

جامعة ابن خلدون - تيارت-



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## الموضوع:

# أساليب حفظ النظام العام وطرق الرقابة القضائية عليها

إشراف الدكتور:

- قوسم حاج غوثي

من إعداد الطالب:

- خليفة قادة

### أعضاء لجنة المناقشة

د. قوسم حاج غوثي..... مشرفا مقرر

د. بوراس عبد القادر..... رئيسا

أ. سيهوب سليم..... مناقشا

السنة الجامعية: 2017م/2018 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# كلمة شكر

الحمد لله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه

الحمد لله الذي انازل لنا درج العلم والمعرفة والذي اعاننا ووقفنا واهمنا هبة الصبر  
لإهاء هذا العمل المتواضع وما كان ليحصل لولا فضل الله علينا وعونه ومساعدته من  
سخرهم لمساعدتنا والصلاة والسلام على خير الله سيدنا محمد المبعوث بالخير  
والبركات وعملا بقوله صلى الله عليه وسلم "من لا يشكر الله لا يفرق الله بينه وبين  
الناس"

اتقدم بخالص الشكر وحزير العرفان الى الاستاذ المشرف الدكتور

"قوسم حاج غوثي"

الذي لم يذخر جهدا في توجيهي وارشادي ولم ييخل علي بنصائحه القيمة  
وحسن معاملتي فشكرا

وأقدم بالشكر الى السيد رئيس لجنة المناقشة الدكتور بوراس عبد القادر

والأستاذ سيهوب سليم على قبولهم مناقشة هذا البحث.

كما اثني بالشكر الوافر الى جميع اساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية الذين

ساهموا في توجيهنا على مدار السنوات السابقة

# إهداء

الحمد لله أولا الذي قدرني على انجاز هذا العمل المتواضع

"إنا فتحنا لك فتحا مبينا"

وأصلي واسلم على رسول الله وعلى اله وصحبه اجمعين ومن تبعه  
بإحسان الى يوم الدين.

أهدي ثمرة جهدي الى من كانا سببا في سعادتي وغمرتي بالحبّة  
الى أمي وأبي "رحمهما الله" يحي عمر، بن صالح حليلة.

إلى كل من عائلة خليفة، يحي، مسلم، زروقي، مداحي، حدو،  
شراك.

إلى الزوجة الغالية

إلى نبض القلب وريحانة عمري محمد ناصيف، محمد نذير.

أهدي عملي هذا

خليفة فادة

مُقَدِّمَاتُ

يعد الضبط الإداري الوظيفة الأساسية في الإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دول، وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها فبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الجماعي.

الضبط الإداري ظاهرة قانونية قديمة جدا، التصق وجودها بالدولة في حد ذاتها فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس السيادة على إقليمها تتحكم في سلوك أفرادها إذ لم تلجأ إلى استعمال اجراءات ووسائل الضبط لفرض نظام معين وضمان حد أدنى من الاستقرار، وبذلك يمثل الضبط الإداري مظهرا من مظاهر وجود الدولة وغيابه كفيل بزوالها.

على أن الضبط الإداري معينين أحدهما عضوي والآخر موضوعي، فالضبط الإداري من الناحية العضوية يعني مجموع الأعوان والهيئات التي تتولى القيام بتصرفات والاجراءات التي تهدف إلى المحافظة عن النظام العام، أما من الناحية الموضوعية فإنه يتمثل في مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام.

ومهما تعددت تعاريف الضبط الإداري لدى الفقهاء إلا أن مفهومه يظل واحدا، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد وفقا لمقتضيات النظام العام، فإن كان الفرد يتمتع بحرية التنقل فله أن يستعملها متى شاء سواء داخل الوطن أو خارجه، غير أن السلطة العامة وبهدف المحافظة عن النظام العام قد تحد من حرية الفرد فتلزمه بعدم التنقل من مكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة، أو تلزمه بعدم التنقل لاعتبارات أمنية.

إن الغرض من الضبط الإداري هو خلق نوع من التوازن بين المصالح التي تستهدها الجماعة والاحترام الواجب نحو نشاط الفرد، وهو بذلك ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع قوامه مبدأ سيادة القانون، حيث يجسد دائما الصراع الأبدي بين السلطة والحرية، أي ما ينبغي أن يتوافر للدولة من سلطات للحفاظ على النظام العام، وبين ما يجب أن يتمتع به الأفراد من حريات و ضمانات كافية لممارسة حقوقهم الدستورية من ناحية أخرى.

ويتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي، فالقرارات المتخذة لها الصفة الوقائية أي تهدف إلى منع وقوع الإضطرابات للمحافظة على النظام العام، فتدخل السلطة الإدارية أمرا ضروريا في ظل الدول من أجل حماية النظام العام في المجتمع، فإذا كان الفرد يسعى إلى تحقيق جميع مصالحه الخاصة بمختلف الوسائل فإن ذلك قد يترتب عليه فوضى والتعدي على مصالح الأفراد بصورة مباشرة، لذلك يجب فرض النظام بوسيلة واحدة ألا وهي الضبط الإداري، وهو يعد من أساليب للحفاظ على النظام العام في المجتمع.

فتعد هيئات الضبط الإداري الجهة المخولة قانونا لصيانة المجتمع، وحفظ نظامه العام، لذلك فإن الضبط الإداري يعد ضرورة اجتماعية لا غنى عنها، فهو الذي يكفل للأفراد التمتع بحرياتهم وفق ما تقره القوانين بذلك نشأ الضبط الإداري كضرورة اجتماعية لا غنى عنها لحفظ النظام العام في المجتمع.

فللإدارة السلطة التقديرية في ممارسة الاجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطرا، تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام، ففي جميع الحالات يعتبر الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة عن النظام العام، حيث لا يتصور أن تلعب إدارة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الآثار القانونية وتبعاً لذلك فغن موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الاجراءات التي تفرضها الإدارة وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

ويترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري آثارا مهمة خاصة فيما يخص تنظيم وتقييد ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم، ولذلك تدخل المشرع بموجب نصوص قانونية ملزمة تفصل وتحدد بشكل واضح وصريح مسألة تحديد الهيئات الإدارية المنوط إليها مباشرتها، وبالتالي فكل إخلال بالنظام العام في المجتمع سوف يؤدي إلى المسائلة الإدارية والمتابعة القضائية للجهة المتهاونة في الحفاظ على النظام العام.

على أنه تجدر الإشارة إلى أن الضبط الإداري يصنف عدة تصنيفات وذلك حسب المعيار الذي يؤخذ كأساس للتصنيف، فيصنف الضبط الإداري وفقا لمعيار المادي الإقليمي إلى ضبط إداري وطني يشمل كافة إقليم الدولة ، وضبط إداري محلي يشمل جزء فقط من إقليم الدولة.

وتأسيسا على ما سبق، تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء. فقد اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية ممارسة مهام الضبط، فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها. ومن أجل ذلك حول له الدستور إقرار حالة الطوارئ والحصار، وإقرار الحالة الإستثنائية. والهدف من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات ، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية إتباع إجراء معيناً بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد، ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها. غير أن الأحكام الدستورية لم تشر صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها، بالإضافة إلى الوظيفة الاستشارية التي يقدمها الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة.

أما الوزراء فليس لهم حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنهم لا يتمتعون بالصفة التنظيمية كما هو الشأن لرئيس الجمهورية والوزير الأول اللذان يباشران هذه السلطة المقررة لهما بموجب الدستور، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه ، وذا فهم يمثلون هيئة ضبط إداري خاص ، فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني.

وليس وزير الداخلية فقط هو من يباشر إجراءات الضبط بل يمارس هذه المهام وزراء آخرون، كوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف، ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين. ويباشر وزير الفلاحة أيضا مهام الضبط عندما يصدر إجراءات تمنع صيد نوع معين من الحوت أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه أيضا. كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلا. ويباشر وزير التجارة بعض إجراءات الضبط عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة.

وكذلك الحال بالنسبة لوزير السكن إذ بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران.



في حين تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يستطيع كل منهما بمقتضى القوانين والتنظيمات التي تنظم اختصاصاتهما مباشرة أعمال الضبط الإداري، ومن ثم يجوز لهما اتخاذ كل التدابير والاجراءات اللازمة لحفظ النظام العام في حدود اقليمي الولاية والبلدية.

فالوالي يمارس وظيفته في مجال الضبط الإداري بصفة أصلية من أجل حفظ النظام العام في حدود إقليم الولاية، ويعد المسؤول على صيانتته وحفظه فله على سبيل المثال مراقبة الاجتماعات والتظاهرات التي تقوم بها الفئات السياسية وذلك من خلال صلاحيتهم في منح ترخيص التجمع أو التظاهر في حدود إقليم الولاية.

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة الوحيدة التي تتمتع بصلاحيه إصدار تدابير الضبط الإداري بغرض حفظ وصيانة النظام العام في حدود إقليم البلدية وذلك تحت سلطة الوالي.

وقد أنيط إليه بموجب القوانين والتنظيمات مباشرة هذه الوظيفة في عدة مجالات كالصحة والنظافة العامة.

إن هدف سلطات الضبط الإداري سواء المركزية أو المحلية واحد يتمثل في المحافظة على النظام العام ، ومن ثم فإن ما يميز بين هذه الهيئات ليس هو موضوع النشاط الضبطي بل انفراد كل هيئة بمجال إقليمي تعمل في حدوده ، وهو ما يعني خضوعها في هذا الشأن لقاعدة الاختصاص المكاني.

وعند تطبيق هذه القاعدة نجد أن القانون قد حدد لكل هيئة مجال نفاذ التدابير الضبطية الصادرة عنها، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يعمل في حدود اقليم البلدية والوالي في حدود إقليم الولاية ، والسلطات المركزية تنفذ أعمالها على مستوى إقليم الدولة. غير أنه قد يحصل أن تبادر السلطات المحلية بتنظيم نشاط معين ، وفي نفس الوقت يكون ذات النشاط موضع تنظيم بموجب هيئة مركزية. فهنا تطرح مسألة تنازع الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري المركزية والمحلية.

وفي هذا الصدد تبني الفقه حلا مفاده أن السلطات الإدارية المحلية لها التدخل لتنظيم أي نشاط كان محل تنظيم مسبق من طرف السلطة المركزية متى استدعت الظروف المحلية ذلك، مع اشتراط أن تكون التدابير المحلية أشد صرامة عن تلك التي تضمنتها الهيئة المركزية.

ويترتب على اتصال وظيفة الضبط الإداري بالحريات العامة وجود علاقة وثيقة بينهما ، ذلك لأن الحريات مقيدة بحدود أبرزها تلك التي تفرضها مقتضيات الضبط الإداري. وإذا كان الضبط الإداري وظيفة ضرورية من وظائف الإدارة ، فإن تدخل الإدارة كثيرا ما يمس بالحريات والحقوق الفردية نظرا لما تملكه من وسائل القهر إزائها ، إذ تستطيع أن تلزم الأفراد بإرادات المنفردة، وأن تصدر من جانبها وحدها قرارات تكون نافذة من تلقاء نفسها دون أن يتوقف ذلك على قبول الأفراد أو رضائهم.

لذلك فرغم أهمية وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد، وإلا كان في ذلك إهدار للحريات ، لذلك يجب أن توضع حدود لممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصاتها من خلال تحديد الضوابط التي يجب على السلطات الإدارية أن تلتزم إزاء حقوق الأفراد وحررياتهم ، خاصة أن سلطات الضبط الإداري لا يلزم أن تستند دائما إلى وجود نص قانوني من أجل المحافظة على النظام العام ، لأنه قد تنشأ ظروف مفاجئة متغيرة قد لا يكون المشرع نظمها بموجب نصوص قانونية ، وبالتالي يكون للإدارة حق التصرف إزاء ما تثيره ضرورة المحافظة على النظام العام .

فصلاحيات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف. ففي الظروف العادية تمارس في أضيق نطاق وفي الحدود الدنيا التي تكفي للمحافظة على النظام العام في ظل سلطان المشروعية العادية. أما في الظروف الاستثنائية فإن صيانة النظام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري ومنحها سلطات إستثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على الظروف الإستثنائية، على أن تنتهي تلك السلطات الاستثنائية بمجرد انتهاء الأزمة.

وبناء على ما سبق يتجلى الهدف من موضوع هذه المذكرة في تبيان أساليب حفظ النظام العام والتطرق إلى القيود التي تخضع لها سلطات الضبط الإداري وذلك حتى لا تتجاوز حدودها في استخدام سلطاتها، فتتقلب وظيفتها إلى وظيفة استبدادية تهدر حقوق الأفراد وحررياتهم.

وعليه فيما تتمثل حدود سلطات الضبط الإداري؟ ومن لهم الحق في ممارسة هذه السلطة؟  
ومتى تتسع وضيق سلطات الضبط الإداري؟ وما هو دور القضاء في الرقابة على ممارسة سلطات  
الضبط الإداري؟

للإجابة على هذه الاشكالية سيتم اتباع المنهج التحليلي باعتباره يسمح بالإجابة على  
التساؤلات المطروحة.

ولهذا فسيتم تقسيم هذه الدراسة إلى عنصرين العنصر الأول تدابير الضبط الإدارية (الفصل الأول)  
اما العنصر الثاني، فيتمثل في مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري (الفصل الثاني).

# الفصل الأول

تدابير الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري من الموضوعات المهمة للقانون حيث يهدف للمحافظة على النظام العام، والسلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصل في تنفيذ القانون، ولديها الإمكانيات البشرية والمادية التي تعنيها على وضع التشريعات موضوع التنفيذ، ولهذا تحرص الدساتير والتشريعات على منح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام، ولما كانت الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية مسؤولة عن تلبية حاجات المجتمع فإنها لا تترك المجال مفتوح للنشاط الفردي بل تجدها تفرض نوع من الرقابة عليه بهدف حماية النظام العام من تشنط الأنشطة الفردية التي قد تحل أو تهدد هذا النظام العام وهذا ما يعرف بالضبط الإداري<sup>(1)</sup>.

- إن دراسة تدابير الضبط الإداري تستلزم معالجتها من خلال عدة محاور، المحور الأول: يدور حول فكرة الضبط الإداري بتعريفه تشريعاً وفقهاً، من خلال هذه التعاريف يمكن إبراز الجوانب الأخرى المتعلقة بأهداف الضبط الإداري، وتميزه عن المفاهيم الأخرى وكذلك معرفة السلطات التي تمارس هذا النشاط الإداري، والتطرق إلى أساليب الضبط الإداري في تحقيق النظام العام.

وعلى ضوء هذا الطرح قسمنا الفصل الأول إلى ثلاثة مباحث.

المبحث الأول: فكرة الضبط الإداري.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري

المبحث الثالث: أساليب الضبط الإداري في تحقيق النظام العام

<sup>1</sup> -أنوار أحمد رسلان، وسيلة القانون الإداري، مصر، دار النهضة العربية، 1998، ص333.

## المبحث الأول: فكرة الضبط الإداري

ولدراسة هذا العنصر أهمية بالغة في مجال الدراسة كونه يمثل القاعدة الأولى والخلفية لدخول صلب الموضوع، ولتجسيد هذه الأهمية كان لزاما علينا التعرض إلى نقاط معينة لتوضيح مفهوم الضبط الإداري، فهو يدخل ضمن الأفكار الأساسية التي تكون مفهومة من خلال إعطاء التعاريف الفقهية والتشريعية وتميز سلطة الضبط الإداري عن بقية المفاهيم الأخرى وإخيرا تحديد السلطات المخولة قانونا.

### المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

#### الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحا

الضبط لغة يعني لزوم الشيء وضبط الشيء هو حفظه<sup>(1)</sup> وأصل كلمة بوليس نجدها مشتقة من الكلمة اللاتينية Politia والتي تعني كل التنظيم أو كل شيء حكومي.

والضبط اصطلاحا هو الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل والتصحيح أو توجيه السلوك ويشمل هذا المعنى مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعلمية والقانونية<sup>(2)</sup>.

وضبط الشيء حفظه بالحزم، والرجل الضابط أي الحازم، ورجل ضابط وضبطي قوي وشديد.

#### الفرع الثاني: تعريف الضبط الإداري فقها وقانونا

إن الضبط الإداري عدة تعريفات سوى في الفقه الفرنسي أو العربي وستبدأ بالفقه الفرنسي على اعتبار أن الضبط الإداري هو من أهم موضوعات القانون الإداري الذي يعد فرنسي النشاط والأصل.

<sup>1</sup> - العلامة ابن منظور، لسان العرب، دار بيروت للطباعة والنشر، 1956، ص 340.

<sup>2</sup> - حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، مصر 2011، ص 104.

ومن تعريفات الفقه الفرنسي للضبط الإداري تعريف الأستاذ De Labtoère الذي عرفه على أنه "مظهر من ظاهر عمل الإدارة تتمثل في تنظيم حريات الأفراد وحماية النظام العام" وهو تعريف مختصر شامل لكل عناصر الضبط الإداري لكن التعبير على أنه مظهر من مظاهر عمل الإدارة قد يؤدي إلى تقليص الحجم الحقيقي للضبط الإداري الذي أصبح يحتل جزء كبير بل أنه أصبح أهم مظهر من تلك المظاهر.

لكن هناك من أوجد معايير لتعريف الضبط الإداري معيار مادي وآخر وظيفي وثالث معيار توفيقى سنعرض كل منهم على التوالى.

**المعيار العضوي:** وفقا لهذا المعيار يعرف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتفرقات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وهو مجموع الأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام.

**المعيار الموضوعي:** وينظر هذا المعيار للضبط الإداري بأنه مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام.

ولكن كلا المعيارين يصف جانب من الضبط الإداري فالأول بتعرض إلى الهيئات والأشخاص الذين لا يمكنهم العمل دون إجراءات أو قوانين تحدد عملهم، والثاني يتحدث عن الإجراءات والتدابير التي لا يمكن أن تنفذ بدورها دون وجود أشخاص معينين لتنفيذها، ولهذا يعتبر كلا التعريفين قاصرا وهذا ما أدى بالفقه إلى إيجاد معيار توفيقى يجمع بينهما والذي عرف بالضبط الإداري على أنه حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها حرياتهم قصد الحفاظ وحماية النظام العام.

فعلى المستوى الفقهي فقد تعددت التعاريف الممنوحة للضبط الإداري والتي تحمل في معانيها المزج بين المعيارين، فقد عرف الأستاذ عوabدي الضبط الإداري بأنه "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة

وذلك بهدف المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة.<sup>(1)</sup>

وعرفه الأستاذ أحمد محيو بأنه "يمثل معنى مزدوج معنى مشتق من المعيار العضوي ونعني به مجموعة الأشخاص المكلفين بذلك، حفظ النظام العام، ومعنى يدل على المعيار المادي وهو مجموعة الأنشطة التي تباشرها هذه السلطات"<sup>(2)</sup>

وكذلك التعريف الذي تطرق إليه الدكتور محمود عاطف البنا، فقد عرفه بأنه النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تفسير النشاط بهدف حماية النظام العام"<sup>(3)</sup>

أما الفقه العربي فلم يعطي تغييرا كبيرا في تعريف الضبط الإداري هذا كون الفقه العربي القانوني مستمدا أصلا من الفقه الفرنسي ونورد من تعريفات الفقه العربي تعريفات الأساتذة: الدكتور نواف كنعان والذي عرف الضبط الإداري على أنه "النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام الذي يعتبر أمرا ضروريا لحياة الجماعة بما يتسم به هذا النظام القانوني من إجراءات سريعة وفعالة حيث تحول سلطات الضبط الإداري استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لضمان احترام أنظمة الضبط الإداري وتنفيذها"<sup>(4)</sup>

فلقد أشار فيلا هذا التعريف إلى جوهر الضبط الإداري وهو حماية النظام العام كما هو.

وهناك من عرفه بخاصية من خصائصه أو وسائله كتعريف الأستاذ سيما إبراهيم الذي جاء كالاتي "الضبط الإداري هو مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على أفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع أي تنظيم المجتمع تنظيميا وقائيا- وهذا من خصائص الضبط الإداري- وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج، سنة 2000، ص 10.

<sup>2</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، د.م.ج، سنة 1991.

<sup>3</sup> - محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992، ص 337.

<sup>4</sup> - w.godof.alreria foraum.net. 25/02/2013.



تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من جانب الإدارة - وفي هذا إشارة إلى وسائل الضبط - وحدها يترتب عليها تقييد الحريات الفردية.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري:

إن الفقه قد قسم الضبط الإداري إلى نوعين هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.

فيقصد بالأول بأنه تلك الإجراءات التي تمارسها السلطات الإدارية بموجب الاختصاصات المخولة إليها بهدف المحافظة على النظام العام والصحة العامة والسكنية العامة والآداب العامة.<sup>(2)</sup>

فتتخذ السلطات المختصة الإجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام من أجل الوقاية بكل ما يمس هذا النظام سواء من أمن عام أو السكنية والراحة للمواطنين وأخيراً الوقاية من كل ما يمس بالصحة العامة، لهذه المحاور الثلاثة هي التي تعمل داخلها سلطات الضبط الإداري وتتحرك فيها.

أما الضبط الخاص فهو قيام سلطة إدارية معينة بممارسة اختصاص محدد من قبل المشرع لتنظيم بعض أوجه النشاط بغية تحقيق أهداف محددة من أمثلة هذه الأهداف حماية المستهلك أو حماية القدرة الشرائية للمواطن عند فرض أسعار معينة أو ما يطلق عليه بالتسعير الجبري.

إذن الضبط الإداري يقصد به مجموع السلطات المخولة لسلطات الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة تفي حين أن الضبط الإداري الخاص يستهدف حماية النظام العام بطريقة معينة في ناحية من نواحي النشاط الفردي ترمي إلى تنظيم موضوع معين من نشاط الأفراد ويناط بهذا النوع من الضبط إلى الوزراء الذين يصدرون قرارات كل حسب اختصاصه.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 104.

<sup>2</sup> - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن 2009، ص 231.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريجانة، بدون سنة نشر، ص 201

### المطلب الثاني: طبيعة سلطة الضبط الإداري

بقدر ما اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة سلطة الضبط الإداري، فقد اختلفوا في إيجاد تعريف محدد للضبط، فهل هو سلطة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القانون (الفرع الأول) أم هل هو سلطة سياسية يرتبط بنظام الحكم (الفرع الثاني)؟ أم هو سلطة من سلطات الدولة (الفرع الثالث)؟

### الفرع الأول: الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة

يعتبر الضبط الإداري وفقاً لهذا الاتجاه وظيفة ضرورية ومحايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع، فيرى الفقيه أولمان أن الضبط الإداري هو وظيفة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القانون وهي لا يمكن أن تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا ارتبطت بنظام الحكم<sup>1</sup>، وبهذا الرأي يتضح أن هذا الفقيه يعتبر بأن الضبط الإداري لا يمكن أن يصبح وظيفة سياسية إلا إذا انخرقت السلطة العامة في استعماله، وهو ما يجعلها تتغير من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية على غير الواقع<sup>2</sup>.

ولقد صور الفقيه الفرنسي أولمان بأن مظاهر تحول وظيفة الضبط الإداري من الطبيعة الإدارية الحيادية إلى الطبيعة السياسية يرجع إلى أن الأشخاص المستحوزين على السلطة؛ يعتقدون أن حكمهم وحده هو الأحسن ويمثل النظام العام الذي يجب حمايته بكافة الوسائل، ويجب استخدام الضبط الإداري لخدمة هذا النظام<sup>3</sup>، ويرى الفقيه الفرنسي برنار بأن النظام العام منفصل تماماً عن السياسية ومن العبث والادعاء بأنها تتجنب كل اعتبار سياسي، فالشيء المؤكد أنها في حدود معينة تتأثر بالسياسة ولكنها لا تختلط معها فالنظام العام يحمي سلامة أسس المجتمع ونظامه السياسي؛ إلا أن ذلك لا ينفي عنه الطابع المحايد، ففكرة النظام العام لا تعني حماية قواعد معينة أو

<sup>1</sup> - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه؛ دراسة مقارنة، عين شمس، 1979، ص 08.

<sup>2</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسوي، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2008، ص 72.

<sup>3</sup> - محمد لوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003، ص 81.

نظم سياسية معينة، وإنما هي تعني حماية الأسس والمبادئ التي قبلتها وأقرتها الجماعة والتي تستوجب فرض احترامها باعتبارها من عوامل النظام والسلم<sup>1</sup>.

مما سبق عرضه فإن إضافة الطبيعة السياسية لوظيفة الضبط الإداري ستعيدنا إلى حكم الاستبداد، وتزيد من أعمال السيادة؛ لذلك يرى أغلبية الفقهاء أن الضبط الإداري ذو طبيعة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القوانين بهدف المحافظة على النظام العام، وتخضع لرقابة القضاء للتأكد من مشروعية عمل الضبط، هكذا تكون النظم الديمقراطية التي يكون فيها النظام العام هو السلام الاجتماعي الذي يشمل النظام العام بمدلوله التقليدي "الأمن العام؛ الصحة العامة؛ السكينة العامة" ومجموع مصالح الأفراد التي هي في النهاية مصلحة المجتمع وليست فكرة سياسية ترتبط بنظام الحكم، أما إذا تحولت وظيفة الضبط الإداري إلى وظيفة سياسية تهدف إلى حماية السلطة وأشخاص الحكام ومصالحهم الشخصية، فإن هذا التحول ما هو إلا نتيجة للانحراف في استعمالها وإساءة للسلطة وابتعادا بها عن الغايات التي رسمها المشرع<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: الضبط الإداري سلطة سياسية

اتجه قليل من الفقه إلى إصباح وظيفة الضبط الإداري بطبيعة سياسية، أوجدته الدولة لتحافظ على وجودها وكذلك من أجل أن تفرض إرادتها، والقول بأن سلطة الضبط تحمي النظام العام في المجتمع هو قول يخفي وراءه الهدف الحقيقي الذي تقوم به سلطة الضبط؛ وهو حماية السلطة والحكام مما يباعد بين سلطة الضبط وبين وصفها بالحياد.

وتلجأ الدولة عادة إلى سلطة الضبط خشية من بأس الحريات حيث إن الحريات ما هي إلا حقوق سياسية تمارس لأغراض سياسية، وترتب على ذلك أن الدولة تستعين بسلطات الضبط للحد من أي نشاط سياسي معاد يعتبر خطار على النظام السياسي والاجتماعي، وبالتالي على سلطات الحكم في الدولة، ويرجع الفضل للفقيه الفرنسي جوليو باسكو في إبراز المظهر السياسي لوظيفة الضبط في الدول البوليسية، وإن كان قد فاتته الجانب الأخر لوظيفة الضبط وهو الجانب

<sup>1</sup> -Paul Bernard, la notion d'ordre public en droit administratif, Thèse, Montpellier, 1959, p-40-42.

<sup>2</sup> -محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، المرجع سابق ص22.

التقليدي الذي يهدف إلى المحافظة على الأمن العام والسكنية العامة والصحة العامة، بمعنى أنه أغفل الوظيفة الأساسية للضبط وهي الوظيفة الوقائية<sup>1</sup>.

في الواقع إن القول بأن الضبط الإداري له طبيعة سياسية لا يمكن التسليم به على الإطلاق، لأن القول بذلك معناه تقييد الحريات بصورة تعصف بها وتدمرها وتطلق العنان لسلطات الحكم تعبت بمقدارت الأف ارد كيفما تشاء، كما أن القول بالطبيعة السياسية للضبط الإداري قد يؤدي إلى خروج أعمال الضبط من الرقابة القضائية بحجة أنها عمل من أعمال السيادة.

ونستطيع القول: إن غالبية الفقهاء يرون أن الضبط الإداري ذو طبيعة إدارية محايدة تمارس سلطتها في حدود القوانين بهدف المحافظة على النظام العام، وتخضع لرقابة القضاء للتأكد من مشروعية عمل الضبط، فهكذا تكون النظم الديمقراطية التي يكون فيها النظام العام هو السلام الاجتماعي الذي يشمل النظام العام بمدلوله التقليدي ومجموع مصالح الأف ارد التي هي في النهاية مصلحة المجتمع وليس فكرة سياسية ترتبط بنظام الحكم، أما إذا تحولت وظيفة الضبط الإداري إلى وظيفة سياسية تهدف إلى حماية السلطة وأشخاص الحكام أو مصالحهم الشخصية؛ فإن هذا التحول ما هو إلا نتيجة للانحراف في استعمالها وإساءة للسلطة والابتعاد عن الغايات التي رسمها المشروع<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة

يذهب هذا الرأي إلى أن الضبط الإداري سلطة عامة بجانب سلطات الدولة الأساسية التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث تتوفر فيه عناصر ومقومات السلطة العامة. وردا على النقد الذي وجه إلى هذا الرأي بأن السلطات العامة لا بد أن ينص عليها الدستور، الأمر غير المتوافر للضبط الإداري؛ قال أصحاب هذا الرأي إن البحث العلمي الصحيح لا يقف في دراسته للظواهر السياسية والقانونية بما تتضمنه الوثائق الدستورية والقوانين من أحكام وقواعد؛ فهذه الوثائق والقوانين ترسم فقط الإدارات العامة للأجهزة والأنشطة وما يجب عليه أن تكون، غير أنه ليس هناك ما يمنع من أن تقوم بالمخالفة للوثائق والقوانين أجهزة فعالة ذات بطش

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسوي، نظرية الضبط الإداري، في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 03.

<sup>2</sup> - محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 22.

شديد، والأقرب إلى الاحتمال أن تنمو بعض الأجهزة المعترف بها فعلا نموا غير طبيعي وأن تطغى على غيرها من الأجهزة بسبب أهمية الاختصاص الذي تباشره<sup>1</sup>. ولكن هذا الرأي ينسى أو يتناسى حقيقة هامة هي أن الضبط الإداري فرع من السلطة التنفيذية لأنه لا يشكل وظيفة متميزة للدولة، فهو ينتمي إلى إحدى الوظائف المسلم بها، باعتباره جزءا من الاختصاص الطبيعي للسلطة التنفيذية، أي أن الضبط الإداري ليس سلطة مستقلة ولكنه جزء من سلطة من سلطات الدولة وهي السلطة التنفيذية<sup>2</sup>.

### المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري

إن هدف عملية الضبط الإداري هو المحافظ أساسا على النظام العام في المجتمع فليس للإدارة أن تخرج عن هذا الهدف أو أن تتخذ قرارات سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة للتوصل إلى أهداف أو أهداف أخرى.

وفكرة النظام العام هي فكرة مرنة ونسبية وغير ثابتة فهي تتغير بتغير الزمن وكذلك تختلف من مجتمع إلى آخر ويرجع هذا إلى أن النظام العام مرتبط بعدة جوانب اقتصادية، سياسية، اجتماعية، وخلقية.

إن فكرة النظام العام هي التي تحكم وتحدد نطاق الضبط الإداري، فسلطات الضبط الإداري لا تستطيع أن تمارس هذا النشاط إلا عند الوقاية من الاضطرابات التي تهدد النظام العام بالاختلال.

### الفرع الأول: النظام العام في صورته القديمة.

تستهدف فكرة النظام العام بمعناها الضيق وصورتها القديمة حماية أوضاع المجتمع من أوجه الإخلال بالأمن أو بالصحة العامة أو السكنية العامة.

<sup>1</sup> - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2007-2008، ص 503.

<sup>2</sup> - عادل السعيد أحمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 101.

بحيث يكون للدولة سلطة التدخل بإجراءات ضببية تمكنها من إعادة حال الهدوء والاستقرار الاجتماعي إلى سالف عهده، وقد ارتبطت هذه العناصر بالدولة الحارسة، وتعرف بأنها المعنى الثلاثي القديم، السكنية العامة، الأمن العام، والصحة العامة.<sup>(1)</sup>

### 1- الأمن العام:

يعد الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام، ويقصد به حماية الأرواح والأموال من كل خطر يهددها سواء كان مصدر هذا الخطر يرجع إلى فعل الإنسان أو إلى فعل الطبيعة، أي تأمين الأفراد في مالهم وأنفسهم.<sup>(2)</sup>

ويقصد أيضا بالأمن العام حماية المجتمع من أي خطر يمس في الأماكن العمومية مثلا الساحات العمومية، المرافق العامة، الطرقات العامة، بحيث يؤثر هذا الاختلال على طمأنينة الفرد في نفسه وماله من خطر الاعتداءات، وبتخاذ الإجراءات والتدابير لمنع وقوع الكوارث كالحرائق والفيضانات، ومنع الجرائم، مثل السرقة وحوادث المرور وأحداث الشغب فلا بد من العمل بانتظام وإضفاء طريقة وقائية، وسابقة لأجل منع الأخطار التي تهدد الأمن العام والسلامة العامة في المجتمع.

فالأمن العام يعد شرطا أساسيا للحياة الاجتماعية بشكل مناسب، فالمجتمع لا يستطيع أن يزدهر دون احترام الحد الأدنى لقواعد الانضباط واحترام الأفراد، حيث يعمل على استتاب الأمن والأمان في أماكن التجمعات العامة كالأسواق والمراكز التجارية، وأماكن إقامة الأفراح والمناسبات العامة والمعرض والمقاهي وغيرها من الأماكن التي تشهد ازدحاما بالجمهور.

وهو كل الإجراءات اللازمة المتخذة لوقي الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد في أحوالهم وأنفسهم، لذا فإن كل الإدارة تحقيا لهذا الهدف أن تتخذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام في الدولة كلها مما يقضي منع الحوادث التي قد يسببها الفرد مثل السرقة أو المترتبة على الأشياء الآيلة للسقوط أو الحرائق أو الناشئة عن الحيوانات الضارة التي تخل بأمن الأفراد وكذلك الوقاية من حوادث المواصلات كذلك الاضطرابات التي تخل بالأمن العام من جراء المظاهرات في

<sup>1</sup> - Cilly Lebreton, droit, admistrat/genéra/3<sup>eme</sup> édition 2004, paris, p 160.

<sup>2</sup> -د. عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، "دراسة مقارنة"، ص 78.

الطرق والأماكن العامة كذلك الاحتياطات المتخذة من أجل مجابهة الحوادث الطبيعية كالفيضانات أو الإنزلاقات الأرضية.<sup>(1)</sup>

وبذلك يعد حفظ النظام العام ضرورة هامة لاستقرار الدولة وتطورها وحفظ المجتمع وصيانة استقراره، وهو المبرر الذي يخول لسلطات الضبط الإداري فرض الود على الحريات العامة للأفراد عن طريق لوائح الضبط<sup>(2)</sup> تسعى سلطات الضبط الإداري لأجل حفظ الأمن العام إلى منع كل ظاهرة قد تشتت في الإخلال بالنظام العام أو تقضي إلى أعمال الشغب وهذا لا يعني تقييد الحريات وإنما توفير الاستقرار إلى النظام العام.

## 2- الصحة العامة:

ويقصد بالصحة العامة المحافظة على صحة المواطنين، وذلك من خلال القضاء على الأمراض ومخاطرها، ومنع الأوبئة، الاحتياط من كل ما يكون سببا أو يحتمل أن يكون سببا للمساس بصحة أفراد المجتمع، وقد تزايدت أهمية المحافظة على الصحة العامة في المجتمع وذلك نتيجة الكثافة السكانية، وسهولة الاتصال بين الناس مما أدى إلى سهولة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث فقد صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية بحث تكون قابلة لأن تحدث اضطرابات جسيمة في النظام العام.

فتتخذ سلطات الضبط الإداري كافة الإجراءات والتدابير الكفيلة بتأمين صحة الأفراد وذلك من خلال اتخاذ كل الاحتياطات للقضاء على كل ما من شأنه المساس بالصحة العامة سواء كان ذلك متصلا بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء فتقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة الأماكن العمومية والأماكن والمحلات العمومية، والتحصين ضد الأمراض المعدية والتطعيم الإجباري وإبادة الحشرات الناقلة للأمراض<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، موسوعة القضاء والفقهاء، الجزء 171، سنة 1983، ص 2019.

<sup>2</sup> - د. عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد رقم 04، الجزائر سنة 1987، ص 101.

<sup>3</sup> - د. عبد العليم مشرف، مرجع سابق، رقم ص (81).

-الصحة العامة تعتبر عامل سلام وهي شرط حتمي للنظام، ولقد أبرز الفقيه الفرنسي Bernard أوجه حماية ووقاية الصحة العامة في ثلاث صور هي:

1-حماية الصحة الجماعية، الشروط الصحية للعقارات وتوافر الشروط الصحية للمنشآت الصناعية والتجارية.<sup>(1)</sup>

### -السكنية العامة:

ويقصد بها المحافظة على الهدوء والسكون، ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات في الطرق والأماكن العامة، فضلا عن مكافحة مظاهر الضوضاء المعلقة للراحة الناشئة عن مكبرات الصوت وأجهزة الراديو والتسجيلات والصوتية وأبواق السيارات وأصوات الباعة المتجولين الذين يستخدمون مكبرات الصوت للدعاية لمبيعاتهم في الطرق العامة وأصوات الآلات المزعجة في الورش والمحلات والمصانع وذلك بإخراجها من نطاق الأحياء والمناطق السكنية.<sup>(2)</sup>

ويقصد بها أيضا اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي المرافق العامة، ذلك أن الحوادث لا تمس دائما النظام العام، بشكل مباشر إلا أنها تتجاوز حدود معينة قد تتسبب في مضايقات كل درجة من الجسامة للأفراد تستدعي تدخل الإدارة لمنعها ومن الأمثلة على ذلك الأصوات المنبعثة من مكبرات الصوت أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار وكذلك المضايقات التي يسببها الباعة المتجولون.<sup>(3)</sup>

وتعتبر هذه العناصر الثلاثة هي مقومات النظام العام والتي تتفق كل الأنظمة القانونية والفقه والقضاء على أنها العناصر اللازمة والنظام العام وبالتالي هدف الضبط الإداري.

### الفرع الثاني: النظام العام في صورته الحديثة.

إن أهم ما يميز الدول المتقدمة عن الدول المتخلفة هو أن الدول المتقدمة دول منظمة بينما معظم الدول الغير متقدمة تسودها الفوضى في الكثير من مظاهر الحياة، وإذا نظرنا إلى ذلك من

1 - د. عبد العليم مشرف، المرجع نفسه، ص 82.

2 - د. نواف كنعانة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006، ص 280.

3 - د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 319.



زاوية النظام العام، فإن درجة النظام السائدة في الشارع تعتبر معياراً للقياس لدرجة النظام على المستوى الاجتماعي والاقتصادي باعتبار أن الدول المتقدمة تؤمن بقيمة النظام وأهميته، ولذلك تسعى إلى جعله مبدأ يسود كل مظاهر الحياة، وتأسيساً على هذا يعتبر الضبط الإداري من أهم الأنشطة التي تعنى بها الدول المتقدمة بصفة عامة ويبدو أن قيمة النظام لا تدركها الشعوب الأخرى.<sup>1</sup>

القضاء الإداري الفرنسي دوراً هاماً في توسيع أغراض الضبط الإداري، حيث اعترف بحق هيئات الضبط في التدخل لحماية الآداب والاحلاف، والحفاظ على جمال ورونق الأماكن العامة وحماية النظام الاقتصادي، وتوسعت سلطة الضبط الإداري في ظل الدول الحديثة نتيجة التطور الاجتماعي الكبير بعد أن ضقت سلطاتها في القرن الثامن عشر، فإن تطور حياة الأفراد الاجتماعية في شتى المجالات أصبح من الضروري التدخل السريع لسلطات الضبط الإداري والقيام بتنظيمها بعد التوسع الذي شمل النواحي كلها.

فلقد برزت فكرة النظام العام الأدبي كهدف للضبط الإداري والذي يتمثل في المحافظة على الآداب العامة، كان محل خلاف شديد في النظم القانونية المقارنات في فقه الإداري، ولكن أغلب التشريعات أخذت فكرة الآداب العامة والأخلاق العامة كجانب من النظام العام، فيجوز بل يجب على سلطات الضبط الإداري أن تقيد وتحد من ممارسة حريات وحقوق المواطنين بالقدر اللازم فقط محافظة على الآداب والأخلاق العامة.

وتتحكم هذه المسألة عدة عوامل وضوابط حضارية ودينية خاصة بكل بعد وبكل نظام قانوني قضى مجلس الدولة نظام شرعية قرار على الاحتشام في استخدام ملابس البحر على الشواطئ وهذا حفاظاً منه على الآداب.

وكذلك قرار آخر أن القيام بنشاط تجاري من خلال بيع المشروبات الكحولية واستعمال محل ينتفي فيه الاحتشام محلة بالنظام العام الخلقي مما يبرز تدخل سلطة الضبط الإداري.

<sup>1</sup> - د: سعاد الشرقاوي، القانون الإداري وتحرير الاقتصاد، دار النهضة العربية، 1994، مصر، 81-82.

أما فيما يخص المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة نجد أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي عندما أحال سلطة الضبط الإداري المحلي للقيام بواجب الحفاظ على جمال الرونق للمدينة، وهذا ما أشارت إليه المادة 11/94 من قانون 10-11<sup>(1)</sup>.

ولقد أثار الفقه الفرنسي مشكلة المحافظة على الجمال الرونقي أي تحميل المدن ومدى اعتباره من النظام العام، مما يبرر السلطات الضبط الإداري التدخل لوقائية والمحافظة عليه ومثال ذلك إلزام مالك الأرض يسو فيها محافظة على الشكل الجمالي وفي نفس الوقت منع الأثرية المراكمة بها من أن يثيرها الرياح فتزيد نسبة التلوث ومما يغير بالمصلحة العامة فأطلق جانب من الفقه الفرنسي على أن إطلاق اعتبار المحافظة على جمال الرونق والرواد عنصرا من عناصر النظام العام بما يبرز تدخل سلطة الضبط الإداري للمحافظة عليه.

ويرى الأستاذ دوينر أن حماية الجمال هي حماية للضبط على نفس المستوى الأمن والسكينة، غير أن هذا الاتجاه لم يتزايد في القانون الوضعي لأنه لم يكن يعترف بجمال الرواق كغاية من غايات الضبط الإداري إلا في الحالات التي وردت فيها نصوص خاصة، غير أنه قد صدرت قوانين ضبط الخاصة أدخلت صراحة في صلبها الاعتبارات الجمالية مثال القوانين المتعلقة بحماية الآثار والقوانين المتعلقة بتنظيم المدن وتنسيقها<sup>(2)</sup> ومن بينها القوانين المتعلقة بالتهيئة العمرانية وقوانين التنمية المستدامة للسياحة، وكذلك القوانين المتعلقة بحماية البيئة.

### -المحافظة على كرامة الشخص البشري:

لقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 27 أكتوبر 1995 بكرامة الشخص البشري وادرجها ضمن عناصر النظام العام في قضية مورسانع شيور أورج حيث أثر بأن تقوم الشرطة البلدية بتأمين حسن النظام والأمن والأمان والصحة العامة، فيعود على السلطة المخولة أي سلطة شرطة البلدية أن تتدخل كل تدابير يمنع الاعتداء على النظام العام وبما أن احترام كرامة الشخص

<sup>1</sup> - قانون البلدية رقم 10-11 المادة 11/94.

<sup>2</sup> - مقال دكتور محمود عاطف لينا، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، ديسمبر، 1978، العدد 3-4، ص549.

البشري هو أحد مكونات النظام العام تستطيع هذه الأخيرة في حالة عدم وجود ظروف محلية خاصة منع تهريج من شأنه أن يمس بكرامة الشخص البشري.

وبما أن التهريج المسمى "قذف القزم" قوامه قيام المشاهدين بتقاذف إنسان قزم مما يؤدي إلى اتخاذ إنسان مصاب بعاهة جسدية وبما أن هذا النوع من التهريج غايته أن خيال من كرامة الإنسان وبما أن السلطة المخولة لشرطة البلدية يستطيع أن يمنع القيام بهذا التصرف.

فعلى اثر هذا الحادث وفي 25 أكتوبر 1991 اتخذ رئيس بلدية مورسانغ مور أورني الذي منع القيام بهذا التهريج لأنه أصل يمس بكرامة الإنسان.

## المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري

حددت هذه السلطات القوانين والتنظيمات وتنقسم إلى سلطات على مستوى الوطني تتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير الداخلية والوزراء وسلطات أخرى على المستوى المحلي يمثلها الدولي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي

تتمثل هيئات الضبط الإداري على الصعيد الوطني في رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير الداخلية والوزراء.

#### الفرع الأول: رئيس الجمهورية

تجدر الإشارة على أن الدساتير التي عرفتها الجزائري قبل 1989 جعلت من رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة أي أنه يرأس السلطة التنفيذية لوحده فهو الرئيس الإداري الأعلى للدولة<sup>(1)</sup>. أما بعد دستور 23 فبراير 1989 فقد استحدث منصب رئيس الحكومة.

إن رئيس الجمهورية طبقا لدستور 2016 الجزائري هو رئيس الدولة وهو بذلك القائد الأعلى لإدارة العامة، جعل له الدستور في المادة 70<sup>(2)</sup> اختصاصا يتمثل في أنه يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور ويجسد الدولة في داخل البلاد وخارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة وهو بالإضافة إلى كونه رئيسا للدولة تقوم مهمته برعاية الحدود بين السلطات

ويضطلع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري بمهام ومسؤوليات إدارية هامة، ويملك صفة وسلطة اصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقرارات الإدارية الفردية في شؤون الوظيفة الإدارية باسم ولحساب الدولة ككل وفي جميع المواضيع الإدارية وذلك في نطاق الوظائف لاختصاصات الإدارية المقررة له<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص150.

<sup>2</sup> - المادة 70 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

<sup>3</sup> - د.عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان مطبوعات الجامعية، طبعة 5، 2008، ص218.

فسند رئيس الجمهورية الدستوري في مباشرة صلاحية الضبط الإداري سواء في الحالات العادية أو في الحالات الاستثنائية كإصدار المراسيم الرئاسية المتضمنة تنظيمًا مستقلاً أو تنفيذًا له علاقة بوظيفة استخدام الوسائل أي الأساليب الإدارية الشاملة أي الضبط الإداري العام.

### الفرع الثاني: الوزير الأول

تتمثل مهامه في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 194<sup>1</sup> من دستور 2016 وتتمثل عملية التنفيذ بالنسبة للوزير الأول في القيادة والإشراف والمراقبة والتوجيه للقائمين بهذه العملية من الوزراء، كما يملك صلاحية اتخاذ القرارات بهذا الشأن ومن أهم مهامه السهر على تنفيذ القوانين والقرارات.

كما كان يحث للوزير الأول أن يصدر مراسيم تنفيذية بصفة مستقلة دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية ولكن بالتعديل الدستوري لسنة 2008 أُلغيت هذه الاستقلالية وربط توقيع المراسيم التنفيذية بمدى موافقة رئيس الجمهورية.

والمراسيم التنفيذية هي نتيجة لتكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ذلك لأن بعض النصوص والتشريعات لا يتم تنفيذها بمجرد الإصدار والنشر بل تتطلب صدور مراسيم تطبيقية للنفي أو لجزء منه.

- يعين في وظائف الدولة يعد موافقة رئيس الجمهورية

- تسهر على حسن سير الإدارة العامة

- كما له صلاحيات في حماية السكان و ....

- الأمن الاقليمي

- حفظ الأمن

<sup>1</sup> - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

### الفرع الثالث: وزير الداخلية

إن وزير الداخلية في النظام الجزائري هو رئيس الإدارة المركزية مع مسؤولي الوزارة وكذلك يملك الصفة القانونية والحق في ممارسة السلطات، ومظاهر السلطة الإدارية والسلطة التنظيمية في الوزراء، لكنه لا يتمتع بسلطات الضبط الإداري، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات ضبطية إلا عندما يسمح القانون بذلك.

هكذا يكون وزير الداخلية عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية، الرئيس الأعلى على موظفيها وعن عملها، وخاصة المكلفين منهم بتنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالنظام العام.

فبوصفه الرئيس الإداري المباشر للولاة، بإمكانه إصدار تعليمات متعلقة بالضبط الإداري تطبق على مستوى جميع ولايات الوطن وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 01/91 المؤرخ في 19 جانفي 1991 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية<sup>1</sup>، نجد أم من بين مهامه المحافظة على النظام العام وهو دور جد مهم فهو مكلف بتسيير وتقييم وتنسيق أعمال الوقاية والمكافحة والمراقبة بما يضمن أمن الإقليم، كما يساهم في تحديد السياسة الوطنية في مجال الأمن وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة.

فهو يبادر بالتنظيم المتعلق بالحالة المدنية والأملاك ويقترحه ويسهر على تطبيقه ويطبق الأحكام التشريعية والتنظيمية، كما له أن يقترح أي تدابير ذات طابع تشريعي أم تنظيمي..

### الفرع الرابع: الوزراء

يعتبر الوزراء سلطة من سلطات الضبط الإداري الخاص فهم لا يشكلون سلطة ضابطة عامة ولا يمكنهم أن يصدروا قرارات ضابطة قابلة للتطبيق في كل أنحاء البلاد إذا سمح القانون لهم بذلك، فباستطاعة الوزراء اتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية في مجال الضبط الإداري كل في مجاله<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-01 المؤرخ في 19 جانفي 1991 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 4، المؤرخة في 23 جانفي 1991.

<sup>2</sup> - أحمد مجبو، المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص413.

فوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارا لحماية الآثار والمتاحف، ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين، ويباشر وزير الفلاحة أيضا إجراءات الضبط يصدر قرارا ينظم تنظيم مواقيت الصيد ومكانه أيضا كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قرارات بتنظيم حركة تنقل الشاحنات ليلا ويباشر وزير التجارة بعض الإجراءات الضبطية عندما يحضر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة وفي الشوارع العامة...<sup>1</sup>

فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط الإداري على مستوى قطاعه قصد تحقيق النظام العام والمحافظة عليه في كل جوانبه وبمفهومه الجديد الذي لا يقتصر على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وإنما يتعدى ذلك إلى مسائل أوسع وأشمل كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية.

### المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي

ويتميز بأن له نظاما قانونيا خاصا في مجالات محددة بالذات، فهو يمثل نوعا خاصا من الضبط ويكون منها نظامها القانوني الخاص بها ويحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحيتها، ونستعرض في هذا المطلب لدراسة هيئات الضبط الإداري على مستوى الإدارة المحلية والمتمثلة في الوالي (فرع الأول)، وكذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني) بالإضافة إلى كونها سلطة من سلطات الضبط الإداري العام.

### الفرع الأول: الوالي

للولي صلاحيات في مجال الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، فهو يعتبر سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، وهو يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس فهو يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثلا للدولة، وهذا ما أوضحته المواد من 83 إلى 91 من قانون الولاية ومن جهة أخرى ممثلا للولاية وهذا ما أوضحته المواد من

<sup>1</sup> - أ.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص196.

92 إلى 102 من نفس القانون<sup>1</sup> والذي يهمننا هو صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة وبالأخص سلطته في مجال الضبط الإداري.

هدف الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، ويقصد به هو تمكين الإدارة من اتخاذ كافة الإجراءات التي تطمئن الفرد على نفسه وماله، وبالتالي فإن هذا الغرض يمكن الإدارة أو يخولها الحق في اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير التي تكفل منع المظاهرات ومنع النشاطات الضارة أو الخطيرة ودرء الكوارث الطبيعية كالفيضانات أو التهديدات الخطيرة أو منع تشكيل العصابات التي تسطو على أموال السكان ومنع وقوع الجرائم الضارة والمحافظة على مجال حريات الفردية للمواطنين<sup>2</sup>

وتنص المادة 114 من قانون الولاية<sup>3</sup> على أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، حيث يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة للقيام بهذه المهمة ويؤمن باحترام قوانين وأنظمة الضابطة الإدارية، ويعتبر مسؤولاً عن حفاظ النظام العام، فإن الوالي يعتبر ضمن إطار ولايته الجهة الأولى التي يتولى أمر الضابطة الإدارية العامة.

### أما بالنسبة للضبط الإداري الخاص:

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز تابع للإدارة المركزية هو ممثل للدولة ومندوب الحكومة والممثل الوحيد لكل الوزراء، يتمتع بصلاحيات نص عليها قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية من بينها العمل على تنفيذ القانون واحترامه. إن الوالي مسؤول عن الضبط الإداري الخاص والذي يهدف كذلك المحافظة على النظام العام وقد نظم قانون 82-10 المؤرخ في 21/08/98 وكذا القانون 04-07 المؤرخ في 14 أوت 2004<sup>4</sup> الخاصة بالصيد، حيث حدد الأحكام المتعلقة بالصيد والصيادين وبين فئة الحيوانات الجائز اصطيادها وهي فئة الحيوانات

<sup>1</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية، ط 2، الجزائر، 2007، ص118.

<sup>2</sup> - د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص185.

<sup>3</sup> - المادة 114 من قانون 12-07 المعدل والمتمم لقانون الولاية.

<sup>4</sup> - قانون رقم 10/82 المؤرخ في 21/08/1982 الخاص بالصيد المنشور في الجريدة الرسمية العدد 34 المؤرخة في 24 أوت 1982.

- قانون 07/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالقواعد المتعلقة بممارسة الصيد المنشور في الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخة في 15 أوت 2004.



المتوحشة كما بين أوقات الصيد بحيث لا يجوز اصطياد خارج مراسيم الصيد مع اشتراط التوافر على رخصة الصيد، ويجوز للوالي وباقتراح منه أن يؤخر أو يقدم موسم الصيد، وتسلم رخصة الصيد وتثبت صلاحيتها من قبل الوالي.

### الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمسؤولية المحافظة على النظام العام بكافة عناصره باعتباره ممثلاً على مستوى البلدية ويملك من أجل ذلك اختصاصات السلطة العامة وبذلك فهو مكلف على وجه الخصوص.

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن

- المحافظة على حسن النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

- المعاقبة على كل من يمس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.

- السهر على نظافة وسهولة السير في الشوارع والمساحات العمومية

- اتخاذ التدابير والاحتياطات الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العمران.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الوظائف تحت سلطة الوالي:

- نشر القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية وتنفيذها

- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العامة

- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات.

فرييس المجلس الشعبي البلدي يتمتع باختصاصات ضبطية واسعة في هذه المجالات وإن

التعداد الذي قام به القانون لا يستفند كل الميادين التي تمكنه من التدخل فيها وهو لا يقوم إلا

بلغت الانتباه إلى بعضها على سبيل المثال ضابطة الهدوء العام وهدفها القضاء على ما يسبب للهدوء العام وعلى كل الأعمال التي من شأنها....

إن المظهر الأهم لهذه الضابطة يكمن في مكافحة الضجيج وخاصة أثناء الليل، ولهذا فإن بعض أنواع الضجيج المسموح بها فقط في النهار الأشغال التي تحدث ضوضاء كالحفرة والموسيقى وبعضها الآخر مسموح به في بعض المناسبات (الأعياد، الزواج) أو بعض الأماكن (مقاهي نوادي الرقص)<sup>1</sup>.

ولكي يتم التأمين والمحافظة على النظام العام ضمن أراضي البلدية مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه كما يمكن طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً وهذا ما أشارت إليه المادة 93 من قانون البلدية الحالي<sup>2</sup>.

أما فيما يخص صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري الخاص نذكر على سبيل المثال في النظر إلى نص المادة 89 من القانون البلدية 11-10 فيجب عليه أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق، وفي حالة الخطر الجسيم والداهم يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم بها الوالي فوراً، كما يأمر حسب الطريقة نفسها بهدم الجدران أو البناءات أو المباني المتداعية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 407.

<sup>2</sup> - المادة 93 قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - المادة 89 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

## المطلب الثالث: مشكلة التداخل بين صلاحيات سلطات الضبط الإداري العام وصلاحيات الضبط الإداري الخاص

بسبب وجود العديد من الاختصاصات التي تتشابه وتتداخل في مادة الضبط الإداري طرحت مشكلة كيفية حل التنازع والتداخل الذي قد ينشأ بين السلطات الإدارية المختلفة والتي تتمتع بسلطة الضبط<sup>1</sup>.

وكأصل عام يجب أن لا تتداخل سلطات الضبط الإداري العام عن التدخل في اختصاصات وأعمال سلطات الضبط الإداري الخاص إلا في الأحوال الاستثنائية والاستعجال، إنه بالنظر إلى المبدأ القانوني القائم على أن الخاص يقيد العام، واحتراما لمبدأ الشرعية وقواعد الاختصاص فغنه لا يمكن للسلطات الضبط الإداري العام أن تتدخل في مجال اختصاص سلطات الضبط الإداري الخاص<sup>2</sup>.

### الفرع الأول: نتائج الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري الخاص

و ضد وضع الاجتهاد القضائي الفرنسي قاعدتين تتحكم في هذه المسألة وتتمثل فيما يلي:

الأصل أن سلطة الضبط الإداري العام لا يمكن لها أن تكون مختصة في ميدان تابع للسلطة ضبط إداري خاص فأعمدة البلدية لا يمكن له التدخل في محطات توقف القطار لأن هذا الميدان هو مسند قانونا لوزير الأشغال العمومية (مجلس الدولة 20 جويلية 1935).

إذا دعت متطلبات المحافظة على النظام العام وتعزيزه أكثر ما يمكن لسلطات الضبط الإداري التدخل في ميدان مخصص لسلطة ضبط إداري خاص بشرط أن لا يكون التداخل مناقض وموازي للتدابير التي اتخذت من طرف سلطة الضبط الإداري الخاص وتكون مبررة بمتطلبات وضرورة المحافظة على النظام العام، فلا يمكن لعمدة بلدية أن يتخذ قرار تنظيمي يخض الرمي بالأسلحة في الطرق العامة، وتكون تلك التدابير عائق أمام التدابير المتخذة من طرف السلطة العسكرية (مجلس الدولة 18 ديسمبر 1932).

<sup>1</sup> - د. عادل سعيد أبو الخير، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008، ص 244.

<sup>2</sup> - د. عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 27.

### الفرع الثاني: تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام

يثور التساؤل هنا عن كيفية حل التداخل في الاختصاص التي قد تحدث بين هيئات الضبط الإداري العام فيما بينها محل هذا التدخل في ضوء المبادئ التالية:

1- إن السلطة التي لها الاختصاص المكاني الأقل اتساعا لا يمكن أن تصدر إجراءات مخالفة للقواعد لاتي تصدرها السلطات الأخرى ذات الاختصاص المكاني الأكثر اتساعا وترتبا على ذلك لا يجوز لرئيس البلدية أن يرخص في بلده بسرعة للسيارات أعلى من تلك التي ينص عليها قانون المرور<sup>1</sup>.

2- إن السلطة التي لها الاختصاص المكاني الأقل اتساعا يمكنها أن تتدخل لتسن قواعد أشد قسوة من تلك التي يمكن أن تسنها السلطة العليا -ولكن دون أن تخالفها- وذلك عندما تتطلب الظروف المحلية -الزمانية والمكانية- ذلك التشدد، وهو المبدأ الشائع في ضبط المرور على الطرق العمومية الفرنسية.

<sup>1</sup> - د. عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص 125.

### المبحث الثالث: أساليب الضبط الإداري

تمارس سلطات الضبط الإداري اختصاصاتها وواجبتها من أجل الحفاظ على النظام العام بثلاث وسائل ناحية بأنها تستخدم سلطة إصدار تنظيمات - لوائح- الضبط التي تتضمن قواعد عامة تضع بموجبها السلطة الإدارية قيودا على النشاط الفردي والهدف من هذه القيود هو حتما حماية النظام العام.

كما تستخدم سلطتها في إصدار القرارات الفردية التي تتضمن تطبيق القوانين أو التنظيمات الضبط على الأفراد وذلك لتخاطب أشخاصا معينين بالاسم.

وتستخدم كذلك السلطة الإدارية إمتيازاً من إمتيازاتها وهو التنفيذ الجبري المباشر بالقوة المادية إن لزم الأمر لتنفيذ قرارات الضبط التنظيمية أو الفردية.

وإضافة إلى هذه الأساليب الثلاث يضيف بعض الفقهاء أسلوب رابع وهو أسلوب الجزاء الإداري كأسلوب منشيء.

#### المطلب الأول: قرارات الضبطية التنظيمية - اللوائح -

يعبر إصطلاح التنظيم عن عمل يمتاز بنظام قانوني محدد ومنها التنظيمية المستقلة والتنظيمات التنفيذية التي تصدر عن الإدارة في الظروف العادية والإستثنائية، والتنظيمات من أهم أعمال الضبط الإداري وهي أبرز مظهر لممارسة سلطاته، ففي طريقها تصنع قوة الضبط الإداري وقواعد عامة ومجردة تنقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام في المجتمع، وبالتالي فهي تمس حقوق وحرريات الأفراد وتقيدها بالضرورة كونها تتضمن أوامر ونواه وتقرر في الغالب عقوبات على مخالفيها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - محمد عبيد الحساوي الفحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إلتزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، سنة 2005، ص157.

### الفرع الأول: تعريف القرارات التنظيمية وأنواعها:

يعرف القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي بأنه فئة من القرارات الإدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، ووظيفتها خلف أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة.

ويُعرف كذلك بأنه العمل الإداري القانوني الذي تتضمن قاعدة عامة ومجردة، فلا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات إنما بمسائل متجددة تحدد بأوصافها وشروطها.<sup>1</sup>

فهي القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية من الجهات الإدارية المختلفة وتضع قواعد عامة موضوعية ومجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة.

فهي أعمال تشريعية من حيث موضوعها وطبيعتها لأنها كقانون تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة إلا أنها من الناحية الشكلية تعتبر قرارات إدارية كونها تصدر عن الجهات الإدارية.

وتنقسم القرارات الإدارية التنظيمية العامة إلى:

#### أولاً: القرارات الإدارية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية:

فتنقسم القرارات الإدارية العامة إلى قرارات عامة تنظيمية وأخرى قرارات ضبطية.

#### أ. القرارات الإدارية العامة التنفيذية:

تعرف بأنها فئة من القرارات العامة المتضمنة الأحكام الجزائية التفصيلية اللازمة لتوفير الشروط والظروف الإدارية والإجرائية التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون تطبيقاً سليماً وفعالاً.<sup>2</sup>

فالقانون يصنع القواعد والمبادئ العامة، ثم تصنع القرارات الإدارية والتنظيمية العامة التنفيذية الإجراءات والتفصيلات اللازمة لتطبيق هذه المبادئ وتنفيذها.

<sup>1</sup> - د. محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1975، ص 167.

<sup>2</sup> - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، سنة 1995، ص 522.

ب. القرارات الإدارية العامة التنظيمية:

تعرف القرارات الإدارية العامة اللوائح التنظيمية والتي تعرف في بعض الأحيان اصطلاح القرارات أو لوائح تنظيم المرافق العامة بأنها فئة القرارات الإدارية العامة التي تضعها السلطة التنفيذية بهدف تنظيم المرافق والمؤسسات الإدارية العامة وضمان حسن سيرها بانتظام وباضطراد وكفاية عن طريق تحديد إنشاء المرافق العامة وتصنيفها وترتيبها وشغلها وتنسيقها وتعديلها وإغائها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية<sup>1</sup>.

جـ: القرارات الإدارية العامة اللوائح + الضبطية أم البولسية:

هي المجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري يقصد المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية وسابقة عن طريق دفع إبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام و السكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة بأسلوب وقائي، ومن أمثلة القرارات الإدارية العامة الضبطية أو البولسية للقرارات العامة المتعلقة بتنظيم المرور والقرارات الإدارية العامة بتنظيم عمليات الدفن والمذابح والمحالات العامة... إلخ

فيؤيد أغلب الفقه والقضاء القانوني والدستوري والقانون الإداري الوجود القانوني للقرارات الإدارية العامة الضبطية وحق السلطة التنفيذية الإدارية في إصدارها حفاظاً على النظام العام.<sup>2</sup>

ثانياً القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدرها في ظل الظروف الاستثنائية:

تعترف الدساتير المقارنة في العالم للسلطة التنفيذية سلطة إصدار القرارات تنظيمية عامة في أحوال الضرورة والظروف الإستثنائية، وتسمى القرارات العامة الصادرة في ظل الظروف الإستثنائية بقرارات الظروف الإستثنائية.

فتجوز القرارات العامة الصادرة في ظل الظروف الإستثنائية لوائح الظروف الإستثنائية لها الطبيعة القانونية التشريعية، أي أن التنظيمات الصادرة في ظل الظروف الإستثنائية لها قيمة وقوة

<sup>1</sup> - د. محمد محمود حافظ، مرجع سابق، ص 231.

<sup>2</sup> - د. محمد محمود حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 244.

القانون وبالتالي تستطيع أن تعدل أو تلغي القانون إذا ما توفرت شروطها المطلوبة دستوريا وكذا تتحصن ضد رقابة القضاء وخاصة رقابة الإلغاء وتنقسم قرارات ، لوائح الظروف الإستثنائية إلى نوعين، قرارات الضرورة والقرارات العامة (اللوائح التفويضية<sup>1</sup> .

### أ- قرارات لوائح الضرورة:

هي فئة القرارات العامة التي تصدرها السلطات التنفيذية المختصة في أحوال الضرورة في حالات و أوقات غياب الهيئة أو السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع، وتتمتع هذه القرارات بالطبيعة القانونية التشريعية أي لها قوة القانون ومداه، وتسمى في النظام القانوني الجزائري بالأوامر *ordonnances* لأساس القانوني الدستوري لقرارات الضرورة - لوائح الضرورة *les règlements de nécessité* من النظام الجزائري في أحكام المادة 124 من دستور 1996 المادة 142 من دستور 2016، لرئيس الجمهورية أن تشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان... إلخ.<sup>2</sup>

بالنسبة التنفيذية في إصدارها القرارات- لوائح الضرورة- ليست سلطة مطلقة بل هي مقيدة بجملة شروط وقيود ويجب توفرها، حتى يمكن ممارسة هذه السلطة في نطاق مبدأ المشروعية، والشروط المطلوب توفرها لممارسة سلطة إصدار قرارات - لوائح الضرورة هي الشرط الزمني وشرط قيام حالة الضرورة الاستعجال وشروط رقابة السلطة التشريعية.<sup>3</sup>

### ب- القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التفويضية:

هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية الإدارية في ظل الظروف الإستثنائية بناء على تفويض خاص من طرف السلطة التشريعية *Délégation législative* بواسطة قانون التفويض، وتكتسب هذه القرارات الطبيعية القانون ويطلق على هذه القرارات التفويضية المراسم القوانين أو

<sup>1</sup> - محمد محمود حافظ، المرجع السابق، ص216.

<sup>2</sup> - محمد محمود حافظ، المرجع السابق، ص250.

<sup>3</sup> - أنظر المادتان 142 من دستور 2016.



الأوامر تصدر هذه القرارات في المجالات المحجوزة دستوريا وأصلا لمجال التشريع تحت ضغط وقوة الظروف الإستثنائية والضرورة الاستعجال.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أسباب وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة:

هناك مجموعة من الأسباب المبررات المنطقية الواقعية تكون في مجموعها أساس وجود هذا النوع من القرارات الإدارية، بالرغم من أنها ذات طبيعة تشريعية مادية وموضوعية، حيث أنها تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة ملزمة تتعلق بالحالات والمراكز القانونية العامة لإنشاء وتعديلا إلغاء.

فالسطة إدارية كفرع من الوظيفة السلطة التنفيذية أكثر قدرة من السلطة التشريعية على معرفة وضع تفاصيل القواعد لأحكام القانونية العامة الإجمالية موضع التنفيذ بصورة واقعية وملائمة ومستمرة وذلك نظرا لكون السلطة الإدارية أقرب المؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعيشي وأكثر احتكاكا وتفاعلا معه باستمرار وبانتظام لذا يستلزم المنطق والواقع إعطاء للسلطات الإدارية المختصة سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة والتنفيذية اللازمة لتحديد شروط وظروف ووسائل كتنفيذ القانون.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: صور وأشكال التنظيم الضبطي:

تتخذ لوائح الضبط مظاهر مختلفة في تقييدها لنشاط الفردي من أجل المحافظة على النظام العام وفي سبيل تحقيق هذا الغرض لا يمكن أن تقوم على المنع العام المطلق ذلك أنه يجد من ممارسة الحريات أو بعض مظاهرها فيقع غير المشروع، غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر شرعية المنع العام عند وجود ضرورة قصوى ونستعرض هذا الفرع صور وأشكال التنظيم الضبطي وذلك وفقا لترتيب القيود التي فرضتها على الأفراد وذلك على النحو التالي:

<sup>1</sup> - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص143.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص112.

### أولاً: الإخطار السابق:

ومعناه إمكانية ممارسة النشاط الفردي في موضوع معين محظور كما لا يشترط لممارسته سبق الحصول على إذن بذلك من السلطات المختصة، ولكنه بحكم اتصاله المباشر بالنظام العام، فإنه يجب أن يخطر نه السلطات الضبطية المختصة من أجل الاعتراض مع النشاط في حالات معينة أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي يحول دون تهديد النظام العام ويلاحظ أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تفرض نظام الإخطار على ممارسة حرية من الحريات عن طريق لائحة ضبطية لأن القانون هو الذي يتكفل عادة بذلك ويحدد الحريات التي يفرضها عليها نظام الإخطار<sup>1</sup>.

### ثانياً: تنظيم النشاط الفردي:

هي الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية لغرض تنظيم أنشطة معينة وذلك بوضعها لتدابير ذات أنظمة خاصة تطبق على ممارسين هذا النشاط الفردي أو حرية من الحريات في مجال معين، وهذه الصورة أقل مساساً بالحريات العامة<sup>(2)</sup>.

وكثيرة هي الأمثلة الخاصة بتنظيم النشاط، لذلك نذكر على سبيل المثال تنظيم حركة المرور<sup>(3)</sup>. ونشاط النقل سواء النقل الحضري أو النقل النفعي، وكتنظيم نشاط الأمن الداخلي في المؤسسات العمومية.

### ثالثاً: الإذن السابق، الترخيص

قد يتطلب التنظيم الضبطي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط، فهو بذلك يشكل نظاماً أقل شدة من المنع المطلق، والحكمة من فرض نظام الترخيص هو تمكين الإدارة من التدخل مسبقاً في كيفية القيام ببعض الأنشطة التي تربط بكفالة النظام العام<sup>(4)</sup>. مثل ذلك الحصول على إذن بعرض فيلم أو مسرحية أو الحصول على إذن باستخدام مكبرات الصوت في الأفراح والمناسبات، أو الحصول على ترخيص بفتح محل، إلا بإذن مسبق بالتزويد بالسلاح والمعدات المهنية

<sup>1</sup> - د.عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع، ص112.

<sup>2</sup> - علاء الدين عش، مدخل للقانون الإداري، ج2، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص41.

<sup>3</sup> - المادتين 49، 91 من مرسوم تنفيذي رقم 04-39 يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج ر ج رقم 46 العدد 76 سنة 2004.

<sup>4</sup> - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009، ص303.

في المؤسسات العامة. أو الترخيص بجملة السلاح والذخيرة وذلك بالنسبة للأشخاص الطبيعيين<sup>(1)</sup>.  
ومنع رخصة الصيد أو الإذن بالقيام بالحملات العامة على الحيوانات الضارة والتي تكون بإذن مسبق لممارسة هذا النشاط.

وجدير بالذكر أن القاعدة العامة هي أن الإدارة لا تستطيع أن تتدخل في النشاط الفردي أو الحريات عن طريق فرض نظام الترخيص إلا إذا أجاز لها المشرع ذلك صراحة، من ثم إذا تدخلت الإدارة في الحريات العامة عن طريق فرض نظام الترخيص دون أن يجيز لها المشرع فرض هذا النظام ففي هذه الحالة يكون تدخل الإدارة غير مشروع.

#### رابعاً: الخطر (المنع)

مؤداه أن تصدر سلطة الضبط الإداري قراراً تلزم به شخصاً أو مجموعة من الأشخاص بالامتناع عن القيام بعمل ما<sup>(2)</sup>. بهدف المحافظة على النظام العام والتحقيق مقصد يعود بالنفع على جميع أفراد بالنفع، مثال ذلك منع استعمال المنبهات الصوتية إلا في حالة الضرورة لوجود خطر فوري كالتقرب من المستشفيات، أو منع اجتماع أو مظاهرات أو مسيرة<sup>(3)</sup>. إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق.

وتجدر الإشارة أن الخطر أو المنع ينبغي أن يكون جزئياً وليس مطلقاً لأن الخطر المطلق يؤدي إلى تعطيل الحريات فيكون غير مشروع أما الخطر الجزئي فإنه مشروع لأنه يستهدف الحد منها فقط، مثال ذلك تحديد وقت سير العربات في الطرق العامة من اتجاه واحد لا في اتجاهين، وكذلك الحظر الذي يقضي بعدم وقوف السيارات في أماكن معينة ولأوقات محددة<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - المواد 61، 76، 91 من المرسوم التنفيذي رقم 98-96 المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 97-06 المتعلق بالعتاد الحربي للأسلحة والذخيرة، ج ر ج ج العدد 17 لسنة 1998.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 281.

<sup>3</sup> - القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ج ر ج ج رقم 04 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج ر ج ج رقم 62).

<sup>4</sup> - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 62.

### المطلب الثاني: قرارات الضبط الفردية:

تتم ممارسة سلطة الضبط أيضا عن طريق إصدار قرارات الضبط الفردية، ونجد أن نشاط الضبط يتحول كله أو يكاد إلى هذه القرارات، والأصل أن تصدر قرارات الضبط الفردية مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في القانون أو لائحة غير انه قد تصدر تلك القرارات في أحوال خاصة وشروط معينة غير مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة، هذا وقد وضع الفقه والقضاء العديد من الشروط والضوابط الواجب توفرها في قرارات الضبط الفردية تأكيدا لمشروعيتها<sup>(1)</sup> وعلى ذلك سيعالج المطلب كل ما يخص قرارات الضبط الفردية.

### الفرع الأول: تعريف القرارات الضبط الفردية.

المقصود بالقرارات الإدارية الفردية في مجال الضبط الإداري، هو أن تقود السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارات تطبيقية للقوانين للوائح الضبطية على أفراد معينين بالذات، فالقرار الضبطي الإداري الفردي هو الذي يخاطب شخصا أو أشخاصا محددين بالاسم أو بذواتهم، تصدر تطبيق للقواعد العامة التشريعية والتنظيمية من قانون أو تنظم.

ويطلق على تدابير الضبط في هذه الحالة تدابير الضبط الفردية المستقلة ونظرا لما في تدابير الضبط الفردية من خطورة على حريات الأفراد<sup>(2)</sup>.

وهذه القرارات الإدارية الفردية تصدر في حالة قيام الأفراد بنشاط أو عمل يمثل إخلالا بالنظام العام أو يهدد الأمن العام بحدوث اضطرابات أو مظاهرات، ومن أمثلتها القرار الصادر بمنع اجتماع معين يخشى منه حدوث اضطرابات أمنية خطيرة، أو القرار الصادر بإنهاء أو فض ذلك الاجتماع، وكذلك القرار الصادر بفض مظاهرات أو مسيرة، أو القرار الصادر بشأن غلق محل مغلق للراحة أو مضرب بالصحة.

<sup>1</sup> - عادل سعيد أبو الخير، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 387.

<sup>2</sup> - د. عبد العليم مشرف، مرجع سابق، ص 147.

### الفرع الثاني: حدود العلاقة بين التنظيم -اللائحة- والقرار الفردي.

لا يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبط فردية تخالف قرار تنظيمي سابق ذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية المادية، غير أن التطبيق المطلق للائحة السابقة قد يؤدي إلى نتائج غير مقبولة في بعض الأحيان، بهذا يجبر القضاء لهيئات الضبط أن تخالف أحكام اللائحة السابق في حالات خاصة.<sup>(1)</sup> غير انه يشترط للترخيص بذلك توافر شروط معينة وهي أن تنص اللائحة مع إمكانية ذلك، ولا يرخص بهذا الاستثناء على نحو تعسفي وأن يكون الإجراء ملائماً مع ضرورات حفظ النظام العام، وهي جهة أخرى ينبغي معاملة الأفراد على قدر المساواة في الاستمتاع بهذا الترخيص<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: الشروط الواجب توفرها في قرارات الضبط الفردية.

اشترط الفقه ولقضاء الإداري وجوب توافر شروط معينة في تدابير الضبط الفردية حتى تكون مشروعة، ومن ثم إذا اختلفت هذه الشروط كلها أو بعضها غدت هذه التدابير غير مشروعة، ومن ثم يجوز لصاحب الشأن الطعن فيها أمام القضاء الإداري. وعليه يمكن إجمال تلك الشروط والضوابط في الآتي.

- يجب أن يصدر قرار الضبط الفردي في نطاق من شرعية القانونية، بمعنى أن يكون قد صدر في حدود القوانين واللوائح المنظمة للنشاط المبتغى بالإجراء<sup>(3)</sup>.
- أيضاً يجب أن يكون موضوع قرار الضبط الفردي متفقاً مع القواعد التشريعية القائمة سواء في نصها أو روحها ولقد فسر القضاء الإداري تلك النصوص التشريعية تفسيراً واسعاً فقرر أن صلاحيات الإدارة تزداد بالقدر الضروري للمحافظة على النظام العام وسلامة الدولة ذاتها.
- يجب أن يكون موضوع قرار الضبط الفردي محدداً ويتحقق ذلك يتوافر أوضاع واقعية أو صفة واقعية تستلزم إصداره وإلا عد القرار معيباً، ومن ثم يتوفر ركن الصحة في القرار إذا قام

<sup>1</sup> - توفيق شحاتة، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء 1، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، 1955، ص 344.

<sup>2</sup> - عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 244.

<sup>3</sup> - محمد منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، جامعة عين شمس، 1981، ص 102.

ظرف خاص أو وصف معين بالأشخاص المعنيين الذين يخاطبهم القرار، أو بالشيء الذي يسري عليه.

- يجب أن يكون قرار الضبط الفردي متناسبا ولازما لوقاية النظام العام أو المساس بالصحة أو السكينة العامة، ويجب أن يصدر من سلطة الضبط بالمختصة بإصداره، وهذا الشرط واضحا وضوحا تاما، أما إذا صدرت سلطة غير مختصة بإصداره، كان معيبا بعبء عدم الاختصاص وغير مشروع، وعلى ذلك فتدابير الضبط الفردية المتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملائمة البناء للمكان المقام عليه يجب أن تصدر من هيئات الضبط المحلية المختصة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: التنفيذ الجبري.

يجوز هنا لهيئات الضبط الإداري الالتجاء إلى التنفيذ الجبري لأوامرها الضبطية، أي استخدام القوة المادية لإعادة النظام العام إلى ما كان عليه إلى إجبار الأفراد على احترامه، والأصل أن تلجأ هيئات الضبط الإداري إلى استخدام القوة المادية إلا إذا رفض الأفراد تنفيذ أوامر الضبط طواعية واختيارا وفي حالة يجوز للإدارة دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء بصفة استثنائية استخدام القوة المادية مباشرة لتنفيذ هذه الأوامر وبالنظر إلى ما يحتله التنفيذ الجبري من خطورة حقيقية على ممارسة الأفراد لنشاطهم وحررياتهم فإن القضاء يتشدد في الاعتراف بهذا الحق للإدارة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري

يقصد بالتنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري حق سلطة ضبط إداري من أن تنفذ قراراتها الضبطية جبرا على الأفراد دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء<sup>(3)</sup>.

وعلى الرغم من كون التنفيذ الجبري يشكل امتيازاً للإدارة فإنه لا يكسبها حقا بل يضعها فقط في مركز ممتاز إزاء الأفراد، فلا يحق لها التعدي على حقوق الأفراد وحررياتهم التي يحميها

<sup>1</sup> - د: عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة - دراسة مقارنة -، ص 152.

<sup>2</sup> - سامي جمال الدين، -أصول القانون الإداري-، منشأة دار المعارف الإسكندرية، 2004، ص 518.

<sup>3</sup> - د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الفكر العربي، طبعة ثالثة، القاهرة 1960، ص 213.

القانون، ولا أن تكتسب حقوقاً لها إزاء الأفراد بإرادتها وحدها وبشكل مخالف للقانون والمصلحة العامة، وإلا إذا كان قرارها عرضة لوقف التنفيذ.

ويعتبر التنفيذ المباشر من أخطر وسائل الضبط الإداري التي قومتها للإدارة، إذ تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى ائتمان الإجراءات القضائية، وقد يمتد التنفيذ المباشر إلى استعمال القوة والجبر إذا تقاعس الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة اختيارياً، وقد حول القانون للإدارة هذا الامتياز لغاية الأساسية هي تحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وباضطراب والحفاظ على كيانها واستقرارها وحينما تلجأ الإدارة إلى إجراءات التنفيذ المباشر فإنها تفعل ذلك على مسؤوليتها، إذ يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تتحرى اتخاذ هذه الإجراءات<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري.

هناك 03 حالات تلجئ فيها الإدارة لتنفيذ قراراتها الإدارية جبراً وتمثل أساساً في:

#### أولاً: وجود نص قانوني صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر.

وتتحقق هذه الحالة عندما ينص المشرع على حق الإدارة في تنفيذ قراراتها الضبطية جبراً دون حاجة اللجوء إلى القضاء نظراً لخطورة الإبطال في تنفيذ القرارات على النظام العام فوجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح للإدارة استخدام هذا النص، كالنصوص التي تخول للإدارة الخصم من مرتب الموظف لسبب يتعلق بأداء الوظيفة، أو لاسترداد ما صرف إليه بغير حق، وكذلك حق الإدارة في إغلاق المحل العام غير المرخص<sup>(2)</sup>.

#### ثانياً: حالة الضرورة.

يقصد بها وجود خطر جسيم على النظام العام يستوجب دفعه، تنفيذ القرار الفردي الضبطي بشكل جبري ومباشر ودون انتصار لإصدار حكم قضائي، وذلك باستخدام القوة المادية بدفع الخطر حتى ولو لم يوجد نص صريح بهذا الشأن أو نص المشرع على جزاء لمخالفة أحكامه

<sup>1</sup> - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص 648.

<sup>2</sup> - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان الأردن - طبعة 01، 2001، ص 648.

أو كان لدى الإدارة وسائل قانونية أخرى ولكنها غير كافية لمواجهة الموقف وحماية النظام العام من الأفعال، وكل ذلك تحت رقابة القاضي الذي يتأكد من توفر حالة الضرورة أم الاستعجال<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً: وجود قانون أو تنظيم لا يتضمن وسيلة لتنفيذ الأمر الضبطي.**

يجوز للسلطة الضبطية اللجوء إلى التنفيذ الجبري إذ لم ينص القانون أو التنظيم على إمكانية قانونية أو جزء يسلط على من يخالف أحكامه، وقد تطور موقف القضاء الفرنسي الذي كان يسمح لإدارة باللجوء إلى التنفيذ الجبري إذ تخلف الجزاء المنافي وبغض النظر عن وجود الجزاء الإداري، إلا أنه عدل عن رأيه ووسع من فكرة تختلف الجزاء لتشمل الجزاء الإداري والمدني بحيث إذ تقرر أي من الجزاءات يمتنع عن الإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص 275.

<sup>2</sup> - محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر، القاهرة، 1962، ص 102.



# الفصل الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

تعتبر الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية، وكفالة وحماية الحقوق والحريات الفردية إذا ما توفرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلالية في أداء وظيفته، وبالتالي يمكنه أن يقوم بعملية الرقابة على إكمال وجه<sup>(1)</sup>.

فإن خير ضمان لحقوق الأفراد اتجاه سلطات الضبط الإداري هو وجود قضاء إداري فعال ومستقل يمارس رقابة على قرارات الضبط الإداري من خلال عناصر القرار الإداري الخمس من اختصاصه، شكل، محل، سبب، وهدف. وهذه العناصر الخمسة هي التي تبني عليها دعوى الإلغاء.

وعلى هذا الأساس قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث.

المبحث الأول: الرقابة الشرعية الخارجية للقرارات الضبط الإداري.

المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضبطية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون سنة نشر، ص 182.

### المبحث الأول: الرقابة القضائية على العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري

تتمثل الرقابة القضائية على العناصر الخارجية للقرارات الإدارية في رقابة عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات؛ فتعدد أنواع الضبط الإداري وهيئاته يؤدي حتما من الناحية العملية إلى أن تفرض إشكاليات الاختصاص في بعض الحالات، مما يستلزم أن يعرض الأمر على القضاء ليقرر عدم مشروعية تدابير سلطات الضبط لصدورها من سلطات غير مختصة؛ أي من سلطة لم تكن لها صلاحية قانونية في أن تصدره، علما أن عدم الاختصاص يعتبر من النظام العام وباستطاعته القاضي إثارتها من تلقاء نفسه، ومن جهة أخرى إن المشرع عندما يفرض على الإدارة ضرورة إتباع أشكال أو إجراءات معينة عند إصدار القرار فهو لا يسعى بذلك إلى تحقيق مصلحة الأف ارد فقط وإنما يهدف أيضا إلى تحقيق المصلحة العامة، فلا شك أن احت ارم الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات التي رسمتها القوانين يؤدي إلى تجنب إصدار قرارات متسرفة والتي يمكن أن تأتي بنتائج ضارة علما أن القاعدة العامة في القرار الإدارية لا يشترط أن تتم في شكل معين، ومن ثم فإن القرار الإداري قد يكون مكتوبا أو شفويا مسببا أو غير مسبب صريحا أو ضمنيا .

سأتناول في هذا المبحث لدراسة عيب عدم الاختصاص في قرار الضبط الإداري (المطلب الأول) ثم دراسة عيبا الشكل والإجراءات في قرار الضبط الإداري (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص في قرار الضبط الإداري

يعتبر عيب عدم الاختصاص أول وأقدم سبب من أسباب الحكم بالإلغاء وهو العيب الذي يصيب القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص؛ فإذا كان ركن الاختصاص في القرار الإداري يعرف بأنه القدرة أو الصفة القانونية على ممارسة وإصدار قرار إداري معين باسم الدولة ولحساب الإدارة العامة، فإنه يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه انعدام القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية.

ولعيب عدم الاختصاص عدة صور ومظاهر تتنوع بتنوع صور ومظاهر الاختصاص ذاته فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصا وقد يكون زمانيا وقد يكون مكانيا وقد يكون

موضوعيا، ويتدرج عيب عدم الاختصاص وفقا لاختلاف درجات خطورته وجسامته في الخروج على القانون ومبدأ الشرعية<sup>1</sup>.

وعليه سنتعرض في هذا المطلب لعيب اغتصاب السلطة ( الفرع الأول) و كذلك لعيب عدم الاختصاص المحلي ( الفرع الثاني) وسيتابع بعيني عدم الاختصاص الزماني(الفرع الثالث) وعيب عدم الاختصاص الموضوعي، النوعي( الفرع الرابع).

### الفرع الأول: اغتصاب السلطة

نكون بصدد اغتصاب للسلطة أو للوظائف عندما تقرر السلطة الإدارية في مادة تعود لاختصاص المشرع أو القاضي، ونظرا لخطورة هذا الاعتداء سميت هذه الحالة باغتصاب السلطة، وتبعا لوجهة نظر الأستاذ "Laferrriere" فإن اغتصاب السلطة يرتب الانعدام القانوني للقرار.

ولنظرية الانعدام نتائجها القانونية الواضحة بدقة والتميزة لكي يعترف لها بالحق في الوجود. وفي المجال الأول يمكن معاينة القرار المنعدم من طرف المحاكم الإدارية والمحاكم القضائية في فرنسا والذي يشكل في الوقت نفسه فعلا من أفعال التعدي، أما في القانون الجزائري، فإن معاينة الانعدام لا تكون إلا من طرف القاضي الإداري تطبيقا للمعيار العضوي؛ ويمكن للإدارة أن تسحب القرار المنعدم دون اشتراط الميعاد.

وفي الأخير لا يمكن لذلك القرار المنعدم أن يخلق حقوقا، وبالتالي يمكن أن ترفع ضده دعوى تجاوز السلطة في أي وقت. ولقد اتضح موقف الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية لعرباس العربي، ضد وزير الداخلية ووالي الجزائر، وتلخص إجراءاتها فيما يلي:

حيث رفع السيد لعرباس تظلما إداريا في سنة 1967، ثم رفع دعويين الأول في 5 مايو 1967 والثانية في 07 يوليو 1976 أي بعدما يزيد عن تسع سنوات من تقديم التظلم المسبق؛

<sup>1</sup> - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص192.

وبالرغم من الدفع الذي تقدمت به الإدارة المتمثل في عدم احترام شرط الميعاد فصلت الغرفة الإدارية لصالح المدعي لكونها اعتبرت القرار محل النزاع منعداً<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص المحلي - المكاني

ويظهر في حالتين أما عن الحالة الأولى فينظر فيها إلى المكان الذي تتخذ فيه سلطات الضبط قراراتها، فإذا مارست اختصاصاتها في مكان آخر غير المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها لحق قرارها عيب عدم الاختصاص المحلي؛ وهي حالة نادرة التحقق لسببين أولهما أن سلطات الضبط الإداري تمارس بصفة عامة اختصاصاتها حيث مقر إدارتها وثانيهما أنه يندر أن توجد نصوص تلزمها بذلك، حتى يتسنى لها أن تصدر ما يعن لها من تدابير أيا كان مكان وجودها وقت اتخاذها حتى ولو كانت خارج إقليم الدولة، وعن الحالة الثانية وتتحد بالنطاق الإقليمي الذي تطبق فيه قرارات الضبط الإدارية، فعندما تتجاوز سلطة الضبط الإداري النطاق الإقليمي أو المحلي الخاص بها وتتخذ تدابير تتعداها معتدية بذلك على الاختصاص المكاني أو المحلي لسلطة ضبط أخرى، فإن هذه القرارات يشوبها عيب عدم الاختصاص وهي كذلك حالة نادرة الوقوع في مجال الضبط الإداري<sup>2</sup>.

ومنه نفهم من عدم الاختصاص المكاني الحالة التي تمارس فيها السلطة الإدارية وظائفها وهي متواجدة في مكان غير الذي كان يجب أن تتواجد فيه.

### الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص الزماني

المقصود بعدم الاختصاص الزماني صدور قرار إداري ممن أصدره في وقت لا يكون مختص قانوناً في إصداره ويتحقق ذلك في حالتين، إما أن يصدر القرار قبل أن يتقلد الموظف مهام منصبه أو بعد انتهاء المدة الزمنية التي حددها القانون لإصداره<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - القرار الصادر عن مجلس الدولة في 27 مارس 2000 المنشور في منتقى قرار مجلس الدولة لحسين بن الشيخ آث ملوية، ج2، مرجع سابق، ص203.

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، اشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، ط1، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص389.

<sup>3</sup> - عبد الغاني بسيوني، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مصر، منشأة المعارف، 1997، ص197.

بالنسبة لقرارات الضبط الإداري فإن عدم الاختصاص الزماني فإنه غير متوقع حدوثه لأن سلطات الضبط الإداري ينصبون بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة *passation de pouvoir*<sup>1</sup>.

لكن الاشكال يطرح أنه في حالة انتهاء العهدة المقررة لسلطة الضبط الإداري، فرييس المجلس الشعبي البلدي مثلاً، أو إنهاء مهام أحد الولاة، أو وزير ما، فقد تمضي فترة قبل تنصيب الرئيس الجديد أو الوالي الجديد أو وزير، وفي انتظار ذلك فإنه من اللازم أن تسهر الإدارة في أداء مهامها لحل هذا الاشكال، فإنه يلجأ إلى نظرية تسيير الشؤون العادية والتي يستمر بموجبها عمل هذه السلطات وذلك لتأمين السير العادي والمعتاد للإدارة.

#### الفرع الرابع: عيب عدم الاختصاص الموضوعي -الوظيفي-

ويتمثل في أن يتخذ تدبير الضبط الإداري ممن لا تحدده قاعدة الاختصاص المقررة له بأن تصدره سلطة ضبط إداري في مجال خارج عن مهامها ويدخل في مجال سلطة ضبط إداري أخرى من نفس المستوى أو مستوى أعلى أو حتى مستوى أدنى؛ وهو أكثر صور عيب عدم الاختصاص وقوعاً في العمل<sup>2</sup>.

ويعد هذا العيب الأكثر حدوثاً في الواقع و نستنتج أنه عبارة عن:

أ-اعتداء المرؤوس على سلطات الرئيس فمبدئياً يكون القرار الصادر في تلك الظروف باطلاً فلا يمكن لرئيس الدائرة أن يصادق على نفقات ولائيه لأنه يعتدي على اختصاصات وهي الحلول الإنابة والتفويض.

ب- عدم احترام الرئيس لسلطات المرؤوس فهذه الفرضية أقل وجوداً في الواقع من الأولى لأن الرئيس في كثير من الحالات يكون هو الرئيس السلمي للمرؤوس؛ وهو ما يعطي له تحت شروط معينة صفة تصحيح تعديل أو إنجاز تصرفات هذا الأخير دون ارتكابه لعدم الاختصاص، ويجب لذلك وجود شرطين:

<sup>1</sup> - أحمد مجبو، المرجع السابق، ص183.

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، المرجع السابق، ص391.

- أن يكون حقيقة أمام تصرف أو قرار تابع لاختصاص المرؤوس وليس تابع لاختصاص عون آخر.

- لكن قد يحصل عادة أن لا يكون الرئيس المعتدي على صلاحيات المرؤوس بالمفهوم الدقيق رئيسا سلميا لهذا الأخير؛ فيصعب آنذاك إثبات عيب عدم الاختصاص.

وعلى ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي يقضي بعدم الاختصاص حتى ولو لم تكن هناك علاقة مرؤوسيه بين متخذ القرار والسلطة الإدارية المختصة؛ وتبعاً لذلك نكون بصدد عدم الاختصاص المادي، في حالة اعتداء وزير على اختصاصات وزير آخر أو ممارسة مدير في وزارة لاختصاصات مدير آخر في الوزارة نفسها.

### المطلب الثاني: عيب الشكل والاجراءات في قرار الضبط الإداري

تقتضي منا هذه الدراسة التطرق لتدبير الضبط ذاته كوثيقة من حيث شكلها الكتابي؛ تسببها؛ وتاريخ إصدارها؛ والعيوب التي يمكن أن تصيبها (الفرع الأول) هذا من جهة ومن جهة ثانية الاجراءات التي يتعين أن تسبق تدابير الضبط الإداري كالتابع الحضورى للإجراءات الإدارية غير القضائية أو مبدأ المواجهة والحق في الدفاع وأخذ الرأي (الفرع الثاني) وفي نقطة ثالثة الإجراءات اللاحقة على اتخاذه والتي تضم النشر والإعلان (الفرع الثالث) وذلك على النحو الآتي:

#### الفرع الأول: عيوب وثيقة قرار الضبط الإداري

حينما يفرض المشرع على الإدارة ضرورة إتباع أشكال أو إجراءات معينة عند إصدار القرار فهو لا يسعى بذلك إلى تحقيق مصلحة الأف ارد فقط وإنما يهدف أيضا إلى تحقيق المصلحة العامة؛ فلا شك أن احت ارم الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات التي رسمتها القوانين يؤدي إلى تجنب إصدار قرارات متسرعة الأمر الذي يحقق أيضا ضمانات للأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة كما يقول الفقيه الألماني أهرنج Ihering "إن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم للحرية وهي العدو للددود للتحكم والاستبداد"<sup>1</sup>؛ ومتى صدر تدبير ضبط إداري ما فإنه لا يخضع شأن أي قرار لأية إجراءات وأشكال معينة ما لم يوجد نص يقضي صراحة بأن يصدر تدبير

<sup>1</sup> - محمد ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، القاهرة، 1997، ص 331.

الضبط الإداري كتابة أو تستفاد ضرورة الشكل الكتابي ضمنا من النصوص، كأن يستلزم المشرع نشر التدبير وفيما يتعلق بتسبب تدبير الضبط الإداري فالأصل هو عدم التزام سلطات الضبط الإداري بتسبب ما تصدره من تدابير فشأنها شأن غيرها من القرارات الإدارية هو أنه لا تسبب دون نص.

ومع ذلك فإن عدم التزام سلطات الضبط الإداري بتسبب قراراتها يرد عليه استثناءان:

**الاستثناء الأول:** نصوص التشريع: فثمة نصوص خاصة في فرنسا تلزم سلطات الضبط الإداري بتسبب قراراتها الضابطة فصدر قانون رقم 587 لسنة 1979 بشأن تسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور المعدل بالقانون رقم 67 لسنة 1986 بشأن بعض نصوص النظام الاجتماعي، وأدخل تطورا هاما في القانون العام الفرنسي، يمثل خطوة على طريق ضمانات حقوق وحرية الأفراد بفرصة تسبب مجموعتين من القرارات الإدارية الفردية.

**المجموعة الأولى:** القرارات الفردية التي تكون في الأصل في غير صالح الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المعنية بها مباشرة؛ وطبقا للمادة الأولى من القانون المذكور فإنه يجب تسبب القرارات التالية:

-القرارات التي تقيد ممارسة الحريات العامة، أو تشكل بوجه عام تدبي ار ضبطيا

-القرارات التي توقع جزاءات.

-القرارات التي تخضع منح ترخيص لشروط مقيدة أو تفرض قيودا.

-القرارات التي تسحب أو تلغي قرارا أنشأ حقوقا.

-التمسك بالتقادم أو بعدم القبول لانقضاء الميعاد أو بالسقوط.

**المجموعة الثانية:** تشمل وفقا للمادة الثانية من ذات القانون القرارات الإدارية الفردية التي تعتبر بمثابة قرارات مستثناة من القواعد التي يحددها القانون أو التنظيم؛ ومنها القرارات المستثناة قانونا من التنظيمات القائمة، مثل القواعد العامة الخاصة بتنظيم المدن ومبانيها وبالراحة الأسبوعية



أو بالعمل ليلًا؛ وقد تطلبت المادة الثالثة من القانون أن يكون التسبب مكتوبًا ويتضمن بيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار.

**الاستثناء الثاني:** ويوجب على سلطات الضبط الإداري أن تسبب ما يصدر عنها من قرارات ضبطية؛ وهذا الاستثناء موجود في فرنسا ومصدره أحكام القضاء الإداري الفرنسي التي فرضت أحيانًا على سلطات الضبط الإداري أن تسبب قراراتها الضابطة؛ كما أوجبت هذه الأحكام على بعض الهيئات الجماعية بسبب تشكيلها وطبيعتها واختصاصاتها تسبب ما يصدر عنها من قرارات غير أن إلزام هذه الهيئات بالتسبب جاء بصيغة مجردة وفي حالة دفع صاحب الشأن بعدم مشروعية قرار الضبط الإداري محل منازعة المشروعية لعدم تسببه أو لتسببه بشكل غير كاف، فإن القاضي المختص بالفصل في الدفع أي قاضي الموضوع يبحث أولاً ما إذا كان القرار محل الدفع من القرارات التي يتعين تسببها وفقاً للنصوص أو المبادئ القضائية، وهذه مسألة قانونية يخضع فيها حكمه لرقابة قاضي النقض<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الإجراءات السابقة على صدور تدبير الضبط الإداري

قد يقرر نص عام أو نصوص خاصة أو تقضي الأحكام القضائية بأن على سلطة الضبط الإداري أن تسمع صاحب الشأن المعني بالقرار الذي تزمع اتخاذه وتطبيق هذا الإجراء الإداري غير القضائي لا يعدو أن يكون إعمالاً لقاعدة إجرائية قضائية جوهريّة في مجال قرارات الضبط الإداري؛ ويشكل من ثم أحد تطبيقات مبدأ قانوني عام وهو مبدأ المواجهة وحق الدفاع؛ ويقتضي هذا المبدأ حتى تتحقق الغاية منه إخطاراً من سلطة الضبط الإداري لصاحب الشأن بالإجراء الذي تزمع أن تتخذه ضده وأن تبلغه بأسبابه على نحو تمكنه من إعداد دفاعه وأن يكون هذا التبليغ في موعد مناسب قبل صدور الإجراء الذي يعنيه؛ بحيث لا يكون قبل الأوان ومن الطبيعي أيضاً ألا يكون بعده بل قد يلزم النص أحياناً سلطات الضبط الإدارية بأن تسمع دفاع صاحب الشأن بشأن القرارات التي تنوي اتخاذها مكتوبة وكذلك شفويًا متى طلب ذلك شريطة عدم التعسف من جانبه بحيث إنهما إذا لم تمكنه من الجمع بين طريقي الدفاع قضى بعدم مشروعية قرارها لعدم مراعاته مبدأ المواجهة وحق الدفاع.

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعيات قرارات الضبط الإداري؛ مرجع سابق؛ ص 427

وإلى جانب الحالات التي أوجب فيها القضاء على سلطة الضبط الإداري مراعاة هذا الإجراء هناك أيضا حالات قرر فيها القضاء الإداري مشروعية القرار المطعون فيه دون مراعاة هذا الإجراء، فإذا وجد نص تشريعي أو لائحي فإن سلطات الضبط الإداري تلتزم بسماع ملاحظات صاحب الشأن المعني بتدبير الضبط الذي تزمع اتخاذه قبل أن تصدره فعلا بشأن ما انتهى إليه نتائج بحثها؛ ويترتب على عدم مراعاة هذا الإجراء في هذه الحالة عدم مشروعية القرار أما في حالة عدم وجود النص فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي يرى بأنه لا محل لتطبيقه بشأن تدابير الضبط التي تتخذ لتحقيق إحدى غايات النظام العام في المجتمع<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: الإجراءات اللاحقة على إصدار تدبير الضبط الإداري

من المقرر أن عدم نشر قرارات الضبط الإداري التنظيمية أو عدم صحة النشر لا يؤثر على وجود القرار أو مشروعيته إلا إذا نص المشرع على غير ذلك؛ ويقتصر أثر عدم مراعاة هذا الإجراء أو عدم صحته فقط على عدم الاحتجاج بالقرار في مواجهة المخاطبين به وعدم سريان ميعاد الطعن القضائي عليه إلا من تاريخ نشره وفقا للقانون؛ فالقضاء الإداري والعادي يجمع على عدم سريان التنظيمات - اللوائح - التي لم تنشر في مواجهة الغير، ويقع عبء إثبات النشر على عاتق سلطة الضبط الإداري<sup>2</sup>.

أما عن التبليغ - الإعلان - فهو إجراء إداري يلي صدور قرارات الضبط الإداري ويهدف إلى حملها وخاصة الفردية منها إلى العلم الشخصي لأصحاب الشأن وعبء إثبات القيام بالتبليغ يقع على عاتق سلطة الضبط الإداري وأن يتم التبليغ إلى صاحب الشأن شخصيا أو ممثله القانوني أو في محل الإقامة وأن يكون كتابة؛ فلا يكفي كأصل عام التبليغ الشفهي؛ بل يتعين أن يخاطر بنص القرار؛ أو يتمكن على الأقل من نسخ صورة منه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، المرجع السابق، ص 446 - 448.

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، مرجع سابق، ص 264.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، ج ر العدد 27 المؤرخة في 6 جويلية 1988.

### المبحث الثاني: الرقابة القضائية على العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري

تتمثل أساسا في رقابة عيبي مخالفة القانون والانحراف عن غاية قرار الضبط الإداري، فيقصد بعيب المحل أو عيب مخالفة القانون خروج القرار الإداري عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه وموضوعه أو محله عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في معناه العام والواسع، وإذا كان تعريف محل القرار الإداري بأنه الأثر المباشر والحال لصدور القرار الإداري والمتمثل في إنشاء مركز قانوني لم يكن موجودا من قبل أو عدل أو ألغى مركزا قانونيا كان موجودا وقائما من قبل، فإن عيب مخالفة القانون هو مخالفة آثار القرار الإداري الصادر لأحكام ومبادئ وقواعد القانون<sup>1</sup>.

فلا تقتصر رقابة القاضي الإداري للأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية من قرارات وعقود على المشروعية الخارجية فقط، بل إنها تمتد إلى المشروعية الداخلية، فالتصرف الإداري قد يكون مشوبا بعيب عدم المشروعية الداخلية بسبب عدم مشروعية محتواه وهنا نكون بصدد عيب مخالفة القانون أو خرق القانون كما يعبر عنه القضاء، أو عدم مشروعية أسبابه وهنا نكون بصدد عيب السبب، وأخيرا بسبب عدم مشروعية هدفه ونكون أمام عيب الانحراف بالسلطة، مع الإشارة بأن أول عيب ظهر إلى الوجود هو عيب مخالفة القانون ثم تلاه عيب الانحراف باستعمال السلطة وأخيرا عيب السبب؛ وهذا الأخير ليس مسلما بوجوده كعيب قائم بذاته من طرف جميع الفقهاء إذ أن البعض منهم يجعله حالة من حالات عيب مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة<sup>2</sup>.

وسيتناول هذا المبحث لدراسة عيبي مخالفة القانون (المطلب الأول) والانحراف في استعمال السلطة (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: عيب مخالفة القانون

إن مصطلح مخالفة القانون له معنيان، معنى موسع يقصد به أن يكون الحكم مخالفا لقاعدة من قواعد القانون؛ وهو تعريف ينطبق على كل حالات الطعن بالنقض فعدم الاختصاص أو تجاوز

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 491.

<sup>2</sup> - حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الأولى؛ 2006؛ ص 211

السلطة، مخالفة الشكل والإجراءات، تشكل مخالفة للقانون الموضوعي أو الإجرائي، أما المعنى الضيق فيقصد به المخالفة الموضوعية للقاعدة القانونية سواء كانت تشريعية أو لائحية أو مبدأ من مبادئ القانون الطبيعي، حسب التعداد الذي أورده المشرع لمصادر القانون.

ويمكن تعريف عيب مخالفة القانون بأنه: إغفال أو ترك الحكم المطعون فيه أعمال نص من النصوص القانونية الصريحة؛ ويشمل عيب مخالفة القوانين أو اللوائح على عدة حالات لعدم المشروعية يمكن إرجاعهما أساساً إلى مجموعتين الأولى الغلط في القانون والثانية الغلط في الأسباب الواقعية<sup>1</sup>.

وسأتناول هذا المطلب من خلال دراسة الغلط في القانون -الغلط القانوني- (الفرع الأول) ثم دراسة الغلط في الأسباب الواقعية-الغلط المادي- (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الغلط في القانون - الغلط القانوني -

وهو يعني من جهة عدم المشروعية التي تتعلق بمحل التدبير ومن ناحية ثانية الغلط في الأسباب القانونية التي يقوم عليها التدبير.

ويقصد بعدم مشروعية محل تدبير الضبط الإداري هي مخالفته المباشرة للقواعد القانونية، وتقوم هذه المخالفة عندما ينطوي مضمون التدبير الضبطي المطعون فيه على اعتداء على مبدأ تدرج القواعد القانونية، فكل تدبير ضبوطي إداري يتعارض مضمونه مع قاعدة تعلوه في سلم تدرج القواعد القانونية يكون غير مشروع، وتتخذ هذه المخالفة أحد شكلين: الأول الشكل الإيجابي وهذا هو الغالب إذا كانت المخالفة تنتج بصفة عامة عن عمل غير مشروع، وقد تبلغ جسامة مخالفة التدبير الضبوطي درجة تنحدر به إلى مرتبة العدم؛ والثاني الشكل السلبي ويتمثل في امتناع أو رفض سلطة الضبط الإداري أحياناً عن إصدار ما هو مطلوب أن تتخذه من تدابير؛ فإذا كانت سلطة الضبط الإداري مقيدة وتلتزم متى توافرت شروط معينة بأن تصدر تدبيراً ضبوطياً يطلب منها فإن رفضها إصداره يكون غير مشروع؛ وهكذا يعتبر تدبير الضبط الإداري مخالفاً

<sup>1</sup> - أحمد جلال الدين الهلالي، قضاء النقض والتميز في المواد المدنية والتجارية في التشريعين المصري والكويتي، الطبعة الثانية مطابع القيس التجارية دون بلد النشر، ص 503.

مباشرة للقواعد القانونية إذا خرج على نص دستوري أو نص في قانون أو مبدأ عام للقانون أو حكم قضائي أو قاعدة قضائية أو تدبير ضبط أو أي قرار إداري آخر<sup>1</sup>.

فيعتبر خروج تدبير الضبط الإداري على النصوص الدستورية أو مقدماتها مخالفة مباشرة للقواعد القانونية؛ ويستثني من ذلك في فرنسا الحالة التي يوجد فيها بين تدبير الضبط الإداري والدستور حاجز تشريعي *écran législatif* أو قانون حاجز *loi-écran* فإذا دفع أمام القاضي الإداري أو العادي بعدم دستورية قرار ضبط إداري وثبت له أن الدفع يقوم على أساس عدم دستورية قانون اتخذ القرار إعمالاً له، تعين على القاضي في هذه الحالة أن يرفض الدفع لعدم جدواه؛ وإلا تعدى على اختصاص المجلس الدستوري.

فتدبير الضبط الإداري المتفق مع القانون ولو كان القانون غير دستوري لا يجوز للقاضي الإداري أو العادي في فرنسا أن يقضي بعدم مشروعيته؛ لأن فحص وجه الطعن بعدم دستورية التدبير يؤدي بالقاضي إلى أن يقدر دستورية القانون وهو أمر لا يختص به سوى المجلس الدستوري<sup>2</sup>.

ويقتضي مبدأ التدرج الموضوع لقرارات الضبط الإداري أن تخضع هذه القرارات الإدارية للقوانين والقاضي الإداري؛ يبحث فيما إذا كان قرار الضبط الإداري محل الدفع بعدم المشروعية قد اتخذ وفقاً للقاعدة القانونية الأعلى منه تدرجاً من الناحية الموضوعية فلا يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تصدر لوائح ضبط مستقلة تخرج فيها على تشريع ضبط إداري أو أي تشريع آخر صدر عن السلطة التشريعية وفقاً لاختصاصها المقرر بالدستور.

وعن المبادئ العامة للقانون التي هي مجموعة المبادئ غير المكتوبة استخلصها القضاء مما تعرف عليه أفراد المجتمع من أنه يحقق الحيز لهم سواء في علاقاتهم ببعضهم أو مع سلطات الدولة؛ هذه المبادئ التي تحتل أهمية كبيرة في موضوع الضبط الإداري ويلجأ إليه القضاء أحياناً ليقرر عدم مشروعية ما يصدر عن سلطات الضبط الإداري من قرارات.

وتتمثل هذه المبادئ أساساً بالمجموعة الأولى وتتمثل في المبادئ المتعلقة بحرية المواطنين؛ ومن أكثر هذه المبادئ أهمية واتصالاً بقرارات الضبط الإداري نذكر مبدأ الحريات الفردية، مبدأ حرية

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 684.

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، نفس المرجع، ص 094.

التجارة والصناعة أما المجموعة الثانية فتتعلق بالمساواة بين المواطنين؛ وتظهر في وجهين مبدأ المساواة أمام القوانين واللوائح ومبدأ المساواة في استخدام الدومين العام.

### الفرع الثاني: الغلط في الأسباب الواقعية - الغلط المادي -

يبدو الخطأ في الأسباب الواقعية لقرار الضبط الإداري في حالتين الحالة الأولى، حالة عدم صحة الوجود المادي للأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار؛ والحالة الثانية الخطأ في التكيف القانوني للأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار.

فرقابة الوجود المادي للأسباب تمثل الحد الأدنى للرقابة Le contrôle minimum وفيها يفحص القاضي ما إذا كانت الظروف الواقعية التي اتخذتها سلطة الضبط الإداري أسبابا لقرارها المطعون فيه موجود فعلا عند صدوره أم غير موجودة.

أما رقابة التكيف القانوني لأسباب القرار الإداري فهي تعد رقابة عادية le contrôle normal وفيها توجد الوقائع التي قام عليها القرار من الناحية المادية وتتركز حينئذ مهمة القاضي في التحقق عما إذا كانت هذه الوقائع هي التي يتطلبها المشرع لتبرير تدخل سلطة الضبط الإداري بإصدار قرار محل المنازعة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: رقابة مشروعية غاية قرار الضبط الإداري

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة متى تنكر مصدره للمصلحة العامة بقصد تحقيق غاية أخرى كالمحاباة أو الانتقام أو تحقيق مصالح ذاتية أو سياسية، كما يكون القرار الإداري مشوباً بانحراف بالسلطة متى حاد مصدره عن الهدف الذي حدده المشرع لإصدار القرار حتى لو قصد به تحقيق مصلحة عامة وذلك لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف<sup>2</sup>

أصبح من المستقر عليه في الدول المتحضرة أن الإدارة حين تتصرف لا يمكن لها أن تتصرف وفق هواها، وإنما يجب أن تتقيد بالقانون وبمعنى أدق أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون؛ وهو ما يعبر عنه مبدأ المشروعية، وحتى يسود هذا المبدأ ويحقق جميع نتائجه يجب

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 995.

<sup>2</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، الطبعة الأولى، 2008، ص 181.

أن تقوم الدولة على أسس معينة لعل من أهمها تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة لأن هذا التحديد يعين الأف ارد والقضاء على رقابة الإدارة في أداء وظيفتها الإدارية ؛ ومن ثم فإن المشرع حين يقرر للإدارة اختصاصا معيناً فهو يحدد صراحة أو ضمناً الغرض الذي من أجله خلق الاختصاص وتحديد الغرض يتم وفقاً لقاعدتين رئيسيتين هما<sup>1</sup>:

أ- يخضع رجل الإدارة أولاً لقاعدة عامة تفرض عليه أن يستهدف في جميع أعماله وتصرفاته تحقيق الصالح العام.

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة وليس من صالح حسن الإدارة ترك رجل الإدارة مطلق الحرية في نطاق فكرة المصلحة العامة فإن المشرع كثيراً ما يحدد له هدفاً مخصصاً ؛ لا يجوز له أن يسعى إلى تحقيق غيره باستعمال الوسائل التي بين يديه حتى ولو كان هذا الهدف متعلقاً بالمصلحة العامة؛ وهذا هو ما يعبر عنه بقاعدة تخصيص الأهداف.

وعليه؛ إذا ما خرج رجل الإدارة في تصرفاته على القاعدتين السابقتين اعتبر تصرفه منحرفاً، بمعنى أن يكون قد انحرف بالسلطة المحدد له وعلى ذلك يكون للانحراف بالسلطة صورتان الأولى وهي توحي أهداف بعيدة عن الصالح العام ؛ مثال ذلك عندما يتصرف رجل الإدارة ويسعى من وراء تصرفه إلى تحقيق منفعة شخصية أو بهدف الكيد أو الانتقام؛ أما الصورة الثانية فتتحقق عند مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

وبناء على ما تقدم يمكن أن تتحقق صورة الانحراف بالسلطة في استعمال سلطة الضبط الإداري وذلك لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام أي تحقيق مصلحة شخصية (الفرع الأول) أو في استعمال سلطة الضبط لهدف من أهداف المصلحة العامة غير النظام العام-أي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف- (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة مرجع سابق، ص 326-823.

الفرع الأول: استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام أي تحقيق مصلحة شخصية

تتحقق هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة في أهداف الضبط الإداري عندما تستخدم هيئات الضبط التدابير الضبطية بزعم حماية النظام العام ؛ ولكنها في الحقيقة تستخدم هذا التدبير بقصد الكيد والانتقام والمحاباة أو تحقيق مصلحة شخصية بحتة أو لأغراض حزبية إلى غير ذلك من الأهداف التي لا تمت بالمصلحة العامة لصله<sup>1</sup> ومن أمثلة ذلك أن يصدر رئيس البلدية قرارات متتالية تتعلق بتوقيف حارس غابات تابع لبلدياته تحقيقا لرغبة الانتقام منه أو كأن تنشئ إدارة البلدية مدرسة بهدف تنصيب مديرة على رأسها<sup>2</sup>.

الفرع الثاني: استعمال سلطة الضبط لهدف من أهداف المصلحة العامة غير النظام العام- أي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف-

يجب أن تستهدف قرارات الضبط المحافظة على النظام العام في عناصره التقليدية المعروفة ؛ ويكون هناك انحراف بالسلطة إذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه مشروعاً في ذاته لأنه خالف قاعدة تخصيص الأهداف<sup>3</sup> والقاضي وهو يباشر رقابته بناء على دفع أو دفاع من صاحب الشأن مدى مشروعية غاية قرار الضبط الإداري المطعون فيه، يحدد في ضوء النصوص المقررة للاختصاص الغاية التي من أجلها منحت هذه النصوص هيئات الضبط الإداري الاختصاص في إصدار هذا القرار؛ ثم يراقب بعد ذلك ما إذا كانت هذه السلطات قد حققت بقرارها المطعون فيه هذه الغاية أم لا.

وتعتبر مسألة إثبات عيب الانحراف بالسلطة المشكلة الرئيسية في الرقابة على هذا العيب، فالقاضي قبل كل شيء يسعى إلى أن يتأكد بشكل قاطع من وجود الانحراف بالسلطة ويستلزم

<sup>1</sup> - محمد عاطف البنا؛ حدود سلطات الضبط الإداري، مقال منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، سبتمبر، ديسمبر 1978 العددان 3-4، السنة 48، ص 435.

<sup>2</sup> -عمار عوابدي؛ النظرية العامة، للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية؛ ديوان المطبوعات الجامعية 1995 ص 539

<sup>3</sup> - راجع مقال الدكتور محمد عاطف البنا، مرجع سابق، ص 735.



الفحص و التحليل من القاضي للتيقن من قيام الانحراف بالسلطة دقة متناهية في تطبيق أساليب التحقيق القضائي، كما يقتضي أيضا منحه سلطات قبل أطراف منازعة المشروعية في قرارات الضبط الإداري وخاصة تجاه هيئات الضبط الإداري مصدره هذه القرارات حتى يتمكن من الوصول بالتحقيق القضائي إلى غايته؛ والقاضي الإداري ليس له سوى أن يستنطق قرارات الضبط الإداري موضوع الرقابة والأوراق المكتوبة المودعة، بملف الدعوى ولا يعترف لنفسه بسلطة الأمر بالتحقيق مع مصدر القرار، لتقصي بواعثه أو أن يستدعيه إلى حرم المحكمة لسؤاله عن الغايات التي قصدتها من القرارات المطعون فيها.

وإذا كان أصحاب الشأن المخاطبين بالقرارات يثيرون كثيرا عيب الانحراف بالسلطة من منطلق اعتقادهم بأنهم محل الانتقام الشخصي أو السياسي، فإن القاضي على العكس من ذلك يبدو متحفظا للغاية في قبول هذا الوجه من أوجه الطعن، فعندما يثير صاحب الشأن عدة أوجه لعدم المشروعية من بينها عيب الانحراف بالسلطة فإن مجلس الدولة يبذل بصفة عامة قصارى جهده على أن يصدر في القضية حكما لصالحه مؤسسا قضاءه بعدم مشروعية القرار على عيوب عدم الاختصاص، والشكل والإجراءات وبصفة خاصة انعدام الأساس القانوني التي تكون أقل صعوبة في الإثبات من عيب الانحراف بالسلطة، وهذا الموقف القضائي الذي يهدف إلى تقليص مكان عيب الانحراف بالسلطة بين سائر عيوب عدم المشروعية الأخرى لأسباب تتعلق أساسا بصعوبات إثبات عدم المشروعية ذات الطابع الشخصي وجد من جهة أخرى تأييدا واضحا بازدهار نظرية المبادئ العامة للقانون وكذلك بالتطور القضائي المتزايد ودون توقف في رقابته للوقائع وقد أدى هذا إلى نتيجة جلية هي أن مجال المشروعية الموضوعية يتسع أكثر فأكثر؛ ومن ثم فإن العديد من القرارات التي لم يكن يجوز في فترة معينة تقرير عدم مشروعيتها إلا بسبب عدم الانحراف بالسلطة يمكن اليوم تقرير عدم مشروعيتها بسهولة أكثر بفضل تطور عيب مخالفة القانون وكثرة الالتجاء إلى المبادئ العامة للقانون والتقدم الذي لا يتوقف لرقابة الوقائع يساعد إذن على شرح وتبرير الغروب الحالي لعيب الانحراف بالسلطة؛ ثمة اعتبار آخر لا يقل أهمية لتبرير تحفظ القضاء الإداري بشأن عيب الانحراف بالسلطة هو أن هذا العيب ينطوي غالبا على تقدير يحط من شأن سير المرفق، أو على أقل من الشخص الذي أصدر القرار المطعون فيه، فإن القاضي لكي يتجنب حساسية الإدارة يلغي القرار المطعون فيه إذا كان هناك محلا للإلغاء، لكنه يستند إلى أسباب أقل حساسية بالنسبة

للإدارة وأكثر يسرا في التبرير كالحطأ في القانون والواقع مثلاً. ومثال على ذلك كأن يستعمل رئيس البلدية سلطات البوليس في منع المستحمين على شاطئ البحر من خلع ملابسهم إلا داخل مؤسسة الاستحمام؛ والهدف من هذا القرار ليس هو هدف المحافظة على النظام عن طريق المحافظة على الآداب والأخلاق العامة؛ وإنما هو تحقيق منافع ومزايا مالية لمؤسسة الاستحمام البلدية<sup>1</sup>.

### المبحث الثالث: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضبطية الصادرة في ظل

#### الظروف الاستثنائية

إن مبدأ المشروعية يعد من المبادئ الأساسية في جميع الدول وهذا يترتب عليه ضرورة احترام الإدارة للقواعد القانونية القائمة في الدولة فإن تطبيق هذا المبدأ بصورة مطلقة قد يترتب عليه في بعض الحالات تعريض أمن الدولة وسلامتها للخطر؛ لذلك فإن القضاء سمح للإدارة بالخروج على هذا المبدأ وذلك لمواجهة ما قد يعترضها في حالة الأزمة أو الظروف غير العادية<sup>2</sup>.

إلا أن ما يجب التنبيه إليه هو أن نظرية الظروف الاستثنائية لا تعد النظرية الوحيدة التي تسمح للإدارة بمخالفة بعض قواعد المشروعية؛ وذلك أن الإدارة قد تشجع بسلطات واسعة وخطيرة في بعض الحالات؛ بحيث لا يمكن وصفها بأنها تدخل في مجال نظرية الظروف الاستثنائية ومن ذلك الاستعجال التقديري وأعمال الحكومة.

فقد تطرأ بعض الظروف تتطلب التوسع في سلطات الإدارة في شأن تقييد حريات الأفراد، من قبيل ذلك أن تكون سلامة البلاد مهددة بوقوع حرب أو في حالة وقوع فيضان.

وفي مثل هذه الظروف تعلن حالة الطوارئ ويقوم نظام استثنائي توقف في ظله الحريات الفردية والضمانات الدستورية المقررة لها؛ مما يكون من شأنه أن تمنح الحكومة سلطة استثنائية لا تملك حق ممارستها في الظروف العادية وهو ما يرخص لها : استثناء وتحت رقابة القضاء في أن تعطل مؤقتاً القانون العادي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عمار عوايدي؛ النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري؛ مرجع سابق ص 538

<sup>2</sup> - مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2008 ، ص 59.

<sup>3</sup> - أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص 29.

غير أنه يعاب على هذا الأسلوب بأنه يجعل من سلطة الإدارة سلطة تحكيمية حيث أنه يفتح أمامها الباب على مص أروعيه للجوء إلى تطبيق الأحكام العرفية أو قانون الطوارئ لأتفه الأسباب ؛ في ذلك تقييد للحريات العامة ومساس خطير بالأنشطة الفردية دون رقابة سابقة على هذا التطبيق من جانب السلطة التشريعية<sup>1</sup>.

وعليه سأعرض في هذا المبحث لتمييز الظروف الاستثنائية عن غيرها من الأفكار المشابهة لها ( المطلب الأول) وكذلك الحديث عن مدى إمكانية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في حالي الحصار والطوارئ (المطلب الثاني) وفي الأخير دراسة مدى إمكانية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: تمييز الظروف الاستثنائية عن غيرها من الأفكار المشابهة لها

كما سبق ذكره فإن نظرية الظروف الاستثنائية لا تعد النظرية الوحيدة التي تسمح للإدارة بمخالفة بعض قواعد المشروعية؛ وسنفصل هذا المطلب من خلال تمييز الظروف الاستثنائية عن الاستعجال (الفرع الأول) ثم تمييزها عن حالي الحصار والطوارئ (الفرع الثاني) وغيرها من الأفكار المشابهة لها .

### الفرع الأول: تمييز الظروف الاستثنائية عن الاستعجال

إن القانون الإداري يعرف قضاء يسمى الظروف الاستثنائية؛ والذي بمقتضاه يمكن للإدارة في بعض الحالات أن تخالف بعض القواعد القانونية كما هو الشأن في الظروف الاستثنائية.

لقد اعتبر Charles Roig أنه في بداية القرن التاسع عشر في الوقت الذي لم يكن قضاء الظروف الاستثنائية قد وضع بعد، بأن الاستعجال كان يبرر بعض الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية خاصة في مجال الشكليات أو الإجراءات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسوي، نظرية الضبط الإداري في النظم الوصفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص221.

<sup>2</sup>- Charles Roig, Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine, thèse, Droit paris 1958, p 124

وما يمكن قوله هو أنه لم يكن هناك بناء قضائي منظم حول فكرة الظروف الاستثنائية، فالبناء الحقيقي جاء ابتداء من الحرب العالمية الأولى عندما أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى الحرب باستعماله تسمية الظروف الاستثنائية؛ على أن اللجوء إلى الظروف الاستثنائية لم يؤد إلى زوال فكرة الاستعجال لأنه توجد نصوص عديدة بالإضافة إلى أحكام قضائية عديدة تعتبر أن الاستعجال يسمح بمخالفة القانون الساري المفعول.

وهناك من يعتبر أن الظروف الاستثنائية والاستعجال فكرتان متطابقتان لأنهما يشتركان في إمكانية مخالفة القواعد القانونية في أوضاع متشابهة؛ ويقول الأستاذ Charles Roig: إن الظروف الاستثنائية ليس لها أثر قانوني محدد متميز عن أثر الاستعجال، وبالتالي فإن كل فكرة بإمكانها أن تحل محل الفكرة الأخرى<sup>1</sup>.

وذهب الفقه التقليدي إلى القول بأنه يمكن التمييز بين الظروف الاستثنائية والاستعجال من خلال معيار خصائص الوضع؛ فالاستعجال يتعلق باستحالة التصرف بطريقة أخرى من طرف الإدارة وذلك بسبب المصلحة العامة التي تبرر مخالفة القانون؛ أما الظروف الاستثنائية فلا بد من توافر ثلاثة عناصر للقول بوجودها وهي:

- يجب أن تكون الوضعية غير عادية وغير مألوفة-؛ و يصعب أو يستحيل على الإدارة أن تتصرف بالوسائل العادية- وأخيرا فإن المصلحة العامة يجب أن تكون مهددة بشكل خطير؛ ويبدو أن هذين العنصرين الأخيرين يشتركان فيهما كل من الظروف الاستثنائية والاستعجال لهذا فإن معيار التمييز بينهما هو الظرف-الوضع فقضاء الظروف الاستثنائية لا يمكن إثارته إلا في الأوضاع الاستثنائية غير العادية بشكل واضح؛ أي في حالة الأزمة أما الاستعجال فلا يتطلب ذلك لأنه على العكس يتفق مع فرضيات ووضعيات أقل خطورة تافهة و قريبة من حقائق الحياة اليومية؛ ولقد عبر عن هذا الموقف بشكل واضح الأستاذ Odent الذي قال: يجب عدم الخلط بين الظروف الاستثنائية والظروف الاستعجالية البسيطة أو حتى الخطيرة والتي تبقى كحالات عادية

<sup>1</sup> - Charles Roig, op-cit, p104 et 113

وليس استثنائية؛ إن الظروف الاستثنائية تشمل دائما- أو تقريبا دائما- الاستعجال إلا أن العكس غير صحيح<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: تمييز الظروف الاستثنائية عن حالي الحصار و الطوارئ

إن كلا من حالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية تعد بمثابة اتساعات استثنائية لسلطات الضبط؛ فبالإضافة إلى الاتساعات التي قررها القضاء من خلال النظرية القضائية للظروف الاستثنائية فإن النصوص القانونية قد نظمت بعض الحالات التي تتقوى فيها سلطات البوليس الإداري .

إن المؤسس الدستوري حدد بنفسه شروط الحالة الاستثنائية -الموضوعية والإجرائية- كما حدد كذلك السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لمواجهة الأزمة؛ وعلى ذلك لم يترك أي مجال للسلطة التشريعية فيما يتعلق بتنظيم الحالة الاستثنائية؛ أو تحديد السلطات الاستثنائية التي يمكن أن تضعها لمواجهة الأزمة؛ على هذا الأساس فإن أهم ما يميز حالة الحصار وحالة الطوارئ عن الحالة في الاستثنائية في فرنسا هو أن تنظيم حالة الحصار والطوارئ متروك للمجال التشريعي؛ أما الحالة الاستثنائية فإن تنظيمها يكون بنص دستوري ولا مجال لتدخل المشرع لتنظيمها .

فالفرق واضح فالمشرع هو صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في تحديد حالة الحصار والطوارئ؛ وهو كذلك صاحب الكلمة الأولى لتحديد الاختصاصات التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري والإجراءات التي تستطيع أن تقوم بها خلال حالة الحصار أو الطوارئ؛ وهذا على خلاف الحالة الاستثنائية التي لم يترك المؤسس الدستوري أي مجال للمشرع ما دام أنه قام بتحديد كل شيء فيها .

أما في الجزائر وبالرجوع إلى المواد 105-106-107 من دستور 2016 فإنه يتضح بأن هناك غموضا يحوم فهم تلك المواد؛ أو بالأحرى أن الوضع في الجزائر يختلف عما هو في فرنسا؛ فالمادة 105 من الدستور الجزائري تكلمت عن كل من حالة الحصار وحالة الطوارئ وحددت

<sup>1</sup> - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية؛ مرجع سابق؛ ص77.

الجهة المختصة بإعلان الحالتين والمدة المقررة لذلك وإن لم تقيدها بمدة وكيفية تمديدها؛ إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قام على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي بتحديد الإجراءات الاستثنائية التي يجوز اتخاذها في حالة الحصار والطوارئ وذلك من خلال نصه على: "ويتخذ- رئيس الجمهورية - التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".

وإذا تقيدها بهذه المادة فإنه يمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري لم يترك أي مجال للمشرع فيما يتعلق بحالة الحصار أو حالة الطوارئ؛ ما دام أنه نظم بنفسه كل شيء سواء السلطة المختصة بتقرير الحالتين أو الإجراءات واجبة الإلتباع في ذلك أو مدة الحالتين وكيفية تمديدهما والجهة المختصة باتخاذ الإجراءات الاستثنائية الواجبة لمواجهة الحالتين.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني : مدى إمكانية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الصادرة في حالي الحصار والطوارئ

اتجه الفقيه الفرنسي Burdeau إلى تعريف حالة الطوارئ بأنها "ظروف أو أحداث غير عادية متوقع حدوثها ومحددة في قانون الأحكام العرفية؛ ويؤدي حدوثها إلى عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري بموجب التشريعات والتنظيمات السارية عن مواجهة تلك الظروف أو الأحداث؛ لذلك يمنح هذا القانون تلك السلطات تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء؛<sup>2</sup> كما عرفها الفقيه الفرنسي Drago بأنها "تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف لسلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير محددة لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء".<sup>3</sup>

ورغم التشابه بين كل من حالي الحصار والطوارئ إلا أن هناك فروقا بينهما فالأولى لا يعلن عنها إلا في حالة الخطر الداهم الناتج عن حرب أجنبية أو ثورة مسلحة؛ فهي ذات صلة بالأعمال التخريبية وينتج عن تطبيق هذه الحالة نقل مسؤولية حفظ النظام العام من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية والتي تلجأ إلى تقييد الحريات العامة في عدة ميادين؛ وهي حالة أشد

<sup>1</sup> - مراد بدران؛ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية؛ مرجع سابق، ص 412.

<sup>2</sup> -Georges Burdeau, les libertés publiques, LGDJ, éd 1972, p 862.

<sup>3</sup> -Roland Drago, L'état d'urgence et les libertés publiques, RDP, 1955, p 579.

صرامة من حال الطوارئ وتستدعي من رئيس الجمهورية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لاستتباب الأمن ولتفادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية؛ مع العلم أن الدستور الجزائري لم ينص بصفة واضحة عن حالة اللجوء إلى الحصار ما عدا ما جاءت به المادة 105.

ومن أهم الآثار المترتبة عليها :

- أن تتولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة .
- اتخاذ التدابير والإجراءات التي تقيد حرية الأشخاص كالاقتقال الإداري والإقامة الجبرية ضد الأشخاص الذين يمارسون نشاطا قد يضر بالنظام العام.
- منع التجمعات .
- جواز التفتيش ليلا ونهارا .
- الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر.

أما عن حالة الطوارئ فهي أخف من حالة الحصار<sup>1</sup> ولم يبين الدستور الجزائري كذلك الحالات الموجبة لإعلانها شأنها شأن حالة الحصار؛ اللهم إلا فيما يتعلق بالجهة التي تتولى مباشرة الصلاحيات حيث تتمثل في السلطات المدنية العادية ممثلة في رئيس الجمهورية ووزير الداخلية والولاية هذا بالنسبة لحالة الطوارئ؛ أما في ظل حالة الحصار فإن هذه الصلاحية تنتقل إلى السلطات العسكرية.

فالهدف من تقرر هذه الحالة هو الحفاظ على استمرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العامة ؛ على أن الذي يختص بتحقيق هذا الهدف هو السلطة المدنية وهذا على خلاف حالة الحصار؛ ومع ذلك يمكن لوزير الداخلية تفويض السلطة العسكرية للقيام بقيادة العمليات التي من شأنها استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة وهذا ما أشارت إليه المادة 9 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 1992/2/9 على أن التفويض يجب أن يقتصر على قادة النواحي العسكرية وقائد القوات البرية بالنسبة لولاية الجزائر

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، الطبعة 2، 1993، ص 268-269.

للقيام بعمليات استتباب النظام العام على مستوى إقليم اختصاصهم وتحت مسؤولية وزير الداخلية.<sup>1</sup>

وسأفصل هذا المطلب من خلال التعرض للجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ (الفرع الأول) ثم تحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ (الفرع الثاني) وفي الأخير تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ

إن المادة 105 من دستور 2016 وبعد أن حددت الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار والإجراءات ذلك ؛ سمحت لتلك الجهة وهي رئيس الجمهورية باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، وهو نفس الحكم الذي جاء في دستور 1976 و 1989 و 1996 ؛ ومعنى ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي، هو الذي تدخل وحدد الآثار المترتبة على إعلان حالة الطوارئ، وحالة الحصار أو بالأحرى هو الذي حدد الاختصاصات التي يمكن اتخاذها في حالة الطوارئ وحالة الحصار والسلطة المختصة بذلك، وإذا كانت العبارات التي استعملها المؤسس الدستوري في تلك المادة فضفاضة وواسعة جدا، إذ ترك لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تحديد الإجراءات التي يتخذها مما قد ينعكس سلبا على الحقوق والحريات العامة فإن ما لم تتمكن من فهمه هو ما جاء في المادة 106 من دستور 2016 والتي نصت على أن " يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي.

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ

لقد عرفت الجزائر معالجة دستورية لحالة الطوارئ بداية من دستور 1976 في المادة 119 التي نصت " في حالة الضرورة الملحة، يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا والحكومية حالة الطوارئ أو الحصار؛ ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادتين 1 و 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 / 20 / 1992 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر العدد 11 الصادرة في 11/2/1992.

<sup>2</sup> - المادة 119 من دستور 1976 الصادر في 22/11/1976 جريدة رسمية رقم 49 المؤرخة في 42/11/1976 ص 1122.



ونص كذلك دستور 1989 في مادته 68 على أنه " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو حالة الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري ؛ ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني"<sup>1</sup>.

إن لعملية تحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ أهمية خاصة في هذا المجال، إذ على أساس ذلك يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة على ذلك القرار؛ وبالتالي معرفة ما إذا كان ذلك القرار يعد قرارا إداريا خاضعا لرقابة القاضي الإداري وربما رقابة المجلس الدستوري إذا ما تم إخطاره أو أن ذلك العمل على الرغم من أنه قرار إداري إلا أنه لا يخضع للرقابة القضائية باعتباره عملا من أعمال الحكومة<sup>2</sup>، ولا يوجد إجماع في الفقه حول هذا الموضوع فهناك أري اعتبره من قبيل أعمال الحكومة التي لا تخضع للرقابة القضائية على أساس أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في الأصل ؛ وعليه فرئيس الجمهورية لا يمارس ذلك الاختصاص إلا بصفة مؤقتة، وهذا هو الرأي الذي اعتمده كذل الفقه الجزائري، أما الرأي الثاني وهو الرأي الراجح فرفض اعتبار قرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار من قبيل أعمال الحكومة وذلك على أساس أن الرقابة البرلمانية عن إعلان حالة الحصار أو الطوارئ لا تحول دون الرقابة القضائية.

أما عن موقف القضاء من قرار اللجوء إلى حالة الحصار أو حالة الطوارئ فإن الفرصة لم تتح للقضاء الجزائري إبداء موقفه حول هذه المسألة، على الرغم من أن الجزائر عرفت تطبيق هذين النظامين، ومع ذلك ونظرا لأوضاع القضاء الجزائري الذي لم يكن يتمتع بالاستقلال خلال صدور المرسومين الرئاسيين المتعلقين بإعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ فإننا نعتقد أنه كان سيرجح الكل الذي يعتبر قرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ من أعمال الحكومة، أما بالنسبة للقضاء الفرنسي فإن موقف مجلس الدولة الفرنسي قد تعرض للتطور ذلك أنه قبل منتصف القرن العشرين كان ينظر إلى قرار إعلان حالة الحصار خاصة على أنه قرار سيادي أي أنه يخرج عن

<sup>1</sup> - المادة 68 من دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 8/98 بتاريخ 1989/2/82 الجريدة الرسمية العدد 90

المؤرخة في 1989/3/10.

<sup>2</sup> - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 822.

رقابة القضاء ؛ وإذا كان موقف القضاء الإداري الفرنسي قد بدأ يتغير مع نهاية القرن 91 إذ بدأ يمتد ليشمل تقريبا كل أعمال الإدارة فإنه مع منتصف القرن 02 غير موقفه فيما يتعلق بقرار إعلان حالة الحصار إذ لم يعد يعتبر هذا القرار من أعمال الحكومة بل أصبح يعتبره من القرارات التي يجوز له أن يرقب مشروعيتها<sup>1</sup>.

فيمكن القول بأن حالة الطوارئ أو حالة الحصار يعلن عنهما من قبل رئيس الجمهورية لمدة محددة وحسب قاعدة توازي الأشكال فهو الذي يختص برفعها وذلك قبل نهاية المدة المحددة في قرار إعلانها، وإذا تم تمديدها فالسلطة المختصة برفعها هي البرلمان؛ عملا كذلك بقاعدة توازي الأشكال ما دام أن التمديد لا يتم إلا بأداة تشريعية.

فإذا قام رئيس الجمهورية، برفع حالة الطوارئ التي مددها البرلمان بقانون فإنه يكون قد اعتدى على اختصاص سلطة أخرى؛ فتمديد حالة الحصار أو حالة الطوارئ من طرف البرلمان يؤدي إلى تغيير طبيعتها القانونية بحيث يتحول العمل الإداري إلى عمل تشريعي غير خاضع للرقابة القضائية.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للإجراءات الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة

### الطوارئ أو حالة الحصار

إن الإجراءات الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار تعتبر أعمالا إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري.

إن النصوص المتعلقة بحالة الحصار أو حالة الطوارئ قد أشارت إلى إمكانية الطعن الإداري في الإجراءات الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ<sup>2</sup>؛ وإن كانت تلك

<sup>1</sup> - مراد بدران، مرجع سابق، ص 231-232.

<sup>2</sup> - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 19-691 المتعلق بإعلان حالة الحصار، المؤرخ في 4 جوان 1991، مرجع سابق والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19-102 المتعلق بشروط الوضع في مركز الأمن وشروطه المؤرخ في 52 جوان 1991، ج العدد 31، والمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 29-57 المتعلق بتحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي 29-44 المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ المؤرخ في 02 فيفري 1992، مرجع سابق.

النصوص لم تتكلم عن الطعن القضائي في حالة رفض الطعن الإداري فإن دعوى تجاوز السلطة لا تحتاج إلى نص لتحريكها مادام الأمر لا يتعلق بأعمال الحكومة.

ونستطيع القول وكتمييز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ أن الأولى لا يعلن عنها إلا في حالة الخطر الداهم الناتج عن حرب أجنبية أو ثورة مسلحة فهي ذات صلة بالأعمال التخريبية؛ ينتج عن تطبيق هذه الحالة نقل مسؤولية حفظ النظام العام من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية؛ والتي تلجأ إلى تقييد الحريات العامة في عدة ميادين وهي حالة أشد صرامة من حال الطوارئ وتستدعي من رئيس الجمهورية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لاستتباب الأمن ولتفادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، مع العلم أن الدستور الجزائري لم ينص بصفة واضحة عن حالة اللجوء إلى الحصار ما عدا ما جاءت به المادة 105.

ومن أهم الآثار المترتبة عليها :

- أن تتولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة .
- اتخاذ التدابير والإجراءات التي تقيّد حرية الأشخاص كالاقتال الإداري والإقامة الجبرية ضد الأشخاص الذين يمارسون نشاطا قد يضر بالنظام العام .
- منع التجمعات .
- جواز التفتيش ليلا ونهارا
- الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر.

أما عن حالة الطوارئ فهي أخف من حالة الحصار<sup>1</sup> ولم يبين الدستور الجزائري كذلك الحالات الموجبة لإعلانها شأنها شأن حالة الحصار، اللهم إلا فيما يتعلق بالجهة التي تتولى مباشرة الصلاحيات، حيث تتمثل في السلطات المدنية العادية ممثلة في رئيس الجمهورية ووزير الداخلية والولاية بالنسبة لحالة الطوارئ، أما في ظل حالة الحصار فإن هذه الصلاحية تنتقل إلى السلطات العسكرية.

<sup>1</sup> - سعيد بوشعور، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، الطبعة 2، 1993، ص 268-269.

فالهدف من تقرر هذه الحالة هو الحفاظ على استمرار مؤسسات الدولة؛ واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العامة؛ على أن الذي يختص بتحقيق هذا الهدف هو السلطة المدنية وهذا على خلاف حالة الحصار؛ ومع ذلك يمكن لوزير الداخلية تفويض السلطة العسكرية للقيام بقيادة العمليات التي من شأنها استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة؛ وهذا ما أشارت إليه المادة 9 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 1992/2/9 على أن التفويض يجب أن يقتصر على قادة النواحي العسكرية وقائد القوات البرية بالنسبة لولاية الجزائر للقيام بعمليات استتباب النظام العام على مستوى إقليم اختصاصهم وتحت مسؤولية وزير الداخلية.<sup>1</sup>

وطبقا لنفس المرسوم فإنه يجوز لوزير الداخلية اتخاذ إجراءات من الممكن أن تمتد لتشمل كل التراب الوطني وممكن أن تقتصر على جزء منه فقط ومن بين هذه الإجراءات الاعتقال الإداري؛ الوضع في مركز أمن الذي هو عبارة عن إجراء إداري ذي طابع وقائي.

فوزير الداخلية يأمر بذلك بناء على اقتراح مصالح الأمن حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-57 المؤرخ في 1992/2/20 ويمكنه أن يمنح تفويض إمضاء إلى الولاية فيما يخص الوضع في مراكز الأمن وعلى خلاف المرسوم التنفيذي 92-57 لم يحدد مدة الاعتقال الإداري وهو ما يترتب عليه من الناحية العملية الإبقاء على الأشخاص المعتقلين لسنوات عديدة؛ علما أن الشخص محل إجراء الاعتقال يمكن له أن يطعن في ذلك أمام والي الولاية التي يقيم فيها على أن الوالي يقوم بإحالة الطعن إلى المجلس الجهوي الذي يتكون من رئيس يعينه وزير الداخلية وممثل لوزير الداخلية وممثل لوزير الدفاع الوطني وثلاث شخصيات مستقلة يعينها وزير حقوق الإنسان.<sup>2</sup>

فرقابه القضاء لأعمال الضبط الإداري ضمانات هامة وأساسية لحماية الحريات العامة وإلزام الإدارة بالخضوع للقانون؛ وإذا كانت أعمال الضبط الإداري طبقا للمعيار العام تدخل ضمن

<sup>1</sup> - المادتين 1 و 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/20/01 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر العدد 11 الصادرة في 1992/2/11.

<sup>2</sup> - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق؛ ص 173.

ولاية القضاء الإداري إلا أنه يرد على هذا الأصل استثناء يتمثل في أعمال الاعتداء المادي الذي ينصرف إلى الأعمال التنفيذية للإدارة ذات الخطأ الجسيم والتي تمس الحرية الفردية أو لحق العيب بالقرار أو بتنفيذه وهذا الاعتداء يجرّد عمل رجل الإدارة من صفته الإدارية ويجعل الاختصاص للقضاء العادي ؛ ولكن السؤال هل يأخذ بهذه الفكرة حتى في ظل الظروف الاستثنائية ؟ بالرجوع إلى ما أقره مجلس الدولة الفرنسي نجد بأنه أقر اختصاص القضاء العادي بالنظر في هذه المنازعات التي تمثل أعمال اعتداء مادي وتمس بالحريات، إلا أنه نازع القضاء العادي في اختصاصه فيما ينشأ من منازعات عن تلك الأعمال في ظل الظروف الاستثنائية ولكن نجد بأن محكمة النقض الفرنسية أخذت موقفا يخالف هذا الاتجاه وأقرت أن تلك الأعمال تفقد الصفة الإدارية ؛ ومن ثم يختص بنظر المنازعات التي ينشأ عنها القضاء العادي الذي يعتبر الحارس على الحقوق والحريات الفردية.<sup>1</sup>

واتفق كل من القضاء والفقهاء الفرنسي على خضوع كافة إجراءات سلطة الطوارئ لرقابة الإلغاء للتأكد من مشروعيتها حيث اعتبر أن كافة ما يصدر من سلطة الطوارئ من تدابير استثنائية هي قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا؛ علما أن عدم المشروعية التي تصيب قرار الضبط هي المشروعية الاستثنائية التي يمنحها قانون حالة الطوارئ؛ وتتجلى أهمية دعوى التعويض عندما يكون اللجوء إلى دعوى الإلغاء، غير مجد. أما في حالة عدم جواز رفع دعوى الإلغاء لفوات المواعيد أو لوجود نص يحظر الطعن عليه بالإلغاء فإن دعوى التعويض تكفل للقضاء فرض رقابته على الأعمال المادية التي تقوم بها جهة الإدارة ؛ لأن دعوى الإلغاء يقتصر نطاق الرقابة القضائية فيها على القرارات الإدارية فقط

**المطلب الثالث: مدى إمكانية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية**

نظرا لأن الظروف الاستثنائية تخول للإدارة سلطات واسعة لا تتمتع بها في الظروف العادية وذلك بهدف مواجهة الأمور الطارئة، ولما كانت هذه السلطات التي تتمتع بها الإدارة في ظل

<sup>1</sup> - محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري؛ مرجع سابق، ص 432.

الظروف الاستثنائية تقيد الحريات فقد تطلب الفقه والقضاء شروطا معينة يجب أن تتوافر في الظرف الاستثنائي وتمثل هذه الشروط فيما يلي<sup>1</sup>:

**أولاً:** ضرورة وجود خطر جسيم يهدد النظام العام وسير الحياة العامة يتطلب تدخل الإدارة لتنهض بواجبها الأصيل في حفظ النظام العام وضمان سير المرافق العامة، وإذا كانت حالة الحرب هي التطبيق الأول لنظرية الظروف الاستثنائية، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي توسع في تطبيقات النظرية إلى حد قد تجاوز به مخاطر الحرب ليشمل كل أنواع الأزمات والمشاكل المالية والاقتصادية وأحوال الاضطرابات العامة كالثورات والفتن والتهديد بالإضراب العام وانتشار الأم ارض الوبائية والكوارث الطبيعية، كالفيضانات والزلازل وغير ذلك من الكوارث القهرية المفاجئة؛ ولا يشترط في الظرف أن يكون عاما فقد يكون محليا ووقتها كذلك؛ لأن العبرة فيه أن يكون من شأنه تعذر العمل بالقانون العادي إذا أريد المحافظة على الأمن وضمان سير المرافق العامة.

**ثانياً:** ألا يكون في وسع السلطات العامة تطبيق القواعد العادية لمواجهة الظرف بمعنى أن تكون الإدارة مضطرة لمخالفة القانون العادي للمحافظة على النظام العام وسير المرافق، فيكون للإجراءات التي تتخذها في هذا الصدد طابع الضرورة القصوى أي لا يمكن الاستغناء عنها ولها طابع الاستعجال سواء من حيث المكان أو الزمان.

**ثالثاً:** أن يكون هدف الإدارة هو تحقيق الصالح العام؛ وهو يمثل المبرر أو المصلحة الجدية والمحقة التي تدفع الإدارة للتدخل ومواجهة هذا الأمر الخطير حتى لا يشوب تصرفها عيب إساءة استعمال السلطة.

**رابعاً:** يجب أن تارعي الإدارة الملاءمة في مدى التصرف ما بين الخطر المتوقع وبين الإجراء الذي اتخذ لمواجهته فيجب على الإدارة أن تختار من الوسائل أقلها ضرار بالأفراد.

ولقد اختلف الفقهاء حول تحديد الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية وذلك على الوجه التالي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973؛ ص 116-119.

<sup>2</sup> - عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1989، ص 171.

أ: ذهب فريق منهم إلى الربط بين فكرة الضرورة والظروف الاستثنائية .

فيقول الدكتور يحي الجمل بأن الظروف الاستثنائية هي عبارة عن نظرية الضرورة نفسها ؛ وهذه النظرية تحتوي على توسيع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وتشمل أيضا توسيع سلطات الإدارة بصفة عامة للعمل على ضمان سير المرافق العامة ؛ أما الدكتور طعيمة الجرف فيرى أن الأصول الفقهية تقضي بأن الضرورات تبيح المحظورات، ولما كانت الدولة كشخص قانوني تقوم على حماية نظام اجتماعي معين في إطار الدستور والقوانين والتنظيمات؛ وعلى ذلك فالدولة تلزم بهذه التشريعات في حالة الظروف العادية ويكون لها أن تتحلل من التزاماتها القانونية في حالة الظروف الاستثنائية؛ وفي هذه الحالة تعفى الدولة من المسؤولية عما تسببه للغير من أضرار جسيمة نتيجة لذلك ؛ وقد تستطيع الدولة مواجهة هذه الظروف عن طريق تنظيمات الضرورة وقوانين وأحكام عرفية وقوانين الطوارئ ؛ وتؤدي هذه القوانين غالبا إلى تعديل قواعد الاختصاص التي نص عليها الدستور، وذلك لتوسيع سلطات الهيئات التنفيذية باعتبار أن السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية في معرفة الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف .

ب: وذهب فريق ثان إلى أن الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية هو أن القواعد القانونية إنما وضعت للظروف العادية ؛ وهذا ما قال به الدكتور كامل ليلة حيث يقرر أن القوانين إنما توضع في الأصل للظروف العادية، فإذا حدث ظرف استثنائي كالحرب فالإدارة لا يجب أن تنقيد بالقوانين حماية للبلاد .

ولمعرفة ما إذا كان ذلك القرار وتلك الإجراءات المتخذة من الأعمال التي يجوز للقاضي الإداري رقابتها سأطرق للطبيعة القانونية للقرارات المتخذة ( الفرع الأول) وللإجراءات القانونية المتخذة ( الفرع الثاني) .

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية

للإجابة على الإشكال المطروح هنا، وبالتالي تحديد الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، فإن الاتجاه الفقهي الراجح في فرنسا، يذهب إلى اعتبار أن ذلك القرار يعد من أعمال

الحكومة التي لا تخضع لرقابة القضاء؛<sup>1</sup> فلقد ذهب الفقيه جورج فودال إلى اعتبار أن قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية أو إنهاؤها لا يخضع لأية رقابة سواء كانت قضائية أو سياسية<sup>2</sup>؛ وعلى إثر هذا التحليل فهو يعتبر قرارا حكوميا أي من أعمال السيادة.

أما بالنسبة للجزائر فهناك اتجاه فقهي يميل إلى تبني نفس الاتجاه الفقهي السائد في فرنسا، والذي يميل إلى اعتبار قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية عملا من أعمال الحكومة الذي لا يخضع لرقابة القضاء.<sup>3</sup>

إن الفرصة لم تتح للقضاء الجزائري لإبداء موقفه حول الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، على الرغم من أن الجزائر عرفت تطبيق نظام الحالة الاستثنائية في ظل دستور 1963؛<sup>4</sup> وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1996 قد أعطى لرئيس الجمهورية صراحة بموجب المادة 124 منه سلطة التشريع بأوامر أثناء العمل بنظام الحالة الاستثنائية ودون التقييد بشرط غياب البرلمان كما هو الحال بالنسبة للأوامر التشريعية العادية؛ وهذا عكس ما كان عليه الأمر في ظل دست ور 1989 حيث لم يوجد هذا النص وثار نقاش فقهي حول مدى صلاحية رئيس الجمهورية في ظل هذه الحالة في ممارسة صلاحية التشريع، ولم يتضمن نص المادة أي قيود على سلطات رئيس الجمهورية في هذه الحالة بخصوص مدة إعمالها أو الإجراءات التي تتخذ في ظلها ومداهها، ماعدا تقييده ببعض الاستشارات مع بعض المؤسسات الدستورية عند إعلانها والنص من جهة أخرى على أن قرار إنهاء هذه الحالة يتم بنفس إجراءات الإعلان وعلى ضرورة اجتماع البرلمان وجوبا إثر إعلانها دون تحديد لدوره هنا بشكل واضح.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> -Georges Vedel et pierre Delvolvé, droit administratif, Thémis, PUF, 1982, p74.

<sup>2</sup> -Georges Vedel, Introduction aux études politiques, les cours de droits, 1958, p 183.

<sup>3</sup> - Ahmed Mahiou, cours de contentieux administratif fascicule 2, OPU, 1980, p 190.

<sup>4</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق؛ ص 759

<sup>5</sup> - عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحال، مذكرة ماجستير في الحقوق

، 2001-2002، ص 93.



الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استنادا إلى قرار اللجوء إلى الحالة

### الاستثنائية

لم يتفق الفقه في تحديد طبيعة الإجراءات القانونية التي تتخذ تطبيقا لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية و يمكن إرجاعها للآتي:

**أولا :** ذهب أري إلى اعتبار أن قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في هذا الشأن تعد بمثابة قرارات من نوع خاص، باعتبارها تنشئ فئة قانونية من الأعمال أعلى من القانون نفسه ؛ إن هذا الرأي لم يؤيده أحد لأن الأخذ به معناه الاعتراف بوجود سلطة عليا لم ينشئها الدستور وهي تسمو على باقي سلطات الدولة التي أنشأها الدستور وهذا ما لم يتناقض تماما مع المبادئ العامة الدستورية والمشروعية<sup>1</sup>.

**ثانيا:** أما الاتجاه الثاني فذهب إلى اعتبار أن قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في هذا الشأن هي من أعمال الحكومة، شأنها شأن قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية بحيث لا يمكن للقاضي أن يراقبها وذلك على أساس أنه يستحيل أن نميز بين قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية والقرارات الصادرة استنادا لها، وعليه يجب أن تأخذ كل تلك القرارات نفس الحكم فرئيس الجمهورية لا يصدرها باعتباره سلطة إدارية بل باعتباره سلطة حكومية وذلك قصد إعادة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية<sup>2</sup>.

**ثالثا:** ولقد ذهب اتجاه آخر إلى التمييز بين نوعين من القرارات التي يقوم بها رئيس الجمهورية، فتلك التي يقوم بها والتي تعود أصلا للسلطة التشريعية تعد أعمالا تشريعية وذلك على أساس أن رئيس الجمهورية عندما يقوم بها في الحالة الاستثنائية فإنه يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، وبناء على ذلك فإن قراراته تكتسي طابع التشريع، وذلك دون حاجة إلى تصديق البرلمان عليها، أما القرارات التي يقوم بها والتي تدخل في المجال التنظيمي فإنها تعتبر قرارات

<sup>1</sup> - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق ، ص 562.

<sup>2</sup> - Jean Rivéro, Droit administratif, 2ème ed, Dalloz, 1961, p p 63-64.

إدارية لأنها تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره جهازا تنفيذيا وليس جهازا سياسيا وبناء على ذلك فإنها تخضع لرقابة القضاء<sup>1</sup>.

رابعا: أما الاتجاه الأخير، فقد ذهب إلى القول بأن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية تبقى محتفظة بطابعها الإداري مهما كان المجال الذي تدخل فيه ؛ وذلك على أساس أن رئيس الجمهورية اتخذها باعتباره هيئة إدارية وليس هيئة تشريعية، فإذا تدخل في المجال التنظيمي فإن قراراته تعد قرارات إدارية وهنا لا يترتب أي إشكال، أما إذا تدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية فإن الأعمال التي يقوم بها تكون لها قوة القانون أي بإمكانها أن تلغي أو تعدل القانون ؛ ومع ذلك فإنها تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية، وبناء على ذلك فإن القوة التي تتمتع بها تلك الأعمال لا تحول بينها وبين قيام القاضي الإداري برقيتها<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري قد ميز من خلال المادة 124 بين نوعين من الأوامر، أوامر تتخذ في ظل الظروف العادية وهي المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو المتخذة فيما بين دورتي البرلمان، وأوامر متخذة في ظل الظروف العادية، يجب أن تعرض على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها أو رفضها، ومعنى ذلك أن المؤسس الدستوري يؤكد هنا على أن السلطة الأصلية في التشريع هي البرلمان، فرئيس الجمهورية على الرغم من أنه يتمكن من التدخل في المجال التشريعي إلا أن الأعمال التي يصدرها بهذه الصفة في ظل الاختصاص الأصلي في هذا المجال للموافقة عليها أو إلغائها، إن هذا يدل على أن تلك الأوامر تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية لغاية موافقة البرلمان عليها، وهنا تتغير طبيعتها وتتحول إلى تشريعات، أما الأوامر الثانية أي المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية فإن المؤسس الدستوري لم يتكلم عن ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها، كما فعل بالنسبة للنوع الأول من الأوامر، إن هذا الحكم هو الذي قد يؤدي إلى الاعتقاد بأن هذه الأوامر تكتسب منذ البداية طبيعة تشريعية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> -Georges Vedel, Introduction aux études politiques, les cours de droit, 1958, op. cit, p 36-37.

<sup>2</sup> -Claude Albert Colliard, Libertés publiques op.cit p129.

<sup>3</sup> - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 268.

أما الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية فإننا نميز هنا بين حالتين، فإذا كان سبب تقرير الحالة الاستثنائية هو الخطر الذي أصاب البرلمان بحيث منعه من الاجتماع فإن الأوامر المتخذة هنا يستحيل عرضها على البرلمان للموافقة عليها، وعليه فإن تلك الأوامر تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية مادام أنها صدرت عن هيئة إدارية، أما إذا تقرررت الحالة الاستثنائية لسبب لا يتعلق بالخطر الذي يصيب البرلمان، فإن هذا الأخير عليه أن يجتمع وفي هذه الحالة ونظرا لم وقف المؤسس الدستوري الذي التزم جانب الصمت فإن رئيس الجمهورية يكون مخيرا بين أمرين إما ألا يعرض الأوامر على البرلمان، وفي هذه الحالة تبقى تلك الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية وإما أن يعرض تلك الأوامر على البرلمان وهو احتمال غير وارد من الناحية العملية ؛ وذلك نظرا لتفادي الدخول في صراع مع البرلمان وفي هذه الحالة تصبح تلك الأوامر تشريعات منذ موافقة البرلمان عليها<sup>1</sup>.

ولعل أهم ما لاحظناه من خلال هذه الدراسة هو الدور السلبي للقاضي الذي لعبه في مجال خلق التوازن بين السلطة والحرية في ظل الظروف الاستثنائية ولكن هذا ناتج لعدم تمتعه بالاستقلالية ؛ ومما لا شك فيه أن هذا من شأنه الإضرار بمصالح الأفراد، إذا كانت السلطات العامة في الجزائر قد عبرت عن إرادتها في استقلالية القضاء وهذا ما تجسد في صدور القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء؛ إلا أنها تبقى مسألة نظرية كون القاضي الجزائري غير جريء في اتخاذ القرارات الصارمة في هذا الصدد وأن مستقبل الحقوق والحريات العامة في الجزائر مرهون بهذه الجراءة والتي يجب أن تكون شاملة بحيث تتمكنه من مواجهة الدولة في حالة ما إذا كانت مستبدة.

إن المادة 19 من دستور 1996 وبعد أن حددت الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار وإجراءات ذلك سمحت لرئيس الجمهورية باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. وهنا يثور التساؤل الثاني هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يعدل أو يلغي الدستور وهل يستطيع أن يوقف العمل به في ظل هذه الظروف؟

<sup>1</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 269-270

وبالنظر إلى المادة 39 نلاحظ بأنها اشترطت أن يكون الغرض من الإجراءات الاستثنائية المحافظة على المؤسسات الدستورية في الجمهورية وبالتالي إعادة السير المنتظم لها وعليه لا يجوز أن تكون تلك المادة سندا من أجل القيام بتعديل أوضاع تكوين تلك المؤسسات.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - مراد بدارن، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية مرجع سابق، ص 204.

حاشية

### خاتمة:

يتضح مما سبق أن الضبط الإداري يعتبر وظيفة ؛ وترجع أهميتها لضرورتها بالنظر إلى قيامها على عنصر حيوي في المجتمع كونها تهدف إلى تحقيق النظام العام بمدلولاته: الأمن العام ؛ الصحة العامة ؛ السكينة العامة الآداب العامة وحديثا الرونق العام وكرامة الشخص البشري .

ورغم اختلاف الفقهاء في وضع تعريف للضبط الإداري؛ لتباين وجهات نظرهم حول هذه الوظيفة فهناك من اعتبره غاية وهناك من اعتبره منظما للحريات؛ وهناك من اعتبره وظيفة ونشاطا وهناك من اعتبره قيادا؛ إلا أنه يعتبر نظاما قانونيا متميزا فهو نشاط وقائي ذو حدود وضوابط تمارسه الإدارة باستخدام أعمال قانونية ومادية من أجل المحافظة على النظام العام.

كما اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية له؛ فهناك من اعتبره أنه سلطة إدارية محايدة كونه يمارس سلطاته في حدود القانون؛ وذهب البعض الآخر الى أنه سلطة سياسية حيث يقوم بحماية كل ماله علاقة بالسلطة السياسية؛ وهناك من اعتبره كسلطة من سلطات الدولة .

ومن الضروري تحديد مجالات الضبط الإداري وبيان حدودها وذلك لمنع الانحراف بها عن أغراض الضبط المحددة؛ وعليه بات من الأكيد البحث عن معيار يمكن بواسطته تمييز أعمال الضبط الإداري عن غيرها من النشاطات التي يمكن أن تشابهها؛ وهذا المعيار هو معيار النظام العام الذي يعتبر هدف الأعمال الضبطية ذلك أن حماية النظام العام في المجتمع هو الغرض من وظيفة الضبط الإداري؛ فسلطات الضبط الإداري سواء كانت عامة أم خاصة المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء ورئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي لا تستطيع أن تستغل سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير تحقيق المصلحة العامة.

فوضع تعريف للنظام العام من الأمور الصعبة ؛ لأنها فكرة جد متطورة يصعب وضع تعريف دقيق لها؛ لأن ما يعتبر نظاما عاما في بلد ما قد لا يعتبر نظاما عاما في بلد آخر؛ وما قد يعتبر نظاما عاما اليوم قد لا يعتبر كذلك غدا؛ فتطبيق ما يمليه السير الحسن للهدف الذي يرمي إليه الضبط الإداري يبقى نسبيا دائما؛ لأنه يتغير بتغير المعطيات والزمن وعليه فالفرضية المطروحة التي ترجع نسبوية تطبيق الضبط الإداري لفكرة مرونة النظام العام هي فرضية صحيحة.

## خاتمة

إن المشرع الجزائري عرف النظام العام بمضمونه تاركا للقضاء والفقهاء أمر تحديد التصرفات التي تعد مناهضة له؛ إن اعتبار النظام العام الغرض من وظيفة الضبط الإداري يربط عدة نتائج قانونية؛ تتلخص في عدم جواز استخدام سلطة الضبط من أجل تحقيق أهداف شخصية؛ فالغرض من تطبيق الضبط الإداري هو التوفيق بين الحدود المرسومة لسلطة الضبط الإداري من جهة والحقوق والحريات العامة المقابلة لها من جهة أخرى.

ولتقوم هيئات الضبط الإداري بأعمالها فإنها تستعين بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها؛ وهو المحافظة على النظام العام ووقايته؛ تتمثل هذه الوسائل والأساليب في أسلوبين؛ فهي إما تصرفات قانونية متمثلة أساسا في القرارات التنظيمية والقرارات الفردية والجزاءات الإدارية؛ وإما أعمال مادية تتمثل في التنفيذ المباشر.

وأثناء قيام الإدارة بوظيفتها الضبطية تكون محتكة كثيرا بالحقوق والحريات العامة بما أنها تمتلك تلك الوسائل القانونية السابق ذكرها؛ فقد تعتدي على حق من الحقوق المقررة قانونا؛ وبالتالي تكون قد خرجت عن الإطار القانوني المرسوم لها؛ لهذا تأكدت أهمية وضع حدود وضوابط على الإدارة ووجوب الالتزام بها لكي لا تخرج عن الإطار القانوني وتتحول إلى وظيفة سلطوية قمعية؛ وهذه الضوابط تستدعي التوفيق والموازنة بين أعمال الضبط الإداري وممارسة الحريات العامة المكرسة دستوريا؛ فالفرضية المطروحة بأن الغرض من تطبيق الضبط الإداري التوفيق بين حدود سلطة الضبط الإداري من جهة والحقوق والحريات العامة من جهة أخرى هي فرضية صحيحة.

فسلطات الضبط الإداري سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي يجب عليها أن تتقيد بالقيود الدستورية والقانونية كونها تضع أسس وضوابط تحكم سلامة الإجراءات الضابطة وسلامة سنده القانوني والدستوري فكل إجراءات الضبط الإداري تخضع لمبدأ المشروعية شأنها شأن كل الأعمال الإدارية هذا المبدأ الذي يفرض قيودا على سلطات الضبط الإداري؛ فوفقا لقاعدة التدرج يتعين على سلطة الضبط أن تراعي أحكام القواعد القانونية الأعلى وذلك عند استخدامها لصلاحياتها فلا يجوز لسلطة ضبط دنيا تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى مرتبة والصادرة عن سلطة ضبط عليا وإلا اعتبر عملها مخالفا لمبدأ المشروعية.

وإذا كان خضوع الدولة لمبدأ المشروعية هو القاعدة الأصلية في ظل الظروف العادية؛ فإن الدولة قد تمر بظروف استثنائية سواء كانت بفعل الإنسان كالحرب أو التمرد أو كانت بفعل الطبيعة كالفيضانات والزلازل؛ وهذه الظروف تؤثر على حسن النظام العام وهذه الظروف تتسم بعدم التوقع، فالدولة قد تضطر إلى وضع نصوص استثنائية لمواجهة هذه الظروف والتي قد تكون غير كافية؛ ومن هنا يأتي دور القضاء ليبرر الإجراءات الاستثنائية التي تتخذها الإدارة لمجابهة تلك الظروف فمبدأ المشروعية وضع للظروف العادية؛ والتمسك به هنا قد يؤدي إلى الإضرار بأمن الدولة وسلامتها والظروف الاستثنائية مربوطة بفكرة تحقيق المصلحة العامة هذا المصطلح الواسع الذي أعطى للإدارة سلطات واسعة جدا يمكن لها أن تمتد إلى لفكرة الاستبداد وهو الصراع الموجود بين السلطة والحرية؛ ومن هنا تبرر فكرة أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية والتي تعد من المفروض الوسيلة الفعالة لحماية الحقوق والحريات العامة؛ ولكن هذه الرقابة قد تتأثر في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة تقليص النصوص من دور القضاء في الرقابة كإنشائها لمحاكم عسكرية تنظر في الجرائم المرتكبة في ظل الحالة الاستثنائية بدلا من المحاكم العادية؛ ولكن ما يمكن قوله إن السلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة مهما كانت واسعة إلا أنها ليست مطلقة بل مقيدة فلا بد من أن تخضع للرقابة القضائية؛ وذلك ضمانا لسيادة القانون وعليه فالفرضية المطروحة التي تبرر الخروج عن مبدأ المشروعية لمجابهة الظروف الاستثنائية هي فرضية خاطئة.

وما لاحظته من خلال هذه الدراسة أن عدم تخصص القاضي الفاصل في المنازعات الإدارية أثر سلبيا على مجال خلق التوازن بين السلطة والحرية في ظلال ظروف الاستثنائية؛ وذلك نظرا لعدم تمتعه بالاستقلالية اللازمة فمسألة توفير الحقوق والحريات في الجزائر مرهون على استقلاليته الفعلية من الناحية العملية فالفرضية المطروحة هي فرضية صحيحة.

ويتعين على سلطات الضبط الإداري الالتزام بالمبادئ العامة للقانون عند ممارستها للضبط الإداري؛ فعن طريق تلك المبادئ يتم وضع الحدود والقيود التي يجب أن تتوفر عندها تدخل سلطة الضبط في حقوق الأفراد وحرياتهم.

فمن خلال دراستنا وتبعنا لنشأة الضبط الإداري وتطوره نجد بأنه ارتبط ارتباطا ووثيقا بالسلطة السياسية أي بالدولة؛ وبازدياد نشاط الدولة توسع النشاط الضبطي حيث أصبح



## خاتمة

الوسيلة الأساسية التي تستعملها الإدارة من أجل المحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع ؛ وممارسة السلطة الضبطية لا يمكن أن تتحقق وفقا لما تقتضيه المبادئ الديمقراطية إلا عند وجود نص يبين هذه الحقوق والحريات وكذا ضمانات ممارستها.

إن مفهوم النظام العام ازداد توسعا في العصر الحالي؛ فبعد ما كان يقتصر على العناصر التقليدية في الدولة الحارسة من أمن عام وصحة عامة وسكنية عامة توسع مدلوله وازدادت عناصره كذلك كحماية الجمال الخارجي للمدينة إلى غير ذلك من المجالات؛ وما يمكن ملاحظته في عناصر النظام العام هو عدم وضوح موقف المشرع الجزائي في تنظيم الآداب والأخلاق العامة وكرامة الشخص البشري؛ خاصة في قانوني البلدية و الولاية الأخيرين.

ولهذا من بين التوصيات التي يمكن عرضها هو أن ينظم هذا الموضوع بكل وضوح حفاظا على شيء أساسي وهو حصانة المجتمع من سوء الأخلاق ومن التجاوزات فمثلا إذا أخذنا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الشرطة الإدارية وبالرجوع إلى المادة 88 من قانون 10-11 نلاحظ بأن الصياغة جاءت عامة تماما ولم تشر إلى "المحافظة على الأخلاق والآداب العامة" بينما بالرجوع إلى أمر 1967 المتعلق بالبلدية نجد ذكر في المادة 237 عبارة " الآداب العامة"؛ وعليه أقترح أن تكون المادة المنظمة لهذه المسألة دقيقة ؛ وإضافة عبارة "المحافظة على الأخلاق والآداب العامة"؛ ليس فقط عدم التدقيق في الصياغة هو الذي أثار الفوضى في المجتمع ولكن أيضا اللامبالاة وعدم معاقبة مخالفتي القاعدة القانونية رغم وجود عدد هائل من النصوص القانونية؛ وهذا كله يرجع إلى عدم ثقافة المجتمع مع كل أسف؛ فمشاهدة البنايات الفوضوية والمزابل في كل مكان وعدم احترام قواعد التهيئة والتعمير وعدم تخصيص مساحات خضراء ومدارس وساحات لعب وغيرها يفرض علينا حتما إعادة النظر في تفعيل آليات الرقابة على هذه الهيئات؛ ومن جهة أخرى ضرورة تأكيد الرقابة على دستورية القوانين من خلال تنظيم الحقوق والحريات بموجب قوانين عضوية.

# قائمة المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- 1- ابن منظور، لسان العرب، دار بيروت للطباعة والنشر، 1956.
- 2- أحمد جلال الدين الهلالي، قضاء النقض والتميز في المواد المدنية والتجارية في التشريعين المصري والكويتي، الطبعة الثانية مطابع القيس التجارية دون بلد النشر.
- 3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، د.م.ج، سنة 1991.
- 4- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978.
- 5- أنوار أحمد رسلان، وسيلة القانون الإداري، مصر، دار النهضة العربية، 1998.
- 6- توفيق شحاتة، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء 1، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، 1955.
- 7- حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين، دار الفكر الجامعي، مصر 2011.
- 8- سامي جمال الدين، -أصول القانون الإداري-، منشأة دار المعارف الإسكندرية، 2004.
- 9- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون سنة نشر.
- 10- سعاد الشرفاوي، القانون الإداري وتحرير الاقتصاد، دار النهضة العربية، 1994، مصر.
- 11- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2007-2008.
- 12- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
- 13- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، الطبعة 2، 1993.

- 14- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الفكر العربي، طبعة ثالثة، القاهرة 1960.
- 15- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 16- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.
- 17- عادل السعيد أحمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 18- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوصفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
- 19- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوصفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2008.
- 20- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، الطبعة الأولى، 2008.
- 21- عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة -دراسة مقارنة.
- 22- عبد الغاني بسيوني، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مصر، منشأة المعارف، 1997.
- 23- عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1989.
- 24- علاء الدين عش، مدخل للقانون الإداري، ج2، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 25- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، بدون سنة نشر.
- 26- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان مطبوعات الجامعية، طبعة 5، 2008.
- 27- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج، سنة 2000.
- 28- عمار عوابدي؛ النظرية العامة، للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية؛ ديوان المطبوعات الجامعية 1995.
- 29- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.

- 30- حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الأولى؛ 2006.
- 31- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، سنة 1995.
- 32- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 33- محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992.
- 34- محمد عبد الحميد مسعود، اشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، ط1، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- 35- محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إلتزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، سنة 2005.
- 36- محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر، القاهرة، 1962.
- 37- محمد لوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003.
- 38- محمد ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، القاهرة، 1997.
- 39- محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1975.
- 40- محمد منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، جامعة عين شمس، 1981.
- 41- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008.
- 42- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية، ط 2، الجزائر، 2007.
- 43- نواف كنعانة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006.
- 44- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان الأردن- طبعة 01، 2001.
- 45- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن 2009.

## 2-دراسات جامعية:

- 1- محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه؛ دراسة مقارنة، عين شمس، 1979.
- 2- عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحال، مذكرة ماجستير في الحقوق، 2001-2002.

## 3-القروانين والمراسيم:

- 1- قانون رقم 10/82 المؤرخ في 1982/08/21 الخاص بالصيد المنشور في الجريدة الرسمية العدد 34 المؤرخة في 24 أوت 1982.
- 2- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، ج ر العدد 27 المؤرخة في 6 جويلية 1988
- 3- القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ج ر ج ج، رقم 04 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج ر ج ج رقم 62).
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 91-01 المؤرخ في 19 جانفي 1991 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 4، المؤرخة في 23 جانفي 1991
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 19-691 المتعلق بإعلان حالة الحصار، المؤرخ في 4 جوان 1991.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 19-102 المتعلق بشروط الوضع في مركز الأمن وشروطه المؤرخ في 52 جوان 1991، ج العدد 31.
- 7- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 /20 /1992 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر العدد 11 الصادرة في 11/2/1992.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 29-57 المتعلق بتحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي 29-44 المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ المؤرخ في 02 فيفري 1992.

- 9- المرسوم التنفيذي رقم 96-98 المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 97-06 المتعلق بالعتاد الحربي لأسلحة والذخيرة، ج ر ج ج، العدد 17 لسنة 1998.
- 10- القرار الصادر عن مجلس الدولة في 27 مارس 2000 المنشور في منتقى قرار مجلس الدولة لحسين بن الشيخ آث ملوية.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 39-04 يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج ر ج ج، رقم 46 العدد 76 سنة 2004.
- 12- القانون 07/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالقواعد المتعلقة بممارسة الصيد المنشور في الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخة في 15 أوت 2004
- 13- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري.
- 14- القانون رقم 07-12 مؤرخ في 21-02-2012 (ج.ر مؤرخة في 29-02-2012) المتعلق بالولاية.
- 15- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية (ج.ر مؤرخة في 03-07-2011).

### المجلات والمقالات:

- 1- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية، موسوعة القضاء والفقهاء، الجزء 171، سنة 1983.
- 3- عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد رقم 04، الجزائر سنة 1987.
- 4- محمد عاطف البنا؛ حدود سلطات الضبط الإداري، مقال منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، سبتمبر، ديسمبر 1978 العددان 3-4، السنة 48.
- 5- مقال دكتور محمود عاطف لينا، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، ديسمبر، 1978، العدد 3-4.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

- 1- Ahmed Mahiou, cours de contentieux administratif fascicule 2, OPU, 1980.
- 2- Charles Roig, Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine, thèse, Droit paris 1958.
- 3- Cilly Lebreton, droit, admistrat/genéra/3eme édition 2004, paris.
- 4- Georges Burdeau, les libertés publiques, LGDJ, éd 1972
- 5- Georges Vedel et pièrre Delvolvé, droit administratif, Thémis, PUF, 1982.
- 6- Georges Vedel, Introduction aux études politiques, les cours de droits, 1958.
- 7- Jean Rivéro, Droit administratif, 2ème ed, Dalloz, 1961.
- 8- Paul Bernard, la notion d'ordre public en droit administratif, Thèse, Montpellier, 1959.
- 9- Roland Drago, L'état d'urgence et les libertés publiques, RDP, 1955



# فهرس المحتويات

# فهرس المحتويات

إهداء

كلمة شكر

مقدمة ..... أ

## الفصل الأول: تدابير الضبط الإداري

- المبحث الأول: فكرة الضبط الإداري ..... 3
- المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري ..... 3
- الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحاً ..... 3
- الفرع الثاني: تعريف الضبط الإداري فقها وقانوناً ..... 3
- الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري ..... 6
- المطلب الثاني: طبيعة سلطة الضبط الإداري ..... 7
- الفرع الأول: الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة ..... 7
- الفرع الثاني: الضبط الإداري سلطة سياسية ..... 8
- الفرع الثالث: الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة ..... 9
- المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري ..... 10
- الفرع الأول: النظام العام في صورته القديمة ..... 10
- الفرع الثاني: النظام العام في صورته الحديثة ..... 13
- المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري ..... 17
- المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي ..... 17
- الفرع الأول: رئيس الجمهورية ..... 17
- الفرع الثاني: الوزير الأول ..... 18
- الفرع الثالث: وزير الداخلية ..... 19
- الفرع الرابع: الوزراء ..... 19

20	المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي
20	الفرع الأول: الوالي
22	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
24	المطلب الثالث: مشكلة التداخل بين صلاحيات سلطات الضبط الإداري العام وصلاحيات الضبط الإداري الخاص
24	الفرع الأول: نتائج الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري الخاص
25	الفرع الثاني: تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام
26	المبحث الثالث: أساليب الضبط الإداري
26	المطلب الأول: قرارات الضبطية التنظيمية - اللوائح
27	الفرع الأول: تعريف القرارات التنظيمية وأنواعها
30	الفرع الثاني: أسباب وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة
30	الفرع الثالث: صور وأشكال التنظيم الضبطي
33	المطلب الثاني: قرارات الضبط الفردية
33	الفرع الأول: تعريف القرارات الضبط الفردية
34	الفرع الثاني: حدود العلاقة بين التنظيم - اللائحة - والقرار الفردي
34	الفرع الثالث: الشروط الواجب توافرها في قرارات الضبط الفردية
35	المطلب الثالث: التنفيذ الجبري
35	الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري
36	الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري

## الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

40	المبحث الأول: الرقابة القضائية على العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري
40	المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص في قرار الضبط الإداري
41	الفرع الأول: اغتصاب السلطة
42	الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص المحلي - المكاني

- 42 ..... الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص الزمني
- 43 ..... الفرع الرابع: عيب عدم الاختصاص الموضوعي - الوظيفي
- 44 ..... المطلب الثاني: عيب الشكل والاجراءات في قرار الضبط الإداري
- 44 ..... الفرع الأول: عيوب وثيقة قرار الضبط الإداري
- 46 ..... الفرع الثاني: الإجراءات السابقة على صدور تدبير الضبط الإداري
- 47 ..... الفرع الثالث: الإجراءات اللاحقة على إصدار تدبير الضبط الإداري
- 48 ..... المبحث الثاني: الرقابة القضائية على العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري
- 48 ..... المطلب الأول: عيب مخالفة القانون
- 49 ..... الفرع الأول: الغلط في القانون - الغلط القانوني -
- 51 ..... الفرع الثاني: الغلط في الأسباب الواقعية - الغلط المادي -
- 51 ..... المطلب الثاني: رقابة مشروعية غاية قرار الضبط الإداري
- الفرع الأول: استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام أي تحقيق مصلحة شخصية
- 53 ..... الفرع الثاني: استعمال سلطة الضبط لهدف من أهداف المصلحة العامة غير النظام العام-أي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف -
- 53 ..... المبحث الثالث: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضبطية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية
- 55 ..... المطلب الأول: تمييز الظروف الاستثنائية عن غيرها من الأفكار المشابهة لها
- 56 ..... الفرع الأول: تمييز الظروف الاستثنائية عن الاستعجال
- 56 ..... الفرع الثاني: تمييز الظروف الاستثنائية عن حالي الحصار والطوارئ
- المطلب الثاني: مدى إمكانية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الصادرة في حالي الحصار والطوارئ
- 59 ..... الفرع الأول: الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ
- 61 ..... الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ
- 61 ..... الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للإجراءات الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار
- 63 .....

المطلب الثالث: مدى إمكانية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية .....	66
الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية .....	68
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استنادا إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية .....	70
خاتمة .....	75
قائمة المصادر والمراجع .....	80
فهرس الموضوعات	

