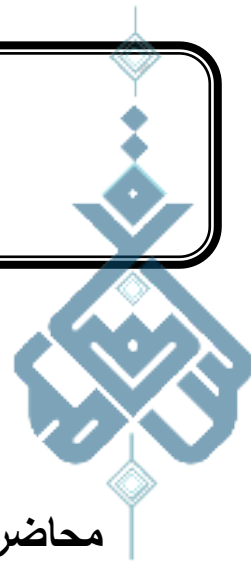


جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الضبط الإداري

SAHLA MAHLA
المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر



محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر
تخصص: القانون العام الداخلي

إعداد/ الدكتور سليمان السعيد
أستاذ محاضر " ب "

السنة الجامعية 2016 / 2017

مقدمة

تعد وظيفة الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة وأهمها، فهي ضرورة لازمة لضمان الإستقرار داخل المجتمع، إذ بدونها تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي وتزول القيم. فمن خلال وظيفة الضبط الإداري تعمل الدولة على محاولة التوفيق بين فكرتين قد تبدو متناقضتين وهما الحرية والنظام.

يعتبر الصراع بين الحرية والسلطة صراع قديم قدم البشرية، بحيث يسعى الأفراد الى فرض وجودهم من خلال التشبث في فكرة الحرية المطلقة، في حين تعمل الدولة على فرض سلطانها وسيادتها بإعتبارها سلطة عامة، مما قد يؤدي إلى حدوث اضطرابات في الكيان الاجتماعي وبالتالي إنتشار الفوضى والاستقرار.¹

ومن أجل تحقيق التعايش بين فكرة الحرية والسلطة، فإن غالبية الأنظمة الديمقراطية المبنية على فكرة سيادة القانون، تركز للأفراد جملة من الحقوق والحريات في الدستور وغيرها من القوانين الأخرى من جهة، وتبين لهم حدودها وشروط ممارستها من جهة أخرى. يعتبر النظام العام من أهم الحدود التي يلتزم الأفراد أثناء ممارستها لحقوقهم وحرياتهم بعدم تجاوزه أو المساس به، وذلك بإعتباره الركيزة التي يقوم عليها النظام الاجتماعي، أي لا يمكن تصور أي إستقرار في حالة تعكير النظام العام وإضطرابه.

ومن أجل تجسيد ذلك، فإنه يقع على عاتق الدولة من خلال سلطات الضبط الإداري الوطنية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وسلطات الضبط الإداري المحلية ممثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات القانونية والمادية الضرورية واللازمة لصيانة النظام بصفة وقائية، وذلك بالعمل على التوفيق بين الحرية والنظام، مع تطبيق المبدأ القائل بأن الحرية هي الأصل والتقييد هو الإستثناء.

تتمتع سلطات الضبط الإداري بامتيازات السلطة العامة، مما يسمح لها بإتخاذ كافة الإجراءات بطريقة إنفرادية، مع إمكانية اللجوء إلى التنفيذ الجبري والمباشر. هذا الوضع قد

¹ - للمزيد من التفاصيل حول العلاقة بين الحرية والسلطة راجع: عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الجريات العامة وضمانات ممارستها: دراسة مقارنة، دار الهنا للطباعة، 1989، ص 20 وما بعدها.

يؤدي الى خلق نوع من التعسف من جانب سلطات الضبط الاداري وإلحاق أضرار بالأفراد، هذا ما دفع بالعديد من التشريعات إلى تقرير مبدأ مسؤولية سلطات الضبط الإداري على تصرفاتها، بحيث يجوز لكل من تضرر من جراء هذه الأعمال اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة للمطالبة بإلغائها أو التعويض عن الأضرار المترتبة عنها.

ومن أجل تسليط الضوء على هذا الموضوع ارتئينا تقسيمه الى أربعة محاور وهي:

المحور الأول: مفهوم الضبط الإداري

المحور الثاني: أنواع الضبط الإداري

المحور الثالث: أساليب ممارسة نشاط الضبط الإداري

المحور الرابع: خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة القضاء

SAHLA MAHLA
المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر



المحور الأول

مفهوم الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري أهم وظيفة من وظائف الإدارة العامة في الدولة¹، بل امتياز من امتيازات السلطة العامة²، المتمثلة في مراقبة وتنظيم النشاط الفردي في شتى المجالات³، عن طريق فرض القيود والضوابط على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام في المجتمع. فمن حق سلطات الضبط الإداري أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم ونشاطاتهم، وذلك من خلال ما تصدره من إجراءات وتدابير سواء كانت عامة أو فردية لضمان سلامة المجتمع ووقايته من كل الاضطرابات قبل وقوعها أو منع تفاقمها أو وقفها عند وقوعها⁴. فسلطات الضبط الإداري تعمل من جهة على حماية الدولة من كل المخاطر التي تهدد استقرارها ووحدتها، ومن جهة أخرى حماية الأفراد من المخاطر التي لا يمكن بمفرده استبعادها سواء تسبب فيه الأفراد أنفسهم أو الحيوانات أو الظروف الطبيعية⁵.

أولاً: تعريف الضبط الإداري

تعد كلمة الضبط كلمة مبهمّة إذ تشمل في طياتها معاني متباينة لغوياً وفلسفياً وقانونياً⁶. وما يزيد في غموض المصطلح هو عدم تعرض المشرع إلى تعريفه بصورة محددة وقاطعة، بل اكتفى بتحديد غرضه المتمثل في النظام العام بمختلف عناصره⁷. فالمشرع الفرنسي عرف الضبط الإداري بالنظر إلى هدفه والمتمثل في حماية حسن النظام، السكينة،

¹ - محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 275.

² - CHEVENEMENT Jean Pierre , « difficultés et légitimité de la contrainte », discours d'ouverture l'ors de colloque intitulé: « puissance publique ou impuissance publique », organisé conjointement par le ministère de l'intérieur et l'université Paris I, Panthéon Sorbonne, publier dans la revue A.J.D.A, 20 juillet 20 août 1999, n° spécial, p 06.

³ - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1997، ص 63.

⁴ - اعداد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر، 1998، ص 147.

⁵ - CASTAGNE Jean, Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit et des sciences économiques, 1961, p37.

⁶ - عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 89.

⁷ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002، ص 264.

الأمن والنظافة العمومية، وهذا طبقا المادة 12-22 L من التقنين العام للهيئات المحلية¹. ونفس النهج انتهجه المشرع الجزائري والذي يظهر من خلال المادة 114 من قانون الولاية التي نصت على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية². ونفس الشيء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث نصت المادة 88 من قانون البلدية على التزام هذا الأخير بالسهر على المحافظة على النظام والسكينة والنظافة العمومية. نفس الالتزام تم التأكيد عليه بموجب المادة 94 من نفس القانون وذلك بتكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على المحافظة على النظام العام....الخ³.
فعدم تعرض المشرع إلى تعريف فكرة الضبط الإداري فتحت المجال أمام الفقه ليستكمل النقص وتوضيح الغموض الذي يكتنف هذه الفكرة، وإن اختلفت توجهاتهم وذلك باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى الضبط الإداري⁴.

1/ التعريف التقليدي للضبط الإداري:

كلمة بوليس أو الضبط مشتقة من الكلمة اللاتينية politia التي اشتقت من الكلمة الإغريقية polis⁵، والتي كانت تعني دستور المدينة أو دستور الدولة. ثم أصبحت تعني إدارة الدولة أو الحكومة. وأخيرا استعملت بمعنى مجموعة الأنظمة التي ترمي إلى المحافظة على النظام والأمن في الدولة. ولقد ارتبط تطور معنى الضبط الإداري بالتطورات الهامة التي حصلت في وظيفة الدولة.

ففي المرحلة الأولى كانت سلطة الضبط مندمجة بسلطة الحكم، من اختصاص السلطة السياسية التي تتكفل بفرض قواعد الحضر الاجتماعي على الأفراد من أجل حماية وحدة ووجود الجماعة. غير أنه مع مرور الوقت، انفصلت سلطة الضبط عن السلطة السياسية، إذ

¹ - عرف المشرع الفرنسي الضبط الإداري بتحديد هدفه من خلال القانون البلدي الصادر في 28 سبتمبر 1791 والذي تم تعديله بموجب القانون المؤرخ في 05 أبريل 1884 حيث نصت المادة 97 منه على أنه: "يختص البوليس البلدي (المحلي) بالمحافظة على حسن النظام، الأمن العام، والصحة العامة".

² - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12 صادرة في 29 فيفري 2012.

³ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 صادرة في 3 جويلية 2011.

⁴ - نواف كعنان، " دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)" ، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، كلية القانون، المجلد 02، العدد 01، سنة 2006 ، ص 79.

⁵ - DELBLOND Antoine, la police administrative, édition L'HERMES, Lyon, 1997, p5.

تتكفل الأولى بحماية النظام العام في حين تتكفل الثانية بوضع قواعد الحظر أو الدفاع الاجتماعي.

فبالنسبة للفقهاء التقليدي كان يعرف الضبط الإداري تعريفاً واسعاً، حيث عرفه أفلاطون بأنه: "الحياة، النظام، والقانون للمحافظة على المدينة". كما عرفه أرسطو بأنه: "حسن النظام، حكومة المدينة، ودعامة حياة الشعب وهو أول وأكبر الخيرات"¹. أما الفقيه هوريو فيري أن: "الضبط الإداري بمعناه الواسع هو نظام المدينة بمعنى الدولة، فكل وسائل الحكم ما عدا القضاء تعد وسائل الضبط"².

يظهر جلياً أن الضبط الإداري وفقاً لهذه التعاريف تشمل كل قواعد الحياة وقواعد تنظيم المدينة أو الدولة، نظراً لتداخل مختلف الوظائف في الدولة، واعتبار أن كل المؤسسات تهدف بطريقة أو بأخرى إلى حماية النظام في الدولة، وهذا غير سليم وفقاً للتصور الحالي ويفقد الضبط معناه .

غير أن نطاق الضبط أخذ يتقلص مع بداية مرحلة تخصص السلطات العامة، فأصبح مصطلح الضبط يستعمل لتمييز الدولة البوليسية التي تتميز بعدم وجود قانون ينظم إطار تدخل الدولة في النشاطات الفردية للأفراد مما فتح الباب أمام التعسف والاستبداد، ودولة القانون التي تعني خضوع كل مؤسسات الدولة للقواعد القانونية السارية وضبط مجال وكيفية تدخل السلطات العامة في مجال النشاط الفردي، فالضبط مرادف للقانون.

2/ التعريف الحديث للضبط الإداري:

حاول الفقهاء الحديث حصر الضبط الإداري في إطاره القانوني غير أنه ظهرت اختلافات بينهم وتباينت مواقفهم، وذلك للتباين في النظرة إلى هذه الصورة من صور النشاط الإداري ووظيفتها والغاية منها والمعايير المعتمدة.

فمنهم من ينظر إلى الضبط الإداري من زاوية الهدف من وجودها والمتمثل في الحفاظ على النظام العام بصفة وقائية. وفي هذا الإطار يقول الأستاذ طعيمة الجرف بأن: "الضبط الإداري وظيفة من أهم وظائف الدولة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره

¹ - CASTAGNE Jean, op.cit, p20

² - ABDEL MALEK MANSOUR Samir, la protection des libertés publiques face à l'autorité de la police administrative en France et en Egypte, thèse de doctorat en droit, université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, 1992, p11.

الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مما ينتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الجماعية"¹. كما عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي الضبط الإداري بأنه: "مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة اختلاله"².

يعد الضبط الإداري وفقا لهذا الإتجاه غاية سامية ونبيلة يجب على سلطات الدولة تحقيقها دوما، فإقرار النظام والأمن داخل المجتمع غاية وهدف الضبط الإداري، لهذا يجب وجود جهاز أو تنظيم معين يعمل على استتباب الأمن والطمأنينة والسلام بين أفراد المجتمع. تعرض هذا الإتجاه إلى عدة انتقادات تتمثل أساسا في عدم كفايتها وصعوبة وضعه موضع التطبيق العملي، إذ يتطلب الأمر تحديد النظام العام تحيدا دقيقا وهو أمر صعب للغاية نظرا لكونه مفهوم نسبي يختلف حسب الزمان والمكان. كما تتسم هذه التعاريف التي تعتمد على غاية الضبط الإداري بعدم الوضوح والتحديد، لكونه يشمل في هذه الحالة كافة أوجه النشاط الإداري، إذ تهدف كلها بطريقة أو بأخرى إلى تحقيق النظام العام³. وهناك جانب آخر من الفقه ينظر إلى الضبط الإداري كنشاط يهدف إلى تقييد حريات الأفراد من خلال القرارات اللائحية أو الفردية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي أو المحلي بغرض صيانة النظام العام. وفي هذا يؤكد الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنه: "مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع أي لتنظيم المجتمع تنظيما وقائيا"⁴. وعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"⁵.

¹ - طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص471.

² - سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، بدون ناشر، 1983، ص13.

³ - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003، ص346.

⁴ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص40.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1996، ص539.

كما عرف البعض الآخر الضبط الإداري بكونها صورة من صور تدخل الإدارة لتنظيم نشاطات الأفراد في المجتمع. وفي هذا الخصوص يقول الأستاذ أندري دي لوبادير أن الضبط الإداري: "شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض حماية النظام العام"¹. أما جون ريفيرو فيرى أن الضبط الإداري هو: "مجموعة صور التدخل الإداري على حرية نشاط الأفراد التي تستهدف تحقيق الانضباط الذي تقتضيه حياة الجماعة"². أما لفقيه تيتجن فيرى بأنه: "كل تنظيم إداري للحريات الفردية بهدف حماية النظام، أو مصلحة مشتركة سامية يعد بمثابة ضبط بالمفهوم الواسع".

نلاحظ على هذا المفهوم انه واسع يشمل جميع الأعمال القانونية والمادية التي تستهدف تطبيق القواعد التنظيمية الضبطية، فهو نشاط يسمح للإدارة العامة بمراقبة نشاطات الأفراد بهدف حماية النظام الاجتماعي.

يمكن القول أن الضبط الإداري يشمل كل الإجراءات القانونية والمادية التي تتخذها سلطات إدارية محددة مسبقا بموجب نصوص قانونية تتضمن تنظيم ممارسة حرية معينة أو نشاط معين بهدف صيانة وحماية النظام العام بمفهومه الواسع بطريقة وقائية. فالضبط الإداري نشاط وقائي مخصص الهدف يتصل مباشرة بحقوق وحريات الأفراد.

ثانيا: تميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

يقسم بعض الفقهاء الضبط إلى ضبط إداري وضبط قضائي، حيث تتولى مهمة الضبط الإداري أجهزة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، في حين تتكفل بمهمة الضبط القضائي أجهزة تابعة للسلطة القضائية أي النيابة العامة. غير أنه في الواقع الحدود والفاصل بينهما غير واضح نظرا للتداخل الذي يطبع وظيفة الضبط بنوعيتها لاسيما من ناحية الأشخاص المكلفين بممارستها، فنفس السلطة ونفس الموظفين يتصرفون حسب الحالات كسلطة ضبط إداري أو سلطة ضبط قضائي. مما يستدعي بيان الأهمية النظرية والعملية من عملية التميز والبحث عن المعايير التي يمكن اعتمادها لتحقيق هذه النتيجة.

¹ - DE LAUBADERE André, manuel de droit administratif, 11ème Edition, L .G .D. J, Paris, 1979, p 629.

² - RIVETRO Jean, droit administratif, 6^{ème} édition, édition DALLOZ, Paris, 1992, p 328.

1/ أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

تكتسي عملية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي أهمية بالغة وذلك من عدة نواحي:

° تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات الناشئة عن نشاط كل منهما، إذ تعد أعمال الضبط الإداري أعمال إدارية يعود الاختصاص فيها كأصل عام إلى القضاء الإداري، أما أعمال الضبط القضائي فهي أعمال قضائية تدخل في اختصاص القضاء العادي¹.

° اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما، فالضبط الإداري يخضع لأحكام القانون الإداري، في حين الضبط القضائي يخضع لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.

° فيما يتعلق بقواعد المسؤولية، فإن الإدارة مسؤولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن أعمال الضبط الإداري سواء اتخذت شكل عمل قانوني أو عمل مادي وفقا لأحكام وقواعد المسؤولية الإدارية²، بينما الدولة لا تتحمل التعويض عن الأضرار المترتبة عن نشاط الضبط القضائي التي تخضع لأحكام خاصة إذ يكون الموظف المعني مسؤول مدنيا وجنائيا على عمله.

° وما يزيد في أهمية التمييز بينهما هو التداخل بين الهيئتين من حيث الأشخاص المكلفين بممارسة وظيفة الضبط الإداري ووظيفة الضبط القضائي³. ف رئيس البلدية مثلا يعد سلطة ضبط قضائي طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وسلطة ضبط إداري طبقا للمادة 69 من قانون البلدية.

° ومن الناحية النظرية يمكن القول أن الضبط القضائي تمارسه سلطات محددة مسبقا بنصوص صريحة، تتقيد بالقيام بالتحري في الجرائم المرتكبة من قبل الأفراد والمخالفة للقوانين السارية في الدولة، دون أن تشارك في وضع هذه القواعد، فالضبط القضائي يطبق قواعد موجودة مسبقا. في حين سلطات الضبط الإداري تساهم في صنع القواعد القانونية،

¹ - ABDEL MALEK MANSOUR Samir, op. cit, p 17.

² - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 352.

³ - ABDEL- MALEK MANSOUR Samir, op. cit, p 17.

وذلك من خلال ما يصدر منها من قرارات لائحية وفردية ملزمة تهدف إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم بما يتماشى مع اعتبارات صيانة النظام العام في الدولة.

تعد مسألة معرفة طبيعة العمل الذي اتخذه عون الضبط من حيث ما إذا كان تصرف ضبطي إداري أو تصرف ضبطي قضائي مسألة هامة، باعتبار أن عون الضبط القضائي يخضع لرقابة وكيل الجمهورية أو النائب العام بحسب الحالة، في حين عون الضبط الإداري يخضع للرقابة الإدارية عن طريق ما يصطلح عليه بالرقابة الرئاسية.

كما أن المنازعات الناشئة عن نشاط الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً، في حين المنازعات الناشئة عن نشاط الضبط القضائي تخضع في الأساس للقضاء العادي. أبعد من ذلك، فإن القواعد التي تحكم ممارسة وظيفة الضبط الإداري تختلف عن القواعد التي تحكم الضبط القضائي¹.

2/ معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

يظهر جلياً أن إيجاد معياراً للتمييز بين الضبطين الإداري والقضائي أمر بالغ الدقة والصعوبة نظراً للتداخل الموجود بينهما، لذا فقد قدم الفقه عدة معايير للتمييز بينهما يمكن حصرها فيما يلي:

أ/ المعيار العضوي:

يقوم هذا المعيار على أساس تحديد نوع العمل بالنظر إلى مركز القائم به والجهة التي أصدرته، فمتى صدر العمل عن السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها فهو عمل ضبط إداري، أما إذا صدر العمل عن إحدى الهيئات القضائية فهو عمل ضبط قضائي².

بالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن المشرع حدد على سبيل الحصر الجهات المخول لها ممارسة وظيفة الضبط القضائي طبقاً للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية والمتمثلة في رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ضباط الدرك الوطني، ضباط الشرطة، ذوي

¹ - CASTAGNE Jean, op. cit, p 24.

² - عادل السعيد أبو الخير، "اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحرّيات"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، 2005، ص 16.

الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك مدة ثلاثة سنوات كاملة والذين تم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل وبعد موافقة لجنة خاصة، مفتشوا الأمن الوطني الذين أمضوا مدة ثلاثة سموات كاملة وتم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير العدل وبعد موافقة لجنة خاصة، ضباط وضباط الصف التابعين للأمن العسكري الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل. والجهات المخول لها قانونا ممارسة وظيفة الضبط الإداري والمتمثلة أساسا في رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاة، رؤساء البلديات.

يعد هذا المعيار معيار قاصر للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي بسبب الازدواجية التي تطبع سلطات الضبط، إذ نجد سلطة واحدة تتدخل تارة كسلطة ضبط إداري عندما تتخذ إجراءات بهدف صيانة النظام العام بصفة وقائية، وتارة أخرى كسلطة ضبط قضائي عندما تتدخل من أجل ضبط الجرائم المرتكبة من قبل الأفراد أو السهر على المحافظة على آثار الجريمة من الاندثار والزوال حتى تتم عملية التحري من قبل الجهات المختصة. فريئس البلدية مثلا يعد سلطة ضبط إداري وسلطة ضبط قضائي.

فأعوان الشرطة يتولون مهمتي الضبط الإداري والضبط القضائي، إذ عندما يتولى الشرطي تنظيم حركة المرور فهو يقوم بعمل ضبط إداري إذ يهدف من ورائه إلى حماية النظام العام، في حين إذا اصطدمت سيارة احد المارة فان الشرطي يتحول إلى عون ضبط قضائي إذ يتولى إثبات الحالة والقيام بالتحقيق المبدئي والقبض على الجاني.

كذلك ما يقوم به أعوان الأمن من عمليات التفتيش أثناء دخول الجمهور إلى الملاعب، فهي إجراءات ضبطية إدارية تهدف إلى ضمان وحماية النظام العام بصفة وقائية، لكن قد تتحول العملية إلى إجراءات ضبطية قضائية في حالة ما تم حجز أسلحة بيضاء أو مخدرات لدى احد الأنصار إذ تتخذ بشأنهم الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية بحيث يتم تحرير محضر في مركز الشرطة ويقدم إلى الجهة القضائية المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

ب/ المعيار الموضوعي:

يقوم هذا المعيار على أساس اختلاف كل من الضبط الإداري والضبط القضائي في هدف نشاط كل منهم ، فنشاط الضبط الإداري وقائي في جوهره يستهدف وضع إجراءات وتدابير وقائية غايتها منع وقوع الإخلال بالنظام العام¹، بينما نشاط الضبط القضائي نشاط ردعي قمعي ولاحق على وقوع الإخلال بالنظام العام وبالنظام القانوني في الدولة²، حيث تتحدد مهمته في البحث عن أسباب وظروف وملابسات وقوع الجريمة، والتحري من أجل إلقاء القبض على مرتكبيها وإحالتهم على العدالة. لذا قيل وبحق أن الحاجة إلى الضبط القضائي لا تظهر إلا بعد فشل الضبط الإداري في تحقيق أهدافه وغاياته في منع وقوع الجريمة³. وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر عام 1951.⁴

يسمح هذا التصور بوضع فاصل بين ما يمكن إدخاله ضمن أعمال الضبط الإداري وما يدخل ضمن أعمال الضبط القضائي، وإن كان في الواقع فإن الضبط الإداري قد يتدخل بعد حدوث المساس بالنظام العام، وذلك باتخاذ إجراءات ردعية من أجل استتباب الوضع كاستمرار عمل الضبط الإداري بعد وقوع المظاهرة المحظورة حتى يتم تفريق المتظاهرين نهائيا، مما يجعل هذا التصور عاجز للفصل بين كلا الضبطين.
يتضح جليا أن هذا المعيار لا يأخذ بعين الاعتبار صفة الشخص المتخذ للتصرف بل يبحث في جوهر التصرف في حد ذاته أي بالنظر إلى الهدف الذي يبتغيه الإجراء، وهو نفس الاتجاه المطبق من قبل مجلس الدولة ومحكمة التنازع الفرنسي . كما تبنى القضاء الإداري الجزائري هذا المعيار في التمييز بين أعمال الضبط الإداري وأعمال الضبط القضائي.

يظهر أن هذا المعيار سهل من الناحية النظرية، ولكنه يثير العديد من الصعوبات في التطبيق. وكمثال على ذلك فإن قيام أعوان الشرطة بالتفتيش قد يكون الغرض منه حماية النظام العام، وقد يكون البحث عن مرتكبي الجريمة لإحالتهم على العدالة. وفي بعض

¹ - محمد محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 279.

² - عمار عوابدي، "الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السياسية والاقتصادية،

جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد 4، 1987، ص 1019.

³ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 351.

⁴ - C.E, 11 aout 1951, arrêt Consort Baud, in <http://www.revuegeneraledudroit.eu>

الحالات فإن القضاء يبحث في الهدف الردعي لدى رجال الشرطة، حتى في حالة عدم ارتكاب أية مخالفة.¹

بل أبعد من ذلك، يمكن لنفس العملية أن تتغير طبيعتها أثناء عملية التنفيذ. فيمكن لعملية ضبط إداري أن تتحول إلى عملية ضبط قضائي. ويمكن لنفس العملية أن تتضمن عدة خطوات تشمل على كلا من الضبطيين. وكمثال على ذلك توقيف المركبات ووضعها في المحشر، فتوقيف المركبات يشكل عمل ضبط قضائي يهدف إلى معاقبة مخالفة التوقف غير المشروع، ووضع السيارة في المحشر يعد قرار ضبط إداري. فيقع على عاتق القاضي الإداري إعادة تكييف الإجراءات الضبطية المقدمة لتحديد ما إذا كانت تعتبر من ضبط إداري أو ضبط قضائي. وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 24 جوان 1960 في قضية تتعلق بحجز عديدين من جريدة France soir.²

كما أن للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي أهمية قصوى من حيث تحديد المسؤولية والجهة القضائية المختصة. وسنوضح هذه المسألة من خلال هاتين القضيتين:

المثال الأول: قضية Le Profil

تتلخص وقائع هذه القضية أن شركة تحويل الأموال تم سرقته من قبل مجرمين. ففي هذه القضية خطئين. الخطأ الأول خطأ ضبط الإداري حيث لم يقوم أعوان الشرطة بمنع حدوث السرقة والاعتداء. وخطأ ضبط قضائي بحث لم يقوم الأعوان بمتابعة المجرمين. فإذا طبقنا معيار الغاية، يمكن القول أنه يمكن للشركة الضحية برفع دعوتين قضائيتين، الأولى أمام القاضي الإداري للحصول على التعويض على خطأ سلطة الضبط الإداري، والثانية أمام القاضي العادي للحصول على تعويض على أساس خطأ سلطة الضبط القضائي. حسب محكمة التنازع فإن الضرر مصدره الأساسي الخطأ الأول - خطأ سلطة الضبط الإداري - وبالتالي للقاضي الإداري أن يفصل في هذا النزاع الذي يهدف إلى الحصول على التعويض الناتج عن الخطئين. ومن هنا نستخلص أن في مثل هذه الحالات يجب أن نأخذ بالخطأ الأكثر تأثيراً.³

¹ -T.C, 15 juillet 1968, arrêt Tayeb, in <http://www.legifrance.gov.fr>.

- T.C, 27 juin 1955, arrêt Dame Barbier, in <http://www.legifrance.gov.fr>.

² - C.E, 24 juin 1960, Arrêt Société Frampar et société France éditions et publications, in <http://www.legifrance.gov.fr>

³ -T.C, 12 juin 1978, Arrêt Société le Profil, in <http://www.legifrance.gov.fr>.

المثال الثاني: قضية Lecomte وقضية Delle Motsch

تتلخص وقائع هذه القضية في قيام الشرطة بإطلاق النار على سيارة حاولت أن تخرج حاجز أمني، مما أدى الى وفات السائق. هذا العمل يعد عمل ضبط إداري، لأن عملية إطلاق النار تمت أثناء تجاوز الحاجز الأمني، ولم يصاحبها مطاردة من طرف الشرطة. هذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 24 جوان 1949 في قضية Lecomte.¹

أما إذا تم إطلاق النار بعد خرق الحاجز الأمني وأثناء عملية المتابعة والمطاردة بسبب الهروب وعدم الإستجابة لتعليمات الشرطة التي كانت تأمره بتوقيف السيارة، فإن العملية تدخل ضمن عمليات الضبط القضائي. هذا ما أكدت عليه محكمة التنازع في حكمها الصادر بتاريخ 05 ديسمبر 1977 في قضية Delle Motsch.²

ثالثا: هدف الضبط الإداري

يعد النظام العام الهدف الوحيد الذي ترمي إلى تحقيقه هيئات الضبط الإداري سواء كانت وطنية أو محلية³، فإذا كانت الإدارة العامة في الدولة تهدف من خلال نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة فإن سلطات الضبط الإداري تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف. إذا كان النظام العام هو الهدف الوحيد لنشاط الضبط الإداري فهو بمثابة قيد وضابطا على سلطات الضبط الإداري، إذ يحدد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحريات الأفراد، لا يجوز لها تجاوزه أو الخروج عن حدوده، باعتبار أن كل إجراء لا يهدف إلى تحقيق هذه الغاية يعد تصرفا غير مشروعاً حتى ولو تعلق بالمصلحة العامة. ونشير هنا الى المجلس الدستوري الفرنسي قد اعتبر النظام العام من ضمن المبادئ الدستورية، والتي يقصد بها تلك الضرورات المرتبطة بالحياة في المجتمع والتي يجب أن توجه النشاط التشريعي⁴.

¹ - C.E, 24 juin 1949, Arrêt Lecomte, in <http://www.legifrance.gov.fr>.

² - T.C, 05décembre 1977, Arrêt Delle Motsch, in <http://www.legifrance.gov.fr>.

³ - محمود عاطف البناء، "الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام"، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة الثانية،

العدد 1، 1994، ص 143.

⁴ - MAZEAUD Pierre , « libertés et ordre public », in <http://conseil-constitutionnel.fr>

غير أن فكرة النظام العام كما يصفها بعض الفقهاء فكرة مطاطة ومرنة¹ تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان، وتتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعقائدية السائدة في المجتمع. وفي هذا الإطار يقول مفوض الحكومة Letourneur أن كل حل مبدئي في مجال الضبط الإداري يجب استبعاده، فهي مسألة إجراءات وتقدير لظروف الزمان والمكان، ففكرة النظام العام فكرة واسعة².

1/ العناصر التقليدية لفكرة النظام العام:

لقد إرتبط مفهوم النظام العام بمفهوم وظيفة الدولة، حيث كان دورها التقليدي يكمن في الدفاع وحماية المجتمع من كل الاضطرابات، دون التدخل في مجال النشاطات الفردية المتروكة للمبادرة الحرة للأفراد. وعليه جاء المفهوم الكلاسيكي للنظام العام مفهوما سلبيا يقتصر على عدم وجود الاضطراب.

إلا أن هذا المفهوم الكلاسيكي لم يعد يغطي كل جوانب تدخل سلطات الضبط الإداري، التي لم تتوقف عند حد حماية وكفالة الحياة المادية للأفراد، بل أيضا حماية الحياة المعنوية والأخلاقية استجابة للأفكار الدينية والأخلاقية السائدة في المجتمع. كما توسع نشاط الضبط الإداري، ومنها مضمون النظام العام ليشمل الجانب الجمالي الذي أصبح مطلبا عالميا، تحت تأثير المنظمات والجمعيات المدافعة عن البيئة والطبيعة. فحماية البيئة والطبيعة، وجمال المدن، أصبح مطلبا أساسيا، لاسيما في الدول المتحضرة.

لما كانت وظيفة الدولة مقصورة على الدفاع من أجل ضمان حماية أفراد الجماعة من كل الاضطرابات دون التدخل في نشاطاتهم الخاصة، فإن الفقه التقليدي حدد مفهوم النظام العام تحديدا ضيقا وسلبيا. ومن جهة أخرى، فإن التضييق في مفهوم النظام العام يؤدي حتما إلى التضييق في مقوماته و عناصره.

يقصد بالنظام العام وفقا للفقه التقليدي عدم وجود الفوضى والاضطراب. فهو ذلك النظام المادي الذي يستهدف تحقيق حالات واقعية ملموسة. ولقد أكد الفقيه هوريو على هذا المعنى بقوله أن: "النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى"³.

¹ - VINCENT-LEGOUX Marie- Caroline, l'ordre public, étude de droit comparé interne, thèse pour le doctorat en droit, université de Bourgogne, faculté de droit et de science politique, 1996, p 02.

² - CE, 23 octobre 1951, arrêt société nouvelle d'imprimerie, conclusion de commissaire du gouvernement Letourneur, revue droit public, 1951, p1101.

³ - HAURIOU Maurice, précis de droit administratif, Paris, Recueil Sirey, 12^{ème} édition, 1933, p50.

يتضح جليا من خلال هذا التعريف، أنه إعتد في تحديد معنى النظام العام على طبيعته، إذ أضفى على النظام العام الطابع المادي دون الجانب الخلقي أي الشعوري. إن النظام العام حسب هذا التصور يعني القدر الأدنى من النظام إذ لا يشمل تنظيم الحياة في المجتمع. فواجب الفرد هنا سلبي وهو الامتناع عن إحداث أي اضطراب.

إلا أنه يؤخذ عليه غموض فكرة الفوضى من حيث مضمونها و نطاقها، إذ لم يبين ماهيتها ومتى يمكن أن نقول أن هناك فوضى حتى يتسنى لسلطات الضبط الإداري التدخل من أجل القضاء عليها، فضلا عن إهماله للجانب المعنوي للنظام العام.

أما الدكتور زين العابدين بركات، فكان أكثر وضوحا في تحديد العناصر المادية المكونة للنظام العام بقوله أن: " النظام العام يعني المحافظة على الأمن العام، الراحة العامة و السلامة العامة¹.

يستفاد من خلال هذا التعريف، أن وظيفة سلطات الضبط الإداري تكمن في حماية الجماعة، من كل ما من شأنه أن يمس في أمنها وطمأنينتها وصحتها، ضمانا لأفرادها لممارسة حقوقهم و حرياتهم وفق ما كفلها وحددها القانون. وعليه لا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تخرج عن هذا الإطار وإلا كانت إجراءاتها وتصرفاتها غير مشروعة.

وكنتيجة لهذا، فإن النظام العام الذي تهدف سلطات الضبط الإداري إلى حمايته هو ذلك النظام المادي أو الطبيعي، وذلك من كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تعكيره، وليس النظام الذي تعمل الدولة على إقامته، فهذا الأخير يخرج من نطاق أغراض سلطات الضبط الإداري. ولقد أكد على هذا المبدأ الأستاذ Jean Yves CHEROT بقوله أن: " النظام العام هو النظام الطبيعي الذي يجب حمايته وصيانته وليس النظام الذي تعمل الدولة على إقامته"².

إن النظام العام وفقا للنظرة التقليدية ينصرف إلى عناصر ومقومات ثابتة، تتمثل أساسا في الأمن، الصحة، والسكينة العمومية. ولقد أكد الفقيه valine على ذلك بقوله أن: "الأمن،

¹ - زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري مطبعة رياض، دمشق 1979، ص 491.

² - CHEROT Jean Yves, « La notion d'ordre public dans la théorie de l'action administrative », In La police administrative existe-t-elle ?, sous la direction de LINOTTE Didier, Edition Economica, Paris, 1985, p 30.

السكينة، والصحة العامة هي العناصر الوحيدة التي يمكن لسلطة الضبط البلدي اتخاذها عند تحديد حرية المواطنين¹.

أما المشرع الفرنسي² فلم يحمل نفسه مشقة تحديد مفهوم النظام العام، بل اكتفى بتحديد العناصر المادية المكونة لمضمون النظام العام³. وذلك بمناسبة تحديد اختصاصات وأهداف سلطة الضبط الإداري العام البلدي، بموجب القانون البلدي الصادر في 28 أوت 1791 والذي تم تعديله بموجب القانون المؤرخ في 05 أبريل 1884 حيث نصت المادة 97 منه على أن: " هدف البوليس البلدي هو ضمان حسن النظام، الأمن العام، والصحة العامة⁴.

غير أن هذه المادة تثير مسألة جوهرية تتمثل في معرفة ما إذا كان المشرع قد حدد هذه العناصر بصفة حصرية أم أنها جاءت على سبيل المثال. وفي هذا الشأن اختلف الفقه الفرنسي حيث يرى الفقيه تيتجن أن المادة 97 جاءت بصفة حصرية إذ لا يحق لسلطة الضبط البلدي تجاوزها، في حين يرى الفقيه جون كاستاني أن المادة جاءت على سبيل المثال، مبررا موقفه بالفقرة الثانية من نفس المادة التي جاء فيها: "وتختص سلطات الضبط الإداري البلدي بمايلي:....."⁵.

بالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري الفرنسي نجد أنه اعتمد على هذه العناصر الثلاثة كمقومات للنظام العام. وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 08 أوت 1919 في قضية Labonne⁶. غير أنه مع مرور الوقت لم يعد يتقيد فقط بالعناصر التي حددها المشرع في المادة 97 من القانون البلدي لعام 1884 بل وسع من مقومات النظام العام.

¹ - أنظر سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 33.

² - نشير إلى أنه سبقت الإشارة إلى فكرة النظام العام في المادة الحادية عشر من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789.

³ - LAJOIE Jean Louis, libertés, participation et ordre public en droit algérien, thèse pour le doctorat d'Etat en droit, mention droit public, université jean moulin, Lyon III, faculté de droit, 1983, p394.

⁴ - l'article 97 alinéa 1 de la loi du 05 avril 1884 du code municipal stipule que : la police municipale a pour objet le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique.

⁵ - TEITGENE Henri, la police municipale, thèse, Nancy, 1934, p 68.

⁶ - C.E, 08 aout 1919, arrêt Labonne, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

إن تحديد المشرع للعناصر المادية المكونة للنظام العام جاء بهدف تقييد سلطات رئيس البلدية ، باعتباره سلطة ضبط إداري عام على المستوى المحلي، وبالتالي تحديد الإطار والحدود التي لا يجوز تجاوزها وإلا كانت تصرفاته غير مشروعة وعرضة للإلغاء، ولو كان يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وذلك تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف .

يتضح من خلال هذا التحديد الضيق لمضمون النظام العام، أنه ليس لسلطات الضبط الإداري أن تقيّد حريات الأفراد بهدف صيانة النظام العام الجمالي، أو حماية الآداب العامة، لكونها لا تدخل في نطاق أهداف سلطات الضبط الإداري وفقاً للمفهوم التقليدي للنظام العام. وهذه القاعدة لا تقتصر فقط على سلطات الضبط الإداري العام المحلية، بل تنطبق أيضاً على سلطات الضبط الإداري العام المركزية. أما سلطات الضبط الإداري الخاص فإن تدخلها ينصب على عنصر محدد من عناصر النظام العام. وذلك وفقاً للقانون المنشأ لها، بحيث لا تملك الخروج عن الهدف المحدد لها والذي أنشأت من أجله.

أما المشرع الجزائري فلقد سائر نظيره الفرنسي، إذ لم يتكفل بتحديد مفهوم النظام العام، بل اقتصر على تحديد العناصر المادية الثلاثة المكونة للنظام العام، بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، حيث نصت المادة 88 منه على أن: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:
° السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية".¹

كما أكد المشرع الجزائري على هذه العناصر باعتبارها مقومات النظام العام، وذلك من خلال القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، حيث نصت المادة 96 منه على أن: "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام، الأمن، السلامة والسكينة العمومية".² وتتمثل العناصر المادية التقليدية المكونة لفكرة النظام العام كهدف وحيد لنشاط الضبط الإداري في العناصر الآتية: الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة.³

¹ - راجع المواد 88، 89، 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² - وهي نفس العناصر المنصوص عليها في المادة 114 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ - GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, l'ordre public sanitaire et l'environnement, *Revue de la Gendarmerie Nationale*, 4 éme trimestre, 2006, N° 221, p 33.

ونفس الموقف تبناه القاضي الإداري الجزائري في العديد من القرارات نذكر منها قراره الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2003 والذي جاء فيه: "حيث انه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من اجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته...."¹.

تتفق أغلب النظم القانونية وكل من الفقه والقضاء على هذه العناصر الثلاث المادية باعتبارها المكونات المادية الأصلية للنظام العام.

أ/ الأمن العام:

من المسلم به أن استتباب الأمن العام يعد الشرط الأساسي لأي حياة جماعية، لذا كان وما يزال من أول وألح مهام الدولة قديما وحديثا ومستقبلا. فالأمن العام باعتباره عنصرا ماديا من عناصر النظام العام، يقصد به طمأنينة أفراد الجمهور على أشخاصهم وأموالهم من خطر أي عدوان يمكن أن يقع عليهم. ويتحقق ذلك باتخاذ ما يلزم من الحيطة لمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها على الأشخاص، كحجز المصابين بأمراض عقلية، واتخاذ ما يلزم للوقاية من خطر الأشياء كانهيار المباني أو الحرائق، أو ما ينشأ عن مخاطر الطبيعة كالفيضانات، ولعل أهم اعتبار من المقصود بالأمن العام، هو درء الفتن والاضطرابات الداخلية.

يتضح أن مصدر الأخطار والمخاطر متعددة فقد تكون طبيعية، مثل: الزلازل، الفيضانات والحرائق. وقد تكون مصادر هذه الأخطار الأشياء والآلات الخطرة، مثل: السيارات وكافة المركبات، والأسلحة، المتفجرات والمصانع الكيميائية. وقد تكون مصادر هذه المخاطر طبيعة الحياة الاجتماعية مثل: المظاهرات، التجمعات، القلائل والاضطرابات

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 11642 المؤرخ في 16 سبتمبر 2003، قضية (ر ع) ضد بلدية العلمة ومن معها، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

[°] انظر كذلك مجلس الدولة، قرار رقم 10106 الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 2003، قضية (ن ع) ضد (ك خ) ومن معه، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

الاجتماعية. كما قد يكون مصدر هذه المخاطر الإنسان كما هو الحال في ظاهرة الإجرام والجرائم على الأشخاص وعلى الأموال الخاصة والعامة... الخ¹.

وعلى هذا الأساس، فإن المشرع الجزائري كلف هيئة الضبط الإداري البلدي وذلك من خلال المواد 88، 89، 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، باتخاذ كافة التدابير الوقائية والإجراءات اللازمة، لإقرار الأمن العام وسلامة الأشخاص والأموال على المستوى البلدي، بالقضاء على كل ما من شأنه الإخلال بهما كان منبته.

فطبقا للمادة 89 فإنه يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ... كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات...".

هاما المادة 94 فجاء فيها: "في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

° السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات...".

كما أكد المشرع الجزائري على التزام هيئة الضبط الإداري البلدي بحماية سلامة الأشخاص وهذا من خلال المادة 06 من المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 التي تقرر على أنه: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ إجراءات الاستعجال الرامية إلى دعم أو هدم الأسوار والبنيات والعمارات المهددة بالسقوط"².

يتضح من خلال هذه المواد، أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بما له من سلطة الضبط الإداري على مستوى البلدية، باتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية أمن الأشخاص والممتلكات الخاصة والعامة. وكل تقصير أو إهمال يحمل البلدية مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة من جراء ذلك.

كما يضطلع الوالي بمهمة حماية الأمن العام باعتباره سلطة ضبط إداري على مستوى الولاية، استنادا إلى المادة 114 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية. وأكثر من ذلك، فإن المشرع الجزائري عمد إلى تحديد سلطات الوالي في ميدان الأمن، وذلك بموجب المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983، حيث نصت المادة 01 على أنه: "عملا

¹ - عمارعوا بدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المرجع السابق، 1987، ص 1010.

² - راجع المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنفاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 41 الصادرة في 13 أكتوبر 1981.

بالمواد 150 وما يليها من قانون الولاية يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم، الاطمئنان والنظافة العمومية".

كما نصت المادة 20 من هذا المرسوم على إحداث لجنة للأمن في الولاية تحت رئاسة الوالي، بهدف متابعة تطور الوضعية العامة في الولاية وتوفير انسجام التداخلات وتماسكها. وتجتمع هذه اللجنة مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة إلى ذلك. وتختتم اجتماعاتها بتحرير محضر ترسل نسخة منه إلى وزارة الداخلية ووزارة الدفاع الوطني¹.

يتضح من خلال هذا أن الوالي ملزم بحكم القانون باعتباره سلطة ضبط إداري على مستوى الولاية، بحماية أمن الأشخاص والممتلكات. وكل تقصير أو إهمال يحمل الولاية مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة عن ذلك. فضمان أمن الأشخاص والممتلكات التزام على عاتق الدولة².

ب/ السكنية العامة:

وهي مرادفة لمصطلح الراحة أو الطمأنينة العامة، ومفاد المحافظة على السكنية العامة كعنصر مادي من عناصر النظام العام، اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية للقضاء على أسباب ومصادر الإزعاج والقلق، بهدف ضمان راحة المواطنين، والتمتع بأوقات فراغهما في جو تسوده السكنية والطمأنينة العامة.

وبمعنى آخر يقصد بها المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، لوقاية الأفراد من الضوضاء وعدم التعرض لمضيقات الغير كالمتوسلين أو من يستعملون مكبرات الصوت، وتوقيف الآليات والمركبات التي لا تستجيب للشروط التقنية في خفض معدلات الأصوات والضجيج الصادر عنها، أو منع استعمال المنبهات الصوتية للسيارات قرب الأماكن التي تتطلب هدوءا خاصا كالمستشفيات والمدارس، أو خلال أوقات محددة كمنع استعمالها خلال الليل، أو منع أنشطة مزعجة قرب التجمعات السكنية أو المهنية أو

¹ - للمزيد من التفاصيل راجع المرسوم رقم 83- 373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية، العدد 22 الصادرة في 31 ماي 1983.

² - تنص المادة 26 من دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم على أن: " الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات....".

غيرها مما يخل بالهدوء اللازم للراحة المعتادة للجمهور سواء في الشوارع أو المساكن أو أماكن العمل.

ولتحقيق ذلك، فإن المشرع الجزائري، ألزم هيئة الضبط الإداري البلدي بضرورة حماية السكنية العامة، وهذا من خلال المادة 2/94 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، والتي جاء فيها: "في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

°... التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكنية العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها... الخ"¹.

كما منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية²، لاسيما أحكام الباب الثالث المتعلقة بالطمأنينة العمومية، سلطة اتخاذ وتنفيذ كل التدابير والإجراءات التي من شأنها الحفاظ على الراحة العامة، أو الطمأنينة العامة، وهذا بجمع كل عمل يخل بذلك، عن طريق تنظيم الأسواق والمعارض وكل التجمعات التي من شأنها تعكير الراحة العامة، وذلك بضبط:

- ساعات فتح هذه المحلات وإغلاقها.
- الأماكن المخصصة للعرض والبيع.
- وقوف السيارات وممرورها.

وينسحب ذلك على الحفلات والعروض الفنية العمومية، عن طريق تسليم رخص قبلية متضمنة القواعد الخاصة بالمحافظة على السكنية العمومية.

¹ - لقد تم الإشارة إلى السكنية العامة باعتبارها عنصر من عناصر النظام العام في المادة 88 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية. كما نشير هنا أن المشرع الفرنسي لم يدرج السكنية العامة ضمن مقومات النظام العام في المادة 97 من قانون 05 أبريل 1884 المتضمن القانون البلدي، غير أن الفقه والقضاء أكد على أنها تدخل ضمن عناصر النظام العام وبالتالي تلتزم سلطات الضبط الإداري بصيانتها.

² - للمزيد من التفاصيل راجع المواد 14، 51، 16 من المرسوم رقم 81-267، المرجع السابق.

يتضح جليا من خلال هذه الأحكام، أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم باتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة لضمان راحة المواطنين، وذلك عن طريق القضاء على كل ما من شأنه تعكير أو إزعاج يخل بهما.

كما يتمتع الوالي باعتباره سلطة ضبط إداري على مستوى الولاية، بسلطة اتخاذ كافة التدابير الوقائية من أجل راحة المواطنين، استنادا إلى المادة 114 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

والى جانب ذلك، فلقد أخضع المشرع الجزائري ممارسة بعض الحقوق والحريات العامة إلى إجراء الترخيص المسبق، بهدف صيانة وحماية السكينة العامة. هذا ما نص عليه القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، حيث نصت المادة 15 على أن: "المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع المظاهرات التي تجري على الطريق العمومي... تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق...".

كما نصت المادة 20 مكرر 2 على أنه: "يخضع تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة، المؤقتة أو النهائية إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي. تمنع الأجهزة الصوتية الثابتة بقرب المؤسسات التعليمية والمستشفيات".

أما المادة 20 مكرر 3 تنص على أنه: "دون الإخلال بأحكام الفقرة الثانية من المادة 20 مكرر 2، يخضع استعمال الأجهزة الصوتية المتنقلة، ومكبرات الصوت التي يمكن أن تزعج راحة السكان إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي¹."

يتضح من خلال أحكام هذا القانون، أن للوالي سلطة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لضمان راحة المواطنين وذلك من خلال إخضاع استعمال بعض الأجهزة التي قد تمس براحة السكان إلى إجراء الترخيص المسبق. وعليه يحق للوالي أن يمنع المظاهرة إذا كان من شأنها أن تخل بالنظام العام، سواء بالأمن العام أو السكينة العامة. أو منع استعمال الأجهزة

¹ - للمزيد من التفاصيل راجع القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، المعدل و المتمم للقانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 62 الصادرة في 4 ديسمبر 1991.

الصوتية، سواء كانت ثابتة أو متنقلة، بهدف المحافظة على راحة المواطنين، باعتباره واجب والتزام على عاتق سلطات الضبط الإداري.

ج/ الصحة العامة:

يعتبر الحق في الصحة أو الرعاية الصحية، إحدى الحقوق الأساسية للمواطن. ويعتبر التزام على عاتق الدولة تسهر على ضمانه لكل الأفراد دون تمييز. وهناك من يطلق عليه تسمية النظام العام الصحي.¹ ولقد جسدت المادة 54 من تعديل دستور 28-11-1996 هذا الالتزام حيث نصت على أن: "الرعاية الصحية حق للمواطنين. تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها".

ويقصد بالصحة العامة وقاية الأفراد من الأمراض أو اعتلال الصحة، ومنع انتشار الأوبئة، والاحتياط من كل ما قد يكون سببا، أو يحتمل أن يكون سببا للمساس بالصحة العامة.² ويدخل في ذلك رقابة الأغذية وإعداد المياه الصالحة للشرب والمحافظة عليها من التلوث، وتصريف الفضلات، وعزل المرض بأمراض معدية، وتحصين المواطنين ضد الأمراض الوبائية إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم المحافظة على صحة الأفراد.³

لقد كلف المشرع الجزائري هيئة الضبط الإداري البلدي بحماية الصحة العامة من كل ما من شأنه الإخلال بها، حيث نصت المادة 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية على أنه: في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

° السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

° السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للاماك التابعة للأمالك العمومية والمحافظة عليها.

° اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة أو المعدية والوقاية منها.

° منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

¹ - GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, op.cit , p 33.

² - CASTAGNE Jean, op.cit, p 32.

³ - محمود حلمي، نشاط الإدارة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص10.

- ° السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- ° السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- ° ضمان ضبط الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد....".
- أما المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، فنصت أحكام الباب الثاني منه الخاص بالنقاوة وحفظ الصحة العمومية على تكليف هيئة الضبط الإداري البلدي بالسهر على تنفيذ التنظيم الصحي، واتخاذ كافة الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية بهدف المحافظة على صحة الجماعة وذلك عن طريق:
- اتخاذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الأمراض المتنقلة.
 - السهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير.
 - السهر على تموين السكان المنتظم بالماء الصالح للشرب، بكميات كافية للاحتياجات المنزلية وحفظ الصحة.
 - تنظيم تنظيف الأنهج وجمع القمامة حسب توقيت دقيق وملائم.
 - تنظيم المزابل العمومية وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة...¹.
- ومن أجل تدعيم حماية الصحة العامة أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فيفري 1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها²، حيث حدد مفهوم الصحة العامة بأنها مجموع التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها. ولقد كلفت المجموعات المحلية من أجل حماية الصحة العامة على المستوى المحلي بتطبيق الإجراءات الرامية إلى ضمان مراعاة احترام القواعد و المقاييس الصحية في كل أماكن الحياة.

¹ - للمزيد من التفاصيل راجع المواد من 7 إلى 13 من المرسوم رقم 81-267، المرجع السابق.

² - للمزيد من التفاصيل راجع 1، 2، 25، 42، 52، 61 من القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 08 الصادرة في 17 فيفري 1985.

كما ألزمت أحكامه الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية بتطبيق التدابير الملائمة في الوقت المناسب، للوقاية من ظهور وانتشار الأوبئة والقضاء على مختلف أسباب الأمراض.

يستفاد من خلال هذا القانون، أن حماية الصحة العامة باعتبارها عنصرا من عناصر النظام العام، مسؤولية تقع على عاتق سلطات الضبط الإداري، سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وذلك بحملها والزامها باتخاذ كافة الإجراءات الوقائية لضمان صحة الأفراد والجماعة.

ونشير أن حماية الصحة العامة لا تخص فقط سلطات الضبط الإداري العام، بل تخص أيضا سلطات الضبط الإداري الخاص، حيث يتمتع وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات بسلطات واسعة في مجال حماية الصحة العامة، وكذا مديرو المستشفيات والقطاعات الصحية. كما يتمتع وزير البيئة وتهيئة العمران بسلطة اتخاذ كافة التدابير الرامية إلى حماية الصحة العامة، نظرا للعلاقة الوطيدة بين حماية البيئة وحماية الصحة العامة.

وكمثال على ذلك تنص المادة 04 من المرسوم رقم 10-258 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010 على أنه: "يكلف وزير التهيئة العمرانية والبيئة في ميدان البيئة بما يأتي:"

- يبادر بالقواعد والتدابير الخاصة بالحماية والوقاية من كل أشكال التلوث وتدهور البيئة والإضرار بالصحة العمومية وبإطار المعيشة ويتصور ذلك ويقترحه بالاتصال مع القطاعات المعنية، ويتخذ التدابير التحفظية الملائمة... الخ".¹

ومن جهة أخرى، نجد أن بعض الأنشطة تخضع غالى إجراءات خاصة وصارمة لما لها من خطر كبير على صحة الإنسان، ونذكر على سبيل المثال ما جاء في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة حيث نجد المادة 15 تنص على أنه تخضع مسبقا وحسب الحالة، لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة، مشاريع التنمية والهيكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى... الخ". وتضيف المادة 16

¹ - مرسوم رقم 10-258 مؤرخ في 21 أكتوبر 2010، يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة، الجريدة الرسمية، العدد 64 الصادرة في 28 أكتوبر 2010.

على انه يجب أن يتضمن محتوى دراسة التأثير على الأقل وصف للتأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان...الخ.¹

يتضح جليا أن حماية الصحة العامة، التزام على عاتق سلطات الضبط الإداري سواء كانت عامة أو خاصة. بحيث يترتب على تهاونها وتقصيرها في اتخاذ الإجراءات اللازمة والملائمة تحميلها المسؤولية عن الأضرار المترتبة من جراء ذلك.

تعتبر هذه العناصر التقليدية الثلاثة المقومات المادية الأصلية للنظام العام الذي تسهر سلطات الضبط الإداري على حمايته وصيانته، من كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تعكيره. إلا أنه إذا كانت هذه العناصر ثابتة في كل زمان ومكان، فإنها لم تعد تسير تطور وظيفة الضبط الإداري وتوسع مجالها بحكم توسع مفهوم النظام العام ذاته.

2/ العناصر الحديثة لفكرة للنظام العام:

إن مفهوم النظام العام في القانون الإداري قد تطور بتطور الوظيفة الإدارية للدولة، فالدولة الحديثة لم تعد متدخلة فقط، بل أصبحت فضلا عن وظائفها السابقة، طرفا هامة في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما تبع ذلك توسع هام في وظائف الإدارة العامة، وتطور لمختلف المفاهيم السائدة، بما فيها فكرة النظام العام.

لقد توسع مفهوم النظام العام، بحيث لم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية المجتمع من الاضطرابات المادية الخارجية لإقامة الأمن، السكينة والصحة العامة، بل تعدى هذه الحدود التقليدية إلى مجالات أخرى استجابة لتطور المجتمع وازدياد تدخل الدولة في مجال النشاطات الفردية.

ولقد أكد الفقيه بول برنارد (Paul BERNARD) على هذا التوجه، بقوله أن: "النظام العام التقليدي قاصرا نظرا لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في عدم وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي لأنه نتيجة وثمره لعمل بناء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة وموجهة لأهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي

¹ - قانون رقم 10-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43 الصادرة في 20 جويلية 2003.

عام وشامل. فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة¹.

أ/ النظام العام الأخلاقي أو الأدبي:

أكد الفقه على ضرورة تدخل السلطات الإدارية الضبطية لحماية كل ما يمس بالآداب والأخلاق العامة، والذي من شأنه أن يعكر النظام العام المادي للمجتمع، وذلك بهدف كفالة الحياة المادية والمعنوية على حد سواء.

ولقد أكد الفقيه موريس هوريو (Maurice Hauriou) على هذا بقوله أن: "... علاوة على النظام المادي الذي يعني عدم وجود الفوضى، يوجد النظام الخلقي الذي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من معتقدات وأحاسيس وأفكار. فإذا كان الاضطراب في النظام الخلقي قد بلغ درجة من الخطورة تهدد كيان النظام العام المادي، يستوجب تدخل السلطات الإدارية الضبطية لوضع حد لذلك الاضطراب..."².

أما الأستاذ لوي لوك فلقد ذهب إلى أبعد من ذلك بقوله أن: "كل فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة، فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني..."³. ورغم هذا، ظلت العديد من التشريعات ولاسيما في الدول غير الإسلامية، متحفظة في هذا المجال، إذ استبعدت فكرة الأخلاق من مضمون النظام العام، ومن ثمة من نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري. ومن بينها التشريع الفرنسي إذ لم يتضمن القانون البلدي لعام 1884 في مادته 97 إشارة إلى الآداب والأخلاق العامة.

ونفس الموقف تبناه القاضي الإداري الفرنسي، إذ لم يعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصراً من عناصر النظام العام، وبالتالي كان يلغي إجراءات وتصرفات سلطات الضبط الإداري التي تمس بحقوق وحرّيات الأفراد بحجة حماية الآداب والأخلاق العامة، كما يحملها مسؤولية التعويض عن الأضرار الناجمة عن هذه الإجراءات والتصرفات.

غير أن القضاء الإداري الفرنسي تراجع عن موقفه هذا، لمسايرة موقف الفقه الذي ظل ينادي بضرورة تكفل الدولة عن طريق سلطات الضبط الإداري بحماية الأخلاق العامة،

¹ - BERNARD Paul, Notion d'ordre public en droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1962, p 12.

² - موريس هوريو، مطول القانون الإداري، باريس، 1950، ص 25. عن: سكيّة عزوز، المرجع السابق، ص 36.

³ - عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة جامعية، جامعة بغداد، 1975، ص 53.

باعتباره عنصرا من عناصر النظام العام. ومن أهم القرارات الشهيرة التي أصدرها القاضي الإداري الفرنسي والتي أكد فيها على اختصاص سلطات الضبط الإداري والتزامها بحماية الأخلاق والآداب العامة، قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 18 ديسمبر 1959 في قضية شركة - أفلام لوتيسيا Lutetia - والنقابة الفرنسية للمنتجين ومستثمرين الأفلام¹.

تتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس بلدية - نيس NICE - بالجنوب الفرنسي أصدر قرار إداريا ضابطا يقضي بمنع عرض فيلم حصلت على ترخيص قانوني من طرف وزير الإعلام بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية المنظمة بموجب قانون 03 جويلية 1947. ويتعلق هذا الإجراء بفيلم: النار في الجسد Le feu dans la peau.

لقد اتخذ رئيس بلدية نيس هذا القرار تحت تأثير قوى الضغط الاجتماعي في المدينة المتكونة في هذه القضية أساسا من جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق وآداب التلاميذ الصغار.

وبتاريخ 11 جويلية 1956 تقدمت شركة أفلام لوتيسيا والنقابة الفرنسية بدعوى قضائية ضد رئيس البلدية أمام المحكمة الإدارية لنيس، ملتمسة منها الحكم بعد مشروعية قرار المنع لتجاوز السلطة، ومن ثمة إلغائه. إلا أن المحكمة الإدارية قضت بمشروعية القرار الإداري الضبطي البلدي، وبالتالي حكمت برفض الدعوى.

وبناء على ذلك، استأنفت الشركة قرار المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة، مطالبة بإلغاء القرار الذي أصدره رئيس بلدية نيس، والحكم بتعويض الأضرار والخسائر المترتبة عن عدم عرض هذه الأفلام.

وبتاريخ 18 أكتوبر 1959 أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره برفض إلغاء قرار رئيس البلدية، لأنه من سلطاته الضبطية أن يتعرض للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة. وجاء في حيثيات هذا القرار على وجه الخصوص:

.. حيث أنه يتضح من خلال التحقيق أن الظروف المحلية التي أثارها رئيس بلدية نيس تبرر قرار منع عرض هذه الأفلام على مستوى هذه البلدية.

¹ - C.E, 18 décembre 1959, arrêt société « les films lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, in WEIL. P, LONG.M, BRAIBANT .G, DELVOVE. P, GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2001. p 550.

.. حيث أنه يتضح من خلال كل ما سبق أن شركة أفلام لوتيسيا والنقابة الفرنسية للمنتجين ومستثمرين الأفلام غير محقين في التمسك بأن المحكمة الإدارية غير محقة في قرارها المتضمن رفض الدعوى الرامية إلى إلغاء قرار رئيس بلدية نيس. . . وعليه يرفض الطعن". يتضح من خلال هذا القرار، أن القاضي الإداري الفرنسي اعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصرا من عناصر النظام العام، و بالتالي من حق سلطات الضبط الإداري، بل ومن واجبها التدخل من أجل حمايته وصيانتته.

ومهما كان الأمر، فإن القاضي الإداري عندما أقر بضرورة حماية الآداب العامة والأخلاق العامة، فإنه لا يتعدى إلى الأخلاق المثالية التي تعتبر مبادئ ثابتة في الضمير الإنساني، بل الحد الأدنى منها الذي إذا لم يصن ترتب عنه الإخلال بالطابع المادي للنظام العام.

وهذا ما أكدته الفقيه فويلار (Philippe FOILLARD) بقوله أن: "إذا كان حماية الآداب العامة أمرا ضروريا فإنه يجب أن يكون في حدود صيانة الأمن والسكينة العامة فقط"¹.
وبتعبير آخر حسب الفقيه هنري تيتجين (Henry TEITGEN) فهو عدم وجود الفضائح أو عدم وجود أي اعتداء، أو مساس أو أذى عام بالقدر الأدنى من الأفكار الخلقية، التي رضي بها واحترمها متوسط الأفراد خلال فترة زمنية معينة². فمعيار هذه المبادئ يقاس بما يحرص الناس على احترامه والإبقاء عليه.

ومن هذا المنطلق، يمكن القول أن الآداب والأخلاق العامة نسبية، تتغير من زمن إلى آخر، ومن مكان إلى آخر. وهذا ما يظهر جليا من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه أعلاه، والذي أكد فيه أن الظروف المحلية تبرر اتخاذ الإجراءات المناسبة قصد حماية الآداب والأخلاق العامة. وبالمقابل فإن عدم توفر هذه الظروف لا يسمح لرئيس البلدية منع عرض هذه الأفلام ما دامت أنها تخضع لرقابة مسبقة من طرف الجهة المكلفة بمنح رخصة الاستغلال.

¹ - FOILLARD Philippe, Droit Administratif, C. P. U, Paris, 2001, p 264.

² - TEITGEN Henry, La police municipale générale, l'ordre public et les pouvoirs de Maire, Sirey, Paris, 1934, p1 et 2.

وبناء على ذلك، ألغى مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات إدارية ضبطية، تضمنت منع عرض بعض الأفلام بهدف حماية الآداب والأخلاق العامة، حيث أكد فيها أن الطبيعة غير الأخلاقية للفيلم لا تبرر لوحدها قرار المنع، مادام ليس من شأنها تعكير وتهديد النظام العام المادي. ومن بين هذه القرارات، قرار مجلس الدولة المؤرخ في 19 أبريل 1963 في قضية شركة أفلام مارصو Marceau¹.

تتلخص وقائع هذه القضية في أنه بتاريخ 12 فيفري 1960 اتخذ رئيس بلدية Landerneau قرارا إداريا ضبطيا يتضمن منع عرض فيلم "العلاقات الخطيرة 1960"، وذلك بحجة حماية الآداب والأخلاق العامة.

وبتاريخ 23 أكتوبر 1961 أصدرت المحكمة الإدارية لمدينة Rennes حكما القاضي برفض دعوى الإلغاء، ومن ثمة الحكم بمشروعية القرار. طعنّت الشركة في هذا الحكم أمام مجلس الدولة الذي أصدر قراره بتاريخ 19-04-1963 يتضمن إلغاء القرار الإداري الضبطي. ولقد جاء في حيثيات هذا الحكم على وجه الخصوص:

... حيث يتضح من خلال التحقيق أن عرض الفيلم في تاريخ اتخاذ القرار محل الطعن ليس من شأنه أن يحدث اضطرابات مادية مجدية في مدينة Landerneau. ومن جهة أخرى، لم يثبت التحقيق أية ظروف محلية من طبيعتها أن تجعل عرض الفيلم مهما كانت طبيعته غير الأخلاقية تهديدا على النظام العام. وعليه، فإن شركة أفلام مارصو مؤسسة في التمسك بأن المحكمة الإدارية Rennes غير محقة في حكمها الصادر بتاريخ 23 أكتوبر 1961، والقاضي برفض دعوى إلغاء القرار محل الطعن."

يتضح أن فكرة النظام العام الأخلاقي صعبة التحديد، لذا فإن سلطة هيئات الضبط الإداري ليست مطلقة فيما يتعلق بتحديد الطبيعة غير الأخلاقية للفيلم، بل تخضع لتقدير القاضي الإداري الذي يبحث في مدى خطورة عرض الفيلم على الأخلاق العامة، وهل ثمة ظروف محلية مجدية من شأنها أن تبرر منع عرضه. فالقاضي الإداري الفرنسي يراقب مدى التوفيق بين ضرورة حماية الآداب والأخلاق العامة وبين ضرورة حماية حرية المعتقد وحرية التعبير المكرسة دستوريا. ويترتب على ذلك، أن مجال ونطاق الآداب والأخلاق العامة

¹ - C.E, 19 avril 1963, arrêt société "des films Marceau", In WEIL.P, et autres, op.cit, p 247.

يضيق ويتسع تبعاً لتغير الأزمنة، والأمكنة، وحسب شخصية كل أمة وانتمائها الحضاري، والظروف المحلية الخاصة بكل منطقة¹.

أما المشرع الجزائري، فباعتبار أن المجتمع الجزائري مجتمع مسلم، فإنه كان من المنطقي أن يساير موقف الفقه والقضاء، حيث أدرج الآداب العامة ضمن عناصر النظام العام، تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانته. غير أن فكرة الآداب والأخلاق العامة في الجزائر تختلف عما هو عليه الأمر في فرنسا. أولاً تتدخل سلطات الضبط الإداري عندما يؤدي المساس بالآداب العامة إلى اضطراب مادي للنظام العام، وهذا يتمشى مع موقف القضاء الإداري الفرنسي. ثانياً عندما يؤدي مخالفة الآداب العامة إلى اضطراب في عقيدة الجماعة.

ففي الحالة الأولى تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى منع كل الأعمال والتصرفات التي تخل بالآداب والأخلاق العامة والتي من شأنها أن تؤدي إلى اضطراب مادي. يفهم من هنا أن الإخلال بالأخلاق العامة يمس بالضرورة إحدى العناصر المادية للنظام العام. والمثال على ذلك فرغم أن بيع الكحول وشربه في أماكن خاصة مسموح به إلا أن استهلاكه في الأماكن العمومية يعد تصرفاً محل بالآداب العامة ويمس بالصحة والسكينة العامة.

أما في الحالة الثانية فإن تدخل سلطات الضبط الإداري لا يهدف إلى حماية الأخلاق العامة الذي يؤدي إلى اضطراب مادي، وإنما إلى حماية الآداب العامة بصفة مستقلة. ويقصد بالأخلاق العامة بهذا المعنى مجموعة المبادئ الأخلاقية التي تقبلها وطبقها عامة الأفراد في المجتمع في وقت معين وفي مكان معين، والتي تضمن الدولة حمايتها².

تعتبر الأخلاق العامة بهذا المعنى فكرة نسبية تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان، بل وحتى بالعادات والتقاليد السائدة في منطقة معينة. والمثال على ذلك العلاقات الجنسية غير المشروعة أو ما يصطلح عليه بالدعارة، فهي مخالفة للآداب والأخلاق العامة وللدين الإسلامي ومعاقب عليها قانوناً. وهنا نلاحظ أن سلطات الضبط الإداري من خلال خلية شرطة الآداب تسهر على صيانة المجتمع من هذه الآفة التي تمس بمبادئ وأخلاق المجتمع الجزائري باعتباره مجتمع متدين.

¹ - CASTAGNE Jean, op.cit, p37.

² - LAJOIS Jean Louis, op.cit, p 475

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد هناك عدة قوانين تتعلق بمجال الضبط الإداري، فالمادة 237 الفقرة الأولى من القانون البلدي لعام 1967 نصت على أن: " رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص لتحقيق النظام، الأمن، السلامة، والصحة العامة بما يلي:"

- المحافظة على الآداب العامة.....".

كما أكد المشرع الجزائري على تكليف هيئة الضبط الإداري البلدي بالتزام حماية وصيانة الآداب العامة، وذلك في المادة 14 من المرسوم رقم 81-567 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، والتي جاء فيها: " يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي، وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه أن يقمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك."

إن حماية الآداب العامة ليس التزام على سلطات الضبط الإدارية العامة فقط، بل حتى سلطات الضبط الإداري الخاصة نصيب من ذلك، ولقد أشار المشرع إلى ذلك في العديد من القوانين الخاصة تذكر على سبيل المثال قانون رقم 03/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، إذ تنص المادة 04 منه على أنه: تسهر الدولة في إطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها العامة بالخصوص على:

° احترام الأحكام المقررة في مجال الدفاع الوطني والأمن العمومي،

° احترام مبادئ الآداب العامة...".¹

كما أكد القانون العضوي المتعلق بالإعلام على أهمية عدم المساس بالأخلاق العامة من قبل كل من يتدخل في مجال الاعلام، حيث تنص المادة 92 على أنه: " زيادة على الأحكام الواردة في المادة 2 من هذا القانون العضوي، يجب على الصحفي على الخصوص:

° الإمتناع عن نشر أو بث صور أو أقوال تمس بالخلق العام أو تستقر مشاعر المواطن".¹

¹ - قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج ر العدد 48 الصادرة في 05 أوت 2000.

إن الآداب والأخلاق العامة التي تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايتها، هي تلك الآداب العامة ذات المظهر الخارجي التي يجب أن يتحلى بها الفرد اتجاه الجماعة، سواء أدى الإخلال بها بالفعل أو الكلمة أو اللباس أو الصورة إلى إلحاق الضرر بالطابع المادي للنظام العام، كفالة للحياة المادية والمعنوية للجماعة، ولا دخل لسلطات الضبط الإداري في أخلاق الشخص اتجاه نفسه. فتلك تخضع لدرجة إيمانه ومدى رقابة ضميره².

وكمثال على ذلك، فإنه إذا كان من حق الفرد الخروج إلى الإلحاد وعدم اعتناق أي دين، فإنه ليس من حقه في الدولة الإسلامية الدعوة إلى الإلحاد وإنكار الشرائع السماوية لأن في ذلك مساسا بالدين الإسلامي الحنيف، ومساسا بمبادئ وأخلاق الأمة الإسلامية. فممارسة حرية العقيدة المكرسة دستوريا تكون في إطار حماية الآداب والأخلاق العامة التي يتمسك بها أفراد المجتمع³.

ومهما كان الأمر، فإن للقاضي الإداري سلطة تقديرية في تكيف العمل أو التصرف الذي يأتيه الفرد ومدى مساسه بالآداب والأخلاق العامة، وبالتالي يبرر الإجراء الإداري الضبطي. فالقاضي الإداري يوازن ويوفق بين صيانة الآداب العامة وبين ضرورة حماية حرية المعتقد والتعبير.

إلا أن الملاحظ هو تراجع المشرع الجزائري عن موقفه هذا إثر تعديل قانون البلدية بموجب القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، بحيث لم يدرج حماية الآداب العامة ضمن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي عكس ما كان عليه سابقا. كما استقر على نفس الموقف في ظل قانون البلدية الحالي رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

ونحن نعتقد أن هذا التراجع يفقد رئيس البلدية السند القانوني الذي يستند إليه في ممارسة صلاحياته كسلطة ضبط على مستوى البلدية قصد صيانة الآداب العامة. إلا إذا

¹ - قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالاعلام، الجريدة الرسمية، العدد 2 الصادرة في 15 جانفي 2012.

² - عمور سيلامي، المرجع السابق، ص 78.

³ - حمود حمبلي، حقوق الإنسان بين النظم الوضعية و الشريعة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 43.

قلنا بكفاية نص المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 المشار إليه سابقا. وما يؤكد قولنا هو أن فكرة الآداب والأخلاق العامة فكرة نسبية تتغير من منطقة إلى أخرى، فإن هيئة الضبط الإداري البلدي أدري من كل جهة أخرى، بالعادات والتقاليد والمبادئ التي يتمسك بها أفراد الجماعة على المستوى المحلي.

ب/ النظام العام الجمالي "جمال الرونق والرواء":

لقد كان مجلس الدولة الفرنسي حريصا على عدم الخروج عن الأغراض المشار إليها سابقا، وذلك رغبة منه في تعزيز حماية الحريات العامة. ولذا، فإن حماية النظام الجمالي لم يكن يعتبره من ضمن أغراض سلطات الضبط الإداري، ولا يشكل عنصر من عناصر النظام العام.

ولقد كان لمجلس الدولة الفرنسي فرصة للتأكيد على هذا الموقف وذلك من خلال قراره المؤرخ في 04 ماي 1928 في قضية Leroy¹. ولقد جاء في حيثيات هذا القرار أن: "... السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال الرواء، إلا في الحالات التي يرخّص بها القانون بذلك بنصوص قاطعة...". ونفس الموقف أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي رافضا اعتبار الجمال الرونقي من ضمن عناصر النظام العام وذلك في قراره الصادر بتاريخ 18 فيفري 1972.² إلا أن موقف مجلس الدولة الفرنسي تغير في فترة قصيرة، وذلك تحت تأثير المنظمات والجمعيات المدافعة عن الجمال، بحيث يرى أنصارها أن الجمال يدخل ضمن مهام الإدارة التي تتكفل بحراسة الصالح العام. ومما لاشك فيه أن الجمال يعد من المصالح العامة للدولة شأنه شأن الفن أو الثقافة. فكل مساس به يكون اضطرابا في النظام يتعين المحافظة عليه عن طريق وقاية الجمال³.

¹ - محمود سعد الدين الشريف، "النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر"، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، 1951، ص 292.

² - C.E, 18 fevrier 1972, arrêt Chambre Syndicat des entreprises artisanales du bâtiment de la haute Garonne, in <http://www.legifrance.gouv.fr>
Voir aussi C.E, 09-07-1975, Commune de Janvry, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

³ - سكيّنة عزوز، المرجع السابق، ص 35.

ومن أهم القرارات التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي، والتي أكد فيها على اعتبار حماية الجمال عنصرا من عناصر النظام العام، ومن ثمة يدخل في نطاق أغراض سلطات الضبط الإداري، قراره المؤرخ في 15 أكتوبر 1936 في قضية إتحاد نقابات المطابع و النشر بباريس¹.

تتلخص وقائع هذه القضية في أن مدير ضبط مدينة السين أصدر قرار إداريا ضبطيا يتضمن حظر توزيع الإعلانات "Prospectus" على المارة في الطرقات العامة خشية إلحاقها بعد تصفحها، فيشوه هذا الإلقاء مظهر الطرقات و يفيض من جمال روائها وأناقة مظهرها. وعلى إثر ذلك، طعن إتحاد نقابات المطابع والنشر بباريس ضد هذه اللائحة أمام مجلس الدولة طالبا إلغائها لتجاوزها الأغراض المحدودة الموكلة لسلطات الضبط الإداري لتحقيقها، اعتمادا على السوابق القضائية التي صدرت عن مجلس الدولة في هذا الشأن. إلا أن مجلس الدولة سلم في قراره المؤرخ في 23-10-1936، بحق هيئات الضبط الإداري في إصدار لوائح من هذا القبيل، تحمي جمال مظهر الطرقات وتحافظ على حسن الأحياء السكنية. يتضح من خلال هذا القرار، أن القاضي الإداري الفرنسي وسع من مضمون النظام العام ليشمل الجمال باعتباره غرضا من أغراض سلطات الضبط الإداري، استجابة لتزايد متطلبات أفراد المجتمع التي ما ظلت تطالب بضرورة تدخل الدولة من أجل حمايته وصيانتته.

والى جانب هذا، فإن المشرع الفرنسي ساير موقف القضاء، وهذا بإدماج الجمال في المجال القانوني، عن طريق إحداث العديد من أنواع البوليس الخاص تتكفل بحماية الجمال. كما أن حماية الجمال يدخل في إطار سياسة عامة تتعلق بحماية البيئة التي أصبحت تشغل مركزا هاما في إطار إنشغلات الدولة.

وكمثال على ذلك، فإن المادة 07 من القانون المؤرخ في 12 أبريل 1943 المتعلق بشرطة الملصقات "Police de l'affichage"، تنص على أن: "للمحافظ سلطة منع وتنظيم

¹ - محمود سعد الدين الشريف، "النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر" المرجع السابق، ص 292.

الإشهار على مستوى الطرق السريعة قصد حماية جمال المناطق التي يعبرها. كما يمكن للمحافظ أن ينظم الإشهار عن طريق الملصقات في كل أو جزء من إقليم البلدية...¹.
أما المشرع الجزائري، فإنه لم يخرج على هذا الاتجاه، بل سائر هذا التطور وأعتبر الجمال عنصرا من عناصر النظام العام، تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانتها. وهذا ما يظهر جليا من خلال استعراض أحكام المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أفريل 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.

فالمادة 02 الفقرة السادسة تنصص على أنه: "... يقوم فضلا عن ذلك بتجميل الطرق وينشئ في المناطق الحضرية، مساحات للراجلين."

كما نصت المادة 04 على أنه: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إنارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الإنارة. ويسهر بالإضافة إلى ذلك، على تشذيب المغروسات وتصنيفها، وكذا إنشاء وصيانة المساحات الخضراء، الحدائق العمومية وحظائر التسلية."

أما المادة 08 الفقرة 08 فإنها نصت على أنه: "... يسهر على نظافة البلدية وتجميلها."
يتضح من خلال استعراض هذه المواد، مدى الأهمية التي أولاها المشرع الجزائري لحماية النظام العام الجمالي، وذلك بتكليف هيئة الضبط الإداري البلدي باتخاذ كافة التدابير الوقائية اللازمة من أجل ضمان نظافة وجمال البلدية.

وأكثر من ذلك، فإن المشرع الجزائري ألزم سلطة الضبط الإداري البلدي باتخاذ كافة التدابير الضرورية من أجل حماية البيئة وتحسينها. وهذا ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم المشار إليه أعلاه، حيث جاء فيها: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل الإجراءات التي من شأنها أن تحمي البيئة وتحسنها."

يضبط إثر مداولة المجلس الشعبي البلدي كل الإجراءات التي يمكن أن تشجع إنشاء كل منظمة أو جمعية لحماية البيئة وتطويرها وتحسين نوعية حياة المواطن، والقضاء على التلوث والأضرار، ويسهر على تنفيذ هذه الإجراءات."

¹ - BIBANDA Antoine, «Quelques exemples de polices administratives spéciales », In La police administrative existe-t-elle ?, In La police administrative existe-t-elle ?, sous la direction de LINOTTE Didier, Edition Economica, Paris, 1985, p 134.

ومن أجل بلوغ هذه الغاية، عمد المشرع الجزائري إلى إصدار القانون رقم 83-03 المؤرخ 05 فيفري 1983 المتعلق بحماية البيئة، حيث حدد فيه الجهات المكلفة بحماية البيئة، والإجراءات التي يجب اتخاذها، وهذا تحت رعاية الوزير المكلف بالبيئة وتهيئة العمران. وحسب المادة 07 من هذا القانون، فإن المجموعات المحلية تعد المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة¹.

أصبحت حماية البيئة في الجزائر تشغل مركزا هاما في انشغالات الحكومة، إذ تتولى وزارة البيئة وتهيئة العمران، وذلك عن طريق مختلف الهيئات المنشأة لهذا الغرض، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، باتخاذ كافة الإجراءات الوقائية من أجل تحقيق التوازن الضروري الذي تتطلبه التنمية الاقتصادية، والحفاظ على إطار معيشة السكان وتحسين نوعيتها.

وما يثبت هذا التوجه هو ما تضمنه القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة²، والذي نص في المادة 2 على جملة من الاهداف من بينها الوقاية من كل أشكال التلوث البيئي والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها. كما أكد المشرع الجزائري من خلال هذا القانون على الأهمية القصوى الممنوحة للبيئة من خلال تحديد المبادئ التي تقوم عليها السياسة الوطنية لحماية البيئة منها مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، ومبدأ الحيطة، مبدأ الملوث الدافع، مبدأ الاعلام والمشاركة... الخ.

يترتب على ذلك، أن حماية البيئة بما فيها صيانة جمال المدن والطرق، والمحافظة على المساحات الخضراء والغابات، مسؤولية تقع على عاتق الدولة وذلك عن طريق سلطات الضبط الإداري العام. وإلى جانب هذا، توجد أنواع عديدة من هيئات الضبط الإداري الخاص تتكفل بحماية النظام العام الجمالي، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، كشرطة الغايات، شرطة الشواطئ... الخ.

¹ - للمزيد من التفاصيل، راجع القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05 فيفري 1983 المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 06 الصادرة في 8 نوفمبر 1983 (ملغى).

² - قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43 الصادرة في 20 جويلية 2003.

إلى جانب ذلك نجد قوانين عديدة تضمن حماية الجمال باعتباره من مقومات النظام العام، فالمادة 08 من القانون رقم 11-04 المنظم للنشاط الترقية العقارية تنص على أنه: "يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى جمال الإطار المبني وتحسين راحة المستعملين وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية".

وتضيف المادة 10 منه: "يجب أن يؤخذ في الحسبان الانسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعة العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنايات التي تكون موضوع عملية توسيع مشروع عقاري".¹

إن حماية البيئة لا تستهدف صيانة النظام العام الجمالي فحسب، بل كذلك حماية الصحة العمومية، وهذا بالحد والقضاء على كل مصادر التلوث الذي يشكل مصدر معظم الأوبئة والأمراض.

ومهما كانت الجهة المكلفة بصيانة النظام العام الجمالي من هيئات الضبط الإداري العام والخاص، فإن للقاضي الإداري سلطة تقديرية كاملة في فحص مدى ملائمة الإجراءات المتخذة بفضل الرقابة التي يسلطها على الإجراءات والأعمال الصادرة عن تلك الهيئات. فالقاضي الإداري يوازن بين مقتضات حماية وصيانة النظام العام الجمالي وبين متطلبات حماية الحقوق و الحريات المقررة والمضمونة للأفراد في قوانين الدولة ومنها حرية الصناعة والتجارة.

إن فرض رقابة مشددة على إجراءات الضبط الإداري يؤدي حتما بسلطات الضبط الإداري إلى التحري بالحذر والمسؤولية، وبالتالي تفادي إساءة استعمال السلطة والتلاعب في الأنواق والألوان والميول.

أما بالنسبة للقضاء الجزائي فلقد أكد على حق الإدارة في حماية النظام العام الجمالي وذلك في العديد من المناسبات نذكر على سبيل المثال قراره الصادر بالتاريخ 15 أفريل 2003، في قضية (ه م) ضد بلدية حاسي مسعود والذي جاء فيه:

حيث اتضح لمجلس الدولة بعد الاطلاع على كل ما احتوى عليه ملف الدعوى من وثائق ومستندات أنه حقيقة تحصل المستأنف على ترخيص من المستأنف عليها بوضع كشك

¹ - قانون رقم 11-04 مؤرخ في 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر العدد 14 الصادرة في 6 مارس 2011.

جاهز بشرط أن يكون هذا الأخير في حالة ملائمة لا تشوه المنظر العام واحترام قواعد النظافة. حيث أن الإدارة لها سلطة الضبط الإداري والمحافظة على جمالية عمران البلدية....الخ".¹

ج/ الكرامة الإنسانية:

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قرار حديث له أن احترام كرامة الإنسان من النظام العام، حيث قضى أن القرار الذي يمنع مصرحية تسيء إلى الأقدام تمس بكرامة الإنسان، ويحق للإدارة منعها حفاظا على النظام العام. كما اعتبر مجلس الدولة احترام الكرامة الإنسانية عنصرا من عناصر النظام العام² في قراره المؤرخ في 27 أكتوبر 1995.³ ومن جانب آخر، أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 27 جويلية 1994 على أن حماية كرامة الإنسان ضد كل أشكال الإستغلال يعد من ضمن المبادئ ذات قيمة دستورية.⁴

أما في الجزائر فانه بالرجوع الى النصوص التشريعية نجد أن المشرع عبر في العديد من النصوص القانونية صراحة عن موقفه في منه المساس بكرامة الانسان وبالتالي اعتبارها من العناصر المكونة لفكرة النظام العام، ونذكر على سبيل المثال نص المادة 8 من القانون رقم 15-13 المتعلق بأنشطة وسوق الكتاب والتي جاء فيها: "تمارس الأنشطة الخاصة بنشر الكتاب وطبعه وتسويقه في اطار احترام ما يأتي:
° متطلبات الأمن والدفاع الوطني، متطلبات النظام العام، كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية....".⁵

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 10048 صادر بتاريخ 15 أفريل 2003، قضية (ه م) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة

الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

² - Didier Truchet, L'autorité de police est elle libre d'agir?, in colloque intitulé : puissance publique ou impuissance publique" organisé par le ministère de l'intérieur conjointement avec l'université Paris I, Panthéon Sorbonne, les 08 et 09 février 1999 au Carrousel du Louvre, Pris, in A.J.D.A, 20 juillet/ 20 août 1999, n° spécial, 06.p 81.

³ - C.E, 27octobre 1995, Ville d'Aix en Provence et Commune de Morsang sur Orge,

in <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁴ - GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, op.cit1, p 33.

⁵ - قانون رقم 15-13 مؤرخ في 15 جويلية 2015، يتعلق بأنشطة وسوق الكتاب، الجريدة الرسمية، العدد 39 الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2015.

المحور الثاني

أنواع الضبط الإداري

يصنف الضبط الإداري إلى عدة تصنيفات مختلفة حسب المعيار الذي يؤخذ كأساس للتصنيف، فيصنف الضبط استنادا للمحل إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، واستنادا للمدى الإقليمي إلى ضبط إداري وطني وضبط إداري محلي.

أولاً: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

يقصد بالضبط الإداري العام الضبط الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع بمختلف عناصره ومقوماته والمتمثلة أساساً في الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة والآداب العامة سواء على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها الإقليمية¹.

أما الضبط الإداري الخاص فهو الضبط الذي يهدف إلى المحافظة بصفة وقائية على عنصر محدد على سبيل الحصر من عناصر النظام العام التقليدية المعروفة أو هدف آخر من غير المقومات السابقة الإشارة إليها كالضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية والضبط الخاص بالملاهي، الضبط الخاص بالمعالم الأثرية... الخ². فمجال الضبط الإداري الخاص أوسع ولا يمكن حصره سواء من حيث الهدف أو من حيث الجهات التي تمارسه.

يتضح من خلال هذين التعريفين أن ثمة عدة فروق بين الضبط الإداري العام والخاص يمكن حصرها فيما يلي:

- أن الضبط الإداري العام ينصرف إلى حماية النظام العام بمختلف عناصره، فهو بمثابة الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري³، في حين الضبط الإداري الخاص ينصب على عنصر محدد من عناصر النظام العام التقليدية أو تحقيق هدف غير الأهداف التقليدية كحماية المواقع الأثرية.

¹- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 66.

²- نواف كعنان، المرجع السابق، ص 267.

³- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 246.

- يتولى الضبط الإداري العام تنظيم أنشطة مختلفة ومتنوعة لمجموع الأفراد، في حين يتولى الضبط الإداري الخاص تنظيم نشاط معين ومحدد على سبل الحصر، أو تنظيم نشاط طائفة معينة من الأفراد كالأجانب.

- تتسم الأحكام التشريعية التي تخول هيئات الضبط الإداري العام السلطات والصلاحيات الضبطية بالعمومية والتجريد، فهي أحكام تشريعية واسعة وفضفاضة، وترد تلك الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر، بينما تتضمن القوانين التي تتعلق بالضبط الإداري الخاص أحكاما تشريعية دقيقة ومحددة ومفصلة¹.

ولقد أشار المشرع الجزائري إلى هذين النوعين من أنواع الضبط الإداري وذلك في المادة 04 من المرسوم رقم 373-83 التي نصت على أنه: "يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية، صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة والمتخصصة"².

ثانيا: الضبط الإداري الوطني والضبط الإداري المحلي

يقصد بالضبط الإداري الوطني تلك الهيئات التي منح لها المشرع صراحة سلطة اتخاذ مجموعة من الأعمال والقرارات الإدارية بهدف حماية النظام العام بصفة وقائية على مستوى كامل إقليم الدولة.

1/ الضبط الإداري العام الوطني:

وتتمثل سلطات الضبط الإداري العام الوطني في النظام الإداري الجزائري فيما يلي:

أ/ رئيس الجمهورية:

لقد كان رئيس الجمهورية قبل سنة 1989 يعد المسؤول الوحيد على الجهاز التنفيذي باعتباره رئيسا للجمهورية ورئيسا للحكومة، ومن ثمة كان بمثابة الرئيس الإداري الأعلى والوحيد للسلطة التنفيذية طبقا للمادة 104 من دستور 1976-11-22 التي جاء فيها: "يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية، وهو رئيس الدولة".

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 359.

² - مرسوم رقم 373-83 مؤرخ في 28 ماي 1983 يتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22 الصادرة في 31 ماي 1983.

وتضيف المادة 114 على أنه: "تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية". رغم عدم وجود نص في الدستور يمنح بصفة صريحة لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، إلى أنه وبالنظر إلى مركزه وسلطته في تنظيم شؤون الدولة، فهو يتمتع بسلطات واسعة لاسيما من خلال التشريع عن طريق التنظيم في المجالات غير المخصصة للسلطة التشريعية في الظروف العادية¹، كما له اتخاذ جملة من الإجراءات المحددة في الدستور في ضل الظروف الاستثنائية بهدف حماية الدولة بمختلف مؤسساتها وضمان الاستقرار والأمن، والمتمثلة أساسا في إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ، إعلان الحالة الاستثنائية، إعلان التعبئة العامة، إعلان الحرب².

أما بعد صدور دستور 23 فيفري 1989 وإحداث منصب رئيس الحكومة لم يعد رئيس الجمهورية المسؤول الوحيد على الجهاز التنفيذي بل أصبح يتقاسم الصلاحيات والإختصاصات وفقا لما حدده الدستور لاسيما في مجال التنظيم حيث نصت المادة 116 من دستور 23 فيفري 1989³ على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية⁴.

والى جانب السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالات العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية، فإنه يتمتع بذات الصلاحيات السابقة الإشارة إليها في ضل الظروف الاستثنائية⁴. ونشير إلى أن قرارات رئيس الجمهورية تتخذ شكل مراسيم رئاسية.

أما في فرنسا فإن ممارسة سلطة الضبط الإداري العام الوطني باسم الدولة من اختصاص رئيس الجمهورية. ولقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 08 أوت 1919، بقوله أنه من مهام رئيس الجمهورية خارج أي تفويض تشريعي بل وفقا لسلطاته الخاصة اتخاذ إجراءات الضبط ذات التطبيق على مستوى كل إقليم الدولة⁵.

¹ - انظر المادة 10/111 من دستور 11-22-1976.

² - انظر المواد 119-120-121-122 من دستور 11-22-1976.

³ - نقابلها المادة 125 من دستور 11-28-1996.

⁴ - انظر المواد 86 إلى 91 من دستور 1989-02-23، والمواد من 91 إلى 96 من دستور 11-28-1996.

⁵ - C.E., 08-08-1919, Labonne, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

ولقد واصل مجلس الدولة تأكيده على سلطات رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة والخامسة لاسيما في قراره المؤرخ في 13 ماي 1960 في قضية SARL Restaurant Nicolas.¹

غير أنه فيما بعد أصبح الوزير الأول هو صاحب الاختصاص الأصيل في مجال الضبط الإداري العام الوطني وليس رئيس الدولة.

وفي مصر نجد أن الدستور المصري لسنة 1971 نص صراحة على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضبط الإداري وذلك في المادة 145 التي جاء فيها: "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط".

ب/ الوزير الأول:

اشرنا سابقا أن الدستور لم يتعرض إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، غير أن مشاركته لرئيس الجمهورية في مجال التنظيم طبقا للمادة 125 الفقرة الثانية تسمح له بإصدار جملة من القرارات في شكل مراسيم تنفيذية، تتعلق بجانب معين من جوانب النظام العام، كتحديد شروط ممارسة نشاط معين، أو الموصفات المطلوبة في عملية عرض الأغذية للاستهلاك... الخ.

أما في فرنسا فقد أشار المجلس الدستوري إلى أن المادة 34 من الدستور لم تسحب من رئيس الحكومة صلاحياته كسلطة ضبط عام التي كان يمارسها في السابق طبقا لسلطاته الخاصة.²

حسم الدستور الفرنسي لعام 1958 مسألة الازدواجية التي كانت تطبع النظام الإداري الفرنسي، والمشاكل التي قد تثار بشأن تنازع الاختصاص من الناحية العملية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، حيث أصبح الوزير الأول سلطة ضبط إداري عام بموجب المادة 21 باعتباره المختص في ممارسة السلطة التنظيمية، أما رئيس الجمهورية فيتمتع بسلطات ضببية واسعة إذا ما حلت ظروف استثنائية طبقا للمادة 16 من الدستور.

¹ -C.E, 13 mai 1960, arrêt SARL Restaurant Nicolas, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

-C.E, 02 mai 1973, arrêt Association Culturelle des Israélites Nord Africains de Paris, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

² -C.C, 20 février 1987, Code rural R22. in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

ج/ الوزراء:

الأصل أن الوزراء لا يشكلون سلطة ضبط إداري عام، ولا يحق لهم إصدار قرارات إدارية تنظيمية نافذة على كامل التراب الوطني إلا بناء على تفويض صريح، بحيث تعود أساسا لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة¹ كما وضعنا سابقا.

لكن يمكن أن يكونوا سلطة ضبط إداري خاص على أساس أن القانون عادة ما يمنح لبعض الوزراء سلطة إصدار بعض القرارات التنظيمية المرتبطة بقطاع وزارته. ففي فرنسا نجد أن وزير الداخلية يتمتع بسلطات الضبط الإداري في مجال المنشورات الأجنبية (Publication étrangères) طبقا للقانون الصادر بتاريخ 29 جويلية 1881.

كالسلطة التي تتمتع بها وزيرة الثقافة في مجال حماية المعالم الأثرية، أو السلطة التي يتمتع بها وزير الصحة في اتخاذ جملة من الإجراءات من أجل حماية الصحة العمومية. تنص المادة 11 من الأمر رقم 41-75 على أنه: "يجوز لوزير الداخلية أن يأمر لنفس السبب بإغلاق هذه المحلات لمدة تتراوح بين ستة أشهر وسنة واحدة.

وعند الاقتضاء، تحسم مدة الإغلاق المقرر من الوالي من مدة الإغلاق الصادر من الوزير".²

ونشير إلى أن وزير الداخلية يتميز على غيره من الوزراء وذلك لكونه المسؤول المباشر على أجهزة الأمن، مما يسمح له بممارسة وظيفة الضبط بصفة غير مباشرة. ضف إلى ذلك، فهو الرئيس السلمي للولاية³، مما يسمح له بإصدار التعليمات والأوامر لاتخاذ إجراءات معينة بهدف حماية النظام العام.

2/ الضبط الإداري العام المحلي:

يقصد الضبط الإداري العام المحلي تلك الهيئات التي حدد لها المشرع بصفة صريحة حدود اختصاصها الإقليمي، والمتمثلة أساسا في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ - MAHIOU Ahmed, cours d'institutions administratives, 3^{ème} EDITION, Office Des Publication Universitaires, Alger, 1981, p 274.

² - أمر رقم 41-75 مؤرخ في 17 جويلية 1975، يتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، الجريدة الرسمية العدد 55 الصادرة بتاريخ 11 جويلية 1975.

³ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مطبعة لباد، 2006، ص 158.

أ/ الوالي:

يعد الوالي سلطة ضبط إداري عام وخاص على المستوى المحلي طبقا للمادة 114 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية والتي جاء فيها: "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة".

يجب على الوالي طبقا لهذه النص أن يتخذ كل الإجراءات التي يراها ضرورية لصيانة النظام العام بصفة وقائية على مستوى إقليم الولاية. بل يمكنه أن يتخذ جملة من القرارات بهدف تنظيم بعض النشاطات التي لم تحض بالتنظيم من طرف المشرع، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المواطنين في صحتهم كالإجراءات الهادفة إلى الوقاية من الأوبئة بمختلف أشكالها. كما يهتم بتنظيم بعض النشاطات كمنح رخص الصيد على مستوى شواطئ الولاية. يمكن للوالي كذلك أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذ هدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة، أو في حالة تقاعسهم أو امتناعهم عن اتخاذ الإجراءات اللازمة بهدف حماية النظام العام بعد إخطارهم وإنذارهم، وذلك على حساب البلدية المعنية.

تنص المادة 100 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: "يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية...".¹

كما نصت المادة 10 من الأمر رقم 41-75 على سلطة الوالي في مجال حماية النظام العام والتي جاء فيها: "يمكن الأمر بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز 06 أشهر، إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات وإما بقصد المحافظة على النظام أو الصحة أو الآداب العامة".²

ونشير كذلك إلى نص المادة الأولى من المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28-05-1983 المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22-1983 التي جاء فيها: "عملا بالمواد 150 وما

¹ - راجع المادتين 100 و 101 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² - أمر رقم 41-75 المؤرخ في 17 جويلية 1975 يتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، المرجع السابق.

يليه من قانون الولاية يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم والاطمئنان والنظافة العمومية".

كذلك نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 07-135 المؤرخ في 19 جوان 2007 المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين على أنه: "يمكن الوالي منع كل تظاهرة تشكل خطرا على حفظ النظام العام ويشعر المنظمين بذلك".¹

وكما يعد الوالي سلطة رقابية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية في هذا المجال، إذ نصت المادة 04 من مرسوم 83-373 على أنه: "يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية، صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة والمتخصصة".

يحل عند الحاجة، محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصر، ويتخذ أي إجراء ذي طابع تنظيمي أو فردي ناتج عن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها وتستدعيه الوضعية المطلوب علاجها".

ونشير إلى أن لرئيس الدائرة تحت سلطة الوالي سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام على مستوى الدائرة وهذا ما نصت عليه المادة 25 من مرسوم 83-373 التي جاء فيها: "يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية في دائرته. كما يسهر بمساعدة مصالح الأمن على حفظ النظام العام وعلى امن الأملاك والأشخاص في الدائرة. ولهذا الغرض، يجب على مصالح الأمن في الدائرة أن تعلمه بأي حدث يقع في الدائرة وتكون لها علاقة بالنظام العام والأمن".

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فقد أكد في العديد من المناسبات على سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري، ونذكر على سبيل المثال قراره الصادر بتاريخ 16-12-2003 في قضية (ن ع) ضد (ك خ) ومن معه حيث جاء فيه: ".... وان والي ولاية معسكر لا يمكنه تجاهل تقرير التحقيق الذي سجلت فيه عدة معارضات وإرضاء مواطن

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 07-135 مؤرخ في 19 جوان 2007، يحدد شروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين، الجريدة الرسمية، العدد 33 الصادرة في 20 ماي 2007.

على حساب عدة مواطنين آخرين إذ أن الوالي وبصفته ممثلاً للدولة طبقاً للمادة 92 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالولاية فهو مسؤول كذلك من المحافظة على النظام والسلامة والسكينة العامة طبقاً للمادتين 95 و 96 من القانون رقم 90/09....¹

ب/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة ضبط إداري عام وخاص على مستوى البلدية باعتباره ممثلاً للدولة طبقاً للمادة 88 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي ما يأتي:

- السهر على النظام والأمن والسكينة والنظافة العمومية،
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعافات....".
- كما حددت المادة 94 من ذات القانون الإجراءات التي يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذها في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين نذكر منها:
- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي تجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها...

يتضح جلياً أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة واسعة إذ تشمل إلى جانب السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات عبر كامل تراب البلدية، اتخاذ كل ما من شأنه أن يضمن أمن وسلامة وصحة المواطن. ونشير في هذا الصدد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكنه الاستعانة بهدف ضمان حماية النظام العام بكل مقوماته بعناصر شرطة البلدية، وقوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً.

كما تم النص على سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري في المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 10106 الصادر بتاريخ 16-12-2003، قضية (ن ع) ضد (ك خ) ومن معه، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 41-1981.

المادة الأولى: يحدد هذا المرسوم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية".

كما نجد قوانين عديدة تمنح الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية عنصر من عناصر النظام العام، فالفقرة الثانية من المادة 19 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تنص على أنه: "... ويخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز تأثير...".¹

كما أكد القاضي الإداري الجزائري على سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري، حيث أكد في قراره الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2003 على أنه: "... حيث أنه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من أجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته...".²

كما أشار القضاء الإداري الجزائري إلى دور البلدية في مجال حماية النظام العام في قراره الصادر بتاريخ 19-03-2001، حيث جاء فيه: "... حيث أن قضاة المجلس غير ملزمين بذكر قراراتهم النصوص القانونية ما داموا أشاروا إلى المبدأ العام في القانون وفي الفقه الإداري، أن البلدية مكلفة بحماية مواطنيها في أرواحهم وممتلكاتهم وذلك باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة والمعروفة بأعمال الضبط الإداري...".³

¹ - قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.

² - مجلس الدولة، قرار رقم 11642 المؤرخ في 16-09-2003، قضية (ر ع) ضد بلدية العلة ومن معها، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

انظر كذلك: مجلس الدولة، قرار رقم 9681 الصادر بتاريخ 15-04-2003 قضية (ع ب) ضد رئيس بلدية سور الغزلان، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

³ - مجلس الدولة، قرار رقم 2181 الصادر بتاريخ 19-03-2001، قضية المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوج بوعريج ضد (ف ب) ومن معه، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

غير أن السؤال الذي يطرح في هذا امجال ما هو الحل في حالة ازدواجية التدخل بين سلطات الضبط الاداري؟

إن هذه الازدواجية قد تؤدي من الناحية العملية إلى تداخل في الصلاحيات مما قد يثير عدة مشاكل من الناحية العملية. ومن اجل تقادي ذلك فان مجلس الدولة الفرنسي حدد كفيات تعايش هاتين الهيئتين، وذلك بقوله انه في حالة تداخل بين هيئتين عامين فانه يمكن لسلطة الضبط الإداري العام المحلية أن تشدد في إجراء سبق وان اتخذته سلطة ضبط إداري عام عليا. وهذا ما أكدته مجلس الدولة في قرار الصادر بتاريخ 18 أبريل 1902، حيث اصدر الوالي قرار بمنع القمار (les jeux d'argent) على مستوى الولاية، مع إمكانية الحصول على ترخيص من وزير الداخلية، ثم اصدر رئيس البلدية قرار أشد يتمثل في منع القمار بصفة مطلقة على كل إقليم البلدية بسبب ظروف محلية.¹

أما في حالة وجود تداخل بين سلطة ضبط إداري عام مع سلطة ضبط إداري خاص، فان الأولى يمكن لها أن تشدد من إجراء هو في الأصل من اختصاص الثانية. فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قراره في قضية شركة أفلام لوتيسيا (Lutetia) بمشروعية القرار الذي اتخذه رئيس البلدية في إطار ممارسة سلطاته كسلطة ضبط إداري عام وذلك بمنع عرض فيلم قد سبق وان تحصل على ترخيص أو تأشيرة من قبل سلطة الضبط المخول لها ضبط السينما. والسبب الذي دفع مجلس الدولة في هذا القرار إلى قبول تشديد سلطة الضبط العام لإجراء قد سبق وأن فصلت فيه سلطة ضبط خاص هي فكرة الظروف المحلية.²

¹ -C.E, 18 avril 1902, arrêt Commune de Nérès-les-Bains, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

² -C.E, 18 décembre 1959, arrêt Société les films Lutetia, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

المحور الثالث

أساليب الضبط الإداري

تتدخل هيئات الضبط الإداري العام والخاص في مجال النشاطات الخاصة من خلال الإجراءات القانونية والمادية¹ من أجل حماية وصيانة النظام العام بصفة وقائية. فتملك هذه الهيئات حق إصدار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية بالإرادة المنفردة وملزمة للأفراد. كما يحق لها تنفيذها مباشرة وبالقوة في أوضاع معينة.

أولاً: الأعمال القانونية

يقصد بالأعمال القانونية طائفة الأعمال أو القرارات التي تصدرها الإدارة بصفة عامة والتي تقصد من وراءها إحداث أثر قانوني معين سواء بإنشاء أو بتعديل أو بإلغاء مركز قانوني². كما أن القرارات الإدارية تعد مظهر من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، لأنها أداة فعالة لانجاز نشاطها الإداري في معظم مجالات العمل الإداري³.

وتنقسم هذه القرارات إلى قرارات ضببية إدارية عامة وقرارات ضببية إدارية فردية.

1/ القرارات الإدارية التنظيمية (لوائح الضبط).

تختص السلطة التشريعية كأصل عام طبقاً للمادة 122 من دستور 1996 بتنظيم ممارسة النشاط الفردي ووضع الضوابط التي تسمح بالتوفيق بين ممارسة الحريات المقررة للأفراد في الدستور وبين ضرورة صيانة النظام العام، وتتكفل السلطة التنفيذية بالسهر على حسن تنفيذ القوانين. غير أن القانون يعجز على أن يضبط الحريات العامة ضبطاً مفصلاً، مما يجعل السلطة التشريعية لا تحتكر وحدها مهمة تنظيم ممارسة النشاط الفردي بل للسلطة التنفيذية دور لا يستهان به في هذا المجال، لما لها من سلطة التنظيم عن طريق ما تصدره من القرارات الإدارية التنظيمية، والتي تتسم بالمرونة والقابلية للتغيير بسرعة طبقاً لمقتضيات الزمان والمكان.

¹ - CASTAGNE Jean, op.cit, p38.

-GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, op.cit, p 33.

² - عمار عوابدي، "الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري"، المرجع السابق، ص 1003.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 13.

أ/ تعريف لوائح الضبط الإداري:

يقصد بالقرارات الإدارية الضبطية العامة أو ما يصطلح عليه باللوائح الضبط تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره. وبمعنى آخر كل القرارات التي تصدرها سلطات الضبط الإداري بدون تفويض تشريعي صريح يتضمن تقييد النشاط الفردي بهدف حماية النظام العام تحت طائلة عقوبات جنائية¹. فلوائح الضبط من اللوائح التي تضع بعض القواعد القانونية والتي تحد من الحريات العامة، باعتبارها من أهم أساليب الضبط الإداري وأبرز مظهر من مظاهر سلطته وذلك ضماناً لأغراض الضبط الإداري².

وبمعنى آخر تعد لوائح الضبط أهم وسيلة من وسائل تدخل هيئات الضبط الإداري في مجال النشاطات الفردية إذ تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة تنظم بموجبها بعض أوجه النشاط الفردي بهدف حماية النظام العام في المجتمع بصفة وقائية³. يتضح جلياً أن لوائح الضبط تشبه القانون من الناحية الموضوعية باعتبارها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة ملزمة للأفراد، غير أنها تختلف عن القانون من الناحية العضوية باعتبار أن القانون تصدره السلطة التشريعية، في حين لوائح الضبط تصدرها السلطة التنفيذية.

ب/ صور لوائح الضبط الإداري:

تتخذ لوائح الضبط الإداري أشكال عديدة يمكن تلخيصها فيما يلي:

° التنظيم:

تتكفل سلطات الضبط الإداري بموجب هذه الوسيلة القانونية بتنظيم نشاط الأفراد بهدف حماية النظام وتحديد العقوبات على كل من يخالف أحكامها. والمثال على ذلك اللوائح المتضمنة تنظيم أماكن توقف سيارات النقل داخل المدينة، أو تحديد أماكن بيع الخضر والفواكه... الخ.

¹ - PICARD Etienne, notion de police administrative, L.G.D.J, Paris, 1984, p192.

² - محمد محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 289.

³ - GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, op.cit, p 34.

تتسم هذه الصورة بأنها أقل خطورة على حريات الأفراد، إذ لا يحق لسلطات الضبط وضع قيود من شأنها تعدم الحرية، طبقا لقاعدة الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء¹. فالتنظيم يكون بالقدر الضروري لصيانة النظام العام بصفة وقائية.

° الإخطار المسبق:

تعتمد سلطات الضبط الإداري إلى اشتراط القيام بإجراء الإخطار المسبق للجهات الإدارية المعنية قبل ممارسة نشاط معين أو حرية معينة، حتى يتسنى لهذه الأخيرة اتخاذ الإجراءات والاحتياطات اللازمة بهدف حماية النظام العام من كل ما من شأنه أن يخل به. كضرورة الإخطار قبل إقامة الحفلات أو ممارسة الشعائر الدينية.

يتضح أن إجراء الإخطار هو مجرد إجراء إداري وقائي لا يشكل خطرا على حريات الأفراد، باعتبار أن سلطات الضبط الإداري لا يمكن لها منعهم من ممارسة نشاطهم، بل تتكفل فقط باتخاذ ما تراه ضروريا لتفادي كل ما من شأنه أن يمس بالنظام العام.

ومن أمثلة على ذلك نذكر القانون رقم 90-07 حيث نصت المادة 11 منه على أن: "إصدار كل نشرة دورية يتم بحرية.

يخضع إصدار كل نشرة دورية لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات، بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرة، لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، ويسلم له فوراً وصل بذلك".²

كما نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 07-135 المؤرخ في 19-06-2007 المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين بأنه: "تخضع التظاهرات الدينية إلى التصريح المسبق للوالي".³

° الإذن المسبق (الترخيص):

تقتضي هذه الصورة من صور تدخل سلطات الضبط الإداري الحصول على إذن سابق أو ترخيص من طرف المعنيين بالأمر من طرف الجهة الإدارية المختصة قبل

¹ - عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص 126.

² - قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، المرجع السابق

³ - مرسوم تنفيذي رقم 07-135 يحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين، المرجع السابق.

ممارسة نشاط أو حرية معينة¹ وذلك حتى تتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسباً وملائماً من الإحتياطات التي من شأنها توقي الأضرار، أو بالعكس رفض الإذن بممارسة نشاط ما إذا كانت الإحتياطات المقررة غير كافية أو أن الشروط المطلوبة قانوناً غير متوفرة في طالب الرخصة².

المثال رقم 1: في مجال تنظيم المظاهرات

يخضع تنظيم مختلف المظاهرات الى ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من طرف السلطة الإدارية المختصة وإلا كانت غير مشروعة لمخالفتها للقوانين، وذلك استناداً الى نص المادة 15 من قانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية التي جاء فيها: "المظاهرات العمومية هي الموكب والإستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي. تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق..."³.

المثال رقم 2: في مجال انشاء الأحزاب السياسية

يخضع إنشاء الأحزاب السياسية إلى إجراء الإذن المسبق بحيث يجب على مؤسسي الحزب الحصول على اعتماد من طرف وزير الداخلية حيث نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية على أنه: "يخضع تأسيس حزب سياسي الى الكيفيات الآتية:

° تصريح بتأسيس الحزب السياسي في شكل ملف يودعه أعضاؤه المؤسسون لدى الوزير المكلف بالداخلية،

° تسليم قرار اداري يرخص بعقد المؤتمر التأسيسي في حالة مطابقة التصريح،

° تسليم اعتماد الحزب السياسي بعد التأكد من استقاء شروط المطابقة لأحكام هذا القانون العضوي".

¹ - CASTAGNE Jean, op.cit, p 47.

² - محمد محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 302.

³ - قانون رقم 91-19 مؤرخ في 02 ديسمبر 1991، يعدل ويمتتم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 62 الصادرة في 4 ديسمبر 1991.

وتضيف المادة 30 على أنه: "يمنح الوزير المكلف بالداخلية الإعتماد أو يرفضه، بعد دراسة الملف المودع، وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. ويجب أن يكون قرار الرفض معللا تعليل قانونيا...الخ.¹

المثال رقم 3: في مجال ممارسة مهنة الصحافة

تخضع ممارسة الأجنبي لمهنة الصحافة إلى إجراء الترخيص المسبق من طرف السلطة الإدارية المختصة، وذلك تطبيقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 211/04 المحدد لكيفيات اعتماد الصحفيين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي، إذ تنص المادة 03 على أنه: "تخضع نشاطات الصحفيين المذكورين في المادة 02 أعلاه، الذين يمارسون المهنة بالجزائر إلى إعتماد تسلمه الوزارة المكلفة بالإتصال، بعد أخذ رأي السلطات المعنية".²

المثال رقم 4: في مجال إستغلال المنشآت الخطيرة

تخضع بعض الأنشطة نظرا لخطورتها إلى إجراء الترخيص المسبق، وذلك حتى تتمكن السلطات المختصة من معرفة مدى إتخاذ كل الإحتياطات المطلوبة قانونا لحماية النظام العام، وهو ما أشار إليه صراحة القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة³ بنصه على أن إستغلال المنشآت المصنفة والتي تم ترتيبها حسب درجة خطورتها تخضع لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ونشير في هذا الصدد أن سلطة الإدارة في منح أو رفض منح الترخيص سلطة مقيدة وليست تقديرية، بمعنى وجوب منح الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه. فهذا الإجراء هدفه هو السماح للسلطة الإدارية المختصة بتفحص مدى توافر الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات لممارسة ذلك النشاط أو الحرية محل الإجراء. وعليه تلتزم سلطات الضبط الإداري عند إصدارها للت看خيص أو رفضه أن تلتزم

¹ - راجع المواد من 17 الى 34 من القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية رقم 2 الصادرة في 15 جانفي 2012.

² - مرسوم تنفيذي رقم 04-211 مؤرخ في 28 جويلية 2004، يحدد كيفيات اعتماد الصحفيين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي، الجريدة الرسمية العدد 47 الصادرة في 28 جويلية 2004.

³ - قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.

باعتبارات حماية النظام العام، وبمبدأ المساواة، بحيث يجب أن لا يكون المنح والمنع وسيلة للمجاملة أو أداة للانتقام وإلا كان قرارها غير مشروع.

المثال رقم 5: في مجال الترقية العقارية

بهدف ضمان حماية النظام العام لاسيما الجانب الجمالي للمدينة فإن المشرع إتخذ إجراءات صارمة في هذا المجال وذلك بإخضاع عملية الترميم أو التجديد العمراني إلى إجراء الترخيص المسبق، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 06 من القانون رقم 04-11 المنظم لنشاط الترقية العقارية والتي جاء فيها: "تخضع كل عملية ترميم عقاري أو إعادة تأهيل أو تجديد عمراني أو إعادة هيكلة أو تدعيم إلى ترخيص إداري مسبق.

يمنع الشروع في أي من الأشغال المذكورة أعلاه، دون الحصول على الترخيص الإداري المذكور في الفقرة أعلاه..."¹.

أما المادة 76 من القانون رقم 04-05 تنص على أنه: "يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون إحترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء."²

SAHLA MAHLA
المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر

المثال رقم 6: نشر الكتاب واستيراده

يعد الكتاب وسيلة ذو حدين، فهو من جهة وسيلة لاكتساب المعرفة في شتى الميادين، بإعتبار أن العلم أساس تطور الأمم، غير أنه في المقابل قد يتضمن أفكار أو صور قد تؤدي إلى إحداث اضطرابات داخل المجتمع خاصة عندما تمس بقيم المجتمع وبسيادة الدولة. هذا ما دفع بالسلطات العمومية الى اخضاع عملية نشر وإستيراد الكتب إلى أسلوب الترخيص المسبق وذلك بموجب القانون رقم 13-15 حيث نصت المادة 9 على أنه: "تخضع الأنشطة الخاصة بنشر الكتاب وطبعه وتسويقه الى التصريح المسبق لممارسة النشاط، لدى الوزارة المكلفة بالثقافة التي تسلم وصلا بذلك...".

كما أخضع المشرع الجزائري كل الأنشطة ذات الصلة بالمصحف الشريف الى اجراء الترخيص المسبق، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-19 حيث نصت المادة 4 على

¹ - القانون رقم 04-11 المحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، المرجع السابق.

² - قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004 يعدل ويتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

أنه: "يتعين على كل شخص يريد نشر المصحف الشريف أو طبعه أو تسويقه أو استيراده، عدم الشروع في أي إجراء، مهما كان، قبل حصوله على الترخيص المسبق".¹

ونفس الشيء ينطبق على إستيراد مختلف الكتب الدينية حيث تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-17 على أنه: "يخضع استيراد الكتاب الديني على جميع الدعائم، الى ترخيص مسبق من الوزير المكلف بالشؤون الدينية...".²

وأضافت المادة 6 من نفس المرسوم أنه يجب على الكتب الدينية المراد إستيرادها أن لا تمس مضامينها بالنظام العام والآداب العامة...".

° **الحظر:**

يقصد بالحظر تضمين لائحة الضبط أحكاما تنهي عن اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط معين بصفة مطلقة، وقد تحدد لائحة الضبط هذا الحظر من حيث الغرض والزمان والمكان، ومن ثم فإن الحظر قد يكون كلياً أو مطلقاً أو جزئياً.

وكمثال على الحظر المطلق إمكانية لجوء سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الغذاء إلى حظر استعمال بعض المواد الكيميائية في الصناعات الغذائية، وحظر استيراد المواد الغذائية الفاسدة والملوثة مما لها من خطر على صحة المستهلكين.

أما بالنسبة للحظر النسبي يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع الشاحنات من المرور من بعض الأماكن خاصة في فصل الصيف وذلك في أوقات محددة لحماية لسلامة المصطفيين والسياح.

يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع ممارسة حرية معينة أو نشاط معين إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى المساس بالنظام العام في الدولة، باعتبار أن سلطات الضبط الإداري ملزمة بموجب القانون بالسهر على حماية النظام العام بصفة وقائية. فيمكن مثلاً للوالي أن

¹- مرسوم تنفيذي رقم 08-17 مؤرخ في 4 جانفي 2017، يحدد شروط وكيفية الترخيص المسبق لنشر المصحف الشريف وطبعه وتسويقه على جميع الدعائم، الجريدة الرسمية العدد 2 الصادرة بتاريخ 11 جانفي 2017.

²- مرسوم تنفيذي رقم 09-17 مؤرخ في 4 جانفي 2017، يحدد شروط وكيفية الترخيص المسبق لاستيراد الكتاب الديني، الجريدة الرسمية العدد 2 الصادرة بتاريخ 11 جانفي 2017.

يمنع تنظيم اجتماع معين إذا تبين له أنه يشكل خطرا على الأمن العمومي، أو تبين له أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام¹.

وفي مجال ضبط الأجانب فإنه يمكن وزير الداخلية منع أي أجنبي من الدخول إلى الإقليم الجزائري لأسباب تتعلق بالنظام العام و/ أو بأمن الدولة، أو تمس بالمصالح الأساسية والدبلوماسية للدولة الجزائرية. وللأسباب نفسها، يمكن الوالي المختص إقليميا أن يقرر فورا منع دخول الأجنبي إلى الإقليم الجزائري².

يعد أسلوب الحظر أو المنع من اشد أساليب تدخل سلطات الضبط الإداري خطورة على حقوق وحريات الأفراد، وعليه أقر القضاء الإداري قاعدة مفادها أن المنع يجب أن يكون إجراء إستثنائي ومؤقت³، أما المنع المطلق فإنه غير جائز على الإطلاق⁴، ذلك لأنه ينطوي على مصادرة كاملة للحرية العامة الأمر الذي يتنافى مع المبادئ الدستورية⁵، ويتنافى مع طبيعة الإجراءات الضبطية الإدارية التي تعتمد على قاعدة مفادها أن الحرية هي الأصل والنقيد هو الإستثناء، وسواء جاء هذا المنع بشكل مباشر وصريح أو عن طريق إخضاع النشاط الفردي لشروط بالغة القسوة والشدة فإنه باطل في كلا الحالتين. ومن جهة أخرى فإن المنع يجب أن تمليه ضرورة حماية النظام العام، وأن تعجز سلطات الضبط الإداري تحقيق ذلك بوسائل أخرى، وأن يقتصر على مكان معين أو وقت معين⁶.

ولقد أقر القاضي الإداري الجزائري بسلطة هيئات الضبط الإداري في اللجوء إلى أسلوب المنع كآلية لممارسة وظيفة الضبط، وكمثال على ذلك قرار والي ولاية بجاية بمنع بيع مواد الأبناء في الهواء الطلق، وهذا ما تم استخلاصه من قرار مجلس الدولة المؤرخ في

¹ - انظر المادة 06 من قانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المرجع السابق.

² - انظر المادة 5 من القانون رقم 08-11 المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر

وإقامتهم بها وتنقلهم فيها. ج ر رقم 36 الصادرة في 2 جويلية 2008

³ - حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1997، ص 79.

⁴ - LAJOIS Jean Louis, op.cit, p 533.

⁵ - دايم بالقاسم، "الحماية القانونية للسكنية العامة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الثاني، ص 104.

⁶ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 22.

17 جوان 2003 والذي جاء فيه: "... كما أن قرارا تنظيميا صادرا عن والي ولاية بجاية بتاريخ 23 مارس 1996 قد منع بيع مواد البناء في الهواء الطلق. حيث أن القرار الولائي المطعون فيه هو إذن مؤسس تأسيسا كافيا وان قضاة الدرجة الأولى لم يقدروا الوقائع تقديرا سليما مما يعرض قرارهم للإلغاء...".¹

2/ القرارات الادارية الفردية (تدابير الضبط الإداري الفردية):

تصدر سلطات الضبط الإداري إلى جانب لوائح الضبط قرارات إدارية ضبطية فردية في شكل أوامر أو نواهي تنطبق على فرد محدد بذاته أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم² أو على حالات أو وقائع محددة بذاتها. وعادة ما تصدر هذه القرارات الفردية تطبيقا وتنفيذا لنص تشريعي أو تنظيمي³. بل يمكن أن تصدر مستقلة عنها بشرط أن لا تخالفها، وان تكون لازمة للحفاظ على النظام العام⁴.

غير أن القانون ولوائح الضبط لا تكفي لوحدها لمعالجة كل ما يطرأ في المجتمع، والذي من شأنه الإخلال بالنظام العام، وعليه يمكن لسلطات الضبط الإداري إصدار قرارات ضبطية فردية مستقلة بذاتها تتعلق بمعالجة واقعة معينة لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعته⁵. وفي هذا الصدد نجد أن الفقه انقسم إلى اتجاهين. الاتجاه الأول وعلى رأسهم الفقيه مورييس هوريو يرى أنه لا يمكن تصور قرارات إدارية فردية مستقلة في مجال القانون الإداري لا تستند إلى قاعدة تشريعية أو تنظيمية سابقة⁶.

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 10938 المؤرخ في 17 جوان 2003، قضية والي ولاية بجاية ضد (ش ح)، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، الإصدار الرابع، 2006.

² - عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص 127.

³ - CASTAGNE Jean, op.cit, p 39

⁴ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 408.

⁵ - تنص المادة 02 من مرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد لسلطات والي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام على مايلي: "تطبيقا لأحكام المادة الأولى السالفة الذكر، يجب على والي أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أو توفر ما يأتي حسب الشوط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

⁶ - بوشيبه مختار، الضبط الإداري والقضائي في النظرية العامة والتطبيق بالمحليات الجزائرية، بحث للحصول على دبلوم الدراسات العليا، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، 1975، ص 43.

أما الاتجاه الثاني فيرى أنه من الناحية العملية لا يمكن للقانون أو التنظيم أن يتوقع كل ما من شأنه أن يهدد النظام العام، والقول عكس ذلك يترتب عنه نتيجة خطيرة إذ تجعل سلطات الضبط مكفوفة الأيدي أمام حالات لا يتوقعها القانون أو التنظيم مسبقا ومن شأنها أن تخل بالنظام العام¹.

أما بالنسبة للقضاء الإداري فإنه قيد سلطات الضبط الإداري في إصدار قرارات إدارية مستقلة بتوفر شرطين أساسيين هما:

- أن تكون هناك ضرورة ملحة لإصدار قرار إداري فردي لحماية النظام العام قبل اضطرابه أو إعادة حفظه في حالة اضطرابه. حيث قضى مجلس الدولة بإمكانية رئيس البلدية باتخاذ قرار فردي يتضمن منع المواكب معين رغم عدم وجود تنظيم لهذه المواكب على مستوى البلدية، إذ يتضح من الظروف المحلية أن الشروط التي جرت فيها هذه التظاهرة من شأنها أن تؤدي إلى اضطراب النظام العام.

- أن لا يكون هناك نص تشريعي يمنع إصدار الأوامر الفردية المستقلة².

ومن بين القرارات الفردية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري قرار منع الأفراد من ممارسة نشاط معين في أماكن عمومية حماية للسكنية العامة، الأمر بغلق محل تجاري لعدم استيفائه شروط الصحة العمومية، الأمر بمغادرة وإخلاء سكن معين لكونه أيل للسقوط، الأمر بمنع عرض فيلم في قاعة السينما بسبب إخلاله بالنظام العام.

ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن اعلان حالة الطوارئ على انه: "يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي المختص إقليميا المر عن طريق قرار بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية".... الخ³.

¹ - CASTAGNE Jean, op.cit, p 40

² - عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 1000.

³ - مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن اعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10 الصادرة في 9 فيفري 1991، والملغى بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادرة في 23 فيفري 2011.

تنص المادة 10 من الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 17 جويلية 1975 على انه: "يمكن الأمر بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز 06 أشهر، إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات وإما بقصد المحافظة على النظام أو الصحة أو الآداب العامة".

وتضيف المادة 11 من نفس الأمر انه: "يجوز لوزير الداخلية أن يأمر لنفس السبب بإغلاق هذه المحلات لمدة تتراوح بين ستة أشهر وسنة واحدة.

وعند الاقتضاء، تحسم مدة الإغلاق المقرر من الوالي من مدة الإغلاق الصادر من الوزير".¹

وكمثال آخر نذكر القانون رقم 04-02 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية حيث تنص المادة 39 منه على انه: "يمكن حجز البضائع موضوع المخالفات المنصوص عليها في أحكام المواد 10-11-13-14-20-22-23-25-26-27-28 من هذا القانون، كما يمكن حجز العتاد والتجهيزات التي استعملت في ارتكابها مع مراعاة حقوق الغير حسن النية".

وتضيف المادة 46 بأنه: "يمكن الوالي المختص إقليميا، بناء على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة، أن يتخذ بواسطة قرار، إجراءات غلق إدارية للمحلات التجارية لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوما في حالة مخالفة القواعد المنصوص عليها في أحكام المواد 10-11-13-14-20-22-23-24-25-26-27-28-53 من هذا القانون.

يكون قرار الغلق قابل للإبطال أمام العدالة.

وفي حالة إلغاء قرار الغلق، يمكن العون الاقتصادي المتضرر المطالبة بتعويض الضرر الذي لحقه أمام الجهة المختصة".²

ولقد أكد القضاء الجزائري على ذلك حيث جاء في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 16-12-2003 مايلى: "... حيث أن الغلق جاء على أساس أن المستأنف لم يتحصل على رخصة إدارية خاصة وذلك طبقا للتشريع المعمول به خاصة الأمر رqn 59/75 والمنشور

¹ - الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 17 جويلية 1975 المشار إليه سابقا.

² - قانون رقم 04-02 مؤرخ في 23 جوان 2004 يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية، العدد 41 الصادرة في 27 جوان 2004.

رقم 1169 المؤرخ في 13-06-1976 المتعلق بكيفية تسليم الرخص الصادرة عن وزارة الداخلية ولما كان المستأنف لا يحوز على تلك الرخصة وان النشاط يمس بالنظام العام فان قرار الغلق جاء سليم مما يتعين تأييد ما توصل إليه قاضي الدرجة الأولى...¹

كما أكد في قراره الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 2003 على انه: "حيث انه يستخلص من وقائع الدعوى أن والي ولاية وهران اصدر قرار ولائي يتضمن غلق قاعة اللعب بتاريخ 05-05-2001 والمستغلة من طرف (ب م).

حيث أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران اعتمدت في قرارها الرامي لرفض الدعوى لعدم التأسيس على التقرير رقم 2118 المؤرخ في 14 أبريل 2001 الصادر عن العميد الأول للشرطة ورئيس الأمن لولاية وهران الذي يقترح من خلاله غلق قاعة اللعب كعقوبة إدارية لغاية إصلاح المحل وتوفير المرافق الضرورية.

حيث انه بالرجوع إلى المادة 96 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 تجعل من حق الوالي المحافظة على السكينة العامة والنظام العام والأمن...²

كما يمكن لسلطات الضبط الإداري اتخاذ قرار الغلق للمحلات التجارية في حالة استغلالها بدون رخصة، ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 22 جويلية 2003 في قضية (ع ن) ضد والي ولاية سكيكدة،/ حيث جاء فيه: "... حيث انه يتضح من الملف ومن أقوال الأطراف أن المستأنف كان مستأجرا لمحل يستعمله كقاعة شاي بحي الإخوة ساكر عمارة ج بسكيكدة.

وانه تبعا لعملية مراقبة قام بها أعوان مديرية المنافسة والأسعار لولاية سكيكدة بتاريخ 10 جانفي 1997 اتضح أن المستأنف يستغل قاعة الشاي المذكورة بدون قرار الإنشاء المتعلق بهذا النشاط.

حيث انه على اثر ذلك اصدر السيد والي ولاية سكيكدة بتاريخ 22 ديسمبر 1997 قرار بغلق المحل موضوع النزاع إلى غاية تسوية الوضعية الإدارية له بناء على الأمر رقم

¹- مجلس الدولة، قرار رقم 11872 المؤرخ في 16 ديسمبر 2003، قضية (ع ع) ضد والي ولاية باتنة، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، الإصدار الرابع، 2006.

²- مجلس الدولة، قرار رقم 11818 المؤرخ في 16 ديسمبر 2003، قضية (ب م) ضد ولاية وهران، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

41/75 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق باستغلال المقاهي والمشروبات الكحولية...¹.

كما يمكن لرئيس البلدية في إطار ممارسة صلاحياته في حماية النظام العام اتخاذ قرارا الغلق، ولقد أكد مجلس الدولة على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 15 أفريل 2003 في قضية (ع ب) ضد رئيس بلدية سور الغزلان، حيث جاء فيه: "... بالرجوع إلى ملف الدعوى فان النزاع المطروح يخص بإبطال مقرر صادر عن سلطة إدارية وممثلة في رئيس البلدية وبالتالي يرجع الاختصاص للقاضي الإداري هذا من جهة ومن جهة أخرى حيث تبين من الملف أن رئيس البلدية اتخذ القرار محل الإبطال حفاظا على الأمن والنظام العام وباقتراح من اللجنة المكلفة لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه التي عاينت المدجنة وذلك في تاريخ 26 جانفي 2000.

حيث أن هذه اللجنة بعد معاينتها خلصت إلى استغلال المدجنة بدون ترخيص سقفا مهدد بالانهيار والنظافة منعدمة والتهوية غير كافية، انسداد قنوات صرف المياه القدرة بسبب الفضلات، مدفئة غير موجودة... وبناء على كل هذه المعطيات قررت البلدية غلق هذه المدجنة...².

إضافة إلى قرارات الغلق يمكن كذلك لسلطات الضبط الراداري أن تتخذ قرارات تتضمن الأمر بقيام بعمل كما هو الحال في حالة البناء بدون رخصة إذ يمكن للسلطات الإدارية المختصة أن تأمر المعني بتوقف عن الأشغال. ومن أحكام القضاء الإداري في هذا الشأن نذكر على سبيل المثال قرار مجلس الدولة المؤرخ في 10 فيفري 2003 قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين توتة ضد (ب ص) والذي جاء فيه: "... حيث أن المجلس يرى بان الطلب الأصلي للمدعي المستأنف عليه كان يرمي إلى إبطال مقرر البلدية المذكور أعلاه لتجاوز في السلطة إذ أن هذا المقرر رقم 188/98 المؤرخ في 29 جويلية 1998 أمر بوقف الأشغال غير المشروعة على القطعة الأرضية التابعة للبلدية.

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 9826 الصادر بتاريخ 22 جويلية 2003، قضية (ع ن) ضد والي ولاية سكيكدة، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

² - مجلس الدولة، قرار رقم 9681 الصادر بتاريخ 15 أفريل 2003 قضية (ع ب) ضد رئيس بلدية سور الغزلان، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

حيث أنه من الثابت أن المستأنف عليه لم يحصل على رخصة بناء ومن ثم فإن الأشغال التي تمت على القطعة الأرضية المتنازع عليها كانت غير مشروعة وبالتالي فإن المقرر مبرر وقانوني ولا يحمل أي طابع لتجاوز في السلطة...¹.

ونشير في هذا الإطار أن سلطات الضبط الإداري ليست حرة في إصدار ما تشاء من قرارات، بل تلتزم بالهدف المحدد لها والمتمثل في حماية النظام العام بمختلف عناصره، ووفقا للشكليات والإجراءات المحددة قانونا احتراما لمبدأ المشروعية. فكل قرار لا يهدف إلى تحقيق هذه الغاية، أو يخالف القواعد القانونية السارية المفعول يعد قرار غير مشروع.

وفي النهاية فإن كل القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري سواء كانت عامة أو فردية فهي ملزمة مما يستوجب احترامها وتنفيذها من قبل المخاطبين بها. ولضمان ذلك فإن المشرع نص على جزاءات توقع على كل من يخالف قرارات الإدارة أو يعرقل تنفيذها وذلك في المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري التي جاء فيها انه: "يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا تم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".
الصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر

والى جانب هذه العقوبة المقررة في قانون العقوبات نجد هناك جزاءات ذات طابع إداري، إذ تتمتع سلطات الضبط الإداري بحق توقيع جزاءات ذات طبيعة إدارية على كل الأشخاص الذين تشكل أعمالهم وتصرفاتهم تهديدا للنظام العام بكل عناصره. وتتخذ هذه الجزاءات عدة صور كمصادرة الأشياء التي تستعمل لاضطراب النظام العام، أو سحب رخصة لمنع المعني بالأمر من ممارسة نشاطا يمس بالنظام العام كسحب رخصة السياقة من الأشخاص المخالفين لقانون المرور، أو إبعاد أي شخص إذا كان وجوده في مكان معين يشكل مصدرا لاضطراب النظام العام².

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 9341 الصادر بتاريخ 10 فيفري 2003، قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين توتة ضد (ب ص)، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

² - تنص المادة 4/06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ (الملغى) على أنه: "يخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني أو الوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام بما يأتي:

تشكل هذه الجزاءات خطرا كبيرا على حقوق وحريات الأفراد، إذ تمس الفرد في شخصه أو ماله، وعليه فان سلطة الضبط الإداري غير مطلقة، إذ لا يمكن اتخاذ مثل هذه الإجراءات إلا بناء على ترخيص صريح من طرف المشرع، ووفقا للأوضاع التي حددها وإلا كان تصرفا باطلا. ونشير إلى أن هذه الجزاءات تختلف عن الجزاءات المقررة في قانون العقوبات والتي توقعها الجهات القضائية، على أساس أن الهدف الجزاء الإداري وقائي وليس ردعي.

ومن الأمثلة عن هذه الإجراءات الوقائية نذكر الأمر بمنع تفريغ سلعة بهدف التأكد من مدى مطابقتها للمواصفات القانونية ومدى صحتها للاستهلاك. ولقد أكد القاضي الإداري الجزائري على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 25 فيفري 2003 في قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة (كوديال) ضد والي ولاية وهران والذي جاء فيه: ".... حيث أن الشركة ذات المسؤولية المحدودة (كوديال) الكائن مقرها الاجتماعي بالجزائر والممثلة بمسيرها القانوني، قامت باستئناف القرار الصادر بتاريخ 27 جانفي 2001 عن مجلس قضاء وهران والذي رفض دعواها لعدم تأسيسها قانونا الرامية إلى إبطال القرار الصادر عن والي ولاية وهران بتاريخ 02-11-2000 عدد 157 يتضمن إيقاف تفريغ سلعة".

وان الشركة قد تضررت كثيرا من هذه الوضعية كون المتعاملين التجاريين معها يطالبونها بتعويض يومي على التأخير في تنزيل البضاعة والمتمثلة في الحبوب المستوردة.

حيث أن قرار والي ولاية وهران تضمن إيقاف عملية التفريغ والشروع في إجراء تحقيق إداري في مراقبة النوعية للمادة المستوردة وعدم الشروع في وضع الحبوب المستوردة للاستهلاك إلا بالموافقة الشخصية للوالي.

لذا طلبت المستأنفة الأمر بتسريح بيع البضاعة وحيث انه يتبين من الاطلاع على قرار الوالي المراد إبطاله هو إجراء وتدبير وقائي وتحفظي الهدف منه الاحتفاظ على سلامة وصحة المستهلك الجزائري لغاية التحقق من سلامة المنتج.

وحيث أن تدخل الوالي في اتخاذ هذا الإجراء يدخل ضمن صلاحياته لغاية التحقق من سلامة المنتج المستورد والقول إذا كان مطابق للنصوص التشريعية، وهل هو قابل

° منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية".

للاستهلاك وحيث انه بالرجوع إلى القانون رقم 02/89 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك لاسيما المادة 14 منه فإنه يمكن للسلطة الإدارية المختصة أن تقوم في أي وقت وفي أي مرحلة من مراحل عرض المنتج للاستهلاك بتحريات لمراقبة المطابقة قصد تفادي المخاطر التي قد تهدد صحة المستهلك وأمنه والتي تمس بمصالحه المادية.

وحيث بالرجوع إلى المادة 92 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية فإن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى ولايته، كما تضيف المادة 95 من نفس القانون انه يجب على الوالي أن يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهو مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة....¹.

ثانيا: الأعمال المادية (أسلوب التنفيذ الجبري المباشر)

تتمتع القرارات الإدارية الضبطية بالقوة التنفيذية، بمعنى أنها واجبة النفاذ من تلقاء نفسها دون حاجة إلى استصدار حكم من القضاء، وبالتالي فالأفراد ملزمون باحترام القرارات الإدارية الضبطية وتنفيذها بمحض إرادتهم. ونقصد هنا تلك القرارات الإدارية الضبطية الموجهة للأفراد والتي تتضمن الأمر بالقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام بعمل ما.

بل ابعد من ذلك، فإن اللجوء إلى القضاء بهدف ضمان تنفيذها في حالات معينة يجعل من الحكم دون فائدة، لذا يستحسن أن تضمن هيئات الضبط الإداري تنفيذ قراراتها بنفسها من خلال امتياز التنفيذ المباشر والجبري²، الذي يعد مظهر من مظاهر السلطة العامة.³

ونشير غالي آن وسائل إكراه الأفراد على الخضوع للقرارات الإدارية الضبطية ليست بذات المرتبة، حيث تنوعت ما بين التنفيذ الجبري عبر استخدام القوة العامة أو الوسائل الإكراهية، وبين التصرف التلقائي الذي لا يحتاج إلى أكثر من تصرف مادي بسيط.

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 9004 الصادر بتاريخ 25 فيفري 2003 قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة (كوديال) ضد والي ولاية وهران، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 14.

³ - CHEVENEMENT Jean Pierre, op.cit, p 06.

1/ تعريف التنفيذ الجبري المباشر:

يقصد بالتنفيذ الجبري المباشر ذلك الأسلوب الذي يسمح للسلطة الإدارية بتنفيذ قراراتها بنفسها دون إذن مسبق من القضاء وذلك في حالة وجود نص صريح يسمح لها بذلك أو في حالة الاستعجال.¹

ويرى الأستاذ ماجد راغب الحلو أن حق التنفيذ المباشر هو حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها بنفسها تنفيذا جبريا دون التجاء إلى القضاء. ويعد حق التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مزاولتها لنشاطها. إذ عن طريقه تستطيع الإدارة في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختياراً أن تحصل على ما لها من حقوق قبلهم مباشرة وبالقوة إذا لزم الأمر. وهذا الحق يدعم ما لقرارات الإدارة في ذاتها من قوة تنفيذية تتمثل في أنها يمكن أن ترتب آثاراً في حق الأفراد بصرف النظر عن إرادتهم.²

القاعدة العامة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وكذا الفصل بين السلطة والوظيفة، أنه من غير المعقول أن تكون الجهة التي تقرر الإجراء هي نفسها الجهة التي تنفذ هذا الإجراء، بل على السلطة الإدارية - وفي موضوعنا سلطة الضبط الإداري - أن تلجأ إلى القضاء لضمان تنفيذ قراراتها في حالة تقاعس المخاطبين بها. استثناءاً يمكن لهيئات الضبط الإداري أن تلجأ إلى تنفيذ قراراتها بطريقة مباشرة وجبري أي باستعمال القوة دون حاجة إلى إذن من القضاء.³ ففي بعض الحالات تجد سلطات الضبط الإداري نفسها أمام وضعيات يستلزم عليها استعمال الإكراه بهدف ضمان تنفيذ قراراتها لتحقيق الغرض من وجودها والمتمثل في حماية النظام العام أو إعادة صيانتها في حالة اضطرابه، ومن ثم فإن إخضاعها إلى ضرورة اللجوء إلى القضاء والحصول على إذن مسبق قد يجعل من تدخلها بدون جدوى.⁴

¹ - FERREIRAN Nelly, « la notion d'exécution d'office », in colloque intitulé : puissance publique ou impuissance publique" organisé par le ministère de l'intérieur conjointement avec l'université Paris I, Panthéon Sorbonne, les 08 et 09 février 1999 au Carrousel du Louvre, Paris, in A.J.D.A, 20 juillet/ 20 août 1999, n° spécial, p 42 .

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 529.

انظر كذلك: عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص 22.

³ - CASTAGNE Jean, op.cit, p 44.

⁴ - محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على قرارات الضبط الإداري، 2007، ص 19.

ففي حالة المظاهرة مثلا فان سلطات الضبط الإداري تلجأ إلى استعمال القوة بهدف تفريق المتظاهرين الذين يصرون على تنظيمها رغم صدور أمر بمنعها، إذ تعد بمثابة تجمع يعاقب عليه القانون نظرا لخطورتها على النظام العام. وهذا ما نصت عليه المادة 19 من قانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 على أنه: "كل مظاهرة تجري بدون ترخيص و بعد منعها تعتبر تجمهرا".¹

كما نصت المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 على أنه: "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه قمع كل ما من شأنه أن يخل بذلك".²

والأمثلة عن التنفيذ المباشر كثيرة كأن تلجأ لسلطات الضبط الإداري إلى هدم المباني الآيلة إلى السقوط إذا كان ذلك يشكل خطرا على المارة، وكذلك الأوامر الشفوية التي يصدرها يوميا رجال الشرطة بقصد تنظيم حركة المرور في المدن... الخ.

2/ شروط تطبيق التنفيذ الجبري المباشر:

- يتضح جليا أن هذا الإجراء يشكل كذلك خطرا على حقوق وحرية الأفراد، مما جعل القضاء الإداري يضع له حدود وضوابط بهدف تفادي أي تعسف من قبل سلطات الضبط الإداري، ومن ثم لا يمكن اللجوء إلى هذا الأسلوب الاستثنائي إلا في حالة:
- وجود نص صريح يسمح لسلطات الضبط الإداري باللجوء إلى التنفيذ المباشر والجبري.³
 - في حالة الاستعجال.⁴

ومن اجل ضمان حماية الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري أثناء اللجوء إلى التنفيذ المباشر والجبري فانه يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري أثناء اللجوء إلى هذا الأسلوب التزامات عديدة لا يمكن لها مخالفتها نذكر منها:

¹ - قانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المرجع السابق.
² - مرسوم رقم 81-267 مؤرخ في 10 أكتوبر 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، المرجع السابق.
³ - محمد محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 292.

⁴ - FERREIRAN Nelly, op.cit, p 39 .

- أن تنصب عملية التنفيذ المباشر والجبري على قرارات مشروعة، مما يجعل تنفيذ القرارات غير المشروعة تنفيذا جبريا يشكل تعديا¹. وقد يتعلق الأمر بتنفيذ نص قانوني أو لائحي².
- يجب أن لا تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى التنفيذ الجبري إلا إذا صادفها مقاومة ومعارضة من طرف المخاطبين بالإجراءات الضبطية، وبعد إنذارهم ومنحهم مدة معقولة قبل التدخل بالقوة³.
- يجب أن تقتصر عملية التنفيذ الجبري على الإجراءات الهادفة فقط إلى حماية النظام العام قبل اضطرابه أو إعادته في حالة اختلاله دون أن تتعدى ذلك⁴.
- أن تلتزم سلطات الضبط الإداري بإتباع الإجراءات الأولية منها الاستشارة المسبقة إذا كان القانون يشترط ذلك. فالقانون الفرنسي يشترط مثلا قبل اتخاذ قرار منع الإقامة الذي يعتبر إجراء أولي قبل اتخاذ قرار الإبعاد استشارة لجنة رخصة الإقامة.
- استثناء يمكن لسلطة الضبط الإداري أن تتخذ قراراتها دون استشارة مسبقة مثل قرار الطرد إذ يمكن للإدارة اتخاذها في حالة الاستعجال القصوى دون الاستشارة المسبقة للجنة الطرد⁵.
- كما نص المشرع الجزائري على سلطة هيئات الضبط الإداري في اتخاذ قرار الإبعاد والطرده إلى الحدود وذلك طبقا للمادة 30 من "التي جاء فيها: علاوة على الأحكام المقررة في المادة 22 (الفقرة 3) أعلاه، فإن إبعاد الأجنبي خارج الإقليم الجزائري يمكن أن يتخذ بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية في الحالات الآتية:
- ° إذا تبين للسلطات الإدارية أن وجوده في الجزائر يشكل تهديدا للنظام العام و/أو لأمن الدولة،
- ° إذا صدر في حقه حكم أو قرار قضائي نهائي يتضمن عقوبة سالبة للحرية بسبب ارتكابه جناية أو جنحة،
- ° إذا لم يغادر الإقليم الجزائري في المواعيد المحددة له طبقا لأحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 22 المشار إليها أعلاه، ما لم يثبت أن تأخره يعود إلى قوة قاهر".

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 530.

² - CASTAGNE Jean, op.cit, p45.

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 998.

⁴ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 530

⁵ - MASUREL Hervé, op.cit, p 39.

ومن الأمثلة حول إمكانية اللجوء إلى التنفيذ المباشر والجبري دون حاجة إلى إذن من القضاء نذكر لجوء الإدارة إلى الهدم في حالة البناء بدون رخصة.

تنص المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 04-05 على أنه: "عندما ينجز البناء دون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله للرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين ساعة. وفي هذه الحالة، ومراعاة للمتابعات الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية أيام، ابتداء من تاريخ استلام إثبات المخالفة. عند انقضاء المهلة، وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين يوما.

تتخذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية. وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي....".¹

ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري على ذلك في قراره رقم 890273 الذي جاء فيه: ".... وأنه بذلك، فالسلطة الإدارية مؤهلة تمام الأهلية للقيام بهدم الأشغال المنجزة خرقا لأمر وقف الأشغال، وذلك دون اللجوء إلى قرار قضائي، كما هو عليه الحال بالنسبة لهذه القضية...".²

كما أكد مجلس الدولة على سلطة البلدية في اتخاذ قرار الهدم البنايات القديمة التي تشكل خطرا على سلامة المواطنين باعتبار ذلك من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي. حيث جاء في قراره الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2003 مايلي: "... وحيث أنه بالرجوع الى دراسة الوزائق والمستندات يستفاد وان المستأنف عليه الذي يملك عمارة قديمة تقع بشارع أول نوفمبر والتي يعود بناءها للقرن الماضي، ونظرا لما تشكله من خطر على

¹ - قانون رقم 04-05 يتعلق بالتهيئة والتعمير، المرجع السابق.

² - مجلس الدولة، قرار رقم 890273 الصادر بتاريخ 20 نوفمبر 2000 قضية (ب) ضد رئيس بلدية الميلية، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، الإصدار الرابع، 2006 .

شاغليها، استفاد من رخصة هدم من طرف بلدية العلةم والتي قبل أن تمنحه رخصة الهدم وتصدر 'قرار الهدم، اتخذت كل الإجراءات القانونية المتبعة في هذا المجال أين قامت المصالح التقنية والفنية والأمنية بمعاينة الحارة القديمة والتأكد من حالتها والخطر المحدق بشاغليها بالإضافة إلى تسوية المنظر العام للمدينة ومحيطها العمراني... حيث انه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من اجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته...."¹

SAHLA MAHLA
المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر



¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 11642 المؤرخ في 16 سبتمبر 2003، قضية (ر ع) ضد بلدية العلةم ومن معها، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، الإصدار الرابع، 2006.

المحور الرابع

خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة القضاء

يرتبط نشاط الضبط الإداري إرتباطا وطيدا بالحقوق والحريات، وذلك لكونه نشاط مبني على فكرة تقييد هذه الحقوق والحريات بهدف صيانة النظام العام بصفة وقائية. ومن أجل تفادي تعسف سلطات الضبط الإداري أثناء ممارسة السلطات المخول لهم بموجب النصوص القانونية لممارسة وظيفة الضبط أقرت غالبية التشريعات مبدأ خضوع أعمال سلطات الضبط الإداري لرقابة القضاء.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الجزائري لم يميز بين الأعمال التي تتخذها الإدارة بمناسبة ممارسة وظيفة الضبط الإداري أو تلك التي تتخذها في المحالات الأخرى بحيث أقر قاعدة عامة مفادها إختصاص القضاء بالنظر في الطعون في قرارات الإدارة وذلك في المادة 161.¹

أولاً: الإختصاص القضائي بالنظر في أعمال سلطات الضبط الإداري

لقد تعرض النظام القضائي الجزائري إلى إنتقادات عديدة من طرف المختصين وذلك بسبب عدم تخصص القضاة، وطول الفصل في المنازعات، وعدم وضوح طبيعة النظام القضائي ذاته. هذه الإعتبارات وغيرها دفعت بالسلطة السياسية إلى إتخاذ قرار تمثل في ضرورة إعادة النظر في النظام القضائي وذلك بالإعلان صراحة عن تبني نظام الإزدواجية القضائية، باعتباره النظام الأكثر نجاعة في حماية الحقوق والحريات وتجسيد دولة القانون. ومن أجل تجسيد هذه الإرادة السياسية عمليا في إطار ما أصطلح عليه بسياسة إصلاح العدالة تضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 نص صريحا كرس لأول مرة مبدأ الإزدواجية القضائية وذلك من خلال المادة 152 التي جاء فيها: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية....

¹ - تنص المادة 161 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة".

كما عمد المشرع الجزائري الى اصدار العديد من النصوص القانونية لوضع هذا التوجه الدستوري موضع التنفيذ¹، ويتعلق الأمر بالنصوص المنشئة لمجلس الدولة، والمحاكم الإدارية ومحكمة التنازع.²

ومن أجل إستكمال عملية تجسيد النظام القضائي المزدوج كان لزاما على المشرع إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لمسألة الاختصاص سواء من الناحية الموضوعية أو الإجرائية، ولقد تجسد ذلك فعلا بصدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، الذي حدد بصفة واضحة مجال اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري، كما بين الإجراءات المتبعة أمام كل جهة قضائية.³

حددت المادة 800 مجال إختصاص القضاء الاداري وذلك بنصها على أنه: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

يتضح جليا من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري تبنى المعيار العضوي كأصل في تحديد اختصاص القضاء الإداري، وذلك باحتكاره سلطة الفصل في كل القضايا التي تكون الادارة طرفا فيها مهما كانت طبيعة النزاع، إلا ما استثنى بموجب نصوص خاصة. ونذر

¹ - نصت المادة 153 من دستور 1996 على أنه: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى".

² - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 معدل ومتمم، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة عمله وتنظيمه، الجريدة الرسمية، عدد 37، صادرة في 01 جوان 1998.

° قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتضمن إختصاصات المحاكم الإدارية، ج. ر عدد 37، صادرة في 01 جوان 1998.

° قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بإختصاصات محكمة التنازع، ج. ر عدد 37، صادرة في 01 جوان 1998.

³ - قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، صادرة في 23 فيفري 2008.

على سبيل المثال التعويض عن الاصرار التي تسببها عربة تابعة للإدارة، فرغم كون الادارة طرفا في النزاع إلا أن الإختصاص يعود للقضاء العادي.

ثانيا: آليات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

كرس المشرع الجزائري حق كل فرد في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحق أو الدفاع عنه وذلك في المادة 3 من القانون رقم 08-09 التي جاء فيها: "يجوز لكل شخص يدعي حقا، رفع دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق أو حمايته....".

يتضح من خلال نص المادة أن الوسيلة التي يمكن من خلالها للفرد اللجوء الى القضاء للدفاع عن حقه تكمن في الدعوى القضائية. وفي مجال الضبط الإداري فإن أهم دعوى يمكن من خلالها حماية الأفراد لحقوقهم وحياتهم في مواجهة الأعمال القانونية والمادية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري تتمثل في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

1/ دعوى الإلغاء:

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية التي يملكها الأفراد لحماية حرياتهم من جراء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة، التي تتخذها الإدارة من أجل صيانة النظام العام. فهي تلك الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري المختص، طبقا للشروط و الإجراءات القانونية المقررة، الحكم بعدم مشروعية قرار إداري ضبطي، و بالتالي إلغائه و إعدام أثره.¹

تعد دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تهدف الى وضع حد للقرارات الإدارية غير المشروعة. وعليه يمكن لكل من تضرر من جراء قرار إداري تنظيمي أو فردي غير مشروع أن يلجأ الى الجهة القضائية الإدارية المختصة للمطالبة بإلغائه.

وبالرجوع الى القانون رقم 08-09 نجد أن الإختصاص في الغاء القرارات الإدارية الضبطية الصادرة عن سلطات الضبط الاداري المحلية ممثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي يؤول الى المحكمة الإدارية وذلك طبقا لنص المادة 801.² بينما القرارات

¹- عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 91.

²- تنص المادة 801 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية على أنه: تختص المحاكم الادارية كذلك بالفصل في:

الإدارية الضبطية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري الوطنية سواء تعلق الأمر بالضبط الإداري العام أو الخاص فإن الإختصاص يؤول الى مجلس الدولة وذلك طبقا لنص المادة 901 من القانون رقم 08-09.¹

2/ دعوى التعويض:

إن رقابة مشروعية أعمال الضبط الإداري لا تتعدى حدود إلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة، دون جبر الأضرار المترتبة عن ذلك. ومن جهة أخرى، فإن الإدارة في إطار ممارسة نشاطها الضبطي، تقوم بمجموعة من الأعمال المادية عادة ما تلحق أضرارا بالأفراد. وعليه فإن المشرع أقر للأفراد حق المطالبة بالتعويض أمام القاضي الإداري عما أصابهم من ضرر، وذلك عن طريق تحريك مسؤولية الإدارة. فدعوى التعويض أو المسؤولية عبارة عن وسيلة مكملة، تهدف الى مطالبة الجهة القضائية المختصة بإلزام الجهة الإدارية المسؤولة بتعويض وجبر الضرر.

رغم تكريس المشرع حق الافراد في المطالبة بتعويض الأضرار الملحقة بهم من جراء التصرفات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري إلا الإشكال الذي ظل الى وقت قريب محل جدل فقهي يكمن في الأساس الذي تقوم عليه هذه المسؤولية. وفي هذا الاطار فان المسؤولية الإدارية عن أعمال سلطات الضبط الإدارية تقوم على أساسين:

أ/ التعويض على أساس الخطأ:

يعتبر مبدأ التعويض عن الأضرار الملحقة بالغير من المبادئ المسلم بها في مختلف التشريعات المدنية ومن بينه القانون المدني الجزائري في المادة 124، بحيث تقع مسؤولية التعويض على الشخص الذي ارتكب الخطأ، وثبتت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر. غير أن تطبيق هذا المبدأ في مجال المسؤولية الادارية غير مستساغ، هذا ما جعل فقهاء القانون العام وحتى قضاة القضاء الإداري يتساءلون حول طبيعة الخطأ المستوجب للمسؤولية

[°] دعاوى إلغاء القرارات الادارية والدعاوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية والمصالح الادارية الأخرى للبلدية...".

¹ يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية....".

الإدارية في مجال الضبط الإداري. فرغم إتفاق الفقه والقضاء على كون الخطأ سببا من أسباب قيام مسؤولية السلطة الإدارية عن نشاطها الضبطي، إلا أن الإشكال ظل قائما حول طبيعة الخطأ الذي يؤدي إلا إنعقاد مسؤولية السلطة الإدارية.

وفي هذا الإطار أكد كل من الفقه والقضاء ضرورة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، معتمدا في ذلك على مجموعة من المعايير من بينها المعيار الغائي، معيار جسامة الخطأ...الخ. ونظرا لنسبية المعايير التي قدمها الفقه للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، فإن القضاء الإداري لم يستقر على تبني معيار محدد، بل أخذ يعالج كل قضية على حدى.¹

ولقد أكد مستشار الحكومة روميو (ROMIEU) في تعليقه على قرار TOMASSO GRECO المشار أنه يعود للقاضي الإداري أن يحدد في كل حالة، إذا ما توفر خطأ مرفقيا يربط مسؤولية مرفق الشرطة. وعليه أن يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المرفق والظروف المحيطة بنشاطه، وإمكانات المرفق المادية والبشرية، وطبيعة وقيمة الحرية التي هي محل الإجراء الضبطي، ودرجة خطورة المساس بها.²

ب/ التعويض بدون خطأ: المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر

إذا كان الخطأ هو الأساس الأصل الذي يمكن الإستناد إليه لإقامة مسؤولية السلطة الإدارية بصفة عامة، فإن أمام تطور وظيفة الدولة، وإزدياد تدخلها في كل المجالات الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية، بات من الضروري إيجاد أساس تكميلي يجبر الضرر الذي يلحق بالأفراد من جراء هذه الأعمال.

وعلى هذا الأساس، فإن سلطات الضبط الإداري قد تتخذ أعمالا قانونية أو مادية مشروعة وبدون خطأ، إلا أنها تلحق أضرار بالأفراد، فإنه ليس من العدل والإنصاف أن يتحمل الفرد وحده تبعه هذه الأضرار³. وعليه، جاءت نظريتي المخاطر والمساواة أمام

¹ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 132.

² - C.E, 10 février 1905, arrêt TOMASSO GRECO, In WEIL. P, LONG.M, BRAIBANT .G, DELVOVE. P, GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2001, p 86.

³ - BLANC François, "Le régime de la responsabilité pour faute en matière de police de l'ordre", In la police administrative existe-t- elle?, Sous la direction de LINOTTE Didier, Edition Economica, Paris, 1985, p 85.

الأعباء العامة التي إبتدعها القضاء الإداري الفرنسي¹، كأساس تكميلي لقيام مسؤولية السلطة الإدارية، بحيث تتحمل الأضرار الناجمة عن تصرفاتها، حتى لو لم ترتكب خطأ من جانبها.

لقد أكد القضاء الإداري الجزائري على أخذه بنظرية المخاطر للتعويض الأضرار الملحقة بالأفراد رغم إنتفاء الخطأ في جانب الإدارة، وذلك في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 09 جويلية 1977 في قضية بن حسن أحمد ضد وزير الداخلية، الوكيل القضائي بالخرزينة.²

تتلخص وقائع هذه القضية في نشوب حريق داخل مركز الشرطة المركزية الواقع في 07 شارع شاسيريو بالجزائر العاصمة، وإنفجار مخزن للبنزين، مما أدى إلى وفات كل من زوجة الطاعن وابنته صافية. وعلى إثر ذلك رفع السيد بن حسن أحمد دعوى أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر ضد وزير الداخلية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة من جراء هذا الحادث.

وبتاريخ 04 جوان 1975 أصدر مجلس قضاء الجزائر فاصلا في القضايا الإدارية حكمه، المتضمن إدانة الدولة ممثلة في شخص وزير الداخلية بدفع مبلغ 4000 دج للطاعن و 3000 دج لأبنائه الإثنتين نور الدين ونادية كتعويض عن الأضرار المترتبة عن الحادث. وبتاريخ 12 جويلية 1975 إستأنف السيد بن حسن أحمد هذا القرار أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا للمطالبة بإعادة تقدير مبلغ التعويض.

وبتاريخ 09 جويلية 1977 أصدرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرارها الذي جاء فيه على وجه الخصوص: "...حيث أن وفاة زوجة الطاعن و أبنائه الإثنتين ناتج عن نشوب حريق بمقر الشرطة المركزية الواقع في 07 شارع Ramp Chasseriau بسبب إنفجار مخزن للبنزين.

¹ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني، المسؤولية بدون خطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007، ص 5.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ 04 جويلية 1977، قضية بن حسن أحمد ضد وزير الداخلية، الوكيل القضائي بالخرزينة (باللغة الفرنسية). أنظر :

- KHELLOUFI. R, BOUCHAHDA.H, Recueil de la jurisprudence administrative, O.P.U, Alger, 1979, p 87.

حيث في هذه الظروف، رغم أنّ هذا المخزن وضع من طرف شركة سونطراك وشركة كالتام، فإن ذلك لا يعفي السلطة العامة من المسؤولية، بحيث وجود هذا المخزن يشكل خطرا إستثنائيا على الأشخاص والممتلكات، و أن الأضرار المترتبة في مثل هذه الظروف تفوق بحكم خطورتها الأعباء التي من المفروض أن يتحملها الأفراد..".

كما أكد القضاء الإداري الجزائري على أخذه بنظرية المساواة أمام الأعباء العامة لجبر وتعويض الأضرار الملحقة بالأفراد رغم انتفاء الخطأ من جانب الإدارة. ومن بين قرارات القضاء الإداري في هذا الشأن نذكر القرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 20 جانفي 1979 في قضية بوشا سحنون وسعيدى ملكي ضد وزير الداخلية، وزير العدل، والي الجزائر.¹

تتلخص وقائع هذه القضية في أنه بتاريخ 21 أوت 1971 صدر حكم عن محكمة الجزائر يقضي بإلزام السيدين قروني ومراح بدفعهما للمدعين بوشا سحنون وسعيدى ملكي مبلغ 8400 دج، مقابل 28 شهرا من إيجار محل تجاري يقع بملكيتهما. وقد صادق مجلس قضاء الجزائر على الحكم بتاريخ 29 ماي 1974 فأصبح حكما نهائيا. تقدم المدعيان إلى مصلحة التنفيذ والتبليغ لمحكمة باب الواد لتنفيذ القرار، ولكن والي الجزائر تقدم في 05 أوت 1974 برسالة يعترض فيها على التنفيذ، ويوقف هذا الأخير نهائيا. كما بقي التظلم الذي وجهه المعنيين إلى السادة وزير الداخلية ووزير العدل بدون جواب، والذي إلتمسا فيه تعويضا عن الأضرار الناجمة عن إعتراض الوالي وإمتناع عون التنفيذ. إن هذا السكوت يعتبر قرارا ضمني بالرفض.

وعلى إثر ذلك، رفع المدعيان دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر ضد هذا القرار الضمني بالرفض، ولكنها رفضتها بموجب قرار 05 ماي 1976، وهو القرار الذي إستأنفه المدعيان أمام المجلس الأعلى في 31 ماي 1976.

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ 20 جانفي 1979 في قضية بوشة سحنون وسعيدى ملكي ضد وزير الداخلية، ووزير العدل والي الجزائر (باللغة الفرنسية)، أنظر :

- KHELLOUFI. R, BOUCHAHDA.H, Recueil de la jurisprudence administrative, O.P.U, Alger, 1979, p 149

وبتاريخ 20 جانفي 1979 فصلت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في هذه القضية، حيث جاء في قرارها على وجه الخصوص: "...حيث يتضح من خلال التحقيق، أنه في ظل ظروف قضية الحال، فإن الإمتناع عن التنفيذ لا يتعلق بأي سبب ناتج عن ضروريات النظام العام، وأن سلوك الإدارة على هذا النحو يعتبر غير مشروع.

حيث أن المتقاضي حاز على حكم يتمتع بحجية الشيء المقضي فيه، و بالتالي من حقه أن يعول على السلطة الإدارية لتنفيذ هذا الحكم. وإذا كان للسلطة الإدارية حق تقدير ظروف تنفيذه، ومن ثم الإمتناع عن التنفيذ إذا رأت في ذلك تهديدا للنظام العام، فإن الضرر المترتب عن هذا الإمتناع إن تجاوز مدة معينة ليست من الأعباء التي ينبغي أن يتحملها المدعي...".

يتضح من خلال هذه القرارات الصادرة عن القضاء الإداري، أن السلطة الإدارية أصبحت تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالأفراد من جراء نشاطها الضبطي، سواء تعلق الأمر بالقرارات الإدارية الضبطية، أو بالأعمال المادية المرتبطة بوظيفتها، حتى مع إنتفاء الخطأ من جانبها وذلك استنادا الى نظرتي المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة.

المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر

الخاتمة

يعد الضبط الإداري وسيلة هامة في يد السلطات العمومية لتجسيد الموازنة بين إعتبارات ممارسة الحقوق والحريات العامة وبين ضرورات واعتبارات وقاية النظام العام بصفة وقائية، وذلك تطبيقاً للقاعدة الفقهية التي مفادها أن الحرية هي الأصل والتقييد هو الإستثناء.

إن ممارسة الحقوق والحريات المقررة للأفراد لا يكون لها معنى إلا في ظل محيط يسوده الطمأنينة والأمن، باعتبار هذا الأخير أساس إستقرار السياسي والإجتماعي على حد سواء، خاصة في ظل التوترات التي يعرفها العالم بأسره.

لقد تعددت مصادر التهديد للنظام العام خاصة في الوقت الحالي أين نعيش مرحلة الإستقرار للعديد من الدول الحدودية سواء في ليبيا وتونس وغيرها، مما يؤدي إلى انتشار الجريمة بمختلف أشكالها سواء من طرف الوطنيين، بل حتى من طرف الأجانب النازحين من أوطانهم بسبب النزاعات المسلحة والحروب.

هذه الإعتبارات تجعل مهمة سلطات الضبط الإداري بكل أنواعها أكثر من مهمة، للتصدي بصفة وقائية لكل الظواهر التي قد تؤدي إلى تعكير النظام العام، وبالتالي زعزعة إستقرار البلاد، سواء بالأفعال أو بالكتبات أو بالرسومات أو غيرها من الوسائل التي تشكل كلها تهديدا للنظام العام.

وأما تطور وتعدد وسائل التهديد للنظام العام داخليا وخارجا كان من الضروري تعزيز صلاحيات ووسائل التدخل القانونية والمادية حتى يتسنى لسلطات الضبط الإداري الوقوف في المرصاد لكل من تسول له نفسه الخروج عن حدود القانون.

غير أن إستعمال هذه السلطات والإمтиازات لا تكون بصفة تعسفية وإستبدادية، بل يجب أن تكون في حدود ما يسمح به القانون، وإلا إنتقلنا من دولة القانون إلى الدولة البوليسية، ومن ثم يصبح تدخل سلطات الضبط الإداري يشكل هو ف يحد ذاته تهديدا للاستقرار.

ومن أجل ضمان إستعمال هذه الوسائل في حدود ما يسمح به القانون، أقر الفقه والقضاء والتشريع سلطة الأفراد في اللجوء إلى القضاء المختص لحماية حقوقه وحرياته في

مواجهة سلطات الضبط الإداري، من خلال المطالبة بإلغاء التصرفات غير المشروعية، والتعويض عن الأضرار المترتبة عن تصرفاتها بغض النظر عن مدى مشروعيتها. إن تحقيق معادلة التوفيق بين الحرية والنظام من خلال نشاط الضبط الإداري ليس بالأمر الهين، مما يتطلب دراية ومعرفة قانونية وسياسية من طرف الجهات الإدارية المخول لها قانونا ممارسة هذه المهمة، لأن الواقع أثبت أن سلطات الضبط الإداري عادة ما تفضل حماية النظام العام على حساب الحقوق والحريات، وأحسن مثال على ذلك في الوقت الراهن هو منع كل المظاهرات، بحجة أنها تشكل خطرا على النظام العام وذلك رغم رفع حالة الطوارئ.

SAHLA MAHLA
المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر



قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ/ الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983
- 2- اعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر، 1998
- 3- حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1997
- 4- حمود حمبلي، حقوق الإنسان بين النظم الوضعية و الشريعة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995
- 5- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1997
- 6- زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري مطبعة رياض، دمشق 1979
- 7- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، بدون ناشر، 1983
- 8- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1996
- 9- طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978
- 10- عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002
- 11- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- 12- عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة و ضمانات ممارستها: دراسة مقارنة، دار الهنا للطباعة، 1989.
- 13- عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

- 14- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003.
- 15- لحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المسؤولية على اساس الخطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 16- لحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني، المسؤولية بدون خطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 17- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 186 محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على قرارات الضبط الإداري، 2007.
- 19- محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 20- محمود حلمي، نشاط الإدارة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 21- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000. البصر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر
- 22- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مطبعة لباد، 2006.
- 23- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002.
- ب/ الرسائل والمذكرات:**
- 1- سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
- 2- عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة جامعية، جامعة بغداد، 1975.
- 3- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، 1987 - 1988.

ج/ المقالات:

- 1- بالقاسم دايم ، "الحماية القانونية للسكنية العامة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الثاني.
- 2- عادل السعيد أبو الخير، "اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، 2005.
- 3- عمار عوابدي، "الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد 4، 1987.
- 4- محمود سعد الدين الشريف، "النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر"، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، 1951.
- 5- محمود عاطف البناء، "الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام"، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة الثانية، العدد 1، 1994.
- 6- نواف كنعان، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 02، العدد 01، 2006.

د/ النصوص القانونية:

° الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، ج. ر عدد 64 ، صادر في 10 سبتمبر 1963
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 صادر بموجب أمر رقم 97-76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 94 صادرة في 24 أكتوبر 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، عدد 9 صادرة في 1 مارس 1989.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76 صادرة في 8 ديسمبر 1996. معدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية، عدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2002. وبموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية، عدد 63 صادرة في 16 نوفمبر 2008، وبموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14 صادرة في 7 مارس 2016.

° القوانين العضوية:

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 معدل ومتمم، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة عمله وتنظيمه، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998.
- 2- قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بإختصاصات محكمة التنازع، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 01 جوان 1998.
- 3- قانون عضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 جانفي 2012 ، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 2 الصادرة في 15 جانفي 2012.
- 4- قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالاعلام، الجريدة الرسمية، العدد 2 الصادرة في 15 جانفي 2012.

° القوانين العادية:

- 1- أمر رقم 75-41 مؤرخ في 17 جويلية 1975، يتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، الجريدة الرسمية، العدد 55 الصادرة بتاريخ 11 جويلية 1975.
- 2- القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05 فيفري 1983 المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 06 الصادرة في 8 نوفمبر 1983 (ملغى).
- 3- قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 08 الصادرة في 17 فيفري 1985

- 4- قانون رقم 91-19 مؤرخ في 02 ديسمبر 1991، يعدل ويمتتم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 62 الصادرة في 4 ديسمبر 1991.
- 5- قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتضمن إختصاصات المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 01 جوان 1998.
- 6- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر العدد 48 الصادرة في 05 أوت 2000.
- 7- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43 الصادرة في 20 جويلية 2003.
- 8- قانون رقم 04-02 مؤرخ في 23-06-2004 يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية، العدد 41 الصادرة في 27 جوان 2004.
- 9- قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004 يعدل ويتم القانون رقم 90/29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.
- 10- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة في 23 فيفري 2008.
- 11- قانون رقم 08-11 المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها. الجريدة الرسمية، العدد 36 الصادرة في 2 جويلية 2008.
- 12- قانون رقم 11-04 مؤرخ في 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية، العدد 14 الصادرة في 6 مارس 2011.
- 13- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادرة في 3 جويلية 2011.
- 14- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.

° النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 41 الصادرة في 13 أكتوبر 1981.
- 2- المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية، العدد 22 الصادرة في 31 ماي 1983.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09-02-1992، يتضمن اعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10 الصادرة في 9 فيفري 1991، والملغى بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادرة في 23 فيفري 2011.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 04-211 مؤرخ في 28 جويلية 2004، يحدد كفايات اعتماد الصحفيين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي، الجريدة الرسمية، العدد 47 الصادرة في 28 جويلية 2004.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 07-135 مؤرخ في 19 جوان 2007، يحدد شروط وكفايات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين، الجريدة الرسمية، العدد 33 الصادرة في 20 ماي 2007.
- 6- المرسوم رقم 10-258 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010، يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة، الجريدة الرسمية، العدد 64 الصادرة في 28 أكتوبر 2010.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 17-08 مؤرخ في 4 جانفي 2017، يحدد شروط وكفايات الترخيص المسبق لنشر المصحف الشريف وطبعه وتسويقه على جميع الدعائم، الجريدة الرسمية، العدد 2 الصادرة بتاريخ 11 جانفي 2017.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 17-09 مؤرخ في 4 جانفي 2017، يحدد شروط وكفايات الترخيص المسبق لاستيراد الكتاب الديني، الجريدة الرسمية، العدد 2 الصادرة بتاريخ 11 جانفي 2017.

هـ/ الاجتهاد القضائي:

1- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ 04 جويلية 1977، قضية بن حسن أحمد ضد وزير الداخلية، الوكيل القضائي بالخيرينة (باللغة الفرنسية). أنظر:

- KHELLOUFI. R, BOUCHAHDA.H, Recueil de la jurisprudence administrative, O.P.U, Alger, 1979, p 87

2- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ 20 جانفي 1979 في قضية بوشة سحنون وسعيد ماضي ضد وزير الداخلية، ووزير العدل ووالي الجزائر (باللغة الفرنسية)، أنظر:

- KHELLOUFI. R, BOUCHAHDA.H, Recueil de la jurisprudence administrative, O.P.U, Alger, 1979, p 149

3- مجلس الدولة، قرار رقم 2181 الصادر بتاريخ 19 مارس 2001، قضية المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوج بوعريج ضد (ف ب) ومن معه، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

4- مجلس الدولة، قرار رقم 9341 الصادر بتاريخ 10 فيفري 2003، قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين توتة ضد (ب ص)، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

5- مجلس الدولة، قرار رقم 9004 الصادر بتاريخ 25 فيفري 2003 قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة (كوديال) ضد والي ولاية وهران، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

6- قرار مجلس الدولة رقم 9618 الصادر بتاريخ 25 فيفري 2003، قضية (ع ب) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع، 2006.

7- مجلس الدولة، قرار رقم 9681 الصادر بتاريخ 15 أفريل 2003 قضية (ع ب) ضد رئيس بلدية سور الغزلان، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع، 2006.

8- قرار مجلس الدولة رقم 10048 الصادر بتاريخ 15 أفريل 2003، قضية (ه م) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع، 2006.

9- مجلس الدولة، قرار رقم 10938 المؤرخ في 17 جوان 2003، قضية والي ولاية بجاية ضد (ش ح) ، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، الإصدار الرابع، 2006.

10 مجلس الدولة، قرار رقم 9826 الصادر بتاريخ 22 جويلية 2003، قضية (ع ن) ضد والي ولاية سكيكدة، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع، 2006.

11- قرار مجلس الدولة رقم 10106 الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 2003، قضية (ن ع) ضد (ك خ) ومن معه، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع، 2006.

12- قرار مجلس الدولة رقم 11642 المؤرخ في 16 ديسمبر 2003، قضية (ر ع) ضد بلدية العلمة ومن معها، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

13- مجلس الدولة، قرار رقم 11818 المؤرخ في 16 ديسمبر 2003، قضية (ب م) ضد ولاية وهران، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

14- مجلس الدولة، قرار رقم 11872 المؤرخ في 16 ديسمبر 2003، قضية (ع ع) ضد والي ولاية باتنة، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، الإصدار الرابع، 2006.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A/ ouvrages :

- 1- BERNARD Paul, Notion d'ordre public en droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1962.
- 2- DELBLOND Antoine, la police administrative, édition L'HERMES, Lyon, 1997.
- 3- DE LAUBADERE André, manuel de droit administratif, 11ème Edition, L .G .D. J, Paris, 1979.
- 4- FOILLARD Philippe, Droit Administratif, C. P. U, Paris, 2001.
- 56 HAURIOU Maurice, précis de droit administratif, Paris, Recueil Sirey, 12^{ème} édition, 1933.
- 6- MAHIOU Ahmed, cours d'institutions administratives, 3^{ème} EDITION, Office Des Publication Universitaires, Alger, 1981.

- 7- RIVETRO Jean, droit administratif, 6^{ème} édition, édition DALLOZ, Paris, 1992.
- 8- TEITGEN Henry, La police municipale générale, l'ordre public et les pouvoirs de Maire, Sirey, Paris, 1934.

B/ thèses et mémoires:

- 1- ABDEL MALEK MANSOUR Samir, la protection des libertés publiques face à l'autorité de la police administrative en France et en Egypte, thèse de doctorat en droit, université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, 1992.
- 2- CASTAGNE Jean, Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit et des sciences économiques, 1961.
- 3- LAJOIE Jean Louis, libertés, participation et ordre public en droit algérien, thèse pour le doctorat d'Etat en droit, mention droit public, université Jean Moulin, Lyon III, faculté de droit, 1983.
- 4- TEITGENE Henri, la police municipale, thèse, Nancy, 1934.
- 5- VINCENT-LEGOUX Marie- Caroline, l'ordre public, étude de droit comparé interne, thèse pour le doctorat en droit, université de Bourgogne, faculté de droit et de science politique, 1996.

C/ articles

- 1- BIBANDA Antoine, « Quelques exemples de polices administratives spéciales », In La police administrative existe-t-elle ?, In La police administrative existe-t-elle ?, sous la direction de LINOTTE Didier, Edition Economica, Paris, 1985.
- 2- BLANC François, « Le régime de la responsabilité pour faute en matière de police de l'ordre », In la police administrative existe-t-elle ?, Sous la direction de LINOTTE Didier, Edition Economica, Paris, 1985.
- 3- CHEROT Jean Yves, « La notion d'ordre public dans la théorie de l'action administrative », In La police administrative existe-t-elle ?, sous la direction de LINOTTE Didier, Edition Economica, Paris, 1985.
- 4- CHEVENEMENT Jean Pierre, « difficultés et légitimité de la contrainte », discours d'ouverture l'ors de colloque intitulé: « puissance publique ou impuissance publique », organisé conjointement par le ministère de l'intérieur et l'université Paris I, Panthéon Sorbonne, publier dans la revue A.J.D.A, 20 juillet 20 août 1999, n° spécial
- 5- GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, « l'ordre public sanitaire et l'environnement », Revue de la Gendarmerie Nationale , 4^{ème} trimestre, 2006, N° 221.
- 6- MAZEAUD Pierre, « libertés et ordre public », in <http://conseil-constitutionnel.fr>
- 7- TRUCHET Didier, L'autorité de police est elle libre d'agir?, in colloque intitulé : puissance publique ou impuissance publique" organisé par le ministère de l'intérieure conjointement avec l'université Paris I, Panthéon Sorbonne, les 08 et 09 février 1999 au Carrousel du Louvre, Pris, in A.J.D.A, 20 juillet/ 20 août 1999, n° spécial, 06.
- 8- PICARD Etienne, notion de police administrative, L.G.D.J, Paris, 1984.

E/ jurisprudence :

° Conseil d'état :

- 1- C.E, 18 avril 1902, arrêt Commune de Nérès-les-Bains, in <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 2- C.E, 10 février 1905, arrêt TOMASO GRECO, In WEIL. P, LONG.M, BRAIBANT .G, DELVOVE. P, GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2001, p 86.

- 3- C.E, 08 aout 1919, arrêt Labonne, in <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 4- C.E, 24 juin 1949, Arrêt Lecomte, in <http://www.legifrance.gov.fr>
- 5- C.E, 11 mai 1951, Consort Baud, in <http://www.revuegeneraledudroit.eu>
- 6- CE, 23 octobre 1951, arrêt société nouvelle d'imprimerie, conclusion de commissaire du gouvernement Letourneur, *Revue Droit Public*, 1951
- 7- C.E, 18 décembre 1959, arrêts société « les films lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, in WEIL. P, LONG.M, BRAIBANT .G, DELVOVE. P, GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2001
- 8- C.E, 13 mai 1960, arrêt SARL Restaurant Nicolas, in <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 9- C.E, 24 juin 1960, Arrêt Société Frampar et société France éditions et publications in <http://www.legifrance.gov.fr>
- 10- C.E, 19 avril 1963, arrêt société « des films Marceau », in WEIL. P, LONG.M, BRAIBANT .G, DELVOVE. P, GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2001
- 11- C.E, 18 février 1972, arrêt Chambre Syndicat des entreprises artisanales du bâtiment de la haute Garonne, in <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 12- C.E, 02 mai 1973, arrêt Association Culturelle des Israélites Nord Africains de Paris, in <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 13- C.E, 09 juin 1975, arrêt Commune de Janvry, in <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 14- C.E, 27 octobre 1995, arrêt Ville d'Aix en Provence et Commune de Morsang sur Orge, in <http://www.legifrance.gouv.fr>

° Tribunal des conflits :

- 1-TC, 07 juin 1951, arrêt Dame Noualek, in <http://www.legifrance.gov.fr>.
- 2-T.C, 27 juin 1955, arrêt Dame Barbier, in <http://www.legifrance.gov.fr>.
- 3- T.C, 15 juillet 1968, arrêt Tayeb, in <http://www.legifrance.gov.fr>.
- 4- T.C, 05 décembre 1977, Arrêt Delle Motsch, in <http://www.legifrance.gov.fr>.
- 5- T.C, 12 juin 1978, Arrêt Société le Profil, in <http://www.legifrance.gov.fr>.

° Conseil constitutionnel :

- 1- C.C, 20 février 1987, Code rural R22. in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

الفهرس

1	مقدمة:
3	المحور الأول: مفهوم الضبط الإداري
3	أولاً: تعريف الضبط الإداري
4	1/ التعريف التقليدي للضبط الإداري:
5	2/ التعريف الحديث للضبط الإداري:
7	ثانياً: تميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي
8	1/ أهمية التميز بين الضبط الإداري والضبط القضائي
9	2/ معايير التميز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:
9	أ/ المعيار العضوي:
10	ب/ المعيار الموضوعي:
13	ثالثاً: هدف الضبط الإداري
14	1/ العناصر التقليدية لفكرة النظام العام:
18	أ/ الأمن العام:
20	ب/ السكينة العامة:
23	ج/ الصحة العامة:
26	2/ العناصر الحديثة لفكرة للنظام العام:
27	أ/ النظام العام الأخلاقي أو الأدبي:
34	ب/ النظام العام الجمالي "جمال الرونق والرواء":
39	ج/ الكرامة الإنسانية:
40	المحور الثاني: أنواع الضبط الإداري
40	أولاً: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص
41	ثانياً: الضبط الإداري الوطني والضبط الإداري المحلي
41	1/ الضبط الإداري العام الوطني:
41	أ/ رئيس الجمهورية:
43	ب/ الوزير الأول:
44	ج/ الوزراء:

44	2/ الضبط الإداري العام المحلي:
45	أ/ الوالي:
47	ب/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:
50	المحور الثالث: أساليب الضبط الإداري
50	أولاً: الأعمال القانونية
50	1/ القرارات الادارية التنظيمية (لوائح الضبط):
51	أ/ تعريف لوائح الضبط الاداري:
51	ب/ صور لوائح الضبط الاداري
51	° التنظيم:
52	° الإخطار المسبق:
52	° الإذن المسبق (الترخيص):
56	° الحظر:
58	2/ القرارات الادارية الفردية (تدابير الضبط الإداري الفردية):
65	ثانياً: الأعمال المادية (أسلوب التنفيذ الجبري المباشر)
66	1/ تعريف التنفيذ الجبري المباشر:
67	2/ شروط تطبيق التنفيذ الجبري المباشر:
71	المحور الرابع: خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة القضاء
71	أولاً: الإختصاص القضائي بالنظر في أعمال سلطات الضبط الاداري
73	ثانياً: آليات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري
73	1/ دعوى الالغاء:
74	2/ دعوى التعويض:
74	أ/ التعويض على أساس الخطأ
75	ب/ التعويض بدون خطأ:
79	الخاتمة
81	قائمة المراجع
91	الفهرس

SAHLA MAHLA
المصدر الأول لمذكرات التخرج في الجزائر

