الفصل الثاني : الضبط الإداري

المبحث الأول : مفهوم الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري النشاط الأكثر خطورة و الأكثر أهمية بهالا ، خاصة و أنه يتعلق بالأساس بالمحافظة على النظام العام بالدولة من خلال المحافظة على أمنها و كيانها و استقرارها و سلامة مواطنيها . لهذا الغرض يكون من الضروري التطرق لمفهوم هذا النشاط و بيان مضمونه و تمييزه عن بقية النشاطات الأخرى[1] ، ذلك ما سنحاول التطرق له فيما يلي :

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري و تمييزه عن غيره من المصطلحات المشابهة

نظرا لاختلاف تعاريف الضبط الإداري ن سنحاول ضبط تعريفا دقيقا و شاملا لهذا المصطلح و نميزه عن غيره من المصطلحات وفق ما يلي :

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري و بيان طبيعته القانونية

نتطرق إلى التعريف الفقهي و التشريعي للضبط الإداري و نحاول بيان طبيعته القانونية وفق ما يلي :

أولا : تعريف الضبط الإداري :

نحاول في هذا المجال استقراء كل من التعريف الفقهي و القانوني للضبط الإداري وفق ما يلي :

1- التعريف الفقهي للضبط الإداري :

عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي الضبط الإداري بصفة عامة على أنه : (حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حريتهم بقصد حماية النظام العام) ([2]).

و نظرا لتعدد التعاريف و اختلافها، ركز الفقه في تعريفه للضبط الإداري على معيارين أساسيين 1-1- **المعيار العضوي** : حسب هذا المعيار اعتبر الفقه أن الضبط الإداري هو عبارة عن مجموع الأجهزة و الهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام ([3]).

1-2- **المعيار الموضوعي** : يقصد بالضبط الإداري على أنه مجموعة الإجراءات و الأوامر و القرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بكل مدلولاته : الأمن العام الصحة العامة السكينة العامة و الأخلاق و الآداب العامة و هو التعريف المرجح فقها ([4]) .

من خلال هذا التعريف نخلص إلى القول :

- أن الضبط الإداري عبارة عن مجموعة من التدابير و الإجراءات الوقائية .
- تقيد هذه الإجراءات الحقوق و الحريات العامة الفردية و الجماعية ، و يضع قيود على النشاط الخاص .

---

[1] - نادية ليتيم ، النشاط الإداري ، دراسة قانونية قضائية ، مركز الكتاب الأكاديمي ، الطبعة الأولى ، الأردن ، 2020 ،ص216 .

[2] - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي للطباعة ، القاهرة ،سنة 2016 ،ص601 .

[3] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 490 .

[4] - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 56 .

- تستهدف هذه الإجراءات و التدابير المحافظة على النظام العام بمعناه السائد في المجتمع في الوقت الذي تم اتخاذها فيه([5]).

2- التعريف التشريعي للضبط الإداري : لم تتطرق التشريعات المقارنة إلى ضبط تعريف محدد و شامل للضبط الإداري ، بل أن كل ما قامت به هو تعريفه من حيث أغراضه التقليدية ، و يرجع السبب الرئيس في ذلك إلى كون فكرة النظام العام مرنة و فضفاضة كما تم بيانه سابقا ، قابلة للتعديل و التغيير حسب ما يسود المجتمع من ظروف و نظم و معتقدات ، حيث تتطور وتختلف حسب الزمان و المكان ([6]).

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فلم يحيد هو الآخر على هذا المسار ،و هذا ما يمكن استقراؤه من خلال العديد من النصوص سيما منها ما تضمنته المادة 88 من قانون البلدية ([7])التي تنص على أنه (يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي .....السهر على النظام و السكينة و النظافة العمومية ....)

في ذات السياق تنص المادة 114 من قانون الولاية ([8]) على : (الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية .

الفرع الثاني : تمييز الضبط الإداري عن غيره من المفاهيم المشابهة

يتميز الضبط الإداري و يختلف عن غيره من صور الضبط الأخرى ، مما يتطلب توضيح كل منها . ذلك ما سنتطرق له فيما يلي :

أولا : الضبط الإداري و الضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي مجموعة النصوص الصادرة عن السلطة التشريعية و التي تحدد و تضبط و تبين كيفية ممارسة بعض الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها دستوريا من أجل المحافظة على النظام العام كما هو الأمر بالنسبة للضبط الإداري . فالضبط التشريعي يمارس من قبل السلطة التشريعية وفقا لما ينص عليه الدستور و مختلف القوانين ([9]).

بينما الضبط الإداري يجب أن يمارس في إطار القوانين البرلمانية و تنفيذا لها ، إلا أن هذا الأصل العام لا يحرم السلطة التنفيذية من حق استخدام سلطاتها في إصدار لوائح الضبط لحماية النظام العام في المجتمع [10] .

ثانيا : الضبط الإداري و الضبط القضائي

---

[5] - محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 252 .

[6] - هندون سليماني ، الضبط الإداري ، دار هومة ، الجزائر ، 2017 ، ص 16 .

[7] - القانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22يونيو2011 ، المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق ؟؟؟؟

[8] - القانون رقم 12-07 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، مرجع سابق ؟؟

[9] - محمد الصغير بعلي . القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 263-265 .

[10] - محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ، مصر ، 2002،ص 231 .

يقصد بالضبط القضائي، الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية منذ وقوع الجريمة حتى صدور الحكم النهائي فيها و ذلك بداية بالتحري و البحث عن الجرائم بعد وقوعها ، و البحث عن مرتكبيها و القبض عليهم و جمع الأدلة ومحاكمتهم و توقيع العقوبة عليهم حفاظا على الأمن العام([11]) .

من خلال ما سبق يمكن القول أن العلاقة بين كل من الضبط الإداري و الضبط القضائي تكمن في حماية النظام العام في المجتمع ، و أن تحقيق ذلك يتم بوسائل مختلفة ، البعض منها وقائية تتلخص في إجراءات الضبط الإداري ، و البعض الآخر علاجية تتمثل في الضبط القضائي ، الأمر الذي يجعل كل وظيفة منهما مكملة للأخرى و متممة لها .

الفرع الثالث :أهمية التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي

تكمن أهمية التمييز بين كل من الضبط الإداري و الضبط القضائي في وجود مصلحة عملية على اعتبار أن التفرقة بينهما قائمة على مبدأ الفصل بين ولايتي القضاء العادي و القضاء الإداري ، حيث أن الضبط الإداري يتعلق نشاطه في أغلبية صوره بالسلطة التنفيذية و من ثم فجميع المنازعات التي تترتب على ذلك يؤل الفصل فيها على القضاء الإداري .

أما نشاط الضبط القضائي فتختص به السلطة القضائية و من ثم يختص القضاء العادي بالفصل في كل المنازعات التي تترتب عن ذلك[12] .

ثالثا : الضبط الإداري و المرفق العام

يتميز الضبط الإداري عن المرفق العام من حيث أن الأول يقوم بتقييد حريات الأفراد مما جعل الفقه يصفه بالنشاط السلبي للإدارة ، أما الثاني فيقوم بتقديم خدمات للأفراد فوصفه الفقه بالنش اط الإيجابي . كما يتميز كل منهما عن الآخر من حيث الجهة التي تتولى مباشرة المهام وفق ما سبق ذكره .

كما أنه لا يوجد ما يمنع من أن يعهد أحيانا إلى هيئات الشرطة التي تتولى أساسا وظيفة الضبط الإداري بنشاط آخر مرفقي . و قد يعهد إلى الهيئات الإدارية التي تتولى بصفة أساسية تسيير مرافق عامة ببعض مهام الضبط الإداري ([13]) .

نظرا لاختلاف طبيعة النشاط في كل منهما ، يكون عنصر السلطة أكثر بروزا أو قوة في مجال الضبط الإداري، بينما يكون مظهر السلطة في المرفق العام نسبي يختلف باختلاف طبيعة المرفق من ناحية ، و

---

[11] - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 58 .

[12] - سعد ماضي علي السيد ، الضبط الإداري و هيئاته ، (دراسة مقارنة لنظم الشرطة في إنجلترا و فرنسا و مصر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، مصر ، 1992 ، ص69-70 .

[13]. - علية السيد حسن جاب الله ، المرجع السابق ، ص 85 .

بطريقة إدارته من ناحية أخرى ،حيث يغلب عنصر السلطة في بعض المرافق كمرفق الدفاع ، الأمن ، القضاء([14]) .

لا يجوز التفويض في سلطات الضبط الإداري إلا في حدود ضيقة و عند وجود نص يجيز ذلك ، أما في مجال المرافق العامة فلها طرقا كثيرة تدار بها و خاصة منها المرافق الاقتصادية ، حيث يمكن أن تتنازل الدولة عن إدارتها للمرافق العامة لصالح أشخاص القانون الخاص من خلال عقود إدارية أهمها عقد امتياز المرافق العامة ([15]).

المطلب الثاني :

خصائص الضبط الإداري و مجالاته

يتميز الضبط الإداري بعدة خصائص و مميزات و لا يقتصر على مجال معين بل يشمل عدة مجالات . ذلك ما سنتطرق له بشيء من التفصيل فيما يلي :

الفرع الأول : خصائص الضبط الإداري

يتميز الضبط الإداري بعدة خصائص نذكر أهمها فيما يلي :

- تمثل إجراءات الضبط الإداري أقوى و أبرز مظاهر التعبير عن السياد و السلطة في مجال النشاط الإداري و يبرز ذلك من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري خاصة تلك المتعلقة بتقييد الحقوق و الحريات الفردية من أجل المحافظة على النظام العام في الدولة ،حيث يرجع ذلك كله إلى السلطة التقديرية لهيئات الضبط الإداري وحدها فهي عندما تقدر أن تصرفا معينا قد يترتب عنه خطرا ممكن أن يخل بالنظام العام تتدخل قبل وقوعه حفاظا على النظام العام .
- تتميز إجراءات الضبط الإداري بالصفة الانفرادية على اعتبار أنها تمارس من طرف السلطة الإدارية بمفردها سواء كانت في شكل قرارات فردية أو تنظيمية و يبقى موقف الفرد منها موقف الخضوع و الامتثال لهذه الإجراءات وفق ما يقره القانون و تحت رقابة السلطة القضائية.
- كما تتميز هذه الإجراءات بالطابع الوقائي على اعتبار أنها تعمل على اتخاذ مسبقا التدابير الضرورية التي تحول دون الإخلال بالنظام العام . كغلق محل لانعدام شروط النظافة أو
- سحب رخصة السياقة على إثر مخالفة مرورية أو فرض تراخيص لممارسة أنشطة تجارية كاستغلال المناجم و المحاجر...إلخ فكل ذلك من أجل درأ المخاطر التي قد تضر بأمن و صحة و سلامة الأفراد ([16]).

---

[14] - محمود عصفور ، وقاية النظام الاجتماعي ، باعتبارها قيدا على الحريات العامة ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1961 ص 388 .

[15] - سعاد الشرقاوي ، القانون الإداري – النشاط الاداري، (د . دار نشر)، القاهرة ، 1984 ، ص 119 .

[16] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 494 .

المبحث الثاني :

أغراض الضبط الإداري و هيئاته

سبقت الإشارة إلى أن إجراءات الضبط الإداري تهدف إلى المحافظة على النظام ويشمل هذا الأخير وفقا للراي الراجح في الفقه و القضاء الإداريين ثلاثة عناصر أساسية تمثل في الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة .

المطلب الأول :

أهداف الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الإدارة التي تسعى من خلالها إلى المحافظة على النظام العام بكامل عناصره (الأمن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة) من خلال استخدام مختلف الوسائل القانونية و المادية . فلا يمكن لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطاتها المخولة لها في هذا المجال لتحقيق هدف أخر غير ذلك حتى و إن تعلق الأمر بتحقيق مصلحة عامة مثل تحقيق موارد مالية للدولة ، و إلا كانت أعمالها مشوبة بعيب المشروعية ([17]) .

و باعتبار النظام العام يتكون من عدة عناصر و يشكل في حد ذاته هدفا أساسيا للضبط الإداري ، يطرح التساؤل حول المقصود بالنظام العام . الأمر الذي يقتضي توضيحه باختصار قبل التطرق إلى أهم عناصره . ذلك ما سنتناوله فيما يلي :

الفرع الأول : المقصود بالنظام العام في مجال الضبط الإداري

تباينت التعاريف و اختلفت حول ضبط تعريف محدد للنظام العام باعتباره أحد الأهداف الرئيسة التي يسعى الضبط الإداري إلى تحقيقها.

يرى العديد من الفقهاء من بينهم الدكتور محمد فؤاد مهنا و يؤيده في ذلك الفقيه هوريو بأن المقصود بالنظام العام في مجال الضبط الإداري هو النظام العام المادي فقط، أي الأمن العام ، السكينة العامة، و الصحة العامة . فلا شأن للنظام العام الأدبي و لا يعتد به إلا إذا اتخذ هذا الأخير مظهرا خارجيا ملموسا يهدد النظام العام المادي، حيث ستتدخل حينها سلطات الضبط الإداري لمنع كل إخلال يقع في هذا المجال ([18]).

إن فكرة النظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان و المكان، و تشمل النظام العام المادي و الأدبي، و تهدف إلى المحافظة على الأسس و المبادئ التي يقوم عليها المجتمع، و تختلف باختلاف النظام السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي السائد في الدولة. ففي حالة وجود خطر يهدد النظام العام جاز لرجال الضبط الإداري التدخل لدرئه قبل وقوعه مما يجسد طبيعة الضبط الإداري الوقائية([19]) .

---

[17] - علية السيد حسن جاب الله ، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الكتاب و الدراسات العربية، الاسكندرية مصر، 2021، ص . ص 35 – 36 .

[18] - محمد فؤاد مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة،(د. دار نشر) سنة 1973، ص 643 .

[19] - علية السيد حسن جاب الله ، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 38 .

الفرع الثاني : عناصر النظام العام الذي يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة عليها

يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام بكامل عناصره المتمثلة فيما يلي :

أولا : المحافظة على الأمن العام

يقصد بالأمن العام كل ما يطمئن الإنسان على نفسه و أهله و ماله من كل خطر قد يكون عرضة له مهما تعددت مصادره سواء كان الطبيعة أو الإنسان أو الحيوانات المفترسة . و لتحقيق هذا الهدف يتعين على السلطة العامة حفظ النظام في الدولة كلها نذكر البعض منها على سبيل المثال لا الحصر : منع المظاهرات والتجمعات الخطرة في الساحات و الطرق العامة التي تخل بالأمن . تلتزم أيضا بدرء (تجنب) الكوارث العامة كالفيضانات الخطرة و الحرائق، بالإضافة إلى تنظيم المرور و اتخاذ التدابير الكافية لتأمين سلامة المارة في الشارع والالتزام باتخاذ الإجراءات اللازمة لقمع مرتكبي الجرائم المختلفة كالقتل و السرقة...إلخ ([20]) .

ثانيا : المحافظة على الصحة العامة

يقصد بها وقاية الجمهور من كل ما يهدد صحته من أمراض و أوبئة ، حيث يقع على عاتق السلطة العامة العمل على ضمان صحة و سلامة الأشخاص من خلال تحصين أفراد المجتمع ضد أخطار الأمراض المعدية باتخاذ كل التدابير الضرورية لتوفير ظروف معيشية آمنة سواء تعلق الأمر بسلامة مأكل ومشرب ومسكن الأفراد داخل المجتمع.

كما يقع على عاتق الإدارة اتخاذ الإجراءات الوقائية التي من شأنها حماية البيئة والمحيط، من ذلك الحرص على النظافة في الشوارع والعمارات والساحات والأسواق العمومية والتدخل لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها والقضاء على الحيوانات المؤذية، و التأكد من نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، بالإضافة إلى مراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن و المحلات العمومية، والتحصين ضد الأمراض المعدية وهو ما يؤدي في النهاية إلى استتباب السلامة الصحية بالطرق الوقائية .

بالإضافة إلى ذلك يجب على السلطة العامة توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن التعليمية، ويقتضي ذلك مراعاة الشروط الصحية في هذه المنشآت، بشكل لا تضر بالعاملين بها والقاطنين بجوارها، لذلك فإنه يشترط إقامة المصانع على بعد معين من المناطق الآهلة بالسكان لعدم تعرضهم للخطر .

ثالثا : المحافظة على السكينة العامة

يقصد بها التزام الإدارة بتوفير الهدوء و السكينة في الطرق و الأماكن العامة و حماية الأفراد من كل ما يخل براحتهم و يكون مصدر إزعاجهم في الشوارع و الطرقات كالأصوات و الضوضاء المنبعثة

[20] - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 88-89 .

من مكبرات الصوت للباعة المتجولين و قاعات الحفلات و منبهات المركبات خاصة في الليل و في بعض الأماكن الخاصة (امام المستشفيات) و في اللقاءات العامة ([21]).

رابعا : المحافظة على الآداب العامة

تشكل فكرة الآداب العامة مظهرا من مظاهر التوسع في مفهوم النظام العام الذي اكتسب بموجبها مظهرا أدبيا و خلقيا إلى جانب مظهره المادي، فلم يعد يتأثر بالنظام العام الاقتصادي و الاجتماعي السائد فحسب ، بل أصبح يتعداه إلى القيم و المثل العليا السائدة في كل مجتمع التي تستوجب السهر على حماية و احترام حياة الأفراد المادية و الأدبية ([22]).

المطلب الثاني :

هيئات الضبط الإداري

تتمثل أساسا في جهات إدارية مركزية أو محلية يخول لها القانون أو التنظيم سلطة استعمال مختلف الوسائل و الأساليب الإدارية المقررة لهذا الغرض ([23]) .

و يمكن تقسيم هذه الهيئات إلى هيئات ضبط إداري مركزية أو وطنية أخرى لامركزية أو محلية

الفرع الأول : هيئات الضبط الإدارية المركزية أو الوطنية

تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية ، الوزير الأول و الوزراء .

أولا : رئيس الجمهورية

باعتبار رئيس الجمهورية المكلف بالمحافظة على كيان الدولة و أمنها و سلامتها ، فقد أقرت مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة لرئيس الجمهورية في حالة تهديد الأمن و الاستقرار الوطني صلاحية اتخاذ كل الإجراءات و التدابير في مجال الضبط الإداري الكفيلة بدرء كل الأخطار التي تهدد الأفراد حماية للأرواح و الممتلكات و المحافظة على النظام العام .

و من أجل ذلك أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في حالة ما إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم أو وقع عليها عدوان فعلي أو أي ظرف يستدعي ذلك صلاحية اتخاذ جملة من الإجراءات تتمثل في إعلان حالة الطوارئ و الحصار و إقرار الحالة الاستثنائية و التعبئة العامة و إعلان حالة الحرب ([24]).

و من أجل المحافظة على النظام العام بكامل عناصره أقر المؤسس الدستوري كذلك لرئيس الجمهورية ممارسة بعض السلطات التنظيمية (إصدار مراسيم رئاسية) في المسائل التي لا تندرج ضمن اختصاصات البرلمان ([25]) .

---

[21] - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 60 .

[22] - سكينة عزوز ، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 1990 ، ص 36 .

[23] - هندون سليماني ، الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص 53 .

[24] - للتفصيل أكثر ، انظر المواد : 97 ، 98 ، 99 ، 100 من التعديل الدستوري 2020، سبقت الإشارة إليه .

[25] - تنص المادة 141 من التعديل الدستوري 2020 على أنه : (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون) .

ثانيا : الوزير الأول

على الرغم من أن الأحكام الدستورية لم تشير إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري ، غير أنه قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية على اعتبار أنه هو من يسهر على تطبيق القوانين ([26])، و هو من يشرف على سير الإدارة العامة مما يخول له بهذه الصفة صلاحية ممارسة نظام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها و يلزم بتنفيذها الأجهز
ة المختصة ([27]) .

ثالثا : الوزراء

على الرغم من أن تدابر الضبط الإداري العام هي من صلاحيات رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، إلا أن المشرع قد يمنح بعض الوزراء صلاحية ممارسة بعض أنواع الضبط يتفق و طبيعة القطاعات الذين يشرفون عليها و هو ما يطلق عليه بالضبط الإداري الخاص .

ضمن هذا الإطار و باعتبار وزير الداخلية الرئيس الإداري المباشر للولاة ، فهو يعد أكثر الوزراء ممارسة لتدابير الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، حيث يجوز له في هذا الإطار إصدار تعليمات للمدير العام للأمن و للولاة و غيرهم من السلطات تتعلق بمجال من مجالات الضبط بغرض السهر على تنفيذها كل في مجال اختصاصه و ذلك بحكم ما يتمتع به من صلاحيات ([28]).

الفرع الثاني : هيئات الضبط الإداري المحلية

تتشكل هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي من والي الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يشكلان سلطة من سلطات الضبط الإداري العام و الخاص في الوقت نفسه

أولا : والي الولاية

يشكل الوالي سلطة أساسية في الولاية ، فبالإضافة إلى المهام التي يحوزها بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي (ممثلا للولاية) يتمتع الوالي بصلاحيات و سلطات هامة بصفته ممثلا للدولة خاصة منها ما تعلق بسلطاته في مجال الضبط الإداري .

---

[26] - تنص المادة 141 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2020 على أنه : (يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة)

[27] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 501 .

[28] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 501 .

في هذا المجال أقر المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية أن الوالي مسؤول على حفظ النظام و الأمن و السكينة العامة بالولاية ([29]). و تتوسع سلطات الوالي في الحالات الاستثنائية إذ بإمكانه تسخير قوات الأمن من درك وشرطة لضمان سلامة الأشخاص و الممتلكات ([30]).

و من أجل مساعدته على ممارسة هذه السلطات و فرض مختل التدابير المتخذة بموجبها ،وضع المشرع مصالح الأمن تحت تصرفه ([31]).

كما أقر المشرع الجزائري للوالي بموجب قانون البلدية سلطة اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكينة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو البعض منها في حالة ما لم تقم السلطات البلدية بذلك ([32]).

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة بسلطات واسعة في مجال الضبط الإداري يخص جميع الميادين ، حيث منحه المشرع ممارسة سلطة السهر والمحافظة عل النظام العام و السكينة و النظافة العمومية و حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقائية ([33]).

كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة المحافظة على النظام العام في الأماكن العمومية و معاقبة كل من يمس بالسكينة العمومية و تنظيم ضبط الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية.

بالإضافة إلى السهر على نظافة العمارات و سهولة السير في الشوارع و الطرقات العمومية ، و السهر على سلامة المواد الغذائية المعروضة للبيع و احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة ([34]). و اتخاذ التدابير و الاحتياطات الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية و الوقاية منها . و مكن المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي عند ممارسة صلاحياته الضبطية من الاستعانة بسلك الشرطة البلدية ، كما منحه إمكانية تسخير قوات الشرطة و الدرك الوطني المختصة إقليميا([35]) .

المبحث الثالث :

حدود سلطات الضبط الإداري و وسائله

---

[29] - تنص المادة 114 من القانون 12-07 على أنه : (الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية)

[30] - تنص المادة 116 من القانون 12-07 على أنه : (يمكن الوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة و الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير)

[31] - تنص المادة 118 من القانون 12-07 على أنه : (توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 ، 117 أعلاه)

[32] - المادة 100 من القانون رقم 10-11 ، المتعلق بالبلدية ، سبقت الإشارة إليه .

[33] - أنظر المادة 88 من القانون رقم 10-11 سبقت الإشارة إليه .

[34] - أنظر المادة 94من القانون رقم 10-11 سبقت الإشارة إليه .

[35] - أنظر المادة 93 من القانون 10-11 سبقت الإشارة إليه .

باعتبار تدابير و إجراءات الضبط الإداري مجموعة من القرارات تصدر عن السلطة العامة تقيد حريات الأفراد بغرض المحافظة على النظام العام . غير أن هذه القرارات لا يمكن فرضها و وضعها موضع التنفيذ إلا بالاعتماد على عدة وسائل منها مادية و بشرية و أخرى قانونية .

المطلب الأول :

وسائل الضبط الإداري

الفرع الأول : الوسائل المادية والبشرية للضبط الإداري

يقصد بالوسائل المادية الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض تنفيذ إجراءات الضبط كالسيارات و الشاحنات و كل الآلات و الأدوات التي تمكن الإدارة من ممارسة مهام الضبط .

أما الوسائل البشرية فتتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ تدابير و إجراءات الضبط الإداري كرجال الدرك و الشرطة العامة و شرطة البلدية([36]).

الفرع الثاني : الوسائل القانونية للضبط الإداري

مهما تعددت الهيئات المكلفة بممارسة تدابير الضبط الإداري ، فتنفيذ هذه التدابير يجب أن يتم بعدة وسائل و أساليب قانونية تتمثل أساسا في : لوائح الضبط الإداري ، قرارات الضبط الإداري الفردية ، و التنفيذ الجبري لقرارات و لوائح الضبط الإداري .

أولا : لوائح الضبط الإداري التنظيمية

نتطرق إلى تعريف لوائح الضبط الإداري و نحدد مختلف الصور التي تكون عليها .

أ – تعريف لوائح الضبط الإداري :

هي عبارة عن مجموعة قواعد عامة موضوعية مجردة (قرارات تنظيمية) تصدر عن الإدارة (السلطة التنفيذية) في شكل مراسيم أو قرارات تعالج موضوعا معينا و لا تتعرض لحلات فردية محددة ، تشكل قيودا على حريات الأفراد و على النشاط الخاص و ذلك من أجل الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة و يترتب عن مخالفتها جزاءات تحددها مختلف النصوص . حيث تعتبر من أهم أساليب الضبط الإداري .مثل : لوائح المرور، لوائح تنظيم و تشغيل المحال التي تقدم الأطعمة و المشروبات . ([37])

ب – صور لوائح الضبط الإداري :

تتخذ لوائح الضبط في تقييدها للنشاط الفردي عدة مظاهر نذكر منها على الخصوص ما يلي :

1 – الحضر أو المنع : يقصد بالحضر أن تتضمن لوائح الضبط الإداري منع مزاولة نشاط معين منعا كاملا أو جزئيا ، حيث يمثل أعلى أشكال المساس بالحريات العامة يتم اتخاذها من قبل الإدارة لأجل المحافظة على النظام العام .

---

[36] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 505 .

[37] - محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 265 .

و إذا كان الأصل أن لا يتم الحضر المطلق لنشاط معين على اعتبار أن ذلك يعد انتهاك للحرية و مصادرة للنشاط إلا أن القضاء الفرنسي أجاز استثناء الحضر الكامل للنشاط عندما يشكل هذا الأخير إخلالا بالنظام العام . كمنع المرور على جسر مهدد بالسقوط ، منع التجول ليلا في ظروف غير عادية ...إلخ ([38]) .

أما بالنسبة للحضر الجزئي كأن تصدر الإدارة لوائح تتضمن منع دخول عربات نقل البضائع الكبيرة على المدينة في وقت معين خلال كل يوم ، أو منعها من المرور في شوارع محددة ، منع استعمال منبه السيارة بالقرب من المستشفيات أو المدارس أو في الليل ...إلخ .

2- الإذن المسبق (الترخيص) : يمكن أن تتضمن لوائح الضبط الإداري اشتراط الحصول على إذن مسبق من قبل الإدارة قبل الشروع في مزاولة عمل معين ، حيث يمكن للإدارة ان تشترط وفق ما تنص عليه مختلف القوانين و التنظيمات على الأفراد ترخيصا معينا إن هم أرادوا القيام بعمل معين كعقد تجمع أو إقامة مسيرة فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بهذا النشاط و إلا كان عملهم مشوبا بعيب عدم لمشروعية .

كما يمكن أن تفرض على حامل السلاح استصدار رخصة لذلك أو أن تفرض على من يريد الدخول إلى منطقة معينة الحصول على إذن من جهة محددة و عادة ما يكون لك في الحالات الاستثنائية ([39]).

3 – الإخطار المسبق عن النشاط

قد تتضمن لائحة الضبط الإداري ضرورة التزام الأفراد بإعلام الإدارة عن رغبتهم في مزاولة نشاط معين لتمكين الإدارة من اتخاذ الاحتياطات و الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام ، مثل ذلك الإخطار عن تنظيم تجمع عام أو مظاهرة في مكان عام . ففي هذه الحالة يكون النشاط في الأصل جائزا و مسموحا به و لا يشترط الحصول على إذن أو ترخيص مسبق لممارسته .

و تعود الحكمة من فرض نظام الإخطار إلى أن هناك من الحريات ما لياجوز للمشرع جعل ممارستها موقوفة على رحمة الجهات الإدارية نظرا لما تكتسيه هذه الحريات من أهمية معنوية مرتبطة بالإنسان و مصالحه الجوهرية مما يتنافى معه تقييدها بقيد الترخيص مهما كانت العوامل و الظروف المتصلة بها([40]).

4 – تنظيم النشاط الفردي :

في هذه الحالة قد لا تتضمن لوائح الضبط الإداري منع نشاط فردي معين أو إخضاعه للحصول على إذن مسبق أو الإخطار عنه بل تكتفي بصياغة نظام محدد من أجل تنظيم ممارسة النشاط الفردي و

---

[38] - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 61 .

[39] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 506 .

[40] - هندون سليماني ، الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص 74 .

بيان كيفية ممارسته ، على اعتبار أن الحريات هي الأصل لكن يجب فقط تنظيم هذه الحريات بما يتماشى و مقتضيات النظام العام . مثل تحديد مكان وقوف السيارات ، أو مرور مركبات ذات ارتفاع معين تحت الجسور ، تنظيم استعمال مكبرات الصوت إلخ .

ثانيا : قرارات الضبط الإداري الفردية

نتطرق إلى تعريف قرارات الضبط الإداري الفردية و الشروط الواجب توفرها في هذه القرارات فيما يلي :

1- تعريق قرارات الضبط الإداري الفردية

يقصد بالقرارات الإدارية الفردية في مجال الضبط الإداري ، إصدار السلطة الإدارية المختصة قرارات تستند (تطبيقا) للقوانين أو اللوائح (تنظيم) الضبطية تخاطب بموجبها شخصا أو أشخاص محددين بالاسم أو بذواتهم .

يصدر هذا النوع من القرارات في حالة بعمل أو نشاط يمثل إخلالا بالنظام العام بكامل عناصره ،كصدور قرار بمنع أو بإنهاء (فض) اجتماع أو مظاهرة أو مسيرة يخشى أن يترتب عن كل منها حدوث اضطرابات خطيرة ، قرار بهدم منزل آيل إلى السقوط و يشكل خطر على ساكنيه و على المارة ، قرار غلق محل تجاري(مطعم) يشكل تهديدا للصحة العامة نظرا لنقص شروط النظافة ، منع عرض فيلم سينمائي لإخلاله بالآداب العامة([41]) .

و مقارنة مع قرارات الضبط الإداري التنظيمية(اللوائح) نجد أن هذه الأخيرة عبارة عن مجموعة من القواعد العامة الموضوعية المجردة لا تخاطب أشخاص معينين أو محددين بل توجه إلى كل من تتوافر فيهم شروطها . أما قرارات الضبط الفردية فهي تتجه بالخطاب إلى شخص أو اشخاص معينين بالذات و بالاسم .

و من زاوية أخرى فاللائحة تصدر دائما قبل وقوع ما يعكر النظام العام لتحميه مما قد يخل به ، أما قرار الضبط الفردي فإنه غالبا ما يصدر بعد وقوع واقعة معينة بقصد علاج آثارها أو منع وقوع هذه الآثار و غالبا ما يكون ذلك تطبيقا لنص قانوني (سواء تشريع عادي أو أساسي) أو لائحة تنظيمية ([42]) .

ثالثا : التنفيذ الجبري لقرارات و لوائح الضبط الإداري

يقصد بالتنفيذ الجبري لقرارات و لوائح الضبط الإداري تمتع سلطة الضبط بحقها في تنفيذ قراراتها الضبطية جبرا على الأفراد المخاطبين بها باستعمال القوة المادية دون الحاجة إلى استصدار حكم قضائي في حالة ما لم ينفذ هؤلاء هذه القرارات بشكل اختياري بعد إعلامهم بها و منحهم مدة معينة لذلك لمنع

---

[41] - هندون سليماني ، الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص 77 .

[42] - محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 267 .

الإخلال بالنظام العام ، حيث يعتبر هذا الأسلوب من أكثر اساليب الضبط شدة و عنفا و يشكل خطورة كبيرة على حقوق الأفراد و حرياتهم .

و نظرا لخطورة هذا الأسلوب وما يترتب عنه من نتائج سلبية ، فقد أكد كل من الفقه و القضاء على أن لجوء سلطات الضبط الإداري إلى استعمال هذا الأسلوب يجب أن يكون محكوما بعدة ضوابط نذكر أهمها :

- يجب أن يتوفر نص قانوني يمنح للإدارة الحق في استعمال التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري ، و يجب أن يكون اللجوء لهذا الأسلوب من أجل تنفيذ قرار مشروع .
- يجب أن لا يتم اللجوء إلى استعمال أسلوب التنفيذ الجبري لقرارا الضبط الإداري إلا بعد إعلام الأفراد المخاطبين بهذا القرار و مطالبتهم بتنفيذه طواعية و منحهم مهلة مناسبة لذلك ، فإذا امتنع الأفراد عن تنفيذ لك طواعية جاز لهيئات الضبط الإداري اللجوء إلى التنفيذ الجبري .
- يجب على الإدارة أن تلجأ إلى أسلوب التنفيذ الجبري إلا في حالة الضرورة أي عند وجود خطر جسيم على النظام العام يستوجب دفعه و لم يوجد إلا هذا الأسلوب لدفع هذا الخطر ، و أن التأخر في التنفيذ قد يرتب على أحد عناصر النظام العام و كلها أضرارا يتعذر تدارك عواقبها .
- و في حالة ما إذا تقرر اللجوء إلى أسلوب التنفيذ الجبري يجب على سلطات الضبط أن لا تستخدم من وسائل القوة المادية إلا بالقدر الذي يتناسب و جسامة الخطر الذي يهدد النظام العام دون الإسراف في ذلك .
- تخضع هيئات الضبط الإداري في استخدامها لأسلوب التنفيذ الجبري على رقابة القضاء الذي يتحقق من مدى توفر هذه الضوابط ،ويقضي بالتعويض المناسب إذا اقتضى الأمر ذلك ([43]).

و مما تجدر الإشارة إليه أن القرارات الإدارية الصادرة عن هيئات الضبط الإداري لا تمتاز عن بقية القرارات الإدارية إلا فيما يتعلق بأهدافها و غايتها ، و على هذا الأساس فإنها تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية . غير أن القرارات التي تصدر عن هيئات الضبط الإداري هي قرارات مخصصة الأهداف دائما سواء صدرت عن هيئات الضبط الإداري العام أو الخاص ، فإذا ما أخطأت أهدافها شابها عيب الانحراف بالسلطة([44]).

المطلب الثاني :

حدود سلطة الضبط الإداري

إذا كانت إجراءات الضبط الإداري تهدف إلى الحفاظ على النظام العام بكل عناصره من جهة ، فإنها من جهة أخرى قد تفرض قيودا على الحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد و المكفولة دستوريا تقتضيها المصلحة العامة للمجتمع .

---

[43] - محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 268-269 .

[44] - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 91-92 .

على هذا الأساس وجب أن تخضع هذه القيود لضوابط حتى تحول دون التعسف في ممارستها من طرف السلطة المختصة و يتم التوفيق بين الحق في ممارسة الحريات العامة و مقتضيات الحفاظ على النظام العام في المجتمع. غير أن هذه الضوابط تختلف في الحالات العادية عن ما هي عليه في الحالات الاستثنائية.

الفرع الأول : حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع ممارسة سلطات الضبط الإداري من قبل الهيئات المختصة في الحالات العادية إلى جملة من الضوابط نذكر منها :

أولا : خضوع إجراءات الضبط الإداري إلى مبدأ المشروعية

يجب أن تخضع تدابير الضبط الإداري على غرار كل الأعمال الإدارية الأخرى لما يسمى بمبدأ المشروعية والذي يقصد به خضوع كل من الحكام والمحكومين للقانون بمعناه الواسع. و بموجب ذلك يقع على سلطات الضبط الإداري الالتزام باحترام كل القواعد القانونية على اختلاف درجاتها و المراسيم التنظيمية و اللوائح و القرارات الإدارية، تحت طائلة بطلان هذه التصرفات و قابليتها للطعن بالإلغاء في حالة مخالفتها لهذه القواعد ناهيك عن إمكانية مساءلة الإدارة بالتعويض عن ما تسببه من أضرار للأفراد.

ثانيا : خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية

و حتى تكون إجراءات الضبط الإداري مشروعة، يجب أن تخضع للرقابة القضائية، تشمل هذه الأخيرة عدة جوانب من القرار تتمثل فيما يلي :

يجب على السلطة العامة أن تلتزم بأهداف الضبط الإداري التي اقرها المشرع من خلال منحها هذه السلطات و المتمثلة في المحافظة على النظام العام بجميع أركانه و مقتضياته (ابعاده) ، فإذا استخدمت سلطاتها في تحقيق أغراض غير تلك التي أقرها المشرع في هذا المجال (منح المشرع سلطات و امتيازات خاصة من أجل المحافظة على النظام العام) يعد ذلك انحرافا بالسلطة من طرف الإدارة .

كما لا يعد قرار السلطة العامة في مجال الضبط الإداري مشروعا إلا إذا كان مبنيا على أسباب صحيحة و جدية من شأنها الإخلال بالنظام العام بكامل عناصره ، حيث يقع كل ذلك تحت رقابة القضاء المختص ([45]).

ويجب على هيئات الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات الضبطية ما يكون ضروريا و لازما لمواجهة الخطر الحقيقي الذي يهدد النظام العام وفق ما اتفق عليه كل من الفقه و القضاء و أن يكون

[45] - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 63 .

منتجا لآثاره المرجوة منه و المتمثل في الحفاظ على النظام العام بكل عناصره ، فإذا أمكن تفادي هذا الخطر دون اللجوء إلى هذه الإجراءات الضبطية و مع ذلك تم اللجوء إليها عدت (اعتبرت) هذه الإجراءات باطلة ([46]).

و لا يكفي أن يكون قرار الضبط الإداري مشروعا، بل يجب على السلطة العامة أن تتخذ من الإجراءات الضبطية ما يتناسب (يتلاءم) مع طبيعة الخطر الذي يهدد النظام العام ، ويرجع تقدير ذلك للإدارة تحت رقابة القضاء رقابة مشروعية و رقابة ملاءمة نظرا لخطورة قرارات الضبط الإداري على الحقوق و الحريات ،و هذا استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة التي تقتضي الرقابة على المشروعية دون الملاءمة . و كمثال على ذلك : فلا يجوز لرجال الشرطة أن يطلقوا النار لتريق المتظاهرين في حين كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه كافيا بأن يفي بهذا الغرض([47]).

بالإضافة إلى ذلك يجب أن تتصف تدابير الضبط الإداري التي تصدرها السلطة العامة بالعمومية في مواجهة الأفراد المخاطبين بها ، أي أن تكون هذه الإجراءات واحدة بالنسبة للجميع دون تمييز بين حالة مشابهة و أخرى مما يجسد مبدأ المساواة أمام القانون ، و أي خروج على هذا المبدأ يعرض الإدارة إلى المساءلة من طرف القضاء ([48]).

أما بالنسبة للوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري ، يجب على هذه الأخيرة أن تستخدم الوسائل المشروعة .

غير أنه لا يجوز أن يترتب عن استعمال هذه الوسائل تقييد الحريات العامة بشكل مطلق ، حيث يعتبر ذلك إلغاء لهذه الحريات و هو ما يتناقض و مقتضيات النظام العام التي تهدف غالبا إلى تقييد هذه الحقوق و الحريات جزئيا دون إلغائها كليا ([49]).

---

[46] - محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 273 .

[47] - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 64 .

[48] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 507 .

[49] - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 64 .