الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية UN.47.01

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات

في مقياس النشاط الاداري

الجزء الاول :الضبط الاداري

موجهة لطلبة السنة أولى دكتوراه

تخصص القانون الاداري

من اعداد : د . سويلم محمد

السنة الدراسية :2019\2020

مقدمة:

وظيفة الضبط تعتبر من أهم وظائف الدولة، فهي تمنح الإدارة سلطة حماية النظام العام في الدولة. و مرونة النظام العام دفعت إلى تطوره، من خلال علاقته الوطيدة بعادات المجتمع و أعرافه. فعناصر النظام العام توسعت، و لم تعد في حدود العناصر التقليدية. و كان لهذا التطور انعكاس على سلطة الإدارة في مجال الضبط، من حيث هيئاته التي تعددت على المستوى المركزي أو المحلى، ثم من حيث التخصص، فظهرت هيئات ضبط جديدة متخصصة. أما من حيث الوسائل، فان المشرع زود هذه الهيئات بمجموعة متنوعة من الوسائل القانونية، المادية و البشرية بما يتلاءم مع تأدية دورها في حماية النظام العام.

ان فكرة الفصل بين السلطات ترتكز على وجود ثلاث سلطات أساسية في الدولة هي: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية. و تعتبرُ السلطة التنفيذية في جميع الانظمة السياسية إحدى ركائز النظام القانوني في الدولة، أما في مجال تقسيمات القانون فإن القانون الإداري هو احد فروع القانون العام و هو يتخصص في دراسة الإدارة العامة(السلطة التنفيذية) من حيث تنظيمها، نشاطها، أموالها و ما يثيره هذا النشاط من منازعات ، و هذا من خلال مجموعة من المحاور التي يعتبر النشاط الإداري من أهمها. و يجمع الفقه على أنّ للإدارة نشاطاً متميزاً تقوم به، لكنّهم ميّزوا بين صور هذا النشاط، فتارةً يأخذ وجها إيجابيا ينصبّ حول إشباع الحاجيات العامة للأفراد و هو ما يصطلح الفقه على تسميته بالمرفق العام، ثم ما يلبث أن يأخذ شكلا سلبيا بتقييد حرية الأفراد من أجل هدف أسمى هو المحافظة على النظام العام في الدولة، وهذه الصورة يصطلح على تسميتها بالضبط الإداري .

إن الضبط الإداري يعتبر من أهم محاور القانون الإداري، كما انه من أكثر المواضيع إثارة للجدل في مجالات القانون الإداري. ويعود ذلك بالأساس إلى علاقته بالنظام العام في المجتمع من جهة، ثم الى صلته بحريات الأفراد وممارستهم لحقوقهم الدستورية من جهة أخرى. و انطلاقا من هذه الفكرة، فان جوهر نظرية الضبط الإداري يدور حول تدخل الإدارة من اجل حماية النظام العام في المجتمع، و هو ما يقتضي فرض بعض الضوابط على حقوق وحريات الأفراد ، ذلك ان ترك هذه الحريات دون ضبط قد يحولها عن اصلها ، فتكون سببا في ظهور اضطرابات في المجتمع بحكم رغبة كل فرد في ممارسة ماله من حريات.

المبحث الأول : لمحة تاريخية عن الضبط الاداري

قبل أن نتطرق الى تعريف الضبط الإداري يجب أولا أن نستعرض المراحل التاريخية التي مرت بها ، مفهومه و نشأته سواء في القانون الوضعي او الشريعة الاسلامية.

المطلب الاول : نشأة و تطور وظيفة الضبط الإداري في القانون الوضعي

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أهم الوظائف التي تلازمت مع وجود الدولة فهي وظيفة تعود في ظهورها الى وجود الدولة ذاتها ، ولا يختلف اثنان حول ضرورتها لحماية المجتمع وحفظ النظام العام ,حيث انه من دون هذه السلطة تعم الفوضى، ويسود الاضطراب مما يسبب اختلال توازن في المجتمع.

ويرى جانب كبير من الفقه أن مصطلح ضبط وبوليس مشتق من الكلمة اليونانية بوليسيا politia و التي كانت تعني "دستور المدينة" أو "دستور الدولة" و سرعان ما اتجه مفهومها إلى "إدارة الدولة " ، إلا أنها تطورت فيما بعد فأصبحت تعني مجموعة الأنظمة التي ترمي إلى المحافظة على النظام و الأمن في الدولة [1]، ويرى بعض المؤرخين أن اسم بوليس كأن يطلق على المدينة أو الحكومة أو الدولة في المدن الإغريقية قبل ثلاثة آلاف عام. وكما سبقت الإشارة فأن فكرة الضبط ارتبطت تاريخيا بنشأة الدولة[2]، ورغم التطور الملموس لفكرة الدولة إلا أن الضبط ظل متحدا و مندمجا فيها مدة طويلة من الزمن و لم ينفصل إلا عند قيام الدولة الحديثة.

1– مرحلة ما قبل قيام الدول الحديثة :

تتميز هذه المرحلة باتحاد وظيفتي الضبط والحكم في كيان الدولة فكان الضبط من اختصاص السلطة السياسية . و تمتد هده المرحلة من عهد المدن الإغريقية التي كانت تشكل أنظمة قانونية تعد النواة لأولى لمصطلح الدولة الحديثة ونهاية الحكم المطلق , فلم يكن الضبط يتمتع في هده المرحلة بكيان خاص ، كما لم يكن هناك أي فاصل بينه و بين الحكم وكانت الوسائل البشرية الممثلة في أجهزة الأمن هي المظهر الأساسي لنظام الضبط الإداري .

فمصر الفرعونية تميزت بوجود نظام وقائي من الجرائم والاعتداء على النظام العام [3] وقسمت الشرطة عندهم إلى ثلاثة أقسام كلف احدها بتطبيق أوامر القضاء وحماية الأمن العام .

---

[1] – عامر احمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد،سنة1975،ص 09–10

[2] – عمور سلامي .الضبط الإداري البلدي ,مذكرة ماجستير ,جامعة الجزائر 1988 ,ص16

[3] – محمد إبراهيم الاصيبعي .الشرطة في النظم الإسلامية والقوانين الوضعية ,المكتب العربي الحديث ,الإسكندرية ,ب س ن ,ص 19

أما عند اليونان حيث سادت المجتمعات فكرة المدن ,والتي كانت عبارة عن تجمعات سياسية ، كان للسلطة الحاكمة فيها فرض قواعد الدفاع الاجتماعي (règles de défense sociales) وهي نوعان: قواعد تهدف إلى حماية المجتمع من الانحلال بقمع الأعمال المنافية و المناهضة للمجتمع المتمثلة في الجرائم الخطيرة كالقتل و السرقة وأخرى تضمن الهدوء في الحياة اليومية للجماعة بتنظيم الأسواق و اتخاذ الإجراءات اللازمة في حماية المحيط من الأوبئة و الحرائق.

وأهم ما نلاحظه ان الضبط الإداري تميز في هذه المرحلة باختلاط وتداخل مفهومه مع مفهوم الأخلاق و النظام العام[4].

أما عند الرومان تحديدا فقد كانت سلطة أنشاء القانون الجنائي مع اختصاص الإمبراطور و مجلس النواب وتركت سلطة أنشاء قواعد البوليس من اختصاص والي المدينة لأنه السلطة الأقرب من المجتمع. كما ظهر في عهد الإمبراطور أغسطس جهاز خاص لحفظ نظام الدولة وأنشأ هيئة خاصة للنظر في المقاييس والمكاييل وبيع السلع والوقاية من المجاعة والطاعون[5] .

اما في النظام الإقطاعي كان واضحا للعيان فكرة ازدواجية سلطة الضبط حيث تنفرد الكنيسة بالضبط الديني على أساس العقيدة ويملك الأمراء سلطة ضبط دنيوي من الناحيتين السياسية والاجتماعية يسري على اغلب نواحي الحياة وهذا استنادا إلى ملكية الأمراء للأرض ما لها وما عليها .

و جاء نظام الدولة المطلقة كوريث للاستبداد الإقطاعي و اتسع مجال تدخل الدولة (السلطة الزمنية) في شؤون الأفراد وتخويلها حق مباشرة أعمال الضبط في كافة المجالات وهذا في الفترة ما بين أواخر القرن 15 إلى نهاية القرن16 بعد أن كانت منحصرة لصالح السلطة الروحية المتمثلة في الكنيسة .

2- مرحلة ظهور الدولة الحديثة :

ان الدولة البوليسية هي دولة تمارس فيها الحكومة إجراءات قمعية صارمة ضد المجتمع تتحكم من خلالها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للشعب و غالبا ما يتم ذلك من خلال أجهزة شرطة تعمل عادة خارج القانون . وظهرت هذه الدولة بعد عهد الإقطاع مع نهاية القرن 16 وكان هدفها الأساسي تحقيق الرخاء العام وليس الأمن والنظام العام في البداية ويعتبر التطور البارز للفكر

---

[4] – سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة، رسالة جامعية،سنة 1990، جامعة الجزائر، ص 08.

[5] – محمد إبراهيم الاصيبعي. مرجع سابق ,ص 21

القانوني[6] في تلك الفترة من أهم عوامل التقعيد لأركان الدولة القانونية في مقابل دحر وتقويض نظام الدولة البوليسية حيث ظهر مبدأ المشروعية بارزا ليحد من سلطات الدولة في المساس بحريات الأفراد ونادى جمع من الفقهاء بضرورة فصل الضبط عن القضاء ونظرا لعدم وجود نظام قانوني مكتوب لسلطة البوليس بقي الضبط ضمن سلطات الحاكم .

وبعد ظهور نظرية القانون الطبيعي التي تنادي إلى مبدا الحقوق الطبيعية للأفراد وتنامي الثورات في اوروبا وخاصة الثورة الفرنسية (1789)التي كأن لها دور بارز في مجال حماية الحريات العامة كللت جهود الفقه القانوني بالفصل بين الضبط والحكم[7] وتم الاعتراف بالحقوق و الحريات كتابة ابتداء من صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن ثم إعلان فرجينيا الخاص باستقلال الولايات المتحدة الأمريكية وما تلاه من تطور قانوني مدعم بفقه شامل ومتخصص وتم لأول مرة الفصل بين الضبط القضائي والضبط الإداري بقانون 24 أوت 1790.

و كان نتاجا لهذا التطور القانوني أن تبرز فكرة الضبط الإداري وتتضح اكثر كوضيفة من اهم وظائف الادارة من خلال اهذافها في المحافظة على النظام العام [8]في الدولة وما يربطها من علاقة وثيقة بمجال حريات الافراد .

المطلب الثاني : الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية

قسم فقهاء الشريعة النظام الإسلامي إلى ثلاثة أقسام : نظام القضاء، ،نظام المظالم نظام الحسبة . ويرى جانب من الفقه أن أساس نظام الضبط الإداري أنما هو النظام الإسلامي المعروف بنظام الحسبة اظافة إلى نظام الشرطة الذي أصبح يشكل الوسيلة البشرية الأساسية في هذا النظام ويعد هذا تماشيا مع إلحاق القضاء الإداري الحديث بقضاء المظالم في النظام القضائي الإسلامي[9] وهذا ما نرجحه .إلا أن الكثير من فقهاء القانون يرون أن القانون الفرنسي هو المنشأ لنظامي القضاء الإداري والضبط الإداري.

---

[6] – تميزت هذه الفترة بظهور عدد من الفقهاء من أمثال الفقيه الفرنسي "مونتسيكيو" الذي نادى بمبدأ الفصل بين السلطات , والفقيه الايطالي بيكاريا وجون جاك روسو ...

[7] – سكينة عزوز، مرجع سابق ، ص 10, أنظر أيضا عمور سلامي، مرجع سابق ، ص28

[8] – ماجد راغب الحلو . القانون الإداري دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2008،ص398

[9] – مسعود شيهوب .المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ,ج1,ديوان المطبوعات الجامعية ,الجزائر ,2009 , ص12

1- مفهوم الحسبة :

الحسبة من الفعل احتسب يحتسب احتسابا وهي في اللغة بمعنى العد والحساب وتأتي بمعنى طلب الأجر والمثوبة من الله عز وجل.

أما في الاصطلاح فقد عرفها جمهور الفقهاء بأنها :

"الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه ، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله" وهي وظيفة دينية [10] كما عرفها الدكتور **محمد كمال أمام** بقوله " ... الفاعلية الموجودة في المجتمع الإسلامي سواء من الأفراد أو من المجتمع بقصد سيادة المعروف وبقصد الانتهاء عن المنكر "[11]

أركان الحسبة :

يجمع فقهاء الشريعة الإسلامية أن أركان الحسبة أربعة: المحتسب، والمحتسَب عليه، والمحتسب فيه، ونفس الاحتساب.

1. **المحتسِب** : اسم فاعل من احتسب، ويقصد به القائم بالحسبة.

وقد اشترط الفقهاء في المحتسب: الإسلام والتكليف والعلم والعدالة والقدرة البدنية والإذن من الأمام والذكورة.

2. **المحتَسب عليه**: وهو من تقع عليه الحسبة بأمره بالمعروف أو نهيه عن المنكر.

3. **المحتَسب فيه**: وهو المعروف الذي يؤمر به، أو المنكر الذي يُنهى عنه.

4. **المحتسب به**: والمراد به الوسيلة التي يحتسب بها المحتسب على الناس، وقد يشار إليها في كتب الحسبة بمراتب الاحتساب. وهي أولاً التنبيه والتذكير، ثم الوعظ والتخويف من الله، ثم الزجر والتأنيب والإغلاظ بالقول، ثم التغيير باليد، ثم إيقاع العقوبة بالنكال والضرب، ثم الاستعداء ورفع الأمر إلى الحاكم.

في الجزائر نستطيع القول أن نظام الضبط الإداري تلازم مع وجود الدولة الإسلامية مند دخول الإسلام إلى هذه الربوع الطاهرة , وكان لكل دولة نظامها في الضبط سواء تحت نظام الحسبة أو جهاز الشرطة كما سبق الذكر .

---

[10] – وَهْبَة الزُّحَيْلِيّ. الفِقْهُ الإسلامي وأدلَّتُهُ,ط 4 , ج 8 , دار الفكر , دمشق, ص371

[11] – محمد كمال أمام.الشريعة والحياة (معنى الحسبة وتطبيقها في التاريخ الإسلامي) , الجزيرة , لأحد 1429/12/29 هـ – الموافق 2008/12/28 م منقول من موقع : www.aljazeera.net/Channel/archive/archive?ArchiveId=117331

تعاقبت على الجزائر عدة دول فكانت البداية بالدولة الرستمية فالحمادية ثم الزيانية[12] فالفاطمية وكانت لكل منها نظام شرطة خاص بها إلى أن دخلت الجزائر تحت الحكم العثماني .هذا الأخير الذي ساد فيه الأمن و الاستقرار, وفّرته له الشرطة العاملة بمختلف "بايليك الجزائر" و الجدير بالإشارة أن الشرطة كانت مقسمة إلى فرعين: شرطة خاصة بالأتراك و الكراغلة وشرطة خاصة بالأهالي. أما الأمير عبد القادر فقد شهد التاريخ لدولته بالتنظيم المحكم اقتداء بنظام الدولة الحديثة في عصره حيث كانت له وزارة للداخلية برزت في مجال حفظ النظام العام، و توفير الأمن للمواطنين.

مع انطلاق الثورة المجيدة سارعت قيادة الثورة إلى تنظيم مجال الضبط من خلال الأجهزة السياسية والوسائل البشرية المتمثلة في النواة لأولى للشرطة الجزائرية الحديثة وكانت لها مساهمات كبيرة في مجال ضمان أمن السكان و السهر على الأمن العام على مختلف المستويات.وبعد الاستقلال اهتم النظام السياسي في الدولة بهذا المجال وهو ما يظهر جليا في التطور الكبير الذي شهده هذا القطاع سواء على المستوى المحلي أو المركزي.

المبحث الثاني: مفهوم الضبط الإداري

لتحديد مفهوم الضبط الإداري نتطرق أولا لتعريفه (المطلب الأول) ثم نتناول خصائص الضبط الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري

أن مصطلح الضبط الإداري مكون من لفظين " ضبط " و " إداري ", فمن جانب اللغوي فأن كلمة ضبط من الفعل ضبط يضبط ضبطا بمعنى لزمه و قهره و قوي عليه و حبسه ، و الضبط حبس الشئ [13]والرجل ضابط أي حازم و يقابلها بالفرنسية كلمة [14] police و هي بمعنى ما لان ولا استكان و مصدرها poli و policé وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح" ضبط" اشمل من مصطلح "بوليس "

[12] – موقع الشرطة الجزائرية www.dgsn.dz/ar/historique.php/

[13] – إبن منظور، لسان العرب ،دار صادر, بيروت1976، ص 299

[14] - Le terme « police » désigne de manière générale l'activité consistant à assurer la sécurité des personnes et des biens en faisant appliquer la loi. Les forces de police (communément appelées « la police ») sont les agents (militaires ou civils) qui exercent cette activité.
fr.wikipedia.org/wiki/Police_(institution)

لأن هذا الأخير يقتصر على الأجهزة والوسائل البشرية فقط بينما الأول يشملها اظافة إلى ذالك الوسائل القانونية .

1_ التعريف التشريعي للضبط الإداري:

تتجنب أغلب التشريعات العربية و الغربية وضع تعريف للضبط الإداري. فنظرا لأهميته تخشى التشريعات ألا يكون تعريفها للضبط الإداري تعريفا جامعا مانعا ، و هو ما يحول دون تحقيق أهداف الضبط و أغراضه [15] ويبدو أن لهذا دور بارز في إضفاء صفة المرونة على مفهوم الضبط الإداري ,نظرا لتطوره حسب ايدولوجيا المشرع. فما يكون مخالفا للنظام العام في زمن قد لا يكون كذلك في زمن آخر[16]، غير أن هناك من التشريعات ما دأب على تعريفه بأغراضه كتعريفه بحماية النظام العام مثلا أو تعريفه بعض عناصره كالأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة[17]،والمؤسس الدستوري في مصر ذكر أهداف الضبط الإداري في المادة(184)من الدستور السابق : و الجدير بالذكر أن المشرع الجزائري لم يعرف الضبط الإداري أنما ترك ذلك للفقه في حين أن المشرع الفرنسي تناول أغراض الضبط في نص المادة 57 من قانون 1881 الذي يختص بالبوليس المحلي وهي :الأمن و الصحة العامة [18]حيث يعتبر اول تشريع تطرق الى تعريف الضبط الاداري من خلال عناصره.[19]

2_ التعريف الفقهي :

تتعدد الاتجاهات الفقهية في تعريف الضبط الإداري فمن جهة يختلف الفقهاء في تعريفه من حيث نظرتهم إلى الضبط الإداري سواء كنشاط إداري أو إلى أهدافه و وسائله ,و من جهة أخرى فأن الاختلاف يكون من حيث المعيار المعتمد في التعريف ، فمنهم من يأخذ **بالمعيار العضوي** و يعرف

---

[15] – حمدي القبيلات – القانون الإداري ،دار وائل ،الطبعة 1 ،عمان 2008 ،ص 215 أنظر أيضا عمور سلامي، مرجع سابق ، ص50

[16] – المشرع الجزائري عرف الصحة العامة في القانون رقم 85/ 05 مؤرخ في 16 فيفري 1985 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها معدل ومتمم .

[17] – محمد رفعت عبد الوهاب .النظرية العامة للقانون الإداري ,دار الجامعة الجديدة ,الإسكندرية , 2009 ,ص 210 . أنظر أيضا محمد فؤاد عبد الباسط . القانون الإداري , دار الجامعة الجديدة ,الإسكندرية ,2006, ص 156

[18] – عمور سلامي، مرجع سابق ، ص51 انظر ايظا حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 215

[19] - جورج فوديل و بيار دلفولفيه .القانون الإداري , ج 1 , ترجمة منصور القاضي ,المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , ط1 ,بيروت .2001,ص503

الضبط الإداري بمجموعة الهيئات المكلفة بإصدار و تطبيق اللوائح و القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام و يندرج تحتها أجهزة الأمن بمختلف أنواعها .

أما المعيار الثاني فهو **المعيار الموضوعي (المادي)** و هو يشمل مجموع الإجراءات و التدخلات التي تسعى الإدارة من خلالها إلى تنظيم أو تقييد حرية الأفراد في المجتمع حفاظا على النظام العام , و من حيث أن اغلب الفقهاء يرجحون المنشأ الفرنسي للقانون الإداري [20] سوف نعرج على بعض تعريفات الفقهاء الفرنسيين، فالفقيه موريس هوريو يرى أن الضبط الإداري هو " سيادة النظام و السلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون " أما الأستاذ جون ريفيرو فيرى أنه يعني : " تدخل للإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة " ، بينما الأستاذ فالين فيرى " أنه مجموعة السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من اجل المحافظة على النظام العام".

و الملاحظ على هذه التعريفات انها ترتكز على الجانب المادي عند هوريو , أما عند ريفيرو فنشاط الإدارة عنده هو: تدخل ايجابي لحفظ النظام العام, بينما فالين يعتمد المعيار العضوي و يرتكز على السلطات التي تحمي النظام العام.

بالنسبة للفقهاء العرب فأن المصريين هم الاسبق حيث يعرف الأستاذ سليمان الطماوي الضبط الإداري بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام "[21] فيما يرى الأستاذ طعيمة الجرف أن الضبط الإداري "هو تدخل الإدارة في نشاط الأفراد لفرض النظام الذي تتطلبه الحياة في المجتمع وذلك في إطار محدد بواسطة المشرع " .

أما في الأردن فأن الأستاذ حمدي القبيلات يعرفه "بمجموعة الإجراءات و القيود تفرضها سلطات الضبط الإداري المختصة على حقوق و حريات الأفراد و نشاطهم بهدف المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره" [22].

---

[20] – هناك جانب من الفقه العربي يرى أن ديوان المظالم هو النشأة لأولى للقانون الإداري أنظر الصفحة 11

[21] – سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ،الكتاب الثانى،دار الفكر العربي ،القاهرة 1979،ص84

[22] – حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص216

و في العراق يعرفه الأستاذ مازن ليلو رضا بقوله "الضبط الاداري مجموعة الأوامر أو الإجراءات أو القرارات التي تتخذها السلطة المختصة في الإدارة للحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن العام,الصحة العامة والسكينة العامة "

بينما في الجزائر فأن أساتذة القانون الإداري تناولوا تعريف الضبط الإداري مع بعض الاختلاف في الصياغات و هذا راجع كما سبق إلى الوجهة التي ينظر بها كل باحث ، فالأستاذ عمار عوابدي يرى أن الضبط الإداري "هو كل الأعمال و الإجراءات و الأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق و الحريات السائدة في الدولة"[23]، بينما الأستاذ محمد الصغير بعلي فيعرفه بما يلي : " يقصد بالضبط الإداري المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا في الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة "[24] أما الأستاذ أحمد محيو و هو أول أساتذة القانون الإداري تأليفا في هذا المجال فيرى "أن له وجهتان مادية وعضوية أما العضوية فهي مجموع العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام ويقصد بهم قوات الشرطة أما من وجهة النظر المادية فهي مجموعة التدخلات الإدارية أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدود لحريات الأفراد"[25] في حين الأستاذ عمار بوضياف يرى أن "الضبط الإداري عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام"[26] .

---

[23] – عمار عوابدي، القانون الإداري الجزائري (النشاط الإداري) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2007، الطبعة 4 ، ص10

[24] – محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري,دار العلوم عنابة ,2004, ص 260

[25] – أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ،ترجمة محمد عرب صاليصا ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005 ،ص399/398

[26] – عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر الطبعة الثانية الجزائر 2007،ص369 **و الملاحظ** ان الأستاذة ابتسام القرام تضع مصطلح الضبط الإداري مقابل مصطلح La police administrative وهو مايعني تغليب المعيار العضوي مقابل المعيار الموضوعي أما في شرح المصطلحين باللغتين فأنه يتفق حول مجموعة الأنظمة والنشاطات الهادفة إلى حماية النظام العام وهنا تغلب المعيار الموضوعي واضح . أنظر ابتسام القرام . المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري ,قصر الكتاب البليدة , 1998 ,ص 215

و بعد الإمعان في مختلف التعريفات السابقة نلاحظ أن اغلبها تتفق في الأخذ بأحد المعيارين العضوي أو المادي أو كلأهما معا من جهة , و من جهة أخرى هي تعرف الضبط الاداري من حيث أغراضه و هي حماية النظام العام .

فالضبط الإداري من وجهة المعيار العضوي هو مجموع السلطات و الهيئات التي يوكل لها التشريع المعمول به القيام بالتصرفات و الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام ، أما من الجهة المادية الموضوعية فهو مجموعة الإجراءات و التدابير التي تقوم بها السلطة العامة المختصة لحماية النظام العام في الدولة.

و جدير بالذكر من حيث المصطلح أن مصطلح الضبط الإداري أوسع من مصطلح البوليس الإداري لأن هذا الاخير يخص الجانب العضوي فقط , فيما الضبط الإداري يشمل المعنيين العضوي والموضوعي وبالتالي فهو يجمع بين السلطات والاجراءات , كما ان مصطلح البوليس الإداري شائع عند الفقهاء العرب المشارقة وخاصة المصريين حيث اعتمده الأستاذ سليمان الطماوي وهو ترجمة حرفية للمعنى اللاتيني La police administrative.

المطلب الثاني : خصائص الضبط الإداري

من خلال مجموعة التعاريف السابقة نستطيع ان نستخلص مجموعة من الخصائص يتميز بها الضبط الاداري وهي :

- **الضبط الاداري نشاط اداري سلبي**: فالادارة الى جانب نشاطها الايجابي المتمثل في اشباع الحاجيات العامة عن طريق المرافق العمومية لها ايضا نشاط سلبي[27] يكمن في تقييد حرية الافراد التي كفلها الدستور وهذا بهدف حماية النظام العام في المجتمع.
- **الضبط الاداري ذو طابع وقائي** :فالادارة تلجا الى اجراءات الضبط الاداري من اجل تجنب وقوع اخلال بالنظام العام فدورها ونشاطها هنا وقائي[28] في اغلب الاحيان قبل وقوع الفعل ومن امثلة ذالك قرارات الترخيص.

[27] - هاني علي الطهراوي.القانون الاداري ,دار الثقافة,عمان ,الاردن 2009,ص226

[28]- أحمد محيو ، , مرجع سابق , ص399 , انظر أيضا محمد فؤاد عبد الباسط, مرجع سابق ,ص154

- **الضبط الاداري اجراء انفرادي** : يتم بالارادة المنفردة للادارة وليس هناك مجال لاشراك الافراد فيه[29] فاجراءات الضبط تصدر في شكل قرارات ادارية ملزمة مثل قرارات الحضر وقرارات الغلق المؤقت للمحال التجارية .
- **الضبط الاداري مظهر من مظاهر السلطة العامة**[30] :تمتاز سلطات الضبط الاداري بمتياز السلطة العامة اثناء مباشرتها لاختصاصاتها في هذا المجال مما يمنحها سلطة استعمال مجموعة هامة من الوسائل تصل الى حد الجبر فالضبط الاداري يعتبر من اهم وظائف الدولة واخطرها اذ ما تعلق الامر باستعمال القوة[31] كما هو الحال في تفريق التجمهر .
- **السلطة التقديرية لتدخل هيئات الضبط الاداري** : وهنا منح المشرع لسلطات الضبط الاداري سلطة تقديرية في تحديد وجوب التدخل كما منحها سلطة تقدير الوسيلة[32] فهي تستعمل وسيلة في موقف قد لاتستعملها في موقف آخر .

المبحث الثالث: التمييز بين الضبط الإداري و ما يشابهه

أن كلمة الضبط تشمل ثلاث مجالات هامة و هي المجال الإداري و المجال التشريعي و المجال القضائي و سوف نتناول التفرقة بين كل من الضبط الإداري و الضبط التشريعي في المطلب الاول ثم نتطرق الى التمييز بينه وبين الضبط القضائي في المطلب الثاني.

المطلب الاول:التمييز بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي :

أن حماية النظام العام يدخل ضمن المهام الأساسية لكل من السلطة التشريعية و التنفيذية عل السواء فالضبط وسيلة السلطة التنفيذية ، كما هو من أهم مجالات السلطة التشريعية و منه وجب التمييز بينهما .إدا صدرت لوائح الضبط عن السلطة التنفيذية المختصة هي ضبط إداري ، أما إذا صدرت في تشريع من السلطة المختصة بالتشريع (البرلمان) [33] فأنها هنا ضبط تشريعي و من أمثلة الضبط التشريعي في الجزائر نذكر مثلا :

---

[29] - عمار بوضياف , مرجع سابق ,ص372

[30] -عمار عوابدي , مرجع سابق,ص11

[31] –علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ،دار الهدى عين مليلة 2010 ،ص35

[32] - سليمان الطماوي , مرجع سابق,ص805

[33] – اقر الدستور الحالي ازدواجية السلطة التشريعية في الجزائر بالمادة 98 وهي مكونة من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، أنظر مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ،دار النجاح الجزائر 2005،ص399

- القانون 05/85 مؤرخ في 16 فيفري 1985 معدل و متمم متعلق بحماية الصحة و ترقيتها .
- القانون 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 متضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- قانون رقم 01-19 ممضي في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.
- قانون رقم 04-07 ممضي في 14 غشت 2004 يتعلق بالصيد.
- قانون رقم 89-02 ممضي في 07 فبراير 1989 يتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك.

كذلك قانون المرور و غيرها من القوانين فهي تصدر ضمن تشريع و قد تضمنت المادة 122 من الدستور الجزائري لسنة1996 المجالات التي يشرع فيها البرلمان و منها حقوق الأشخاص و حماية الحريات الفردية ، و شروط استقرار الأشخاص وكذا القواعد العامة المتعلقة بالصحة و النظام العام و عدة مجالات أخرى[34].

معايير التفرقة بين بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي :

للتفريق بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي اوجد الفقه مجموعة من المعايير وأهمها:

المعيار الشكلي : هو يتناول كل منهما من حيث المصدر، فالضبط الإداري مصدره السلطة التنفيذية سواء من السلطة الرئاسية المركزية: رئيس الجمهورية , الوزير الأول و الوزراء ,أو من السلطة المحلية و هي الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي , أما الضبط التشريعي فمصدره السلطة التشريعية و هي البرلمان بغرفتيه المجلس الشعب الوطني و مجلس الأمة ، و يتكون المجلس الشعبي الوطني من 383 نائب أما مجلس الأمة فيتكون من 144 نائبا يعين ثلثهم رئيس الجمهورية .

المعيار الموضوعي : فيتناول التفرقة بينهما من حيث طبيعة المهمة التي تسند لكل منهما حيث تتولى السلطة التشريعية سن القوانين و التشريعات الضبطية المختلفة بينما تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ القوانين عن طريق التنظيم .[35]

---

[34] – أنظر المادة 122 من الدستور الجزائري 1996 معدل و متمم بالقانون 02-03 بتاريخ 14 أفريل 2002 و القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008/الجريدة الرسمية رقم63

[35] – محمد رفعت عبد الوهاب , مرجع سابق ,ص 206

اهمية التمييز بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي :

1. **من حيث السلطة المختصة :** تختص السلطة التشريعية بالضبط التشريعي الذي يصدر في شكل قانون تتولى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذه اما الضبط الإداري فهو اختصاص اصيل بالسلطة التنفيذية ولا يمكن ان تشاركها فيه احدى السلطات الاخرى[36].
2. **من حيث النظام القانوني المطبق** :بالنسبة للضبط الاداري ينظمه مجموعة من النصوص القانونية التي تتنوع حسب السلطة المختصة بالضبط و تبدأ من الدستور وهذا فيما يخص رئيس الجمهورية ودوره في حماية الامن العام للبلاد في الظروف غير العادية ثم مجموعة من النصوص القانونية التشريعية في حال رئيس المجلس الشعبي البلدي او الوالي . اما الضبط التشريعي فهو محصور في النصوص القانونية التشريعية فقط.
3. **من حيث الجهة المكلفة بالرقابة** :تخضع جميع قرارات الضبط الاداري مهما كان مصدرها لاختصاص القضاء الاداري الا ان الضبط التشريعي يصدر على شكل قوانين لا يختص برقابتها القضاء انما لها طريق آخر هو الرقابة الدستورية ممثلة في المجلس الدستوري.

المطلب الثاني :التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي

اختلف الفقه حول المعايير المتبعة في التفرقة بين الضبط الاداري والضبط القضائي فمنهم من يرى ان المعيار التشريعي هو الذي يمكن تبنيه بحكم ان المشرع حدد ضباط الشرطة القضائية على سبيل الحصر بينما يرى آخرون ان المعيار الفقهي هو

مجالات التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي:

– **من حيث توقيت اجراءاته:** الضبط القضائي هو تلك الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة في البحث عن الجريمة و تحديد مرتكبها تم تقديمه إلى الجهة القضائية لمحاكمته ، هده الإجراءات تكون موضوعية بعد وقوع الجريمة[37]أما الضبط الإداري فيكون وقائيا قبل وقوع الانتهاك [38].

---

[36] -عمار عوابدي , مرجع سابق,ص17

[37] – عمار بوضياف, مرجع سابق ،ص 370 انظر ايضا جورج فوديل و بيار دلفولفيه ، مرجع سابق،ص502

[38] – البيرت سرحأن ومن معه .القانون الإداري ,منشورات الحلبي الحقوقية ,ط 1 ,بيروت 2010 ,ص656

- **من حيث المصدر** : الضبط الإداري مصدره السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، الوزراء الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أما الضبط القضائي فمصدرة الضبطية القضائية و هي محددة قانونا[39] و تتكون من:

  - ضابط الشرطة و الدرك.
  - رئيس المجلس الشعبي البلدي, الوالي و غيرهم.

- **من حيث الأغراض** : يتمثل مهمة الضبط الإداري في غرض وقائي هو حماية النظام العام [40]وهو يسبق الإخلال بالنظام العام وكما سبق الإشارة فأن السلطة المختصة بالضبط الإداري تتدخل للوقاية من الإخلال بالنظام العام وسواء كأن تدخلها عن طريق الإعلان أو الترخيص فأن الهدف واحد وهو حماية النظام العام قبل الوقوع المساس به ومثال دلك منع ممارسة النشاط التجاري يكون الغرض منه حماية الصحة العامة . ومن نتائج هدا النشاط إدا لم تتوفر عناصر الصحة العامة أما بالنسبة للضبط القضائي فهو إجراءات تلي وقوع الجريمة وقد نظمها قانون الإجراءات الجزائية وهي تكون لاحقة على انتهاك النظام العام[41] وهدفها القبض على المتهم واقتياده إلى العدالة للمحاكمة وتنفيذ العقوبة المقررة له وبعدها يتدخل الجهاز المكلف بالضبط القضائي بداية بإجراءات البحث و التحقيق ثم تقديم المشتبه بهم إلى العدالة مع ما يمكن من إدانتهم وبعد صدر الحكم تسهر الضبطية القضائية على تنفيذ العقوبة .

اهمية التمييز : تكمن اهمية التمييز بين الضبط الاداري والضبط القضائي في ثلاث عناصر وهي :

- **النظام القانوني الواجب التطبيق:** يخضع الضبط الاداري للقانون الاداري اما الضبط القضائي فيخضع لقانون الاجراءات الجزائية .
- **السلطة الرئاسية** :تخضع اعمال الضبط الاداري من حيث التدرج الرئاسي لسلطة الإدارة [42]المختصة بالبوليس(الضبط)وهي متمثلة في رئيس الجمهورية(رئيس الدولة)، وزير الداخلية ، المدير العام للأمن الوطني،الوالي،رئيس المجلس الشعبي البلدي اما بالنسبة مجال مراقبة أعمال الضبطية القضائية فهي تخضع للسلطة الرئاسية لوكيل الجمهورية ، النائب العام، وغرفة الاتهام.

---

39 – أنظر المادة 15 من الأمر رقم 66–155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 هـ الموافق 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم

40 –علاء الدين عشي، مرجع سابق ،ص34انظر أيضا ألبيرت سرحان ومعه ، مرجع سابق ،ص660

41 – ماجد راغب الحلو , مرجع سابق ،ص398 ,انظر ايظا هاني علي الطهراوي, مرجع سابق,ص236

42 –جورج فوديل و بيار دلفولفيه ، مرجع سابق،ص503

- **الرقابة و المسؤولية** : تخضع جميع الإجراءات الضبط الإداري إلى قضاء الإلغاء[43] وهو احد فروع القضاء الإداري حيث يطالب كل من له مصلحة في إلغاء قرارا الضبط الإداري أمام القضاء الإداري مثل: طلب إلغاء قرار إداري يتضمن هدم بناء فوضوي أو إلغاء قرار الوالي بغلق محل تجاري . و الرقابة في هذا المجال يمكن أن تكون إدارية أو سياسية أو قضائية حسب المهمة التي تمارسها .

المبحث الرابع: مدلول فكرة النظام العام كهدف للضبط الإداري

النظام العام يعد فكرة مشتركة بين جميع فروع القانون، فهو موجود في القانون الخاص كما هو في القانون العام ، و وجوده في هذا الاخير يكون بصورة أوضح و ابرز حينما تتدخل الإدارة عن طريق إجراءات الضبط الإداري[44]. لقد حاول الفقه تعريف الضبط الإداري الا اننا لا نجد اجماعا على تعريف واحد [45]، حيث اختلف الفقهاء الى عدة مذاهب في ذلك. هناك جانب من الفقه عرفه من خلال أغراضه، و هي المحافظة على النظام العام في المجتمع عن طريق هيئات الضبط، سواء المركزية منها أو المحلية. و هنا تمنح لها تلك السلطات و الوسائل المتنوعة، ولا يكون ذلك إلا من أجل هدف وحيد يعد قيدا على تدخلها[46]، و هو مهمة حماية النظام العام، وليس لها حق استعمال تلك السلطات في غير هذا الهدف، و إن كان ذلك يدخل في إطار المصلحة العامة. و من المعلوم أن فكرة الضبط الإداري ترتبط ارتباطا وثيقا بالمصلحة العامة للمجتمع، إذ أن حماية المجتمع من دواعي الاضطراب[47]هي وظيفة السلطة العامة الأساسية. و مع ذلك فإن المصلحة العامة تعتبر فكرة واسعة، بل هي هدف كل نشاط إداري، كما أنها تحوي و تشمل العديد من المجالات.

ذأمام هذه الأهمية البالغة للنظام العام ارتأينا أن نتطرق في هذا المبحث إلى تطور هذه الفكرة من خلال تناول مدلولها (مطلب أول) ، ثم نتناول تطور مفهوم النظام العام (مطلب ثاني) وهذا على ضوء ما استقر عليه التشريع ، القضاء والفقه.

---

[43] –علاء الدين عشي، مرجع سابق،ص36

[44] –محمد أبو بكر عبد المقصود، مرجع سابق، ص 97

[45] - ETIENNE picard. Notion de Police Administratif, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984, p234

[46] – سليماني السعيد. النظام العام كهدف قيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، دورية تصدر عن كلية الحقوق جامعة الجزائر، عدد 03 ، 2012، ص 91 ، انظر أيضا: عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص71

[47] – محمود سعد الدين الشريف. تأصيل فكرة الضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 11، مطابع مؤسسة اخبار اليوم، 1962، ص160

المطلب الأول: تعريف النظام العام و خصائصه

ان البحث في تعريف الضبط الإداري يقودنا الى الوقوف على ذلك الاختلاف بين الفقه الإداري في تعريفه. ذلك ان اغلب الفقه يوعز هذا الاختلاف إلى علاقة الضبط الإداري بالنظام العام، هذا الأخير الذي يعد من الموضوعات الأكثر إثارة للجدل في القانون الإداري، خصوصا انه فكرة تتميز بالمرونة و النسبية[48] و كذا عدم الإستقرار أو الثبات[49]. ومفهوم النظام العام دائم التطور بإختلاف الزمان والمكان، فما يندرج تحت النظام العام في المجتمع قد لا يكون كذلك في آخر[50]. سنتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم النظام العام وذلك بالبحث في موقف كل من التشريع، الفقه و القضاء في تعريف هذه الفكرة (فرع أول)، ثم نتناول خصائص النظام العام التي يتميز بها عن غيره (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف النظام العام

إن تعريف أي موضوع في العلوم القانونية يجب أن يتحدد من خلال ثلاث مجالات أساسية، و هي: التشريع، الفقه والقضاء و هو ما سوف نحاول أن نتعرف عليه انطلاقا من موقف الفقه، ثم التشريع، وصولا إلى ما اقره القضاء الإداري في هذا المجال.

أولا_التعريف الفقهي

إن أهمية النظام العام في حماية أسس المجتمع و أمنه جعلت منه موضوعا بالغ الأهمية. ومع عجز التشريع عن صياغة تعريف جامع مانع له جاء الفقه الإداري ليقوم بهذا الدور، ألا وهو إيجاد تعريف لفكرة النظام العام. و لا يختلف اثنان في أن هذا الموضوع قد اثأر و لا زال جدالا فقهيا واسعا [51]بين فقهاء القانون الإداري، و يعود في مجمله إلى اختلاف الاتجاهات و الرؤى في تحديد ضوابط أساسية في التعريف. و كما سبق ذكره فإن إختلاف الإيديولوجية السائدة في الدولة هي التي تحدد تعريف النظام العام و نطاقه، فالمذهب الاشتراكي يقلص من الحرية الشخصية للأفراد، فيزيد بذلك في مجال النظام

---

[48] – محمد أبو بكر عبد المقصود ، مرجع سابق، ص97

[49] – علاء الدين عشي. مدخل القانون الاداري ، ج2 ، النشاط الاداري ، دار الهدى عين مليلة ، الجزائر ، 2010 ، ص 38، انظر أيضا: حسام مرسي. سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري(دراسة مقارنة في الفقه الوضعي والفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ط1 ، 2011 ، ص134

[50] – دائل محمد إسماعيل الخلافي. الضبط الإداري والنظام العام، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد الثاني، ديسمبر 1996، ص132

[51] – حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 224

العام[52] وتدخل الدولة، و يكون له دور في ذلك من خلال توسيع سلطة الإدارة مع حصر عناصر النظام العام في العناصر التقليدية و هي الأمن والصحة والسكينة العامة. و أغلب الفقه يرى أن للنظام العام في مجال القانون الاداري مفهومين: مفهوم واسع و آخر ضيق.

1_ المفهوم الواسع للنظام العام :

و هو مجموعة الأسس و المفاهيم و العقائد التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية و هو ما يرتبط بجميع فروع القانون في الدولة[53]. هذا المفهوم الواسع هو ما يفسر تطور عناصر النظام العام لتشمل مجالات أخرى غير العناصر التقليدية السابقة الذكر، ومنها المجال الاقتصادي، البيئي، الرونق والرواء[54]و الكرامة الانسانية.

2_ المفهوم الضيق:

أن ارتباط النظام العام بالنشاط الإداري كان له انعكاس كبير على مفهومه، ومع تطور وظيفة الدولة كان لزاما ان يتطور مفهوم النظام العام هو أيضا. و لعل للفقه الإداري الفرنسي دورا كبيرا في بلورة هذه الفكرة، و إن كان جانب كبير من الفقه، يرى صعوبة في وضع تعريف دقيق للنظام العام. و على كل فان أهم ما يمكن ملاحظته هنا، أن فقهاء القانون الإداري في فرنسا ميز بين صورتين للنظام العام:

أ _النظام المادي الملموس:

و هو محل إجماع من الفقه، تزعمه الفقيه **موريس هوريو** في الفقه التقليدي، وعبر عنه بـ" الحالة الواقعية المناهضة للفوضى"[55]، فهو يركز على الجانب المادي دون الخلقي[56]، و يؤخذ عليه أنه حصر النظام العام في الفكرة السلبية والتي نادى بها ايضا الفقيه **بلايفو**، أما الاستاذ **فالين** فيعرفه على انه "هدف عام للضبط الإداري ويتكون من أربع عناصر الأمن، النظام، السكينة والطمأنينة "، فيما اتجه

---

[52] – محمد سعيد جعفور. مدخل للعلوم القانونية، دار هومه، ط 13، الجزائر، 2005 ، ص 118

[53] – بن علي أمحمـــــــد. مرفق الأمن بين النظام العام و الحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2008، ص53

[54] – حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط، مرجع سابق، ص 134

[55] – –محمد ابو بكر عبد المقصود، مرجع سابق، ص97

[56] – سليماني السعيد، المرجع السابق، ص 92

جانب من الفقه إلى أن النظام العام هو المحافظة على الأمن العام و السكينة العامة، فأضفوا عليه فكرة ايجابية بالتدخل لحماية المجتمع [57].

ب_ النظام الأدبي الأخلاقي:

هو الوجه الثاني الذي يقابل النظام المادي، و اتجه الفقه الفرنسي إلى الاعتداد به خاصة بعد قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية **لوتيسيا** الشهيرة [58]. و يقصد بالنظام الأدبي ذلك العنصر المعنوي لفكرة النظام العام، حيث يهدف إلى حماية الأخلاق العامة والآداب في المجتمع، كمنع عرض المجلات التي تحتوي صورا تخدش الحياء، أو الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على عرض الأفلام في دور السينما و غيره. و كما سبق ذكره فان أغلب الفقه اتجه إلى دمج هذا العنصر مع العناصر التقليدية للنظام العام، وأصبح جانب كبير من الفقه يعرف النظام العام على انه المحافظة على الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة و الآداب العامة في المجتمع، و هي تتحدد بمجموعة القواعد و الأسس العرفية، الدينية و الأخلاقية التي تسود هذا المجتمع[59].

أما في الفقه الإداري العربي فإن العميد سليمان الطمأوي فلم يورد تعريفا للنظام العام، و إنما اكتفى بتعداد عناصره كهدف للضبط الإداري العام وهي العناصر التقليدية، أما الضبط الإداري الخاص فهو يرى انه يمكن أن تكون له أهداف خاصة به حسب الإختصاص[60]. وتجدر الإشارة إلى أن هناك جانبا من الفقه الإداري في مصر يأخذ بفكرة النظام العام المادي فقط[61]،و هو رأي ينتقده جانب كبير من

---

[57]- "ordre public matériel, qui est composé de la sécurité publique, de la salubrité publique et de la tranquillité publique." M. P. GOFFAUX . DROIT ADMINISTRATIF, NOTES DE COURS, UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES ,ANNEE ACADEMIQUE 2008 – 2009.p129

[58]- CE 18 déc. 1959, Sté des films Lutétia .voir PIERRE Del volve , le droit administratif, Dalloz, 2° édition 1998.p 37

انظر أيضا : عمار عوابدي. القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4، الجزائر، 2007، ص33 ، و علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 39

[59] – سه نكه رداود محمد. الضبط الاداري لحماية البيئة ،دار الكتب القانونية، القاهرة ، ج م ع ،2012،

PIERRE Laurent frier et JACQUES Petit. précis de droit administratif, 4 édition , Montchrestien, Paris ,France,2006 .p244

[60] – سليمان محمـــد الطماوي. الضبط الإداري دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون تصدر عن أكاديمية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، العدد الأول، جانفي 1993، ص277

[61] –محمـــد فؤاد مهنا. مبادئ وإحكام القانون الإداري مؤسسة شباب الجامعة ،طبعة 1973 ، ص 643 مشار إليه في مؤلف الدكتور حسام مرسي، سلطة الادارة في مجال الضبط، مرجع سابق، ص 136

الفقه كما رأينا. أما في الأردن فان الاستاذ هاني علي الطهرأوي ينتقد الصورة السلبية للنظام العام ويرى أن النظام العام فكرة ايجابية ،إلا أنه يميل إلى فكرة النظام المادي بعناصره الثلاث السابقة[62] .

في الجزائر يعرف الفقه الإداري النظام العام بعناصره التقليدية، ويضيف إليها الآداب العامة. و هذا تأثرا بالمشرع الجزائري، الذي بادر في أول تشريع للجماعات المحلية سنة 1967 نحو ضم الآداب العامة إلى عناصر النظام العام التقليدية[63]، التي يهدف الضبط الإداري إلى حمايتها و هي الثالوث: الأمن العام ، الصحة العامة و السكينة العامة[64]، و ان كان هناك من يرى بدقة فكرة النظام العام من حيث نطاقها وطبيعتها[65]، و نحن نؤيده في ذلك، حيث انه يمكن التوسع فيها أو تضييقها بما يخدم تصور المشرع. و كما يرى البعض فإن فكرة النظام العام أصبحت اليوم تتجأوز مسألة الصراع ضد اللاتنظيم والفوضى، فهو أساس التنظيم الاجتماعي ذاته و ضرورة حياة المجموعة[66].

ثانيا_ التعريف التشريعي

لم يشر التشريع إلى تعريف جامع مانع للنظام العام وسكت عن هذا الموضوع، في حين اكتفت أغلب التشريعات بتعريف النظام العام كهدف للضبط الإداري بمجموعة عناصره[67]. و يعتبر التشريع الفرنسي هو الأسبق في ذلك ـ حيث يعتبر مهد القانون الإداري في رأي اغلب الفقه ـ فالمشرع الفرنسي أورد العناصر المادية لفكرة النظام العام من خلال تعريفه للبوليس البلدي من خلال نص المادة 97 من قانون المقاطعات الصادر بتاريخ 05 أبريل 1884[68]، حيث جاء فيه " إن البوليس البلدي هو ضمان حسن النظام العام و الأمن العام و الصحة العامة ". و تلته عدة تشريعات في هذا المجال. أما المشرع المصري

---

[62] – هاني علي الطهراوي. القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009، ص226

[63] – " ان رئيس الجلس الشعبي البلدي ، مكلف على وجه الخصوص ، لتحقيق حسن النظام و الأمن و السلامة و الصحة العمومية ، بما يلي :...المحافظة على الآداب العامة ، وسلامة الأشخاص و الأموال ..." المادة 237 من أمر رقم 67-24 مؤرخ 7شوال عام 1386 الموافق 18 جانفي عام 1967، المتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 06

[64] – عمار عوابدي ،القانون الإداري ، مرجع سابق، ص33 و عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص378

[65] – يامة إبراهيم. لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2014\2015، ص84

[66] – تيورسي محمد. الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 318

[67] – عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 78

[68] - Thomas PEZ, « L'ordre public économique », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2015/4 (N° 49). p.43

انظر أيضا عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 29

فهو الآخر كانت له مساهمة في ذلك حيث جاء في المادة 184 من دستور 1971 أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية...وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب..."[69] فهو تناول مفهوم النظام العام بعناصره، دون تعريفه و هو ما انعكس على اتجاه الفقه إلى الأخذ بالوجه المعنوي للنظام العام.

و الملاحظ من تعريف الضبط الإداري أن القانون الوضعي حصر هدفه في المحافظة على النظام العام، أما في الشريعة الاسلامية فهو يهدف الى المحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال ، فنطاقه أوسع من سابقه بل كما قال البعض" ...لا تجد صورة يتسع لها تدخل الضبط في القانون الوضعي، ولا يتسع لها الأساس الإسلامي"[70] وعلى كل فإنه رغم ما احاطه الفقه بفكرة النظام العام من دراسة واهتمام إلا أنه لا يزال يكتنفها الكثير من الغموض والإبهام.[71]

ثالثا_التعريف القضائي

لا يوجد اختلاف حول الدور البارز الذي لعبه مجلس الدولة الفرنسي في تطوير القانون الإداري، و من هذا المنطلق فان فكرة النظام العام هي الأخرى كان لها نصيب من اجتهادات هذه الهيئة. لقد صدر عن هذا المجلس قرار كان له الأثر البالغ في مجال توسيع عناصر النظام العام. و ذلك بتاريخ 18 ديسمبر 1959، حيث تعتبر قضية **لوتيسيا** الشهيرة الفاصل بين مرحلتين و أصبحت الآداب و الأخلاق العامة عنصرا جديد من عناصر النظام العام، فصارت بذلك جزءا منه[72].

الفرع الثاني :خصائص النظام العام

ان العلاقة بين النظام العام والحريات العامة دقيقة جدا، ذلك ان النظام العام لا يحد من الحريات العامة الا إذا كانت حماية هذه الحريات تتطلب ذلك[73]. و إذا كان الفقه يختلف في تحديد تعريف جامع مانع لفكرة النظام العام، فان ذلك يعود في الأساس إلى ما تتميز به هذه الفكرة من خصائص. فإلى جانب

---

[69] – عوضت بالمادة 199 في الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية سنة 2014.

[70] – دايم بلقاسم .النظام العام الوضعي والشرعي لحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2004\2003، ص 03

[71] – تيورسي محمد، مرجع سابق، ص 321

[72] – فيصل نسيغة و رياض دنش. النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحامين، عدد 05، أبريل 2005. ص168

[73] -Pauline GERVIER, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public »,*Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 2014/4 (N° 45), p. 105

خاصيتي العمومية والتجريد [74]التي تسري على جميع القواعد القانونية مهما كان مصدرها، يمكن القول أن خصائص النظام العام تكاد تكون محل توافق من جانب كبير من الفقه ونتناولها في ما يلي :

أولا_النظام العام فكرة مرنة ومتطورة :

من المسلم به أن النظام العام في مجال الضبط الإداري يصعب تطويقه[75]، إذ يمثل فكرة فضفاضة غامضة الدلالة[76]، وهو يمثل الأسس التي يقوم عليها المجتمع في زمان و مكان معين. و بما أن المجتمعات في تطور دائم، فان النظام العام هو أيضا غير ثابت و يخضع لهذا التطور[77]. و لعل الفقه أصاب حين أرجع سبب عزوف المشرع عن تحديد تعريف جامع مانع للنظام العام إلى هذه الخاصية[78]، فأهم ما يميز النظام العام في هذا المجال، أن قواعده تتسم بالمرونة و التطور[79] و عدم الثبات أو الاستقرار .

أما من جهة المرونة، فهذه القواعد لا يستطيع المشرع أن يحددها في مضمون ثابت مستقر، حتى لا يفرغ الضبط الإداري من خاصية التكييف مع التطور المستمر للمجتمع، لأن التشريع عادة يمتاز بخاصية الاستقرار. فالنظام العام يختلف باختلاف الزمان والمكان وما يكون إخلالا بالنظام العام في زمن قد يصبح بعد فترة حقا معترفا به، كما أن النطاق الجغرافي هو أيضا يحدد النظام العام في الدول ذات المساحات الشاسعة كون بعض التصرفات تعد من صميم أسس المجتمع في منطقة، إلا أنها في منطقة أخرى و في نفس الدولة تعد خرقا للأسس التي يقوم عليها ذلك المجتمع.

ومن جهة أخرى فان هذه الخاصية تمنح للإدارة سلطة تقديرية في تحديد النطاق الزماني لبعض قراراتها الضبطية، فهي قد تبادر إلى منع صيد نوع من الأسماك أو الطيور في فترة زمنية محددة، ما تلبث أن

---

[74] -." محمد سعيد جعفور، مرجع سابق، ص 23

[75] - Vincent KARIM . L'ordre public en droit économique : contrats, concurrence, consommation , Les Cahiers de droit, vol. 40, n° 2, 1999, p.407

[76] – محمود سعد الدين الشريف. النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثانية، دار الجامعات المصرية، القاهرة، ج م ع، يناير 1951، ص289

[77] –محمد ابو بكر عبد المقصود، مرجع سابق، ص97

[78]– لطرش حمو. سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة ،كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص67، سليماني هندون. سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2012-2013 ، ص 58

[79] يامة إبراهيم ، مرجع سابق، ص80

تسمح بذلك لاختفاء الأسباب التي دعت لذلك[80]. مثال ذلك قرار الوزارة المكلفة بالصيد البحري الذي يتضمن تواريخ افتتاح موسم صيد الأسماك الكثيرة الترحال و إغلاقه في المياه التي تخضع للقضاء الوطني[81]، فالإدارة هنا حددت موسم الصيد لهذا النوع من الأسماك فإذا أغلق الموسم صار الصيد محظورا و هو مخالفة للنظام العام.

ثانيا_قواعد النظام العام قواعد آمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها

عند تطرقنا إلى تعريف النظام العام وصلنا إلى نتيجة مفادها أنه: مجموعة من القواعد الآمرة التي لا يمكن الاتفاق على مخالفتها. و هذا لما تكتسيه من أهمية، كونها تحافظ على قيم و مصالح لا غنى للمجتمع عنها[82]. و يتجه فريق من الفقه في التمييز بين قواعد القانون الآمرة و القواعد المكملة إلى المعيار الموضوعي. و يتلخص هذا المعيار في أن موضوع القاعدة القانونية هو الذي يحدد نوعها، فإذا كانت متعلقة بالنظام العام و الآداب العامة كانت قاعدة آمرة، أما إذا كانت غير متعلقة بذلك فهي من القواعد المكملة[83].

و يجمع الفقه على أن جميع قواعد النظام العام هي قواعد آمرة، فلا يمكن للأطراف الاتفاق على مخالفتها، فإذا أقر القانون مجالا ضمن النظام العام فلا يمكن للأطراف الاتفاق على مخالفته. و هذه الخاصية تنطلق من قاعدة مفادها أن قواعد النظام العام تضع الحلول للمحافظة على كيان المجتمع[84]، فهي تقف موقفا وسطا بين حريات الأفراد الشخصية، و ضمان قدر من المصلحة العامة ، ما جعل البعض يرى أن مفهوم النظام العام يهدف إلى تحقيق التوفيق بين ممارسة الحريات و حفظ ضرورات الحياة الاجتماعية[85]و نوافقه الرأي.

---

[80] – "و الحظر هو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة يتم اتخاذه من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطا معينا فلا تمنع بمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع" انظر عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 184

[81] – قرار ممضي في 17 مارس 2003 يتضمن تواريخ افتتاح موسم صيد الأسماك الكثيرة الارتحال التجاري وإغلاقه في المياه التي تخضع للقضاء الوطني ،الجريدة الرسمية عدد 20 مؤرخة في 23 مارس 2003

[82] – حسام مرسي، سلطة الادارة في مجال الضبط، مرجع سابق، ص169

[83] – محمد سعيد جعفور، مرجع سابق، ص 116

[84] - Vincent KARIM . L'ordre public en droit économique. op.cit.410

[85] – محمود سعد الدين الشريف. فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 16، دار الكتاب العربي، 1969، ص20. انظر أيضا :حسام مرسي، سلطة الادارة في مجال الضبط ، مرجع سابق، ص170

ثالثا_مصدر قواعد النظام العام ليست حكرا على المشرع وحده

يعد التشريع المصدر الرسمي الأول للقانون، إذ أن المصادر الرسمية يتحدد ترتيبها لكل قانون بموجب نص فيه، و هذا بالطبع يشمل المصادر الرسمية الأخرى عدا التشريع لأنه يحتل المرتبة الأولى. فمثلا في القانون المدني الجزائري يكون ترتيب مصادره بعد التشريع : مبادئ الشريعة الإسلامية ثم العرف ثم القانون الطبيعي وقواعد العدالة، و هي ما يطلق عليها بالمصادر الاحتياطية. أما التشريع فيطلق عليه بالمصدر الأصلي. و قواعد النظام العام قد يكون مصدرها التشريع أو الأعراف و التقاليد السائدة في المجتمع [86]، لما لها من دور أساسي في هذا المجال[87]، إضافة إلى القواعد العامة للقانون و يضاف إليه الفقه والقضاء. و هذا التنوع هو الذي يمنح القاضي ذلك المجال الواسع في تحديد مفهوم النظام العام و مجاله، حيث يعتبر التفسير القضائي لقواعد النظام العام أحد الخصائص التي سترد فيما بعد.

و لعل القضاء الإداري يعج بالقرارات و الأحكام التي تدور في هذا المعنى نورد بعضا منها على سبيل المثال :

- ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة ومنع بمقتضاه ممارسة رياضة التزحلق في بعض الأماكن وبعض الأوقات لحين تحسن الظروف المناخية، وذلك من أجل الوقاية من خطر الحوادث[88].

رابعا_التفسير القضائي لقواعد النظام العام

من المعلوم أن القانون الإداري ذو منشأ قضائي، حيث لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا بارزا في نشأة وتطور قواعده[89]. وانطلاقا من ذلك فهو أثرى موضوع الضبط الإداري في العديد من المناسبات، و كان له مجال واسع في تطوير مفهوم النظام العام، سواء في توسيع مجال العناصر التقليدية أو في استحداث عناصر جديدة لم تكن موجودة من قبل، كما أشرنا عند التطرق للنظام العام الأدبي والأخلاقي. وما يجب الإشارة إليه أن المشرع ــ في الدول التي تأخذ بازدواجية القضاء ــ قد منح القاضي سلطة تقديرية

---

[86] – نواف كنعان. دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية و الإنسانية، مجلد3 عدد1، فيفري 2006، ص 277

[87] – فيصل نسيغة، مرجع سابق، ص170

[88] – دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص22

[89] – انشأ مجلس الدولة الفرنسي في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت..

واسعة في تحديد مجال النظام العام. فهو يقيم الوقائع التي تكون أمامه ليحدد الإخلال بالنظام العام، سواء من حيث الظروف أو الوقائع نفسها، فالمشرع يتدخل ليحدد مفهوما للنظام العام " ... يمثل الحد الأدنى من الحماية للأسس التي تقوم عليها الجماعة، أما الباقي فهو من إختصاص القاضي الذي له دور إنشائي في مواكبة التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والخلقي، بإدخال عناصر جديدة تحت مظلة النظام العام الجدير بالحماية، بل يمكن أن يذهب إلى حد بعيد بإخراج عناصر من مكنات النظام لم تعد متصلة بالمصلحة العامة"[90].

المطلب الثاني: توسع عناصر النظام العام

إن الهدف الأساسي للضبط الإداري هو حماية النظام العام، ذلك انه في الكثير من الأحيان لا يمكن تصور تحقيق أهداف النشاط الضبطي طواعية[91]، و دونما تدخل قسري من الإدارة. ولقد رأينا من خلال ما سبق أن هذه الفكرة تتميز بالمرونة والتطور وعدم الاستقرار، ثم أن القضاء الإداري كان صاحب إختصاص في تحديد و تقدير هذه العناصر. و من خلال الدراسات السابقة يتّضح أن جانبا كبيرا من الفقه الإداري يميز بين عناصر النظام العام التقليدية والعناصر الحديثة (و هي التي أقرها القضاء الإداري الفرنسي مِؤخرا). و سوف نتناول هذه العناصر في فرعين نخصص أولهما للعناصر التقليدية للنظام العام أما الفرع الثاني فنخصصه للعناصر الحديثة.

الفرع الأول: العناصر التقليدية للنظام العام

قد لا يختلف اثنان في أن المشرع الفرنسي هو أول من حدد عناصر النظام العام التقليدية في قانون المقاطعات، حيث حصر العناصر المادية للنظام العام في المادة 97 من القانون المؤرخ في 05 أبريل 1884[92]. و يرى جمع من الفقه أن للنظام العام ثلاثة عناصر أساسية : هي الأمن العام و الصحة

---

[90] – انظر عليان بوزيان. النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية، مداخلة ألقيت بمناسبة الملتقى الوطني بعنوان الترقية العقارية واقع و آفاق، منظم من طرف كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح يومي 27/28 فيفري2012. ص 04 لتحميل المداخلة ادخل الموقع :

http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques/31-séminaire-sur-la-modernisation-immobiliere-2012

[91] – عادل السعيد محمد ابو الخير، مرجع سابق، ص91

[92] – سليماني السعيد، مرجع سابق، ص93

العامة و السكينة العامة[93]، وجب على سلطات الضبط الإداري المركزية أو المحلية بالتدخل لحمايتها. ففي تلك المرحلة كان النظام العام محصورا في هذه العناصر، و لا يمكن للادارة الاحتجاج بحماية عناصر اخرى حين تدخلها في اطار سلطة الضبط الإداري، وسوف نتناول هذه العناصر تبعا.

أولا– الأمن العام

الأمن العام هو احد أهم عناصر النظام العام. يرى الاستاذ سليمان الطمأوي انه يدخل تحت هذا المفهوم:"كل ما يطمئن الانسان على نفسه وماله "[94]، فوسع من دائرة الأمن نوعا ما، فيما ذهب آخر إلى تحديد مجالات الأمن العام بالاحتياط من وقوع الحوادث التي يتحقق بها العدوان على الأشخاص و الأموال، درأ الفتن الداخلية، تنظيم المظاهرات، الحماية من انهيار المباني و الطرق غيرها[95].

كما نص على ذلك قانون البلدية الجديد في المادة 94 " ... يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يأتي :

– السهر عل المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،...."[96] . و كذا النص السابق الخاص بمهام الدرك الوطني [97]المادة 2 الفقرة 1 « الدرك الوطني قوة عسكرية منوط بها مهام الأمن العمومي».

ثانيا_الصحة العامة

تعتبر الصحة العامة ثاني عنصر أساسي من العناصر التقليدية للنظام العام. و المشرع الجزائري عرّف الصحة العمومية في المادة 25 من قانون الصحة كما يلي: « يعني مفهوم الصحة العمومية مجموع

---

[93] – محمود سعد الدين الشريف. تأصيل فكرة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص159. انظر أيضا: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص376، عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 78، سه نكه رداود محمـــد، مرجع سابق، ص 28، سليمان الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 276

[94] – سليمان الطماوي. مبادئ القانون الإداري ،الكتاب الثاني، دار الفكر العربي ،القاهرة 1979، ص796

[95] – محمود سعد الدين الشريف، تأصيل فكرة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص159 وهو نفس الرأي الذي ذهب اليه جانب كبير من الفقه منهم : محمـــد فؤاد عبد الباسط في مؤلفه القانون الاداري، مرجع سابق، ص157 و الاستاد ماجد راغب الحلو. القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ج م ع، 1987، ص477

[96] – المادة 94 من القانون رقم 11– 10مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو ســنة 2011، يتعلق بالبلدية ج ر عدد 37

[97] – مرســوم رئاســي رقم 09 –143 مؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1430 الموافق27 أبريل 2009 يتضــمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج ر عدد 26

التدابير الوقائية و العلاجية و التربوية و الاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد و الجماعة و تحسينها »، ثم إن المرسوم 11-379 الذي يحدد صلاحيات وزير الصحة أكد على أن حماية الصحة من مهام الوزير في المادة 3 ف3 «يكلف وزير الصحة واصلاح المستشفيات في مجال الصحة بما يلي :

- تنظيم الوقاية وحفظ صحة السكان ..."[98].

أما في الفقه فان الاستاذ عمار بوضياف يرى أن مفهوم الصحة العامة كعنصر للنظام العام، هو اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد[99]. و يعرفها البعض على أنها وقاية الأفراد من الأمراض واعتلال الصحة ومنع انتشار الأوبئة والاحتياط في ذاك المجال[100]. و مما لاشك فيه أن الصحة العامة تدخل ضمن الاهتمامات الأساسية للإدارة، و هي تدخل تحت عنصر وقاية الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها[101]، فيجب عليها القيام بوضع الشروط الصحية اللازمة لحماية الجماعة[102].

و بالنسبة للجزائر فان حماية الصحة العامة تدخل في إختصاص هيئات الضبط الإداري العام والخاص على السواء ، فقد جاء النص على ذلك في قانون البلدية الجديد في المادة 94 " ... يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يأتي :

- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها...."[103]، أما المادة 03 من المرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الصحة فجاء فيها: أن وزير الصحة يحث على الأعمال المرتبطة بالوقاية و مكافحة الأمراض الوبائية و المزمنة، و يقترح التدابير التي تمكن الدولة من التكفل بذلك. أما في مجال البيئة فانه يبادر باتخاذ تدابير مكافحة الأضرار و التلوث التي تؤثر على صحة السكان و يطبقها، ويظهر لنا هنا ذلك التناغم بين عناصر النظام العام.

---

[98] – المادة 03 من مرسوم تنفيذي 11-379 مؤرخ في25 ذي الحجة عام 1432 موافق 21 نوفمبر 2011 ، يحدد صلاحيات وزير الصحة و السكان واصلاح المستشفيات، ج ر عدد 63

[99] – عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 376

[100] – صبري جلبي أحمد عبد العال. الحماية الإدارية للصحة العامة : دراسة تأصيلية مقارنة بالشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية ،الاسكندرية ،ج م ع، 2011 ، ص 14 ، انظر ايضا سليماني السعيد، مرجع سابق، ص 98

[101] – محمد محمد عبه إمام. المبادئ العامة في الضبط الاداري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ج م ع، ط 1، 2014، ص35

[102] – دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص23

[103] – المادة 94 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37

ثالثا_السكينة العامة

السكينة في اللغة من الفعل سكن وسَكَنَ الشيءُ يَسْكُنُ سُكوناً إذا ذهبت حركته وأَسْكَنه هو وسَكَّنه غيره تَسْكيناً وكل ما هَدَأَ فقد سَكَن كالريح والحَرّ والبرد ونحو ذلك وسَكَنَ الرجل سكت وقيل سَكَن في معنى سكت وسَكَنتِ الريح وسَكَن المطر وسَكَن الغضب[104]. السكينة هي الطمأنينة و قيل هي الوقار و ما يسكن به الانسان. والسكينة هي العنصر الثالث من العناصر التقليدية للنظام العام ، ويقصد بها حسب الاستاذ سليمان الطمأوي ؛المحافظة على حالة الهدوء و السكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض الغير للمضايقات، وهو يرى أن هذه الأفعال وان كانت لا ترقى إلى درجة الإخلال بالنظام العام ،إلا أنها من الجسامة بحيث تحدث مضايقات للساكنة فيتطلب ذلك تدخل الإدارة لفرض احترامها بما منح لها من سلطة الضبط [105] .

يرى الاستاذ عمار بوضياف أنه من حق كل إنسان أن ينعم بالهدوء والراحة، فلا يكون عرضة للفوضى والضوضاء، و منه يقع على عاتق الإدارة توفير السكينة له والقضاء على مصادر الإزعاج. ويعرفها جانب من الفقه بأنها وظيفة الإدارة في توفير الهدوء في الطرق و الأماكن العامة و منع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات و الضوضاء المنبعثة عن مكبرات الصوت و الباعة المتجولين [106]. و يعرفها البعض على أنها اتخاذ الإجراءات و الأساليب و الاحتياطات البوليسية الوقائية اللازمة للقضاء على مصادر و أسباب الازعاج و القلاقل التي تهدد الراحة العامة[107].

الفرع الثاني :العناصر الحديثة للنظام العام

ان تحول مجال النشاط الإداري كان له ارتباط وثيق بتخلي هذه الاخيرة عن فكرة الحياد التي سادت مع مرحلة الدولة الحارسة، و منه انطلاقا من الدور الجديد للدولة (الدولة المتدخلة) كان لزأما ان يكون نشاطها بما يخدم هذا الدور الجديد، حيث انعكس ذلك على مجال الضبط الإداري من خلال توسع فكرة النظام العام. فإذا كان جانب كبير من الفقه يُجمع على أن للنظام العام ثلاث عناصر تقليدية هي: الأمن ، الصحة و السكينة العامة، فإن جانبا آخرا من الفقه يرى أن لفكرة النظام العام مفهوما أوسع

---

[104] – ابن منظور، مرجع سابق، ص2052

[105] – سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص276

[106] –انظر علاء الدين عشي ، مرجع سابق، ص 39

[107] – عمار عوابدي، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 32 انظر أيضا حسن محمد عواضة ، مرجع سابق, ص 78

[108]،فهو لا يمكن أن يقتصر فقط على الأمن، السكينة و الصحة العامة و الكرامة للإنسانية[109].

أولا_النظام العام الأدبي والأخلاقي

الآداب العامة يقصد بها مجموعة القواعد الخلقية الأساسية والضرورية لقيام و بقاء المجتمع سليما من الانحلال[110]، و يعرفه آخر على أنه مجموعة القيم و المبادئ الأخلاقية التي ساد الاعتقاد في المجتمع على احترامها و الالتزام بها من جميع الأفراد[111]، وهو ما يدفع سلطات الضبط الى التدخل ،كقرار رئيس البلدية بمنع عرض فيلم قد يتسبب في اضطرابات تلحق النظام العام، و التي تشكل احد عناصر النظام المادي في أصلها[112] ثم من جهة أخرى الجانب الأخلاقي للمجتمع.

إن من خصائص النظام العام التي سبق التطرق إليها المنشأ القضائي لقواعده، فقد كان للقضاء الإداري الفرنسي دورا بارزا في إلحاق الآداب العامة بعناصر النظام العام بعد ما كان حِكرا على النظام العام المادي فقط[113]، و بالتالي إختصاص السلطات المعنية بالمحافظة عليها و حمايتها وذلك من خلال قضية **لوتيسيا** الشهيرة من خلال قرار مجلس الدولة بتاريخ 18 ديسمبر 1959 (النار في الجسد، القمح في الحشائش)[114] . و بعد هذا القرار ظهر جليا وجود تدخل للسلطة المكلفة بالضبط في مجال الآداب العامة للمحافظة على هذا النوع من النظام العام و حمايته[115].

ثانيا_النظام العام البيئي

يعتبر النظام العام البيئي أحد أهم العناصر الحديثة للنظام العام، بل إن كل العناصر التقليدية ترتبط ارتباطا وثيقا بالبيئة [116] و هناك من يرى أن " ...غرض الضبط الإداري البيئي لا يخرج عن غرض الضبط الإداري بوجه عام، غير أنه متميز سواء من حيث تحقيق الأمن البيئي أولا ، الصحة البيئية ثانيا،

---

[108] – "...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). ..." انظر عمار بوضياف، القانون الاداري، مرجع سابق، ص379

[109] - Thomas PEZ, « L'ordre public économique », op.cit.p.50

[110] – محمد سعيد جعفور، مرجع سابق، ص121

[111] – هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 241/240

[112]- " Rachid ZOUAÏMIA et M C ROUAULT. Droit administratif ,édition Berti ,Alger ,2009.p201

[113] – علاء الدين عشي ، مرجع سابق، ص39

[114] - feu dans la peau – le blé dans les herbes. voir PIERRE Del volve , op.cit. p 37

[115] - PIERRE laurent frier. op.cit. p 240

[116] – سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص 40

و السكينة البيئية ثالثا"[117]. إن مجال حماية البيئة يعد حاليا نقطة اشتراك بين الجميع على المستوى الوطني أو الدولي[118]، و تنظم سنويا المؤتمرات والملتقيات من أجل التحسيس بهذا الموضوع ذي الأهمية القصوى. و يتّفق كل من الفقه والتشريع على هذه الأهمية، فإلى جانب ما يسهم به الفقه، برز دور التشريع في التأصيل لهذا الموضوع. و المشرع الجزائري وعلى غرار باقي التشريعات قد نضم مجال البيئة في القانون 03-10[119]، الذي ألغى النص السابق، و عرّفها المشرع بموجب المادة 03 منه بما يلي : " تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء و الجو و الماء و الأرض و باطن الأرض و النبات و الحيوان بما في ذلك التراث الوراثي ، وأشكال التفاعل هذه الموارد ، و كذا الأماكن و المناظر و المعالم الطبيعية." أما ...التنمية المستدامة فهي مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية و اقتصادية قابلة للاستمرار و حماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة و الأجيال المستقبلية.

السلطة التنفيذية أولت اهتمأما خاصا لهذا المجال الحساس، حيث كان من أولويات الحكومة حماية البيئة. و يتجلّى ذلك من خلال برنامج عمل الحكومة الذي يولى اهتمأما كبيرا للموضوع وكذا التنظيمات و لوائح الضبط البيئي[120]، كما ورد في مهام وزير البيئة و السياحة أنه: يتولى رصد حالة البيئة و مراقبتها، كما يبادر بالقواعد و التدابير الخاصة بالحماية و الوقاية من كل أشكال التلوث و تدهور البيئة و الإضرار بالصحة العمومية و بالإطار المعينة و يتصور ذلك و يقترحه بالاتصال مع القطاعات المعنية و يتخذ التدابير التحفظية و الملائمة[121]. أما السلطات المحلية فقد جاء في المادة 94 ف 11، على أن من صلاحيات البلدية السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة

---

[117] – بن أحمد عبد المنعم. الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2008-2009، ص83

[118] – نبيلة اقوجيل. حق الفرد في حماية البيئة لتحقيق السلامة والتنمية المستدامة، مجلة المفكر تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ،العدد السادس 2010 ، ص 336

[119] – قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43

[120] – نواف كنعان. دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، مجلد3 عدد1، فيفري 2006، ص84

[121] –مرسوم تنفيذي رقم 07-350 مؤرّخ في 8 ذي القعدة عام 1428 الموافق 18نوفمبر سنة 2007 و يحدد صلاحيات وزير التهيئة و العمران و البيئة و السياحة، ج ر 73. انظر أيضا وناس يحي. الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2007 ، ص 195

ثالثا _ حماية الكرامة الانسانية

إن احترام الكرامة الانسانية يعتبر من اهم المبادئ التي دأبت النصوص الدولية على تكريسها في عدد من الصكوك الدولية،كما ان الدول التي قبلت الانظمام الى هذه الصكوك سارعت الى تكييف إلتزاماتها الدولية مع النصوص الداخلية بإقرار هذا المبدا. و الكرامة اسم يوضع للإكرام كما قال ابن منظور، اما الكرامة الانسانية في الإصطلاح فتشمل الجانبين المادي و المعنوي حيث تتعلق بجسد الانسان كما تتعلق بذاته[122]. إن للكرامة الانسانية عند البعض مفهومان مادي وأخلاقي، فهي من جانب ترتبط بجسد الانسان في حياته بعدم المساس به سواء في حال وجوده اختيارا أو قهرا تحت تصرف إنسان آخر، بمناسبة عمل أو اعتقال حيث تصل الى حد الاتجار بالبشر في بعض الحالات، كما تستمر بعد وفاته بمنع التصرف في جسده ألا برضاه المسبق ومنع انتهاك حرمة جثته بعد وفاته أو اعدامه. و من جانب لآخر تتعلق بشرفه و جميع ما يمكن ان يمس الجانب المعنوي فيه، و هو يرتبط بالأخلاق و حرمة الانسان و يتصل بالنظام العام الأدبي والخلقي[123].

من النصوص الدولية التي اقرت هذا المبدا نذكر على سبيل المثال: الإعلان العالمي لحقوق الانسان الذي بادر واضعوه الى التركيز على هذا المبدأفي الو جملة من ديباجته "لما كان الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة هو أساس الحرية والعدل والسلام في العالم..." ثم في المادة الأولى منه[124]. اما ثاني نص فهو العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية و الذي أولى اهتماما بالغا للكرامة الانسانية انطلاقا من الديباجة " ...وإذ تقر بأن هذه الحقوق تنبثق من كرامة الانسان

---

[122] - Tanella Boni, « La dignité de la personne humaine :. De l'intégrité du corps et de la lutte pour la reconnaissance », Diogène 2006/3 (n° 215), p. 65

[123] جلطي أعمر، مرجع سابق، ص118

[124] - "يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق. و هم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء". المادة الاولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و هو وثيقة تاريخية هامة في تاريخ حقوق الإنسان، صاغه ممثلون من مختلف الخلفيات القانونية والثقافية من جميع أنحاء العالم، واعتمدت الجمعية العامة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في باريس في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948 بموجب القرار 217 بوصفه أنه المعيار المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب والأمم. انظر http://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html
تاريخ التصفح :02\10\2017 الساعة 17:30

الأصيلة فيه..."، ثم عبر عدة مواد في النص.[125] اما النصوص الداخلية في الجزائر فيتصدرها الدستور، حيث أولى المؤسس الدستوري اهتماما بالغا بهذا الموضوع سواءا في النصوص السابقة أو النص الجديد[126]، كما تم تكريس هذا المبدأ في العديد من النصوص القانونية الأخرى[127].

أول ما تصدى مجلس الدولة الفرنسي لحماية الكرامة الانسانية كجزء من عناصر النظام العام كان بمناسبة قضية الأقزام سنة 1995. مفاد هذه القضية ان رئيس بلدية (Morsang-Sur) اصدر قرار تضمن منع مشاهدة عروض بهلوانية تقدمها احدى الفرق، تتضمن مشهد "رمي الأقزام " بحجة احترام سلامتهم الجسدية و كرامتهم الانسانية. و عند الطعن في القرار أمام مجلس الدولة اقر بسلطة العمدة في منع هكذا عروض و بان الكرامة الانسانية تدخل ضمن عناصر النظام العام الواجب حمايتها[128]، من خلال قرار المجلس بتاريخ 27 أكتوبر 1995[129]، و بموجب هذا القرار اعتبر قضاة مجلس الدولة الفرنسي احترام كرامة الانسان كإحدى مكونات النظام العام[130]. إن قذف الأقزام بهذا الشكل الخطر ينتهك السلامة الجسدية كما ينتهك الكرامة الانسانية حيث لا يمكن ان تكون هذه العروض سببا في

---

[125] – انظر المادة 07 و المادة 10 من الذي العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية أُعتمِدَ و عرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (2200 أد–21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر1966، و كان بدء سريان نفاذه وفقا لأحكام المادة 49 منه بعد 10 سنوات بتاريخ: 23 آذار/مارس 1976.

[126] – " تضمن الدّولة عدم انتهاك حُرمة الإنسان. ويُحظَر أيّ عنف بدنيّ أو معنويّ أو أيّ مساس بالكرامة. المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة يقمعها القانون. المادة 04 من دستور الجزائر 6991 تعديل 6102

[127] – على سبيل المثال : المادة 52 من قانون الإجراءات الجزائية الذي اقر فيها المشرع بضرورة مراعات أماكن التوقيف للنظر لشروط الكرامة الإنسانية، و المادة 52 من قانون السمعي البصري، حيث انه جعل السهر على إحترام الكرامة الإنسانية من مهام سلطة ضبط القطاع .

[128] – "و بما أن احترام كرامة الشخص البشري هو أحد مكونات النظام العام وبما أن السلطة المخولة سلطة الشرطة البلدية تستطيع حتى في حالة عدم وجود ظروف محلية خاصة منع تهريج من شأنه أن يمس كرامة الشخص البشري."سليماني هندون، مرجع سابق، ص76

[129] – أشار إلى هذا القرار الأستاذ سليماني السعيد، مرجع سابق، ص104 للاطلاع على القرار انظر :

Conseil d'état N° 136727 du 27 octobre 1995 http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence/

[130] http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/27-octobre-1995-Commune-de-Morsang-sur-Orge

تاريخ التصفح :29\09\2017 ،الساعة :18:10

استغلال هؤلاء الأقزام و تعريضهم للسخرية من أجل كسب بعض الاموال. فالكرامة الانسانية تتجلى في كل علاقة انسانية[131].

ان دراسة عناصر النظام العام تؤكد أن للقضاء الإداري الفرنسي دور بارز في توسيع صلاحيات سلطة الضبط الإداري، و هذا يعود أساسا إلى أهمية الموضوع من جهة، ثم إلى صفتي المرونة و التطور التي تميز النظام العام، مما أدى إلى توسع مفهومه باستحداث عناصر جديدة. من هذا المنطلق نرى أن مجموع هذه العناصر متكاملة فيما بينها، وما يكون التدخل إلا في حال انتهاكها وزعزعة الاستقرار، و هو ما يجعل سلطات الضبط تتدخل لفرض قيود على حريات الأفراد بحجة حماية النظام العام.

رابعا_النظام العام الاقتصادي :

دراسة العناصر الحديثة للنظام العام وتوسع مجالاته تدعونا حتما إلى التطرق للنظام العام الاقتصادي، الذي يُعد هو الآخر بذات الأهمية للعناصر السابقة الأخرى. فالتطور المتسارع الذي شهده الاقتصاد و ارتباط القوانين الاقتصادية بالنظام المتبع أوجب التفكير في تطوير مفهوم تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي ومنه برز إلى الوجود مفهوم النظام العام الاقتصادي [132]. ان ظهور الضبط الإداري في المجال الاقتصادي كان في البداية عن طريق سلطات الضبط الإداري العام، ليتحول فيما بعد الى ضبط خاص يستهدف تقييد بعض الحريات الاقتصادية[133]. و قواعده انما تهدف الى حماية النظام العام الاقتصادي في ضل الدولة المتدخلة، التي تهيمن على كامل مناحي الحياة، ذلك انه يدور حول فكرة الشرطة الاقتصادية التي كانت في اغلب تدخلاتها، انما تلجأ الى استعمال وسائل السلطة العمومية التقليدية لحماية النظام العام الاقتصادي، و هي ادوات الضبط الإداري على العموم. و منها: القرار الإداري[134]، الاشراف، المراقبة و التوجيه لسلوك العاملين الاقتصاديين و تصل في بعض الأحيان الى استعمال وسائل اكثر صرامة كالتنفيذ المباشر لقراراتها.

---

131 Tanella Boni.op.cit.p 76

132 – لطرش حمو، مرجع سابق، ص 121

133 –" اضحت الحريات الاقتصادية مجالا خصبا لنشاط سلطات الضبط الإداري اذ تدخلت الدولة الحديثة بتنظيمها ضمن واجباتها الأساسية و ذلك من خلال توفير الرفاهية للأفراد و النهوض بمؤسسات الدولة وبالتالي تعلقها بالاقتصاد ...تدخلت الدولة في الاقتصاد وعمدت الى فرض قيود على ممارسات الافراد ..."عدنان الزنكه، مرجع سابق، ص45

134 - ويقصد بامتياز التنفيذ المباشر ؛ حق السلطة الإدارية بتنفيذ قراراتها الضبطية بالقوة عند الاقتضاء دون اللجوء للقضاء، فيجوز للإدارة استخدام القوة المادية لمنع اختلال النظام العام ، وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون. حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص247

خاتمة :

نستخلص مما سبق ان وظيفة الضبط الاداري تعتبر من اقدم وظائف الدولة فهي قديمة ظهرت مع وجود الدولة وتطورت بتطورها سواء في مرحلة الدولة الحارسة او المتدخلة. ولا بد من القول النظام الاسلامي كان سباقا لهذا المجال فقد عرف نظاما مشابها لنظام الضبط الاداري وهو ما سمي بنظام الحسبة .

فالضبط الاداري هو مجموعة السلطات والأنظمة التي يجيز لها القانون السائد في الدولة تقييد حرية الافراد من اجل الحفاظ على النظام العام , وهو ما جعله احد المواضيع الي تثير جدلا كبيرا بين الفقهاء حيث ان التشريعات تتعمد عدم تعريفه لما يتميز به من مرونة وتطور وان كان الفقه يعتمد في تعريفه على معيارين : معيار عضوي يركز على الهيئات والسلطات و معيار موضوعي يستند الى الإجراءات و و التدابير التي تقوم بها السلطة العامة المختصة لحماية النظام العام في الدولة. ويتميز الضبط الاداري بمجموعة من الخصائص كونه نشاط اداري انفرادي سلبي, ذو طابع وقائي , يمثل مظهرا من مظاهر السلطة العامة.

اما في مجال تمييز الضبط الاداري عما يشابهه فانطلاقا من مبدا الفصل بين السلطات وجب التمييز بين كل من الضبط الإداري و الضبط التشريعي من جهة ثم التفرقة بين الضبط الاداري والضبط القضائي وهذا من خلال مجموعة من المعايير الفقهية المعتمدة في ذالك كما ان لهذا التمييز بينها اهمية بالغة سواء من حيث مصدر الضبط او اجراءاته او من حيث الرقابة و المسؤولية عن ما ينتج عنه من ضرر.

و لعله من الجدير بالذكر القول ان عناصر النظام العام تنقسم بين العناصر التقليدية التي ارساها التشريع الفرنسي في قانون المقاطعات سنة 1881 و العناصر الحديثة التي ظهرت تباعا و التي في كل مرة تظهر مدى دور القضاء الإداري في توسيع عناصر النظام العام .

المصادر و المراجع:

المؤلفات :

- سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة، رسالة جامعية،سنة 1990، جامعة الجزائر - ماجد راغب الحلو . القانون الإداري دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2008،
- مسعود شيهوب .المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ,ج1,ديوان المطبوعات الجامعية ,الجزائر ,2009
- وَهْبَة الزُّحَيْلِيّ. الفِقْهُ الإسلامي وأدلَّتُهُ,ط 4 , ج 8 , دار الفكر , دمشق
- حمدي القبيلات – القانون الإداري ،دار وائل ،الطبعة 1 ،عمان 2008 ،ص 215 أنظر أيضا عمور سلامي، مرجع سابق
- محمد رفعت عبد الوهاب .النظرية العامة للقانون الإداري ,دار الجامعة الجديدة ,الإسكندرية , 2009
- محمد فؤاد عبد الباسط . القانون الإداري , دار الجامعة الجديدة ,الإسكندرية ,2006
- جورج فوديل و بيار دلفولفيه .القانون الإداري , ج 1 , ترجمة منصور القاضي ,المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , ط1 ,بيروت .2001
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ،الكتاب الثاني،دار الفكر العربي ،القاهرة 1979،
- عمار عوابدي، القانون الإداري الجزائري (النشاط الإداري) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2007، الطبعة 4
- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري,دار العلوم عنابة ,2004
- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ،ترجمة محمد عرب صاليصا ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005
- عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر الطبعة الثانية الجزائر 2007،
ابتسام القرام . المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري ,قصر الكتاب البليدة , 1998 ,ص 215
- هاني علي الطهراوي.القانون الاداري ,دار الثقافة,عمان ,الاردن 2009,
-علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ،دار الهدى عين مليلة 2010
- تيورسي محمد. الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 318

الرسائل الجامعية :

– بن علي أمحمد. مرفق الأمن بين النظام العام و الحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2008

– يامة إبراهيم. لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2014\2015

– دايم بلقاسم .النظام العام الوضعي والشرعي لحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2003\2004 ،

سليماني هندون. سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2012-2013

– لطرش حمو. سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة ،كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002

– عامر احمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق،رسالة جامعية،جامعة بغداد،سنة1975،ص 10-09

– عمور سلامي .الضبط الإداري البلدي ,مذكرة ماجستير ,جامعة الجزائر 1988 ,ص16

المقالات:

– سليمان محمد الطماوي. الضبط الإداري دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون تصدر عن أكاديمية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، العدد الأول، جانفي 1993، ص277

– فيصل نسيغة و رياض دنش. النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحامين، عدد 05، أبريل 2005.

– محمود سعد الدين الشريف. النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثانية، دار الجامعات المصرية، القاهرة، ج م ع، يناير 1951، ص289

– سليماني السعيد. النظام العام كهدف قيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، دورية تصدر عن كلية الحقوق جامعة الجزائر، عدد 03 ، 2012

– محمود سعد الدين الشريف. تأصيل فكرة الضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 11، مطابع مؤسسة اخبار اليوم، 1962

- دائل محمد إسماعيل الخلافي. الضبط الإداري والنظام العام، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد الثاني، ديسمبر 1996،

النصوص القانونية:

الدستور الجزائري 1996 معدل و متمم بالقانون 02-03 بتاريخ 14 أفريل 2002 و القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008/الجريدة الرسمية رقم63

الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 هـ الموافق 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم

أمر رقم 67-24 مؤرخ 7شوال عام 1386 الموافق 18 جانفي عام 1967، المتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 06

المراجع الأجنبية :

- ETIENNE picard. Notion de Police Administratif, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984, p234

M. P. GOFFAUX . DROIT ADMINISTRATIF, NOTES DE COURS, UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES ,ANNEE ACADEMIQUE 2008 – 2009.p129

- CE 18 déc. 1959, Sté des films Lutétia .voir PIERRE Del volve , le droit administratif, Dalloz, 2° édition 1998.

PIERRE Laurent frier et JACQUES Petit. précis de droit administratif, 4 édition , Montchrestien, Paris ,France,2006 .p244

Thomas PEZ, « L'ordre public économique », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2015/4 (N° 49). p.43

Pauline GERVIER, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public »,Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/4 (N° 45),

- Vincent KARIM . L'ordre public en droit économique : contrats, concurrence, consommation , Les Cahiers de droit, vol. 40, n° 2, 1999

المواقع الالكترونية:

www.aljazeera.net/Channel/archive/archive?ArchiveId=117331

/www.dgsn.dz/ar/historique.php

. fr.wikipedia.org/wiki/Police_(institution)

فهرس المحتويات:

مقدمة: 1

المبحث الأول : لمحة تاريخية عن الضبط الاداري 2

المطلب الاول : نشأة و تطور وظيفة الضبط الإداري في القانون الوضعي 2

المطلب الثاني : الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية 4

المبحث الثاني: مفهوم الضبط الإداري 6

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري 6

المطلب الثاني : خصائص الضبط الإداري 10

- الضبط الاداري نشاط اداري سلبي 10
- الضبط الاداري ذو طابع وقائي 10
- الضبط الاداري مظهر من مظاهر السلطة العامة 11
- السلطة التقديرية لتدخل هيئات الضبط الاداري 11

المبحث الثالث: التمييز بين الضبط الإداري و ما يشابهه 11

المطلب الاول:التمييز بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي 11

معايير التفرقة بين بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي 12

اهمية التمييز بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي 13

المطلب الثاني :التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي 13

المبحث الرابع: مدلول فكرة النظام العام كهدف للضبط الإداري 15

المطلب الأول: تعريف النظام العام و خصائصه 16

الفرع الأول: تعريف النظام العام 16

الفرع الثاني :خصائص النظام العام 20

المطلب الثاني: توسع عناصر النظام العام 24

الفرع الأول: العناصر التقليدية للنظام العام 24

الفرع الثاني :العناصر الحديثة للنظام العام 27

خاتمة : 33

المصادر و المراجع: 34

فهرس المحتويات: 37