية المحاربين من أجل السلم و الحرية قد تقدمت بطلب الحصول عليها بسبب أن نشاط هذه الجمعية مخالف للدستور، حيث يتمثل هذا النشاط في استشارات قومية واستطلاع الآراء، وبذلك فإن هذا النشاط مخالف لنص المادة 3 من دستور 1946.

1 Charle Debbach et Jean Claude, contentieux administratif, 7^{ème} édition, Dalloz, 1999 p120.

حيثيات الحكم تبين أن نشاط الجمعية غير دستوري وبناء عليه فإن سلطة الضبط برفضها لم تحترم إلا القانون بقرار ضبطي مطابق للدستور وبهذا فإن مخالفة قرار الضبط الإداري لنص في الدستور يكون غير شرعي.

ثانيا : مصر

في مصر لا حاجز أمام القضاء في تقرير وإعلان عدم شرعية عمل ضبط إداري يخالف الدستور ويستثنى من ذلك في هذا الشأن الرقابة على دستورية اللوائح التي اختصت بها المحكمة الدستورية العليا، حسب المادة 25 من قانون 48 لسنة 1989 الخاص بالمحكمة الدستورية العليا، إذ أبرزت ذلك محكمة القضاء الإداري في حكم لها، حيث أبرزت أن سمو القاعدة الدستورية مؤكدة نهج القضاء المصري.

ثالثا : الجزائر

الوضع في الجزائر يطابق ما هو موجود في فرنسا، إذ لا يمكن للقاضي الإداري الحكم ببطالان قرار ضبط إداري صدر وفق التشريع مخالف للدستور، إذ أن مهمة الرقابة على دستورية القوانين موكولة للمجلس الدستوري و لا يسمح لأي كان بتحريك إجراءات الدعوى الأصلية أمام المجلس الدستوري خارج رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان بغرفتيه¹.

أما اللوائح المستقلة التي تعتبر قرارات إدارية التي غالبا ما تأخذ إسم مراسيم رئاسية، فإن النظام القانوني الجزائري يمنح للقاضي الإداري صلاحية إلغاء هذه القرارات.

أما الحالة التي يكون فيها قرار الضبط الإداري مستقل ولا يوجد تشريع عاجز بين القاضي والدستور، فإن القاضي الإداري يمكن له إلغاء القرار بسبب عدم الدستورية.

الفقرة الثانية: احترام النصوص التشريعية والتنظيمية

1 مسعود شيهوب، دولة القانون ومبدأ المشروعية، مجلة حوليات، العدد4 ، سنة2001 .

احترام النصوص التشريعية يفرض احترام القواعد القانونية التي بينها البرلمان، فإذا كان من واجب الأفراد احترام تلك القواعد القانونية فإن لهم حقا يحتم على الإدارة مراعاة أحكام القانون فيما يصدر عنها من قرارات تتصل بهم حيث يكون من شأن تجاهل قرارات الإدارة لأحكام القانون، أو أعمال عكس مقتضاها التأثير بشكل مباشر على الحواجز القانونية للأفراد وحقوقهم المشتقات من القانون¹.

وتشكل مخالفة القانون (التشريع) أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري بسببها سواء كانت مخالفة مباشرة و غير مباشرة².

وبذلك فإن قرارات الضبط الإداري يستلزم أن يكون محلها مطابق للقانون، ويستوي في ذلك القرار الذي يكون مخالف مباشرة للقانون والقرار الذي كان بناء على تفسير خاطئ للقانون، وفي هذا الصدد ألغى مجلس الدولة قرار ضبط إداري لمخالفته للقانون وتمثل هذه القضية فيما يلي:

- رقم القضية : 6195.

- تاريخ الجلسة 23 : سبتمبر 2002.

- أطراف القضية : ولي ولاية الجزائر العاصمة ضد بن فضة مصطفى.

- موضوع قرار الضبط الإداري : قرار ولائي بعلق مخمرة لمدة غير محددة بغرض المحافظة على النظام والآداب

العامة.

حيثيات القرار:

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص162.

2 محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، الجزائر، دار العلوم، سنة 2002، ص.87.

أنه حسب نص المادة 10 من الأمر رقم 41/75 يمكن للوالي بغلق إداري للمخمرة أو المطعم لمدة لا تتعدى 6 أشهر إما إثر مخالفة القوانين والقواعد المتعلقة بهذه المؤسسات بغرض الحفاظ على صحة السكان وحفاظا على الآداب العامة.

وأن هو حداها السلطة القضائية يمكنها الأمر بالغلاق النهائي لهذه المؤسسات وذلك طبق الأحكام المادة 7 من الأمر المذكور أعلاه وأن الوالي وعندما أمر بغلق المحل الذي يسيره المستأنف عليه إلى إشعار آخر دون أن يتأكد بأن هذا الغلق لا يمكن أن يتجاوز 6 أشهر، فإن والي ولاية الجزائر لم يحترم أحكام الأمر رقم 75/41 المذكور أعلاه وبفصلهم على هذا النحو، فإن قضاة الدرجة الأولى لم يقوموا سوى بتطبيق القانون¹.

يتضح من خلال هذا القرار أن رقابة مجلس الدولة كانت على محل القرار المتمثل في غلق مطعم لمدة غير محددة، وبما أن محل هذا القرار كان مخالف لأحكام القانون، فإن القرار غير شرعي ففضى مجلس الدولة بإلغائه (تأييد القرار الذي أصدرته الغرفة الإدارية).

وزيادة على احترام النصوص التشريعية يستلزم كذلك على سلطات الضبط الإداري أن تحترم القواعد والنصوص التنظيمية، إذ أن هذه النصوص تعد بمثابة تشريع فرعي لما تتضمنه من قواعد عامة و مجردة².

ويدخل ضمن احترام سلطات الضبط الإداري في قراراتها للقواعد التشريعية والتنظيمية ضرورة احترام قواعد التدرج العضوي والتدرج الموضوعي فيجب أن يكون قرار الضبط الإداري محترم للقرارات الصادرة عن سلطة عليا، وقد قضى مجلس الدولة في هذا الخصوص قرار ضبط بلدي يناقض قرار محافظ المقاطعة أما احترام قواعد التدرج الموضوعي في أن القرار الفردي يحسب أن يحترم القاعدة العامة، وهذا الاحترام يفرض على سلطة الضبط أن تحترم في التطبيقات ليس فقط القواعد العامة الصادرة من سلطة أعلى، ولكن أيضا يستلزم ذلك احترام سلطة الضبط المصدرة

1 قرار منشور بموقع مجلس الدولة على شبكة الانترنت.

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص164.

لقرار تنظيمي أن تحترم ذل كفي التطبيقات الفردية غير أنه تجدر الإشارة هنا أنها يمكن لسلطات الضبط المحلية أن تخالف أو تزيد شروط خاصة لمواجهة الظروف المحلية.

وإلى جانب المخالفة المباشرة لنص أو القاعدة القانونية يمكن أن توجد مخالفة غير مباشرة تتمثل في حالة وجود خطأ في تفسير وتطبيق القانون خاصة في حالة الغموض حيث يصدر القرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ لمضمون القاعدة القانونية¹.

الفرع الثاني : المصادر الغير مكتوبة

إلى جانب المصادر المكتوبة التي تلتزم سلطات الضبط الإداري باحترامها في قراراتها، توجد كذلك المصادر الغير مكتوبة التي تتمثل في المبادئ العامة للقانون واحترام حجية الشيء المقضي فيه.

الفقرة الأولى : المبادئ العامة للقانون

استخلصت المبادئ العامة للقانون من عبارة أو روح النصوص وكذلك من المبادئ الفلسفية والأخلاقية والاجتماعية والاقتصادية بواسطة مجلس الدولة الفرنسي من خلال خلقه لقضاء مستقل عن النصوص وللمبادئ العامة للقانون أهمية في عملية الرقابة على إجراءات الضبط الإداري، إذ استعملها القضاء الإداري بكثرة في مجازات قرارات الضبط الإداري المخالفة لهذه المبادئ².

وقد مرت هذه المبادئ بمرحلتين من حيث قيمتها، إذ نجد المرحلة الثانية منذ دستور 1958، حيث أصبحت لها مرتبة أعلى من مرتبة التشريع وهذه المرتبة استخلصت من كون الأوامر التي تصدر بموجب المادة 38 من الدستور الفرنسي تخضع لاحترام المبادئ العامة للقانون وبذلك يمكن رفعها فوق القانون.

1 حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص 296 .

2 محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 80.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر المبادئ العامة للقانون بأنها "قواعد غير مدونة مستقرة في ذهن وضمير الجماعة يعمل القاضي على كشفها بتفسير هذا الضمير الجماعي العام، وتلك القواعد المستقرة في الضمير تملئها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى من يقررها"، وبذلك تتميز المبادئ العامة للقانون عن المبادئ الدستورية بحيث إذا نص الدستور على مبدأ من المبادئ العامة للقانون في مثله أصبح ذلك المبدأ دستوري مباشرة¹.

ولاشك أن النص على المبادئ العامة للقانون في الدستور يقلل من فرص ظهورها في أحكام القضاء ورغم ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي مازال يبيّن أحكامه على مخالفة هذه المبادئ للقانون وتكون هذه القواعد القانونية الغير مكتوبة في طائفتين طائفة متصلة بفكرة الحرية وطائفة متصلة بفكرة المساواة.

أولاً : المبادئ العامة المتصلة بفكرة الحرية

أ) مبدأ احترام الحريات العامة : يحمي القضاء الإداري الحريات العامة من تعسف سلطات الضبط الإداري، فحمى حرية الغدو والأرواح، حرمة المسكن، وحرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات.

ب) مبدأ حرية التجارة والصناعة : أمام هذا المبدأ لا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع النشاط المهني الخاص ولا تخصه لنظام الترخيص السابق، بل تستطيع تنظيم النشاط فقط، وبذلك أقر عدم شرعية قرارات الضبط الإداري المخلفة لهذا المبدأ فأقر عدم شرعية القرار الضبطي المانع لمهنة التصوير الفوتوغرافي².

1 عاطف البناء، وسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 429 .

2 حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص 307 .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المبادئ القانونية المتضمنة للحريات العامة منصوص عليها في الدستور، وقد بينها في الفصل الأول، وبذلك فإن قرارات الضبط الإداري الماسة بهذه الحريات تعتبر غير شرعية، وخارج هذا الإطار فإن القاضي الإداري يفحص الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية المخلفة للمبادئ العامة للقانون¹.

ثانيا : المبادئ المتصلة بفكرة المساواة

يقيم القضاء الإداري قيمة كبيرة لهذه المبادئ المتصلة بفكرة المساواة ومن بين هذه المبادئ نجد:

(أ) - مبدأ المساواة أمام القانون.

(ب) - المساواة في استعمال المال العام.

الفقرة الثانية : حجية الشيء المقضي فيها

تصدر الأحكام الإدارية مشمولة بصيغة تنفيذية¹، بالرغم من هذه الصيغة فإن تنفيذ الأحكام الإدارية تثير عدة مشاكل ميدانية، باعتبار أن أحد أطراف التنفيذ هو الإدارة، شخص عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة وبخاصة إذا كانت محكوم عليها.

وبذلك تثار مسألة حجية الشيء المقضي فيه إذ برفض الإدارة تطبيق الحكم الحائز على حجية الشيء المقضي فيه، فإنها ترتكب مخالفة تعادل مخالفة القانون، ويجوز لصاحب المصلحة أن يركز على هذه المخالفة في رفع دعواه أمام القضاء وينجر على ذلك الطلب من القاضي بإلغاء جميع القرارات المتخذة بصورة مخالفة للحكم المنطوق به.

1 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 188.

في قرارات الضبط الإداري يكون المحل المخالف لحكم قضائي له حجية الشيء المقضي فيه غير شرعي، حيث نجد أن هذه الفكرة لم يضعها أي نص قانوني في القانون الفرنسي وبذلك يمكن وصفها بأنها مبدأ عام للقانون، وكذلك بسبب قدم هذه الفكرة وصفتها الضرورية والمنطقية¹.

وبذلك تنتهي دراستنا للرقابة على عنصر المحل في قرارات الضبط الإداري، حيث يمكن القول أن عنصر المحل في قرارات الضبط الإداري الخروج على المحل الذي أوجبه القانون نتيجة لوضوح النصوص القانونية، وبذلك في حالة الخروج عن ذلك فإنه من اليسر إثبات هذا العيب، وكذلك يمكن إرجاع ذلك إلى جانب التقييد في عنصر المحل، حيث قلما نجد سلطة الضبط الإداري مخيرة بين عدة حلول، عكس عنصر السبب والغاية الذي يثير إشكالات كبيرة في عملية الرقابة القضائية.

المطلب الثاني : الرقابة على عنصر السبب

يشكل عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري سمة مميزة في عملية الرقابة القضائية على جانب عنصر الغاية لأن سلطات الضبط الإداري تصدر قراراتها بناء على سبب الإخلال بالنظام العام ومن أجل المحافظة عليه. وبصفة عامة فإن سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار أو الدافعية لتدخل الإدارة لإصداره، فالحالة القانونية أو الظروف المادية هي المبررة لاتخاذ القرار الإداري².

فخروج تظاهرة عن الحد المعقول وتحويلها إلى فوضى وشغب مما يهدد النظام العام، يعد سببا لاتخاذ قرارا بمنع هذا التظاهرة والتصدي لها، وتعد رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ الشرعية في إصدار القرارات الصادرة من الإدارة يجب ألا تصدر عن الهوى والتسليط وبدون مبرر بل يجب أن

1 - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 11

2 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 97 .

تصدر استنادا إلى أسباب صحيحة وواقعية تبرر اتخاذها وبالرم مما تحضى به الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري من أهمية في الوقت الحاضر فإنها قد نشأت وظهرت في وقت متأخر لنشأة أوجه دعوى الإلغاء فقد دخل عيب السبب في قضاء.

إن أسباب عمل الضبط الإداري، أي الوقائع التي أدت إليه يمكن أن تكون محل الدرجات متفاوتة من الفحص القضائي، وتشكل هذه الدرجات محتوى الرقابة على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري حيث أن القضاء الإداري عبر عن ثلاثة أشكال.

وبذلك سندرس في الفرع الأول هذه الأشكال في ثلاثة فقرات كل فقرة ندرس فيها شكل من هذه الأشكال المذكورة ثم ندرس في الفرع الثاني طبيعة الرقابة على عنصر السبب هل تعتبر رقابة مشروعة أم رقابة ملائمة ؟

الفرع الأول : محتوى الرقابة على عنصر السبب

تتمثل هذه الرقابة في الرقابة على الوجود المادي للوقائع والرقابة على التكييف القانوني، والرقابة على القيمة الذاتية للأسباب.

الفقرة الأولى : الرقابة على الوجود المادي للوقائع

الرقابة على الوجود المادي للوقائع بصفة عامة، هي التأكد من وجود الوقائع التي استندت إليها الإداري في إصدار قرارها، باعتبار تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار بل هي الدافع لإصداره، ومن ثم يقع القرار باطلا إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت عليه الإدارة في إصداره من وقائع¹.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 228 .

قرارات الضبط الإداري تتركز على وقائع تشكل إخلال بالنظام العام في مكوناته الثلاثة، أو تهديد له، وعلى هذا الأساس يراقب القضاء الوجود المادي لهذه الوقائع، التي شكلت سبب لسلطات الضبط الإداري لاتخاذ قراراتها، غير أن القضاء الإداري لم يمارس أي رقابة على الوقائع المادية الضبط الإداري ثم لحق بعد ذلك تطور عميق، ففي الحالة التي لم يمارس فيها أي رقابة على الوجود المادي للوقائع فقد خص هذه الحالة بالحالات التي يعطي فيها المشرع للإدارة سلطة تحكيمية تتعدى السلطة التقديرية، فيمتنع بذلك القاضي عن المراقبة للوقائع. ونجد ذلك في الإجراءات التي وصفت الضبط الأعلى Haute police التي تتخذ تطبيقاً للقوانين التي لها صفة استثنائية وبذلك تحول لسلطات الضبط اتخاذ إجراءات صارمة تقيّد الحرية الفردية¹.

طبق في إجراءات التي اتخذتها السلطات الاستعمارية الفرنسية في الجزائر بموجب قانون 3 أفريل 1955 بشأن حالة الاستعجال و أمام الانتقادات التي وجهت لمجلس الدولة، من أن النصوص الاستثنائية تعطي للإدارة سلطة تقديرية ولكنها لا تعوق الرقابة على الوجود المادي للوقائع كرقابة حد أدنى التي يدب على المجلس ممارستها، وفي هذا الصدد تقرر أن هذه الرقابة لا تتطلبها الرقابة القانونية وحدها إنما أيضاً اعتبارات المنطق فالرقابة على الوجود المادي لا تعد عنصراً تقديرياً².

وفي الجزائر فإننا نجد هذه إجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية في قرارات الوضع في المراكز الأمنية والإقامة الجبرية وتفتيش الأشخاص والأماكن ليلاً ونهاراً، فالملاحظ على هذه إجراءات أن سلطة الضبط الإداري تتمتع بسلطة تحكيمية كبيرة.

وتنص المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 نجد وزير الداخلي ويمكنه أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين في مركز أمن.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 230.

2 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 99.

وانطلاقاً من هذه النصوص نجد أن السلطة الإدارية تستطيع أن تصدر قرارها بوضع أي فرد في مركز أمن بناء على ما اتضح لها من أن نشاط الفرد ماس بالنظام العام، ويتسم بالخطورة، وبذلك ترجع لسلطة الضبط الإداري سلطة تقديرية كبيرة في تقرير نشاط الفرد هل هو خطير أم غير خطير لكن ما هي الوقائع التي تشكل خطورة ومساس بالأمن العام.

فالمرسوم لم يبين ذلك وبناء على ذلك تستطيع سلطة الضبط أن تعتقل أي شخص بمجرد الاشتباه، ففي تقدير الخطورة نجد أن الاجتهاد القضائي الحصري بين معنى الخطورة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "ولئن كان لا يشترط في النشاط الذي يضيف على القائم به حالة الاشتباه أو الخطورة على الأمن والنظام العام أن يكون سابقاً على الاعتقال مباشرة لأنها حالة تقوم في الشخص بماضيه البعيد والقريب على السواء، إلا أنه ينبغي أن تكون الحالة قائمة بالشخص وقت صدور قرار الاعتقال، فلا يمكن التسليم بأن من قامت به هذه الحالة في وقت معين يفترض أن تستمر معه إلى ما لا نهاية ويكون عرضة للاعتقال كلما أعلنت حالة الطوارئ وإنما يتعين أن تتوافر الدلائل الحجية على استمرار الحالة المذكورة به بوقائع جديدة تكشف عنها."

وقد جاء هذا التوضيح بمناسبة اعتقال شخص استندت الإدارة في ذلك في أن نشاطه الشيوعي يجعله خطراً على الأمن والنظام¹.

فمن غير المعقول أن تبين الإدارة سبب وضع شخص في مركز أمن بناء على أسبقية انتمائه إلى حزب معين، فأين تكمن الخطورة هنا².

ولكن الشيء الملاحظ في إجراءات الخاصة بحالة الطوارئ التي ذكرناها من قبل وخاصة الوضع في المراكز الأمنية، أن القرار الإداري بالوضع قابل للطعن لدى والي ولاية إقامة المعني بالأمر الذي يقدم الطعن إلى المجلس

1 مسعود شيهوب، مقالة الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص46 .

2 مسعود شيهوب ، نفس المرجع، ص50.

الجهوي حسب المادة 4 من المرسوم ويتمكن المجلس الجهوي من رئيس يعينه وزير الداخلية ممثل لوزير الداخلية ممثل لوزارة الدفاع الوطني، ثلاثة شخصيات مستقلة تعينها جبهة حقوق الإنسان معروفة بتمسكها بالمصلحة الوطنية، فهي تشكيلة أمنية، عسكرية، مدنية ولا تشير النصوص إلى الرقابة القضائية في حالة رفض الطعن الإداري¹.

إن الآلية التي جاء بها المرسوم هنا كآلية رقابة هي في حقيقة الأمر فارغة من محتواها، ولا تشكل آلية جدية وفعالة لمراقبة قرارات الضبط الإداري الصادرة في هذا الخصوص من حيث كون هذا المجلس الجهوي من حيث التشكيل يغلب عليه الطابع الأمني فمن غير المعقول تصور استقلالية وحياد في دراسته هذه الطعون.

ومن جهة أخرى كان بالأحرى النص في المرسوم على الرقابة القضائية عن طريق الطعن بالإلغاء مثلما نصت النصوص القانونية التي تعالج الجانب الأمني على رقابة التعويض. غير أن عدم النص لا يعني استبعاد الرقابة القضائية لعدة أسباب منها أن الطعن بالإلغاء حق ومبدأ وعمام طالما لا يتعلق بأعمال السيادة ولذلك فإن رقابة هذه التدابير لا يمكن أن يضمنها إلا القضاء².

هذا أول شكل في محتوى الرقابة على السبب في قرارات الضبط الإداري فكل قرار ضبط إداري لا يستند إلى وقائع جدية وحقيقية يعتبر باطلا ويتم إلغائه لانعدام السبب.

الفقرة الثانية: الرقابة على الوجود القانوني للسبب (التكييف القانوني)

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 236

2 المرجع نفسه، نفس الصفحة.

بعد أن يراق بالقاضي الإداري الوجود المادي للوقائع فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية في رقابة السبب وتنصب على التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أصبغته الإدارة على هذه الوقائع فإذا كان هذا الوصف سليما من الناحية القانونية كان القرار صحيحا أما عكس ذلك فإن القرار معيب بعيب انعدام السبب¹.

في قرارات الضبط الإداري فإن القاضي الإداري لا يتحقق من الوجود المادي للوقائع فقط، بل يتحقق كذلك من أن طبيعة الوقائع الثابتة تصلح لتبرير التصرف وفقا للشروط التي حددها القانون، إذن المشكلة في التكييف هي الإجابة على السؤال هل الوقائع الثابتة تعد إخلال أو تهديد بالنظام العام؟

وطبعا فإن الإجابة على هذا السؤال لا تنسينا صعوبة التعريف بالنظام العام خاصة في جانبه وطبعا فإن الإجابة على هذا السؤال لا تنسينا صعوبة التعريف بالنظام العام خاصة في جانبه الأدبي والأمثلة على ذلك كثيرة فهل المظاهرات الغير سلمية لها طبيعة تخل بالأخلاق العامة بل مظاهرات تلحق مخاطر بالنظام العام.

ففي مجال رقابة القضاء لقرارات الضبط الإداري في عنصر السبب من خلال التكييف القانوني نورد القرار الذي أصدره المجلس الأعلى سابقا بتاريخ 25 فيفري 1989 بمناسبة قضية (م.ل) ضد (وزير الداخلية، والي الجزائر) وتتمثل هذه القضية فيما يلي:

- أصدر والي الجزائر بتاريخ 15 ماي 1985 متضمن سحب رخصة مخزن للمشروبات من الفئة الثانية، حيث يأسس الوالي قراره على أن الحانة، واقعة بمحاذاة مقر قسمة جبهة التحرير الوطني بالقبة وفي منطقة محمية.

- وتمسك الطاعن في طعنه بانعدام الأسباب وانعدام الأساس القانوني أي أن الأسباب التي أصدر على أساسها الوالي القرار ليس لها تكييف قانوني، يمكن على ضده سحب الرخصة فقد جاء على أساسها الوالي القرار ليس لها تكييف

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 238.

قانوني، يمكن على ضده سحب الرخصة فقد جاء في حيثيات القرار وأنه ما دامت المسألة متعلقة برخص بيع المشروبات الكحولية فإن اختيار أماكنها واستعمالها يتقرر من جهة على ضوء الحاجة إلى حماية بعض المناطق، ومن جهة أخرى على ضوء بعض المناطق المحددة في الزمان والمكان كالطابع السياحي لبعض المناطق ووجود الرعايا الأجانب.

حيث أنه وبخصوص هذه القضية وعلى ضوء التشريع المالي المتعلق بمخازن المشروبات والمناطق المحلية ولاسيما المرسوم رقم 75/60 في مادته الأولى والثالثة فإن مجاورة مقر قسمة جبهة التحرير الوطني لا يدخل ضمن حالات منع الرخصة أو سحب رخصة الاستغلال المحددة قانوناً على سبيل الحصر، ففضى بذلك المجلس الأعلى بإلغاء القرار لانعدام السبب¹.

الفقرة الثالثة : الرقابة على القيمة الذاتية للأسباب

امتدت رقابة القضاء في كل من فرنسا ومصر في الرقابة على عنصر السبب لتشمل - إضافة إلى ما ذكر - ففض مدى تناسب أهمية وخطورة الوقائع والإجراء المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري، وبذلك فإن عملية الرقابة تمتد إلى رقابة ملائمة القرار الذي اتخذته سلطة الضبط.

فالرقابة على القيمة الذاتية للأسباب تكتسي أهمية بالغة في تقرير شرعية قرارات الضبط الإداري بإجراءات الضبطي يستلزم أن يكون فعال وضروري ومتناسب مع الحالة الواقعية التي تريد سلطة الضبط مواجهتها، أي أن يكون الإجراء المتخذ كفيلاً يتوقى الاضطراب أو الإخلال بالنظام العام².

1 حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص 452-3 45 .

2 عاطف البناء، المرجع السابق، ص 67 .

فمن الغير المنطقي أن تواجه مسيرة أو تظاهرة سلمية انقلبت إلى أعمال شغب بسيطة لا تتعدى منطقة صغيرة يسهل السيطرة عليها باستخدام الأسلحة النارية فيعتبر هذا الإجراء غير متناسب مع القيمة الحقيقية للسبب أو الوقائع، فالسبب هو إخلال بسيط بالنظام العام وقرار التصدي لها كان قاسياً، في حين يمكن التصدي لذلك بطرق أخرى كاستخدام المبروتات أو الغاز المسيل للدموع.

الفرع الثاني : طبيعة الرقابة على عنصر السبب

من المستقر فكما أن القاضي الإداري هو قاضي للمشروعية فحسب فهو يقضي ولا يدبر والأساس الأول الذي يحكم اختصاص القضاء الإداري هو مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء ومعنى ذلك أنه حين يطلب من القاضي أن يتدخل في منازعات الإدارة والقضاء ومعنى ذلك أن ينطق بالقانون في هذه المنازعات وهو بذلك لا يناقش العمل الإداري موضوع الدعوى إلا من حيث مخالفته أو مطابقتها للشرعية، دون أن يمتد بولايته إلى الملائمة الإدارية لأن ذلك من أحص وظائف الإدارة¹.

غير أنه كما رأينا من قبل في رقابة القضاء على عنصر السبب عن طريق الأشكال الثلاثة من رقابة للوجود المادي للأسباب أو رقابة التكييف القانوني إلى أقصى درجة الرقابة المتمثلة في رقابة ذاتية أو قيمة الأسباب، طرحت هذه الرقابة جمال حول طبيعة الرقابة على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري هل هي رقابة شعرية ؟ أم رقابة ملائمة ؟

ومن أجل تحليل هذه الإشكالية بطريقة منهجية لقسم هذا الفرع إلى فقرات كل فقرة ندرس فيها طبيعة الرقابة على عنصر السبب من خلال الأشكال التي راقب بها القاضي الإداري عنصر السبب وهي الرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للأسباب ثم الرقابة على القيمة الذاتية للأسباب.

1 عاطف البناء، المرجع السابق، ص 69 .

الفقرة الأولى: طبيعة الرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للسبب

يكاد يجمع فقهاء القانون الإداري على أن طبيعة الرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للسبب على أنها رقابة شرعية فبالنسبة للرقابة على الوجود المادي للوقائع، فمن وجهة نظر بسيطة ومنطقية فإنه يجب معرفة أن كل قرار إداري يستلزم استناده على وقائع فعلية وصحيحة، فمن غير المتوقع صدور قرار إداري لا يتركز على أسباب واقعية، و في هذا الصدد يقول الأستاذ BONNARD قرار إداري بدون سبب لا يتعد به، وبذلك فإن لزوم السبب هو مبدأ أساسي له قيمة مبدأ شرعي، وبذلك فإن القرار بدون سبب يكون غير شرعي ويجب أخذ كلمة غير شرعي فقط بمعنى واسع يستلزم معها فهم عدم الشرعية لا يخرق قاعدة قانونية فقط بل أيضا خرق قاعدة عرقية، لأن مبدأ استناد القرار لوقائع صحيحة تشكل سبب القرار يعتبر كذلك قاعدة لنظام عربي". هذا التحليل السابق الذي يبين أن لزوم توفر السبب من خلال وقائع صحيحة في أي قرار إداري هو شرعي لصحة القرار الإداري وبذلك فإن القاضي الإداري عندما يمارس الرقابة على الوجود المادي للوقائع فإنه يمارس رقابة شرعية¹.

أما بالنسبة للتكييف القانوني للوقائع في قرارات الضبط الإداري فإن القاضي الإداري يثبت من أن الوقائع المادية تشكل تهديد أو إخلال بالنظام العام فاعتبر معظم فقهاء القانون الإداري أن هذه الرقابة تعتبر رقابة شرعية وفي هذا الصدد بين الأستاذ -Vellhienini- أنه في قرارات الضبط الإداري الوقائع والتكييف القانوني عند فضحهما من طرف مجلس الدولة فإنهما يشكلان فحص لشرعية الضبط الإداري، لا يمكن القول أن القاضي قد خرج عن مهمته كقاضي شرعية ويضيف أنه في مجال الضبط الإداري العام نجد أن القانون لم ينص على الأسباب وبذلك أعطى لسلطات الضبط سلطة تقديرية ولكن الأمر لا يتعلق إلا بنظام عام واحد ومعنى ذلك أنه لو ترك المشرع لسلطات الضبط الإداري سلطة تقديرية فيما يخص الأسباب فإن الرقابة على هذه السلطة تبقى دائما رقابة شرعية، هذا من خلال مراقبة الأسباب التي قدرتها سلطة الضبط في اتخاذه القرار ما، وبذلك يراقب القاضي تكييف الوقائع

1 عاطف البناء، المرجع السابق، ص 69 .

التي شكلت سببا لاتخاذ القرار، وهل تصلح هذه الوقائع لكي تكون وقائع كيفية على أساس أنها مهددة للنظام العام أو مخل به أو العكس، حيث أن تدخل سلطات الضبط الإداري لا يكون شرعي إلا داخل هذا الإطار وبذلك يكون تكييف الوقائع من طرف القاضي هو من صميم عمل هولا يخرج عنه مهمته.

ولا بأس أن نورد ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها فيما يخص الرقابة الشرعية على عنصر السبب من خلال رقابة الوقائع والتكييف القانوني حيث عبرت عن ذلك بقولها "إن رقابة القضاء الإداري تجر حدها الطبيعي في التحقق هنا إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا، إذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجوده أو على سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذه الأصول أو فسادها، وعلى صحة التكييف القانوني للوقائع بفرض وجودها ماديا أو عدم صحة هذا التكييف يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقته أو عدم مطابقته لقانون¹".

الفقرة الثانية : طبيعة الرقابة على القيمة الذاتية للسبب

على القاضي الإداري عندما يمارس رقابة على القيمة الذاتية للسبب يمارس رقابة شرعية ؟ أم أنه يتدخل في صلاحيات موكلة لسلطة الضبط الإداري ؟

بخصوص الجواب على هذه الإشكالية، ظهر في الفقه اتجاهين اتجاه يعتبر هذه الرقابة خارجة عن الشرعية واتجاه آخر يعتبرها رقابة شرعية في بعض الأحيان.

أولا: رقابة القيمة الذاتية للسبب لم تعد رقابة شرعية

1 - طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، (د-ط)، القاهرة، 2007، ص130

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن القاضي عندما يفحص الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، فهو يبقى داخل مهمته المتمثلة في الرقابة على الشرعية ولكن عند مراقبته وفحصه لقيمة الأسباب فإنه ينزلق إلى رقابة ملائمة، وبذلك ينص بنفسه كسلطة رئاسية عليا للإدارة وقد برر البعض استثناء قرارات الضبط وإخضاعها لرقابة ملائمة إن ما تجد مبررها في الرغبة الأكيدة لدى القضاء الإداري في تحقيق ضمانات لحقوق المواطنين وحررياتهم¹.

فالرقابة التي يمارسها القاضي على الأسباب من حيث مدى أهمية وخطورة السبب، وضرورة تناسبه مع إجراء الضبط الذي يجب أن يكون فعالاً أو مناسباً، تدخل في صميم عمل الإدارة، فمن حيث المبدأ فإن سلطة الضبط الإداري تعرف وقت تدخلها، ومناسبات هذا التدخل والكيفية التي تتدخل بها، فعندما يأتي القاضي الإداري فيما بعد ويراجع ويمحص في ظروف اتخاذ القرار وأسبابه، وهل كان إجراء الضبط متناسباً مع الخطر، فإنه بذلك يمارس رقابة ملائمة ويتعد بذلك عن رقابة الشرعية.

ثانياً : رقابة شرعية

أصحاب هذا الرأي أو الاتجاه يرون أن الرقابة على قيمة الأسباب قد تكون في بعض الأحيان رقابة شرعية، وعلى هذا الأساس فإنه نميز بين نوعين من قرارات الضبط الإداري نميز فيها بين قرارات ضبط فيها ارتباط بين الشرعية والملائمة وأخرى لا يوجد فيها ارتباط واستناداً إلى هذا التمييز فإننا نجد نوعين من قرارات الضبط الإداري² :

1- قرارات ضبط إداري لا تكون فيها الملائمة شرطاً للشرعية، فهناك استقلال تام بين الفكرتين وتكون هذه القرارات شرعية حتى ولو كانت غير ملائمة، وبذلك فإن الرقابة على قيمة الأسباب التي تأخذ طابع رقابة ملائمة لا تكون لها علاقة بالشرعية، وبذلك يستنتج أن القاضي لا يمكنه رقابة قيمة الأسباب في هذه القرارات من زاوية الشرعية بل يتعلق الأمر برقابة ملائمة.

1 عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص252

2 محمود عاطف البنا ، المرجع السابق، ص75.

2- قرارات ضبط إداري تكون فيها الملائمة شرط للشرعية ولا تكون هذه القرارات شرعية إلا إذا كان يتوفر فيها عنصر الملائمة.

فبالنسبة للنوع الثاني من القرارات فهو يتعلق بالأنشطة الأساسية للأفراد التي حماها الدستور التشريعي وبذلك تتأكد حماية بعض الحريات الأساسية التي يطلق عليها الحريات "المحدودة" أو "المسماة" مثل حرية الفكر والعقيدة، وحرية عقد الاجتماعات، وفي هذه الحالات سلطات الضبط الإداري لا يمكنها المساس بهذه الحريات إلا في حالة الضرورة، أما عكس ذلك فإنها تخالف إرادة المشرع أو الدستور، وهي من الأساس فإن القاضي يفحص قيمة الأسباب من حيث خطورتها ومن حيث ملائمة إجراءات مع الظروف التي اتخذ فيها القرار. وبذلك فهو يراقب الملائمة باعتبارها شرطاً للشرعية، أي البحث في مسألة قانونية تتمثل في الشروط الشرعية لتقييد هذه الحريات التي كفلها القانون فيمكن وصف هذه الرقابة بأنها رقابة شرعية على القيمة الذاتية للأسباب¹.

أما بالنسبة للنوع الأول فيجد تطبيقاته في الأنشطة التي يكون لها قيمة أقل ولا تتمتع بتنظيم خاص من طرف المشرع أو الدستور، فأسباب تدخل سلطات الضبط الإداري هنا تكون لها قيمة ضئيلة ومحدودة والقرارات بخصوصها لا تكون بجراحة لعنصر الملائمة حتى تكون شرعية².

فحرية التظاهر، والمواكب في الطرقات العامة لا تحظى بضمانة المشرع ففي حالة منع التظاهر من طرف سلطات الضبط الإداري في الطرقات العامة المشكل هنا يطرح على أساس معرفة هذا المنع إن كان بسبب وقائع مادية أملت هذا القرار وبذلك فإن الرقابة لا تكون رقابة بما أن القانون ترك لسلطة الضبط الإداري اتخاذ القرار بناء على ما تراه كافياً من الأسباب التي تشكل مساس بالنظام العام، فعند رقابة القضاء للقيمة الذاتية للأسباب فإنه

1 حسين طاهري، المرجع السابق، ص99

2 سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص480.

يمارس رقابة ملائمة بما أن عنصر الملائمة لا يرتبط بشرعية القرار، عكس الفئة الأولى من الحريات المعرفة التي يوجد فيها ارتباط بين عنصر الملائمة والشريعة .

وعلى ضوء هذا التمييز بنا أصحاب هذا الاتجاه رأيهم فما يخص طبيعة الرقابة على القيمة الذاتية للأسباب غير تفرقهم بين الأنشطة التي تشكل حريات أساسية معرفة ومحددة وأخرى لها قيمة أقل¹.

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

1 حسين طاهري، المرجع السابق، ص100.

خلاصة الفصل الثاني :

نستخلص مما تقدم أن قرارات الضبط الإداري تخضع لرقابة قضائية بواسطة دعوى الإلغاء، ويكون مضمون هذه الرقابة منصب على الرقابة على الشرعية الخارجية للقرار الضبطي من خلال ركن الاختصاص وركن الشكل، ورقابة على الشرعية الداخلية من خلال ركن المحل، السبب والغاية.

فيجب أن يصدر قرار الضبط الإداري من طرف السلطة المختصة نوعيا وإقليميا ويكون هذا القرار صادر وفقا للأشكال والإجراءات التي حددها القانون من جهة، ومن جهة أخرى ينبغي أن يصدر قرار الضبط الإداري مطابقا للقانون بمفهومه الواسع، فلا يكون محل القرار مخالف للدستور أو القانون أو المبادئ العامة للقانون أو حجية الشيء المقضي فيه.

أما من حيث عيب القرار فإن سلطة الضبط الإداري ملزمة باتخاذ قرارها بناء على أسباب واقعية وجدية، ويكون ذلك بناء على وقائع حقيقية لها تكييف قانوني، زيادة على تناسب إجراء الضبط مع خطورة الوقائع لدفع الخطر الذي يهدد النظام العام.

وأخيرا فإن قرارات الضبط الإداري لها هدف محدد لا يجب الحياد عليه متمثل في حفظ النظام العام أو إعادته وأي خروج من هذا الهدف ولو استهدفت سلطة الضبط مصلحة عامة فإن ذلك يعتبر انحراف بالسلطة وبذلك فإن رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري تمثل ضمانا أكيدة وفعالة في حماية حقوق وحرريات الأفراد.

لقد استهدفت دراستنا بحث موضوع الرقابة القضائية على الضبط الإداري، سعياً منا للوقوف على معالم هذه الرقابة التي تشكل ضماناً حقيقياً لحريات الأفراد. وقد حددنا مضمون هذه الرقابة في بحثنا من خلال دعوى الإلغاء وقد درسنا هذه الرقابة وفقاً للرقابة من خلال شرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري والرقابة على الشرعية الخارجية. فمن خلال هذه الدراسة رأينا أن الضبط الإداري هو عبارة عن إجراءات تتخذها السلطات المخولة قانوناً لممارسة ضبط الإداري، بهدف تحقيق حفظ النظام العام أو إعادته بعناصره الثلاث الأمن العام، السكينة العامة والصحة العامة، وقد لاحظنا مدى أهمية لضبط الإداري في حياة المواطنين ومدى أهمية هو لزمومه للمحافظة على النظام العام بصفة عامة.

إن دراستنا لهذه الرقابة القضائية كان أساسها أهمية لضبط الإداري، حيث أنه لا مفر من التركيز على هذه أهمية في هذا الصدد لعدة أسباب أهمها أن ولوجاً للمواضيع والبحوث الإدارية يستلزم الاعتماد كلياً على المنبع الأول لهذه المواضيع وهو القضاء والفقه، كذلك اكتمال معالم وحدود الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ولهذا أدى بنا إلى تغليب الرقابة القضائية التي مارسها القاضي الإداري الجزائري في بحثنا.

إن أول نتيجة، نستنتج من هذه الدراسة هي أن القاضي الإداري ذهب إلى أبعد الحدود ولعل طبيعة النشاط أدى بالقضاء الإداري إلى ممارسة رقابة دقيقة على هذه القرارات الضبطية مكنته من إلغاء القرارات التي كانت معيبة من حيث الاختصاص في الشكل، المحل، السبب أو الغاية.

إن الأمر بالنسبة للاختصاص والشكل والمحل يكون سهل المنال لوضوح النصوص القانونية، لكن المهمة تتعقد بالنسبة لعيب السبب أو الغاية، لكن رغم صعوبة هذه المهمة إلا أن القضاء الإداري فرض رقابة على هذين العنصرين وألغى كل قرار معيب بعيب انعدام السبب أو الانحراف بالسلطة.

ثاني نتيجة نتوصل إليها من خلال بحثنا تتمثل في أن قرارات الضبط الإداري قد تتخذ بناء على أسباب واهية وغير حقيقية، زيادة على عدم ملائمة وتناسب تدابير الضبط مع الخطورة التي تهدد النظام العام، فالأمر يتعلق هنا بسلطة تقديرية لسلطة الضبط في تقرير السبب وبذلك فإن مكن الخطر في قرارات الضبط الإداري ومساسها بالحريات الفردية وتعسفا لإدارة في ممارسة هذا النشاط يتأتى من هذه السلطة التقديرية، ولذلك كان على القضاء الإداري فرض رقابة صارمة على عنصر السبب، ومن تم إلغاء كل قرار معيب عيب السبب.

بالنسبة لركن الهدف، فرغم وضوح النصوص القانونية والنص على وجوب استهداف قرارات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام أو إعادته، إلا أن ذلك لا يمنع سلطات الضبط الإداري بالانحراف عن هذا الهدف وتستهدف بقراراتها أغراض أخرى غير غرض الضبط الإداري.

فالقرارات التي تكون لأغراض سياسية نجدها على مستوى سلطات الضبط الإداري المركزية أما القرارات التي تكون بغرض محاباة الغير أول مصلحة خاصة نجدها على مستوى سلطات الضبط الإداري المحلية، ولذلك يستوجب فرض رقابة صارمة على كل القرارات التي يثور نزاع بشأنها.

وبما أن الرقابة القضائية تعتبر من أهم صور الرقابة في الدولة، ذلك أن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية والحفاظ عليه، فنستنتج أن هذه الرقابة تعتبر ضمانا فعالة تضاف للقيود العام حتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها، ومن أهم هذه الضمانات :

* حق تقديم التظلمات إلى من أصدر التدبير الضبطي أو إلى رئيسه قصد مراجعته في هذا التدبير لكي يعدل عنه أو يلغيه.

* حق تقديم العرائض، ويراد به حق الفرد من أن يتقدم بشكواه إلى السلطات العامة، وهو لجوء قد يكفل له رد المظالم ورفع العبث بالحرية.

ولعل أقوى ضمانة كفلتها الرقابة القضائية هي ضمانة الاحتكام إلى قضاء الإلغاء عن طريق الطعن بالإلغاء، وبذلك يملك محو آثار أي تدبير ضبطي لحاق به ظلما.

غير أنه يعيب على سلطات الضبط الإداري أنها في كثير من الأحيان قد تتناول على أحكام القضاء وتتمرد على تنفيذها رغم أن المشرع فتح السبيل القانوني أمام صاحب الحق في اللجوء إلى القضاء الجزائي، غير أنه ورغم فتح هذا السبيل إلا أنه قد لا تمثل الإدارة الضبطية لأحكام القضاء خاصة إذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء. نتيجة أخيرة نستخلصها من هذه الدراسة تتمثل في أنها مهما نصت القوانين سواء الدستور والقوانين العادية على احترام حريات الأفراد وكفالتها ومهما كان حجم القوانين التي تكفل الحريات فإن ذلك يبقى مجرد إعلان نوايا فقط، ولكن الضمانة الحقيقية هي ضرورة إعطاء لفرد حقا لادعاء أمام القضاء الذي يكون بدوره قضاء مستقل يعمل على تكريس دولة القانون وحماية حريات الأفراد من تعسف الإدارة.

إن كل هذا لا يأتي إلا بإتباع نظام قضائي وضرورة منح القضاء الإداري صلاحيات واسعة وضرورة وضع قانون خاص بالإجراءات الإدارية، وكل هذا يتوقف على توفر إرادة حقيقية من جانب السلطات السياسية فيخلق قضاء مستقل.

قائمة المصادر و المراجع

➤ المصادر والمراجع :

▪ المراجع :

أ- الكتب العامة :

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1996، ملحق 1990، الجزائر.
- 2- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، نشأة الإدارة، وسائل الإدارة، تنظيم الإدارة، دار الجامعة الجديدة، (د-ط)، الإسكندرية 2004
- 3- حسين طاهري ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية - التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة ، دار الخلدونية ، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 4- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزائر، دار الهدى، دون تاريخ نشر.
- 5- بوضياف عمار، القانون الإداري، الجزائر، دار ربحانة، بدون سنة نشر.
- 6- بعلي محمد، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر 2005 .
- 7- محيو أحمد، محاضرات في القانون الإداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،
- 8- البنا عاطف محمد، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة، دار الفكر العربي، 1992.
- 9- سامي جمال الدين، وسيط القانون الإداري، مطابع الطويجي التجارية، مصر 1993 .
- 10- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 2004 .
- 10- بعلي محمد الصغير، المنازعات الإدارية، الجزائر، دار العلوم، الجزائر 2002 .
- 11 - عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغداددي، الطبعة الأولى ،الجزائر 2009
- 12- سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، مصر، دار النهضة العربية، 1992.
- 13- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مصر، دار الجامعة الجديدة، (بدون سنة نشر)
- 14- الطماوي سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مصر، دار الفكر العربية (بدون سنة)
- 15- عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري، دار جصور، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007.
- 16- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، دون طبعة، 2004.
- 17- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2005
- 18- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، سنة 2008 .

قائمة المصادر و المراجع

- 19- علي هاني الطهراوي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، لبنان، 2006.
- 20- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، (د-ط)، الجزائر 2002.
- 21- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، (د-ط)، الجزائر 2005.
- 22- عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري) الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر 2005.
- 23- عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر 1984.
- 24- عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، نشأة المعارف، الطبعة 02، الإسكندرية 2004.

ب- الكتب المتخصصة :

- 1- الدقوقي حلمي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية، (بدون سنة)
- 2- حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، (د-ط)، سنة 1998 .
- 3- طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، (د-ط)، القاهرة، 2007.
- 4- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، (د-ط)، القاهرة، 2007.
- 5- بسيوني عبد الغني عبد الله، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مصر، منشأة المعارف، مصر، 1997.
- 6- عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديد. 2003.
- 7- عمار بوضياف، القضاء الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2008.
- 8- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، (د-ط) الإسكندرية 2004.

➤ المذكرات :

- 1- سكيينة عزوز، الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير جامعة الجزائر سنة 1991 غير منشورة.
- 2- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2006.
- 3- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط إداري، مذكرة الماجستير، جامعة قسنطينة، 2007.

➤ المقالات :

- 1- شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، 1998 .
- 2- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية، موسوعة القضاء والفقهاء، الجزء 171 .
- 3- البنا محمود عاطف، حدد سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة.
- 4- دايم بلقاسم، الحماية القانونية للسكنية العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، العدد 2، 2004،

➤ المراجع الفرنسية :

- 1) Charle Debbach et Jean Claude, contentieux administratifs, 7^{ème} édition, Dalloz, 1999

▪ المصادر :

➤ المراسيم والقرارات :

- المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج، العدد 28.
- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن حالة الطوارئ، ج ر ج، العدد 10
- المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23/02/1991 المتعلق بالشروط الصحية عند عرض الأغذية الاستهلاكية.
- المرسوم التنفيذي رقم 363/95 المؤرخ في 11/12/1995 المتضمن كيفية التفتيش البيطري للحيوانات الحية و المنتجات الحيوانية المخصصة للاستهلاك البشري.
- المرسوم التنفيذي رقم 121 - 96 المؤرخ في 06/04/1996 المتعلق بشروط الصيد البحري.
- المرسوم التنفيذي رقم 121 - 96 المؤرخ في 25/04/1998 المتعلق بشروط استغلال قاعة الألعاب.
- المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 03/08/1996 المتضمن إنشاء سلك البلدي و تحديد مهامه وتنظيمه، ج ر ج، العدد 47.

➤ الدساتير :

دستور 1996 المؤرخ في 82 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية جزائرية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 المعدل بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان	الرقم
/	كلمة شكر و عرفان.....	01
/	الإهداء.....	02
/	ملخص الدراسة.....	03
أ	مقدمة.....	04
10	الفصل الأول: النظام القانوني للضبط الإداري.....	05
11	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.....	06
11	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري.....	07
15	الفرع الأول: خصائص و مجالات الضبط الإداري.....	08
20	الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري.....	09
22	الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري.....	10
28	المطلب الثاني: تميز الضبط الإداري عن أنواع الضبط أخرى.....	11
28	الفرع الأول: الضبط الإداري و الضبط التشريعي.....	12
30	الفرع الثاني: الضبط الإداري والضبط القضائي	13
32	الفرع الثالث: الضبط الإداري و المرافق العامة	14
33	المطلب الثالث: سلطات وهيئات الضبط الإداري	15
33	الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري العام	16
43	الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص	17
44	الفرع الثالث: العلاقة بين سلطات الضبط الإداري	18

46	المبحث الثاني: وسائل و حدود سلطة الضبط الإداري	19
46	المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري المادية والبشرية	20
46	الفرع الأول: الوسائل المادية	21
46	الفرع الثاني: الوسائل البشرية	22
47	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري القانونية	23
47	الفرع الأول: لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية	24
49	الفرع الثاني: القرارات والأوامر الفردية	25
49	الفرع الثالث: استخدام القوة المادية (التنفيذ المباشر الجبري)	26
50	المطلب الثالث: حدود سلطة الضبط الإداري	27
50	الفرع الأول: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية	28
53	الفرع الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية	29
55	خلاصة الفصل	30
57	الفصل الثاني: مضمون الرقابة القضائية على ضبط الإداري	31
58	المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري	32
59	المطلب الأول: الرقابة في الحالات العادية	33
59	الفرع الأول: الرقابة على الاختصاص	34
62	الفرع الثاني: الرقابة على الشكل	35

66	المطلب الثاني: الرقابة في الحالات الاستثنائية	36
67	الفرع الأول:الاختصاص	37
71	الفرع الثاني: الشكل	38
73	المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية	39
74	المطلب الأول: الرقابة على المحل	40
75	الفرع الأول:المصادر المكتوبة	41
80	الفرع الثاني: المصادر الغير مكتوبة	42
83	المطلب الثاني : الرقابة على عنصر السبب	43
84	الفرع الأول : محتوى الرقابة على عنصر السبب	44
90	الفرع الثاني: طبيعة الرقابة على عنصر السبب	45
96	خلاصة الفصل الثاني	46
97	الخاتمة	47
101	قائمة المصادر و المراجع	48
106	الفهرس	49