

جامعة أحمد دراية أدرار



جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر
Université Ahmed DRAIA, Adrar-Algérie

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري

تحت إشراف:

الدكتور يامة إبراهيم

من إعداد الطالبين:

هـ - بن سماعيل يوسف

هـ - المجدوب عبد الخالق

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر (أ)	الدكتور: رحموني محمد
مشرفاً ومقرراً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر (أ)	الدكتور: يامة إبراهيم
عضواً مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذة مساعدة (أ)	الأستاذة: كامل سمية

السنة الجامعية: 2016-2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"...وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ "

سورة هود {الآية 88}

شكر وتقدير

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه حمداً عظيماً كعظمته,

لما أتمه علينا من فضله بإتمام هذا العمل على هذا النحو.

عرفاناً بالجميل والفضل, وعملاً بقول المولى سبحانه وتعالى "وَلَا تَنْسُوا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ"

لا يسعنا إلا أن نتقدم بخالص شكرنا وتقديرنا إلى الدكتور يامة إبراهيم الذي سعدنا

بإشرافه,

و لم يبخل علينا بتوجيهاته القيمة, ونصائحه وتشجيعاته, فما كان لهذا العمل

أن يرى النور

لولا تشجيعاته وإرشاداته البناءة, فسأل الله العلي القدير أن يجازيه عنا خير الجزاء.

كما نتقدم بخالص شكرنا وتقديرنا إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة

الأساتذة المحترمين .

على قبولهم تقييم هذا العمل تقييماً علمياً وإثراءه

ويطيب لنا أن نتقدم بالشكر الجزيل إلى أساتذتنا بجامعة أدرار,

على مساعداتهم وتوجيهاتهم التي حظينا بها طيلة

مسارنا الدراسي.

إهداء

تقديراً و عرفاناً لفضلهما ودعواتهما نهدي ثمره هذا العمل المتواضع

لوالدينا الكريمين

أطال الله عز وجل في عمرهما, وإلى عائلتنا الكريمة كل واحد بإسمه.

وإلى كل الأصدقاء والأحباب دون استثناء

إلى أساتذتنا الكرام, وكل رفقاء الدراسة

إلى كل من ساعدنا بإنجاز هذا العمل

بفكرة, ببسمة, أو بدعاء في ظهر الغيب.

إلى كل هؤلاء جميعاً نهدي ثمره هذا العمل.

الفصل الأول: ماهية الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري

إن المقصود بالرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري تلك الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على تنظيمات الضبط الإداري الصادرة عن هيئات وسلط الضبط الإداري المختصة¹.

ففي إطار الحفاظ على النظام العام بمختلف صورته التقليدية (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) أو صورته الحديثة (الآداب والأخلاق العامة، والنظام البيئي، والنظام الاقتصادي والجمال الرونقي للمدينة... الخ) يمنح القانون لسلطات وهيئات الضبط الإداري المختصة مجموعة من الوسائل المادية والبشرية والقانونية التي بمقتضاه تحافظ بها على النظام العام. إذ يقصد الوسائل القانونية القرارات الإدارية الضبطية بنوعها الفردية والتنظيمية والتي تسمى بتنظيمات الضبط الإداري².

وتعتبر تنظيمات الضبط الإداري من أهم الأساليب القانونية التي تملكها سلطات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام في صورته المختلفة والتي يمكنها بواسطتها تقييد الحقوق والحريات العامة لمجموعة من الأفراد في سبيل تحقيق المحافظة على النظام العام³.

وإذا كانت لسلطات الضبط الإداري الحق في تقييد حقوق وحريات الأفراد بواسطة تنظيمات الضبط الإداري فإن ذلك لا يعني تعسفها في استعمالها تلك السلطة لتحقيق مصلحة غير المحافظة على النظام العام حتى وإن كانت مصلحة عامة، ومن أجل ذلك فإن تنظيمات الضبط الإداري كغيرها من الأعمال الإدارية تخضع للرقابة القضائية والتي من شأنها أن تمنع تسعف سلطات الضبط الإداري⁴.

إن هذه الرقابة يمارسها القضاء الإداري باعتبار أن هذه التنظيمات صادرة عن سلطات إدارية. وذلك عن طريق رفع دعوى من الشخص المتضرر أمام القضاء المختص هو القضاء

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 225.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة طبع، ص 272.

³ - عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 68.

⁴ - عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، نفس المرجع، ص 69.

الإداري لإجبار سلطة الضبط على إحترام القانون والإلتزام بمبدأ المشروعية، تمارس هذه الرقابة في الجزائر من طرف مجلس الدولة المتواجد على رأس هرم الجهات القضائية الإدارية والمحاكم الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة والاختصاص العام في المادة الإدارية.

وعلى هذا الأساس تم تخصيص في هذا الفصل الأول المقسم إلى مبحثين لمفهوم تنظيمات الضبط الإداري (المبحث الأول) و إلى مفهوم الرقابة القضائية (المبحث الثاني)

المبحث الأول: مفهوم تنظيمات الضبط الإداري

تعتبر تنظيمات الضبط الإداري أهم وسيلة قانونية للتعبير عن سلطة الضبط الإداري بمعناها الحقيقي، والتي بواسطتها تقوم سلطة الضبط المختصة من وضع قواعد عامة ومجردة تطبق على من توافرت فيهم شروط تطبيقها، تتضمن قيودا على حقوق وحرريات الأفراد في سبيل الحفاظ على النظام العام¹.

ويجدر بنا قبل تحديد المقصود بالرقابة القضائية التي تمارس على تنظيمات الضبط الإداري لابد من تحديد الإطار النظري لتنظيمات الضبط الإداري من خلال تحديد تعريفها وخصائصها والسلطة المختصة باصدارها وصور صدورها التي تصدرها السلطات المختصة.

المطلب الأول: تعريف تنظيمات الضبط الإداري وخصائصها

نتناول في هذا المطلب الأول من المبحث الأول تعريف تنظيمات الضبط الإداري ومن خلال هذا التعريف يمكننا أن نستخلص خصائصها.

¹ - موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلة النشر العلمي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 18 يونيو، 2003، ص 79.

الفرع الأول: تعريف تنظيمات الضبط الإداري

يعرف الدكتور **عمار عوابدي** تنظيمات الضبط الإداري بأنها: "مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية وسابقة، عن طريق دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة بأسلوب وقائي".¹

ويعرفها الدكتور **يامة ابراهيم** بأنها "هي عبارة عن وسائل أو أعمال قانونية (مراسم- قرارات إدارية)، تحتوي على قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تضعها سلطات الضبط الإداري المختصة، حيث تقيّد بها وتحد من ممارسة الأفراد لحرياتهم في سبيل الحفاظ على النظام العام وصيانه".²

الفرع الثاني : خصائص تنظيمات الضبط الإداري

من خلال التعريفين المذكورين أعلاه لتنظيمات الضبط الإداري يمكننا أن نستخلص مجموعة من الخصائص الخاصة بها وهي:

أولاً: تنظيمات الضبط الإداري عبارة قواعد عامة ومجردة

بما أن تنظيمات الضبط الإداري تصدر لغرض تطبيقها على عدد غير محدد من الأفراد فإنها كغيرها من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، وبالتالي فإن تنظيمات الضبط العامة التطبيق كونها تتضمن قواعد عامة ومجردة ونفس الوقت محدودة التطبيق كونها تطبق فقط على الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط تطبيقها أي فقط الأشخاص المخلين بالنظام العام في إحدى صورته المختلفة.³

¹ - عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، عدد 1986/04/03، ص762 و763.

² - يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الموسم الجامعي 2015/2016، ص16، بتصرف.

³ - عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989، ص93.

ثانياً: تطبق تنظيمات الضبط الإداري لفترة زمنية معتبرة

على خلاف القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية في المجالات الأخرى غير المحافظة على النظام العام، فإن تطبيق تنظيمات الضبط الإداري لا يكون مؤقتاً أو لفترة قصيرة وتنتهي، وإنما عادة ما تستغرق فترة سريانها وتطبيقها فترة طويلة نوعاً، وذلك كونها تهدف إلى الوقاية من الإخلال من النظام العام بصورة مختلفة.

إلا أن استمرار تطبيق تنظيمات الضبط الإداري لفترة نوعاً ما طويلة لا يعني عدم قابليتها للإلغاء أو التعديل، فطالما لم يطرأ عليها أي إلغاء أو تعديل، فإنها تظل مستمرة التطبيق على كل من توافرت فيهم شروط تطبيقها¹.

ثالثاً: صدور تنظيمات الضبط الإداري من الهيئات المختصة

إن اختصاص إصدار تنظيمات الضبط الإداري ليس ممنوح لكل سلطة إدارية، وإنما هو اختصاص مقصور فقط على سلطات الضبط الإداري دون غيرها، وهذا راجع إلى سببين اثنين الأول هو خطورة تنظيمات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة من حيث التقييد والثاني أن هدفها هو المحافظة على النظام العام وهو الاختصاص الأصيل الممنوح لسلطات الضبط الإداري دون غيرها من السلطات الإدارية الأخرى².

وبناء على ذلك كل تنظيم ضبطي يصدر عن سلطة غير سلطة الضبط الإداري يجعل منها غير مشروعة ومغيبية بعبء عدم الاختصاص كما أن سلطات الضبط الإداري، وإن كان هي الوحيدة المختصة بإصدار تنظيمات الضبط الإداري، فإن ذلك لا يعني أن لها الحق في إصدارها دون أن ينص على ذلك القانون³.

¹ - محمد مصطفى العقاربه، لوائح الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم الشريعة والحقوق والسياسة، الجامعة الأردنية، الأردن، 1992، ص 09.

² - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 18 و 19.

³ - عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص 95.

رابعاً: النظام العام كهدف لتنظيمات الضبط الإداري.

إن كل الوسائل التي خولها القانون لسلطات الضبط الإداري بما فيها تنظيمات الضبط الإداري، إنما هي تستعمل من طرفها بغرض وبهدف الحفاظ على النظام العام بصورة المختلفة دون غير ذلك حتى وأن كان الأمر يتعلق بتحقيق مصلحة عامة¹.

وبالتالي فإن كل تنظيم ضبطي يصدر من طرف سلطة الضبط إنما يكون بهدف الحفاظ على النظام العام باعتباره هدفاً وحيداً لسلطات الضبط الإداري بصفة عامة ولتنظيمات الضبط بصفة خاصة و إلا اعتبرت غير مشروعة مشوبة بعيب الهدف².

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المختصة بإصدار تنظيمات الضبط

بالنظر إلى الآثار الخطيرة التي قد ترتبها مختلف وسائل الضبط الإداري بصفة عامة وتنظيمات الضبط الإداري بصفة خاصة فإن القانون لا يعترف كل سلطة بهذا الاختصاص الذي هو اختصاص وظيفة الضبط الإداري والاختصاص بإصدار تنظيمات الضبط الإداري وإنما يمنحه فقط إلى سلطات الضبط الإداري دون غيرها، لذلك فإنه من الضروري أن تحدد الهيئات والسلطات المختصة بإصدارها على نحو دقيق تجنباً لأي تعسف في تقييد الحقوق والحريات العامة للأفراد³.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري لاسيما الدستور وقانون الولاية والبلدية وغيرها من القوانين الأخرى ذات العلاقة يمكننا أن نتعرف على سلطات الضبط الإداري المختصة بإصدار تنظيمات الضبط الإداري والمتمثلة في سلطات وطنية وأخرى إقليمية⁴.

¹ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص221.

² - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، نفس المرجع، ص221.

³ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص126 و127.

⁴ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص403.

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري الوطنية

المقصود بسلطات الضبط الوطنية المختصة بإصدار تنظيمات الضبط الإداري في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وهو ما تناوله في هذا الفرع الأول.

أولاً: رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية بحكم مركزه القانوني في الدولة أعلى سلطة ضبط وطنية في الجزائر، فقد إعترفت له مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال والى غاية آخر تعديل دستوري في سنة 2016¹ بممارسة وظيفة الضبط الإداري وبالتالي الحق في إصدار تنظيمات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، باعتباره المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها².

ورئيس الجمهورية يمارس وظيفة الضبط الإداري ويتمتع باختصاص إصدار تنظيمات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام بمقتضى السلطة التنظيمية التي منحها أياه المؤسس الدستوري بموجب المادة 01/143 من القانون رقم 16-01 حيث تنص على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"³.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري فإن شكل تنظيمات الضبط الإداري التي تصدر عن رئيس الجمهورية فإنها تصدر في شكل مراسيم الرئاسية، باعتبار أن المرسوم الرئاسي هو الوسيلة القانونية التي يمارس بها رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية طبقاً للمادة 06/91 من

¹ - دستور 1963، دستور 1976، دستور 1989، دستور 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 07 مارس 2016.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2004، ص 268.

³ - انظر المادة 01/143 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الإشارة إليه.

القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016¹ التي منعت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية وذلك بإعتبارها إختصاص أصيل له .

ثانياً: الوزير الأول

إن كان أي دستور من الدساتير التي غرقتها الجزائر بدءاً من دستور 1963 وإلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص بصفة صريحة وواضحة إلى إختصاص الوزير الأول بممارسة وظيفة الضبط الإداري وبالتالي الإختصاص بإصدار تنظيمات الضبط الإداري².

إلا أنه بالرجوع إلى أحكام الدستور لاسيما ما نصت عليه المادة 02/143 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: "... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."، والمادة 99 التي حددت بعض صلاحيات الوزير الأول والتي من أهمها: يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع إحترام الأحكام الدستورية، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات... الخ³. يمكن اعتبار الوزير الأول من سلطات الضبط العام على المستوى الوطني، المختصة بإصدار تنظيمات الضبط الإداري.

وبناء على أحكام المادتين المذكورتين أعلاه فإن تنظيمات الضبط الإداري الصادرة عن الوزير الأول تأخذ شكل المراسيم التنفيذية تحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات شريطة أن تكون منسجمة مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات باعتبار أن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية وليست مستقلة عنها⁴.

ثالثاً: الوزراء

¹ - أنظر المادة 06/91 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 سابق الإشارة إليه التي تنص على أنه: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:... يوقع المراسيم الرئاسية،...".

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص489.

³ - أنظر المادة 99 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 سابق الإشارة إليه.

⁴ - العربي بن مهدي رزق الله، ولحاق عيسى، سلطات وهيئات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة والحفاظة على النظام العام بين النظري والتطبيقي، مجلة كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية جامعة الغواط، العدد 4، سنة 2006، ص23

إن الوزراء من سلطات الضبط الخاص بخلاف رئيس الجمهورية والوزير الأول اللذان يعتبران من سلطات الضبط الإداري العام التي تتدخل في مختلف الميادين والمجالات في إطار المحافظة على النظام العام، كما أن ليس كل الوزراء يتمتعون باختصاص وظيفة الضبط الإداري وإنما فقط الوزراء الذين يتولون الإشراف على قطاعات بعناصر النظام العام المختلفة مثل وزير الداخلية المسؤول على حماية الأمن العام والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة بحكم مركزه، ووزير التجارة المسؤول على النظام الاقتصادي ووزير الصحة المسؤول على الحفاظ على الصحة العامة ووزير الثقافة المسؤول على الحفاظ على التراث الثقافي ووزير البيئة المسؤول على الحفاظ على النظام البيئي ووزير السكن المسؤول على الحفاظ على الجمال الرونقي للمدينة¹.

ويستمد الوزراء اختصاصاتهم في مجال الضبط الإداري من مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحياتهم والتي تخول لهم اتخاذ كل الإجراءات والتدابير والقرارات بما فيها تنظيمات الضبط الإداري والتي من شأنها الحفاظ على النظام العام في قطاع وزارته².

وتصدر تنظيمات الضبط الإداري الصادرة عن الوزراء في صورة قرارات وزارية عندما تصدر عن وزير واحد أو في صورة قرارات وزارية مشتركة عندما تصدر عن وزيرين أو أكثر³.

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الإقليمية

تتمثل سلطات الضبط الإداري الإقليمية المختصة بإصدار تنظيمات الضبط الإداري بغرض الحفاظ على النظام العام على المستوى الإقليمي في كل من الولاية ورؤساء البلديات.

¹ - العربي بن مهدي رزق الله، ولحاق عيسى، نفس المرجع، ص 24.

² - العربي بن مهدي رزق الله، ولحاق عيسى، نفس المرجع، ص 24 و 25.

³ - ميروك حسين، تحرير النصوص القانونية "القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات الإدارية"، الطبعة الرابعة، دار هومه، 2010، ص 81.

أولاً: الولاية

يعتبر الوالي السلطة العليا في الولاية¹، فهو يمثل الدولة و مفوض الحكومة والممثل لجميع الوزراء على مستوى إقليم الولاية، وبناء على ذلك فهو يجمع بين سلطات الضبط الإداري العام وسلطات الضبط الخاص²، وبالتالي فان للوالي دور كبير في القيام بالضبط الإداري، حيث يستمد سلطة الضبط الإداري العام من قانون الولاية، والذي نظم سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، وقد نصت في هذا الإطار المادة 114 من قانون الولاية على أنه: "الوالي مسؤول على الحفاظ على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية."³، ويستمد كذلك سلطته في الضبط الإداري الخاص وذلك باعتباره مندوب وممثل كل الوزراء على مستوى إقليم الولاية، من قانون الولاية كذلك وهذا حسب نص المادة 110 من قانون الولاية والتي جاء فيها أنه: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة."⁴

ومن أجل المحافظة على النظام العام يملك الوالي إمتيازات السلطة العمومية، والتي من بينها استعمل القوة المادية وإصدار التنظيمات في شكل قرارات إدارية ولائية⁵.

ثانياً: رؤساء البلديات

يعتبر رؤساء البلديات من سلطات الضبط الإداري الإقليمي التي تمارس وظيفة الضبط الإداري على مستوى إقليم البلديات بهدف الحفاظ على النظام العام، ورؤساء البلديات يستمدون هذا الوظيفة من قانون البلدية⁶، وبعض النصوص التنظيمية ذات العلاقة بوظيفة

1- سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 17، 2008-2009، ص 29.

2- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 187.

3- انظر المادة 114 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة في: 2012/02/29.

4- انظر المادة 110 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية سابق الإشارة إليه.

5- رويسات عبد المجيد، حدود سلطات الضبط الإداري(دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والجزائر)، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي، سعيدة، 2006-2007، ص 23.

6- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، نفس المرجع، ص 20.

الضبط الإداري كالمرسوم رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية¹.

وبذلك يعتبر رئيس المجلس البلدي السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام والخاص على مستوى إقليم البلدية، إذ أن المحافظة على النظام العام يعتبر من المواضيع الأساسية والحساسة للدولة، لذا نجد مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام يقوم بها بصفته ممثلاً للدولة، وهو نفسه الجهاز التنفيذي للبلدية حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في بلديته عن حفظ النظام والأمن والنظافة والهدوء².

ومن أجل قيام رؤساء البلديات بوظيفة الضبط الإداري يمكنهم المشرع بموجب قانون البلدية من إصدار قرارات تنظيمية بلدية (تنظيمات الضبط الإداري)، وغيرها من الوسائل الأخرى كتسخير القوة العمومية... الخ³.

المطلب الثالث: صور صدور تنظيمات الضبط الإداري من سلطات الضبط الإداري

إن سلطات الضبط الإداري وفي إطار ممارسة اختصاصها بإصدار تنظيمات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام إنما تصدر تنظيمات الضبط لتنظيم الحقوق والحريات العامة في أربعة صور، وذلك حسب جسامته الإخلال بالنظام فقد تصدر في صورة حظر، أو في صورة الإذن السابق (الترخيص)، أو صورة في الإخطار السابق (الإعلان السابق)، أو في صورة تنظيم النشاط⁴.

¹ - أنظر المرسوم رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، الجريدة الرسمية، العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981

² - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 20.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 382.

⁴ - محمد حسن أحمد إبراهيم جاسم الحوسني، المرجع السابق، ص 37.

الفرع الأول: الحظر (المنع)

يعتبر الحظر أخطر صورة لتنظيمات الضبط الإداري، ويقصد به المنع التام لنشاط معين من قبل سلطات الضبط الإداري فهو يؤدي إلى المنع الكلي من ممارسة الحق أو الحرية مطلقاً، ومثاله قيام سلطات الضبط الإداري من منع مسرحية أو عرض فلم من شأنه الإخلال بالنظام العام أو المنع من الإقامة لفئات معينة لاعتبارات أمنية¹.

الفرع الثاني: الإذن السابق (الترخيص)

تعتبر هذه الصورة أقل خطورة من الحظر وبمقتضاه تقوم سلطات الضبط الإداري بتضمين تنظيمات الضبط الإداري ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص مسبقاً لممارسة حقوقهم وحررياتهم تجنباً لأي إخلال بالنظام العام ومثال الترخيص المشروط لإنشاء حزب من الأحزاب السياسية أو عقد إجتماع عام أو القيام بمظاهرة شعبية، وبالتالي يتعين على الشخص أن يتقيد بأحكام الترخيص الممنوح له².

الفرع الثالث: الإعلان المسبق (الإخطار)

قد تتخذ تنظيمات الضبط الإداري صورة إشتراط الإخطار المسبق لدى السلطات الضبطية المختصة مقدماً وقبل ممارسة النشاط الخاص لكي تتخذ هذه السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري الإجراءات اللازمة لمنع تعريض النظام العام للإضطرابات نتيجة ممارسة هذا النشاط، مثل ضرورة الإخطار قبل إقامة حفلات الأفراح والشعائر الدينية في الأماكن العامة. ومثال على ذلك ضرورة إخطار الإدارة عند ممارسة حق الإضراب أو الإخطار عند ممارسة حق التظاهر طبقاً ما نص عليه القانون رقم 91-19 المؤرخ في 25 جمادى الأولى عام

¹ - محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2002، ص 109.

² - علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 402.

1411 الموافق لـ 02 ديسمبر سنة 1991 والمتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية الذي يشترط إيداع طلب ترخيص بتنظيم إجتماع عمومي قبل 03 ثلاث أيام من تاريخ الإجتماع¹.

الفرع الرابع: تنظيم النشاط

ويُقصدُ به تنظيم ممارسة النشاط الفردي أو حرية من الحريات في مجال معيّن, وهذه الصورة أقلّ مساساً بالحريات العامّة من الصور السّابقة², حيث لا تمنع الإدارة النشاط الفردي ولا تخضعه للإذن السابق أو الإخطار, وإنما تكتفي بوضع نظام محدد لممارسة النشاط, فمثلاً تمنع الإدارة استخدام مكبرات الصوت أو إلقاء القاذورات من النوافذ أو المرور من جهة يسار وقوف السيارات على الأرصفة أو مرور سيارات ذات حمولة معينة في طرقات ضيقة أو ناقلات ذات إرتفاع معيّن تحت الجسور... فالحرّيات هي الأصل ولكن يتعيّن تنظيم الحرية بشكل تتماشى مع النّظام العام ومع ضرورات المحافظة على الأمن والصّحة والسّكينة³, لذلك يُعتبَرُ هذا الأسلوب أرفق الأساليب, فالفرد يمارسُ حريته بدون أن يتقيّد بأي قيد فإذا أساء إستعمالها وجاوز حدودها حُقَّ عليه العقاب لأنّه تعمّد في إنشاء وضع يُهدّد النّظام العام⁴.

¹ - أنظر المادتين 04 و 05 من القانون رقم 91-19, المؤرخ في 25 جمادى الاول عام 1411 الموافق 2 ديسمبر 1991, المعدل و المتمم بالقانون رقم 28-98 المؤرخ في 31 دسمبر 1998, الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية, عدد 62, المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية.

² - هاني علي الطهراوي, القانون الإداري, الطبعة الأولى, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الأردن, 2001, ص 244.

³ - سعاد الشراوي, القانون الإداري, بدون طبعة, دار النهضة العربية, القاهرة, 2009, ص 160.

⁴ - سامي جمال الدين, أصول القانون الإداري "نظرية العمل الإداري", بدون طبعة, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, 1993, ص 510.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة القضائية

إن الرقابة القضائية كأصل عام تعني السلطة التي يتمتع بها القضاء في الحكم على قانونية تصرفات التنفيذية من خلال مراقبة أعمالها إلغاءً، أو تعويضاً، أو تأييداً، تمارس الرقابة القضائية كذلك على أعمال سلطات الضبط الإداري بما فيها على تنظيمات الضبط الإداري من طرف القاضي الإداري الذي يختص أساساً بتقدير مشروعية تنظيمات الضبط الإداري، لذا تعد الرقابة القضائية هي الحامية الحقيقية للحقوق وهي التي تعطي القانون فاعليته والزاميته، إذ بغير هذه الرقابة لا يعد القانون أن يكون سوى قواعد نظرية لا يجد من يحقق لها الصفة الإلزامية الآمرة¹، وفي هذا الإطار نص الدستور الجزائري على ضرورة هذه الرقابة وأهميتها في تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، والتصدي لأي خرق أو تقييد لحرية هؤلاء الأفراد²، حيث نصت المادة 157 من الدستور على أنه: "تحمي السلطات القضائية المجتمع والحرية وتضمن للجميع، ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية."³

فليس من الشك أن إستاد مهمة الرقابة على تنظيمات الضبط الإداري للسلطة القضائية يمثل أفضل أنواع الرقابة لأن من يباشرها هم قضاة يتمتع بالحيادة التامة والإستقلال عن أطراف النزاع ويتميز بالدراية القانونية الأمر الذي يعمل على حماية حقوق الأفراد وحمائتهم من تعسف الإدارة التي تتمتع بمظاهر السلطة العامة إذا ما تجاوزت حدود سلطتها، ويعمل بالتالي على إجبار الإدارة على إحترام كافة القواعد القانونية في الدولة والسير وفق ما يقتضيه القانون⁴.

¹ - عمار بوضيف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية" دراسة تشريعية وقضائية وفقهية"، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 16.

² - دليمي عبد الله، ممارسة سلطات الضبط الإداري وآثارها على الحقوق والحرية العامة وفق التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص حقوق وحرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أدرار، الجزائر، 2010/2011، ص 67.

³ - انظر المادة 157 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 سابق الإشارة إليه.

⁴ - عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة" دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 332.

وعليه من خلال هذا المبحث يتم توضيح مفهوم الرقابة القضائية من خلال تعريف الرقابة القضائية وأهم خصائصها (المطلب الأول)، وتبيان أساليب الرقابة القضائية (المطلب الثاني)، والهيكل القضائية المختصة برقابة تنظيمات الضبط الإداري (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية وخصائصها

من اجل الإحاطة بمفهوم الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري لابد من تحديد المقصود بها من خلال تعريفها وتحديد خصائصها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية

لقد عرف العديد من الفقهاء الرقابة القضائية ومن أهم التعاريف نذكر:

تعريف الدكتور حسين عثمان: "الرقابة القضائية هي الرقابة التي تباشرها المحاكم وتوصف بأنها أكثر أنواع الرقابة ضماناً للحقوق وحرية الأفراد لما يفترض في القضاء من حدة ونزاهة ومعرفة القانون"¹.

أما الدكتور سامي جمال الدين يعرفها على أنها: "تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للإفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلكتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية"².

أما الدكتور عمار عوابدي فيعرفها بأنها: "الرقابة القضائية التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها (المحاكم الإدارية، المحاكم العادية من مدنية وجنائية أو تجارية) وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (إبتدائياً، إستئنافياً، نقضاً)، وذلك عن طريق وبواسطة تحريك الدعوى والطعون المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003، ص 70.

² - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر، ص 230.

الإلغاء ودعوى فحص المشروعية ودعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو المسؤولية) والدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية¹.

أما الأستاذ عمور سيلامي فيعرفها بأنها: "رقابة قانونية تباشرها الهيئات القضائية على اختلاف أنواعها ودرجتها بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وخضوع السلطات الإدارية للقانون عن طريق مختلف الدعاوى والدفع من قبل الأشخاص ذوي المصلحة والصفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة من أجل إلغائها أو عبر ما ترب عنها من أضرار"².

الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية

للرقابة القضائية العديد من الخصائص التي يمكن إجمالها من خلال النقاط التالية:

أولاً: إن الجهة القضائية المكلفة بالرقابة على تنظيمات الضبط الإداري قد إكتسب الإختصاص بناءً على نصوص دستورية أو قانونية.

ثانياً: لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها، وإنما يرفع دعوى قضائية من طرف ذوي الصفة والمصلحة.

ثالثاً: الرقابة القضائية لما لها من قواعد وإجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع على أنفسهم من جهة، ولضمان الموضوعية والإختصاص في الفصل في الدعاوى من جهة أخرى.

رابعاً: الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية، حيث لا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية تصرف أو بطلانه، بالإضافة على التعويض عن الأضرار الناجمة عنه.

¹ - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 24.

² - عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1988، ص 195.

خامساً: تكون الأحكام الصادرة من طرف القضاء لها قوة الشيء المقضي فيه، وما يترتب عن ذلك من وجوب تنفيذها¹.

المطلب الثاني: أساليب الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري

تعد تنظيمات الضبط الإداري من أهم أساليب السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام، فيمكنها بواسطة هذه التنظيمات التدخل في حرية المواطنين، وتنظيم هذه الحريات بواسطة وسائل الضبط الإداري لذلك لا بد من رقابة إجراءات الإدارة إزاء تقييد الحريات.

فتنظيمات الضبط الإداري لا يجوز لها أن تخالف الدستور أو القانون أو المبادئ القانونية العامة، وإن خالفت مبدأ المشروعية كانت حقيقة بالإلغاء، وإذا تسببت بأضرار للغير وجب التعويض عن ذلك².

فالرقابة القضائية تهدف إلى حماية الأفراد، وذلك بإلغاء تنظيمات الضبط الإداري المخالفة لمبدأ المشروعية (الفرع الأول)، أو بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد جراء عدم مشروعيتها (الفرع الثاني)، أو بفحص المشروعية (الفرع الثالث)، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل من خلال ثلاثة فروع متتالية:

الفرع الأول: دعوى الإلغاء كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري

لقد تعددت تعريفات مختلفة ومتباينة لدعوى الإلغاء، حيث نجد من فقهاء مصر الدكتور سليمان محمد الطماوي الذي عرف دعوى الإلغاء بأنها: "يقصد بدعوى الإلغاء تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام تنظيم ضبطي مخالف للقانون"³.

¹ - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 231.

² - محمد مصطفى العقاربه، المرجع السابق، ص 154.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الألغاء"، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 280.

كما عرفها الدكتور ماجد راغب الحلو بأنها: "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام تنظيم ضبطي صدر مخالف للقانون, وفي أنها تعد من أهم وسائل حماية المشروعية, إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء يصيب التنظيم الضبطي المخالف للقانون"¹.

بينما يعرفها الدكتور العميد الجرف طعيمة بأنها: "الدعوى القضائية التي يرفعها صاحب الشأن من الأفراد أو الموظفين العموميين أو الهيئات أمام جهة القضاء الإداري المختص بطلب إلغاء تنظيمات الضبط الإداري النهائية غير المشروعية"².

ومن خلال ما ورد من تعريفات مختلفة ومتباينة في فحواها, نجد في تعريفها التركيز على الجهة المختصة بها, وأحياناً التركيز على طبيعتها القضائية وهدفها كما يعتمد على آثارها, لهذا يمكن تصور مفهوم عام لدعوى الإلغاء بأنها: "الدعوى التي يرفعها الأفراد إلى القضاء الإداري المختص يطالبون فيها إلغاء أو إبطال تنظيم ضبطي غير مشروع أو مخالف للقانون."³, وعليه يمكن إستغلال مجموعة من الخصائص الذاتية لدعوى الإلغاء في النظام القانوني الحالي أهمها: أنها دعوى قضائية بمعنى الكلمة من صنع قضاء مجلس الدولة, كما تعتبر دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية تنتمي إلى قضاء المشروعية فإذا ما ألقى القضاء تنظيم ضبطي مجاورة السلطة فإن ذلك يعني أن التنظيم الضبطي غير مشروع, وأخيراً تعتبر دعوى الإلغاء دعوى شديدة التطور والتغيير.⁴

وعلى العموم فإن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية موضوعية عينية, يحركها أصحاب الصفة والمصلحة القانونية لإلغاء تنظيمات الضبط الإداري غير المشروعة والتي تحتل مكانة بارزة ضمن الدعاوي الإدارية الأخرى, أي دعوى التعويض ودعوى فحص المشروعية, لكونها تميز عن بقية الدعاوي الأخرى.⁵

¹ - ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دون طبعة, منشأة المعارف, الإسكندرية, القاهرة, 2000, ص 269.

² - عبد الحكيم فوده, الخصومة الإدارية, الجزء الثاني, دون طبعة, منشأة المعارف, الإسكندرية, 2003, ص 65.

³ - سليمان محمد الطماوي, القضاء الإداري "قضاء الإلغاء", المرجع السابق, ص 282.

⁴ - محمود محمد حافظ, القضاء الإداري في القانون المصري المقارن, الطبعة الأولى, دار النهضة العربية, مصر, 1993, ص 14.

⁵ - سالم بن راشد العلوي, القضاء الإداري "دراسة مقارنة", الجزء الأول, الطبعة الأولى, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2009, ص 280.

وبما أن دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة من أكثر الدعاوى انتشاراً واستعمالاً من جانب المتقاضين نظراً للسلطات التي يحوز القاضي عند الفصل فيها وكذا فاعليتها في إلغاء تنظيمات الضبط الإداري غير المشروعة ومحو كل آثارها التي تكون قد رتبها لذلك قمنا بتخصيص الفصل الثاني لهذه الدعوى بغرض الإحاطة بها وتبيان أوجه التي ترتب إغائها وهو ما نتناوله في الفصل الثاني.

الفرع الثاني: دعوى التعويض كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري

هي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة، وتعتبر من أكثر الدعاوى الإدارية، قوةً وقيمةً قانونيةً وقضائيةً باعتبارها آلية قضائية لحماية الحقوق والحريات من تعسف هيئات الضبط الإداري نتيجة أعمالها غير المشروعة والضرارة¹.

كما تعدُّ دعوى التعويض الأداة القانونية الفعالة لتطبيق أحكام المسؤولية الإدارية، بصفة سليمة تضمن مشروعية نشاط الإدارة العامة وحماية حقوق وحريات الأفراد.

فدعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات الضبط الإداري هي: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد المتقاضين إلى القضاء للمطالبة بتعويضه عما أصابه من ضرر نتيجة أعمال إدارية².

كما تجدر الإشارة إلى أن للقاضي في دعوى التعويض أو القضاء الكامل سلطات وصلاحيات واسعة، حيث أنه يتحقق من أن رافع الدعوى هو صاحب الحق، لأن الدعوى ملازمة للحق ولا توجد إلا بوجوده، كما عليه أن يتأكد من أن المدعي له مصلحة مباشرة وحالة، حيث عليه إثبات أن حقه قد أُعْثِدِي عليه ومن ثمَّ يُقَرَّر القاضي ويحكم على الإدارة بالتعويض³.

¹ - معوض عبد التواب، دعاوى التعويض الإدارية وصيغها، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، مصر، 1998، ص 11 و 12.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري " نظرية الدعوى"، الجزء الثانية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 564.

³ - معوض عبد التواب، نفس المرجع، ص 13.

ورغم الاختلاف بين كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض إلا أنّ دعوى التعويض قد تكون الآلية الوحيدة لتعويض الأفراد عن الأضرار التي تسببت فيها جهات الضبط الإداري، كما هو في أعمالها المادية، أو في حالة فوات ميعاد الطعن بالإلغاء في التنظيمات الضبطية غير المشروعة إذ لا يبقى أمام المعني إلا طلب التعويض عن الضرر الذي لحق به، أي تحريك دعوى التعويض¹.

إنّ قضاء التعويض كتطبيق لمسؤولية الإدارة العامة بوجه عام، وهيئات الضبط الإداري بوجه خاص، معمول به في أغلبية الدول سواء التي أخذت بنظام القضاء الإداري أو التي لم تأخذ به، وهذا بالرغم من أن المسؤولية الإدارية حديثة العهد، ومن الدول أخذت بنظام المسؤولية وإستقرت عليه هي الجزائر، إذ أن الوصول إلى هذه القاعدة لم يكن بالأمر الهين، إذ أنه مر بعدة تطورات أزيلت من خلالها القاعدة القديمة التي لا تعترف بهذه المسؤولية².

الفرع الثالث: دعوى فحص المشروعية كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري

تعتبر دعوى فحص المشروعية من دعاوى قضاء الشرعية، التي تهدف مع صور الدعاوى القضائية الأخرى إلى بسط عملية الرقابة على تنظيمات الضبط الإداري لضمان التطبيق السليم للقانون، ولحماية الحقوق والحريات العامة.

كما تعتبر أداة وآلية قضائية لها وظيفة قانونية محددة هي البحث عن مدى مشروعية أو عدم مشروعية أعمال الضبط الإداري، حيث يمكن تحريكها أمام الجهات القضائية الإدارية مباشرة، أو عن طريق الإحالة القضائية، وتكون فيها سلطات القاضي الإداري محددة وضيقة بالمقارنة مع سلطات القضاء في الدعاوى الأخرى، حيث تنحصر في فحص ما إذا كان التنظيم الضبطي المطعون أو المدفوع فيه مشروعاً أو غير مشروع، والإعلان عن ذلك في حكم قضائي، ولا يجوز له الحكم بالإلغاء أو بالتعويض أو بالتفسير³.

¹ - مليكة الصروخ، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجديدة، المغرب، 1992، ص 447 و 448.

² - قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي المختار، عنابة، جانفي 2006، ص 130 و 131.

³ - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 118.

وعليه فإنّ دعوى فحص المشروعية لها مكانة مرموقة و هامة، سواء على مستوى النظم القضائية المقارنة أو على مستوى النظام القضائي الجزائري، الذي نجده يطمح هو الآخر إلى تجسيد دولة القانون، والتأكيد على احترام مبدأ الشرعية، بالشكل الذي يضمن الحماية لحقوق وحريات الأشخاص في مواجهة تنظيمات الضبط الإداري الغير المشروعة.

إنّ دعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري هي: " تلك الدعوى التي تنحصر فيها سلطات القاضي المختص في فحص عمّا إذا كان التنظيم الضبطي المطعون فيه مشروعاً أو غير مشروع، و إعلان ذلك في حكم قضائي".¹

كما يمكن تعريفها بأنها: " الدعوى التي يطلب من القاضي الإداري الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية التنظيم الضبطي المطعون فيه، أي مدى صحّة أركان التنظيم الضبطي من سبب، وإختصاص، وشكل، وإجراءات، وهدف، ومدى سلامتها وخلوّها من العيوب".²

يمكن أن ترفع دعوى فحص وتقدير مشروعية تنظيمات الضبط الإداري، أمام الجهات القضائية بطريقتين، الأولى طريق مباشر والثاني طريق غير مباشر، حيث يتمثل الطريق المباشر في رفع دعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري مباشرةً أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، ففي فرنسا تحرك مباشرةً (إبتدائياً) أمام المحاكم الإدارية، ويتمّ الإستئناف أمام مجلس الدولة³، أمّا في الجزائر فإنّ الجهة القضائية المختصة بدعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري بالطريق المباشر هي المحاكم الإدارية، ومجلس الدولة حيث تختص المحاكم الإدارية بمباشرة دعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية وذلك بصفة مباشرة⁴، كما يختص مجلس الدولة إبتدائياً ونهائياً بالفصل في دعاوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري الصادرة عن السلطات المركزية وذلك بصفة مباشرة أيضاً،

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 296.

² - عمار عوابدي، دعوى تقدير المشروعية في القضاء الإداري، بدون طبعة، دار هومو للنشر، الجزائر، 2007، ص 06.

³ - قروف جمال، المرجع السابق، ص 227.

⁴ - أنظر المادتين 800 و 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 21 المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1429 الموافق لـ 23 أبريل سنة 2008.

إضافةً إلى إختصاصه بالفصل في إستئناف الأحكام في دعاوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري الصادرة عن الغرف الإدارية الجهوية والمحلية¹.

بينما يتمثل الطريق المباشر في رفع دعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري عن طريق الإحالة القضائية، والذي يكون أثناء الفصل في دعوى عادية، فيدفع أحد الخصوم بعدم شرعية التنظيم الضبطي الإداري، ومن ثمّ يكون الفصل في هذا الدفع له دور في حل النزاع في الدعوى العادية، فيقوم القاضي العادي بإحالة الدفع بعدم المشروعية إلى جهات القضاء الإداري، فتتحرك دعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري عن طريق الإحالة القضائية بواسطة عريضة مرفوعة أمام القضاء الإداري لتقدير مشروعية أو عدم مشروعية التنظيم الضبطي، ليصدر القاضي الإداري فيها حكماً قضائياً، وبعدها تواصل الجهة القضائية العادية الفصل في النزاع وإصدار حكم في الخصوم العادية².

بناءً على ما تقدّم فإنّ دعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري ترفع مباشرةً أمام الجهات القضائية الإدارية، من طرف ذوي الصّفة والمصلحة، وذلك وفقاً لشكليات وإجراءات قانونية لضمان قبولها قضائياً، والحكم فيها بالمشروعية أو عدم المشروعية، وهكذا فالجهة القضائية المختصة بالفصل في الدفع بعدم مشروعية تنظيمات الضبط الإداري هي جهات القضاء الإداري، حيث لا تختص المحاكم العادية بفحص الدفوع المثارة بمدى المشروعية لأن الموضوع متعلق بدفع وليس بدعوى، وكذلك لأن القاضي العادي ليس له المكينات الفنية، وكذلك التخصص في الكشف عن مدى شرعية أو عدم شرعية التنظيم الضبطي، ولا يقوم بتوقيف الفصل في النزاع إلى غاية صدور الحكم من القضاء الإداري المختص، وذلك إستناداً

¹ - أنظر المادتين 901 و 902 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإداري، سابق الإشارة إليه، وأنظر المادتين 09 و 10 من القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل، 30 مايو سنة 1998 المتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 1998/06/01، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 2011/07/26، ج.ج.ج، العدد 43، الصادرة في 2011/08/03.

² - قروف جمال، المرجع السابق، ص 128.

إلى السرعة في الفصل في النزاعات, وكذلك تطبيقاً للمبدأ القائل بأن: " قاضي الدعوى هو قاضي الدّفع."¹.

الفرع الرابع: دعوى التفسير كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري

تُعَدُّ دعوى تفسير تنظيمات الضبط الإداري دعوى قضائية عينية, تتعلق بالتنظيم الضبطي من حيث الغموض والإبهام, ظهرت كوسيلة لحل المنازعات الإدارية من طرف القضاء المختص, وذلك وفقاً لإجراءات وشروط شكلية لقبول الفصل فيها.²

هذا وتُعرف دعوى التفسير بأنّها: " الدعوى القضائية الإدارية التي تحركُ وترفعُ من ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة, وهي أصلاً جهة القضاء الإداري في النُظم القضائية التي يوجد بها نظام القضاء الإداري, وفي النظام القانوني و القضائي الجزائري (المحاكم الإدارية, ومجلس الدولة), ويطلب فيها من سلطة القضاء المختص تفسير تصرف قانوني إداري غامض, ومُبهم من أجل تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والإلتزامات الفردية."³.

وتنحصر سلطات القاضي في التفسير الإداري في حدود البحث عن المعنى الصحيح الخفي للتصرف المطعون والمدفوع فيه بالغموض والإبهام, والكشف والإعلان عن ذلك في حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به, وتتحرك وترفع دعوى التفسير بطريقتين: الطريق المباشر وذلك أمام الجهات القضائية الإدارية, كما قد ترفعُ بطريق غير مباشر بواسطة الإحالة القضائية, وذلك عندما يدفع بالغموض أثناء الفصل في دعوى عادية, فيوقف القاضي العادي الفصل فيها, إلى حين الفصل في التنظيم الضبطي المدفوع فيه بالغموض من طرف القضاء الإداري بواسطة حكم قضائي, لتواصل جهة القضاء العادي الفصل في الدعوى الأصلية, مع مراعاتها للحكم الصادر في دعوى التفسير.⁴

¹ مسعود شيهوب, المبادئ العاقمة للمنازعات الإدارية, الجزء الأول, بدون طبعة, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, 1998, ص 138.

² - عمار عوابدي, قضاء التفسير في القانون الإداري, بدون طبعة, دار هومو, الجزائر, 2002, ص 110.

³ - عمار عوابدي, قضاء التفسير في القانون الإداري, نفس المرجع, ص 110.

⁴ - عمار عوابدي, قضاء التفسير في القانون الإداري, نفس المرجع, ص 171.

المطلب الثالث: هيئات القضاء المختص بالفصل في تنظيمات الضبط الإداري

تتمثل الهياكل القضائية الإدارية المختصة بالرقابة على تنظيمات الضبط الإداري في ظل نظام الإزدواجية القضائية في الجزائر في المحاكم الإدارية (الفرع الأول)، و مجلس الدولة (الفرع الثاني)، وهو ما سيتم التعرّض له ضمن هذا المطلب.

الفرع الأول: المحاكم الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الإختصاص العام بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية كأصل عام، كلما كان أحد أطراف النزاع شخص معنوي عام أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية¹، وذلك حسب نص المادة الأولى من القانون 98-01 المتعلق بالمحاكم الإدارية، على أن تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، ويتضمن نص المادة أعلاه أن المحاكم الإدارية تختص نوعياً بالنظر في منازعة إدارية وموضوعها، إلا ما أسْتثنِي بنص خاص².

و عليه تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية وفقاً لمعيار عضوي يتمثّل في وجود إحدى الجهات الإدارية، الواردة والمذكورة في المادة 800 و 801 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية طرفاً في النزاع، وتتمثّل تلك الجهات الإدارية في الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الأخرى للبلدية، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

كما نصت الفقرة الأولى من المادة 801 من القانون رقم 09-08 على أن تختص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء تنظيمات الضبط الإداري، ودعاوى التعويض، ودعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية، الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية³.

¹ - خلوي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 223.

² - أنظر المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 37 الصادرة في 01/06/1998.

³ - أنظر المادة 801 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإداري، سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني: مجلس الدولة

الأصل أن مجلس الدولة يعتبر قاضي درجة ثانية أي قاضي إستئناف على الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الأدنى, إلا أنه قد يُنظر في بعض المنازعات كقاضي أول وآخر درجة¹, وهذا ما نصت عليه المادة 09 من القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة التي نصت على أن يفصل مجلس الدولة إبتدائياً ونهائياً في: الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة على السلطات الإدارية المركزية والهيئات الوطنية العمومية والمنظمات المهنية الوطنية, وكذلك الطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية التنظيمات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدولة, وبالتالي فالتنظيمات الفاضل في هذه النزاعات تصدرُ بصفة إبتدائية نهائية, وقد حوّل المشرع الجزائري لمجلس الدولة سلطة الفصل في الأحكام الإبتدائية النهائية الصادرة عن الجهات القضائية بدون تحديد دقيق لهذه الجهات بصفته قاضي نقض².

ومن خلال ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وكذا المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية, فإنّ معيار إختصاص مجلس الدولة بالنظر في الدعوى الإدارية يقوم على معيار عضوي, حيث يتعلق بالتنظيمات الصادرة عن الجهات الإدارية المتمثلة في السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية³.

وعلى العموم يقوم مجلس الدولة بدور قاضي الدرجة الأولى والأخيرة حيث ينفرد بالنظر مباشرة في النزاع ويقوم بحلّه نهائياً⁴, ولقد نصت الفقرة الأولى من المادة 901 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء, والدعاوى التفسيرية, ودعاوى فحص المشروعية, في تنظيمات الضبط الإداري الصادرة عن السلطات الإدارية⁵.

¹ - مسعود شيهوب, المبادئ العامة للمنازعات الإدارية, الجزء الأول, الطبعة الثالثة, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, 2005, ص 65.

² - محمد الأمين عبوب, المرجع السابق, ص 18.

³ - محمد الصغير بعلي, النظام القضائي الإداري الجزائري, بدون طبعة, دار العلوم للنشر, عنابة, 2007, ص 168.

⁴ - عمار عوابدي, النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري, المرجع السابق, ص 328.

⁵ - أنظر المادة 901 الفقرة الأولى من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإداري, سابق الإشارة إليه.

وبناءً على ما تقدم فإنه يتضح أنّ لتنظيمات الضبط الإداري التي تصدرها سلطات الضبط المختصة غاية وحيدة وهي الحفاظ على النظام العام داخل الدولة مما يخول لهاته الهيئات أن تصدرها دون الحاجة إلى نص قائم يمنحها حق إصدارها، كونها تصدر إستجابةً لتحقيق غرضها وهو الحفاظ على النظام العام الذي يُعتبر الهدف الأساسي لسلطات الضبط الإداري خاصة في النظام القانوني الجزائري والمتمثلة في رئيس الجمهورية، والوزير الأول، والوزراء، والولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

وعليه، فإنّه لتحقيق مبدأ الشرعية واقعياً وفعالياً، يتعين إيجاد رقابة فعّالة، ودائمة على تنظيمات الضبط الإداري، وذلك من أجل ضمان حقوق وحريات الأفراد بواسطة توفير وسائل منسقة ومتوازنة، وعليه فإن الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري تتسم بنوع من الحياد والموضوعية والإستقلالية، تشكل أقوى ضمانة وأفضل وسيلة لفرض إحترام القانون.

هذا و من مظاهر قوة الرقابة القضائية، هو ذلك التنوع والتعدد والتخصص في الدعاوى الإدارية المرفوعة ضد التنظيمات الضبطية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري التي تم تسليط الضوء عليها والمتمثلة في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض و دعوى فحص مشروعية تنظيمات الضبط الإداري ودعوى تفسير تنظيمات الضبط الإداري وذلك لما لها من أهمية كونها وسيلة قضائية متخصصة في بسط عملية الرقابة على تنظيمات الضبط الإداري.

وهكذا فالتخصص والتنوع والتعدد في الدعاوى الإدارية، هي من العناصر الهامة التي تضمن فعالية الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري، خاصةً في وجود نظام قضائي مزدوج يحقق هذه الفعالية المتمثلة في المحاكم الإدارية كدرجة أولى ومجلس الدولة كدرجة ثانية (بإستثناء الفصل في بعض المنازعات بحكم إبتدائي ونهائي)، وبالرغم من ذلك وفي ظل مكانة الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على تنظيمات الضبط الإداري سواءً رقابة المشروعية أو التعويض، إلا أنه تمّ التعرّض وتسليط الضوء في هذه الدراسة على دعوى الإلغاء

باعتبارها الوسيلة الأنجع لحماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة تنظيمات الضبط الإداري, إذ يملك القاضي أحقية وسلطة إلغاء هاته التنظيمات الضبطية إذا ما شابها عيب من عيوب المشروعية (الداخلية والخارجية), وهو ما يمكن ملاحظته بالخصوص لما لها من فاعلية في النظام القضائي الجزائري.

الفصل الثاني: مجال رقابة القاضي الإداري على تنظيمات الضبط الإداري

يملك القضاء الإداري مراقبة أعمال الإدارة، حتى ولو اعترف له بالسلطة التقديرية الواسعة، ذلك أن هذه السلطة مقيدة بأن تسعى الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة في كل تنظيماتها الضبطية، بحيث لا يشوب هذه التنظيمات عيب الإنحراف بالسلطة¹، إذ تعتبر رقابة القاضي الإداري على هذه الأعمال هي الضمانة الفعالة للإفراد وملاذهم، عندما يبدو لهم أن الإدارة تجاوزت حدود وظيفتها وتعسفت في استخدام سلطاتها، فيما تتخذه من تنظيمات ضبطية تنال بموجبها من حقوقهم وتحد من حرياتهم المكفولة قانوناً وتلحق بهم ضرراً²، وبالتالي يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية، وكفالة وحماية الحقوق والحريات الفردية، إذا ما توافرت له الضمانات التي تكفل له الإستقلالية في أداء وظيفته، وعليه يمكنه القيام بالرقابة على أكمل وجه³، ولذلك يرى البعض من الفقهاء أن أنجع رقابة هي الرقابة التي تتم عن طريق القضاء⁴.

وفي هذا الإطار نص الدستور الجزائري على ضرورة هذه الرقابة وأهميتها في تحقيق العدالة الإجتماعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، والتصدي لأي خرق أو تقييد لحريات هؤلاء الأفراد⁵، حيث نصت المادة 157 من الدستور على أنه: "تحمي السلطات القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع، ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"⁶.

ولا ريب في أن خير ضمان لحقوق وحريات الأفراد إتجاه سلطات الضبط الإداري هو وجود قضاء إداري فعال ومستقل يمارس الرقابة على تنظيمات الضبط الإداري خلال عناصر تنظيمات الضبط الخمسة، من إختصاص، شكل، محل، سبب، هدف، وهذه العناصر الخمسة

¹ منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2013، ص 39.

² موافي بناني أحمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في القانون، إختصاص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 159.

³ زعداوي محمد، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006-2007، ص 77.

⁴ حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص 22.

⁵ دليمي عبد الله، المرجع السابق، ص 67.

⁶ انظر المادة 157 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 سابق الإشارة إليه.

هي التي تبنى عليها دعوى الإلغاء، وبذلك فإن مضمون الرقابة القضائية التي سندرسها في هذا الفصل، هي رقابة الإلغاء التي تشكل الوسيلة الفعالة والهامة لعملية الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري، إذ أن القاضي الإداري الفرنسي قطع أشواطاً كبيرة في عملية الرقابة بواسطة دعوى الإلغاء وبلوغه درجة عالية ومتميزة من المرونة والبراعة في حل النزاعات التي تعرض عليه والمتعلقة بالطعن في تنظيمات الضبط الإداري لعدم الشرعية. ولذلك ستقتصر دراستنا في هذا الفصل على رقابة الإلغاء، وسنستبعد بذلك دعوى التعويض والدفع بعدم المشروعية¹.

إن الموضوع الذي يعيننا في هذا المجال هو رقابة النشاط الإداري لوظيفة الدولة وإذا كان من الممكن إخضاع الإدارة أنواع متعددة من الرقابة سواء أكانت رقابة داخلية تقوم لها الإدارة بنفسها، أم رقابة خارجية تتولاها جهة بعيدة عن الإدارة، وذلك على نحو ما سيتضح لنا من خلال هذا الفصل الذي يعتبر محل دراسة حسب الدكتور حسن فريجة².

وعليه يجمع الفقه والقضاء الإداري³ عموماً على أن تنظيمات الضبط الإداري لا تكون مشروعة إذا عُلقت يعيب من عيوب عدم المشروعية الداخلية أو عدم المشروعية الخارجية، وبالتالي يوصف القرار حينئذ بأنه غير مشروع.

وعلى هذا الأساس سيتم التطرق من خلال هذا الفصل إلى الرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الخارجية لتنظيمات الضبط الإداري (المبحث الأول)، والرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الداخلية لتنظيمات الضبط الإداري (المبحث الثاني).

¹ - زعداوي محمد، المرجع السابق، ص 77.

² - حسن فريجة، شرح المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 22.

³ - الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، "دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي"، رسالة دكتوراه، دون سنة نشر، ص 10.

المبحث الأول: الرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الخارجية لتنظيمات الضبط الإداري

القاعدة العامة أن الإدارة لا تعتبر حرة، بخصوص ركني الإختصاص والشكل في تنظيمات الضبط الإداري، بل يتعين عليها إحترام قواعد الإختصاص وأن تفرغ إرادتها في الشكل الذي يحدده القانون¹، فإذا تجاوزت الإدارة هذه السلطة فإن تنظيمات الضبط الإداري تعد غير مشروعة، وتستوجب الإلغاء من طرف القاضي الإداري، بعد رقابته لكل عيب من عيوب عدم المشروعية الخارجية².

كما يذهب أحد الآراء الفقهية³ إلى التقليل من أهمية الرقابة على المشروعية الخارجية بالقول: " أن الإدارة يمكنها أن تعيد إصدار العمل الذي حُكم بعدم مشروعيته تحت مظهر خارجي مشروع"، وهذا يعد صحيحا في جانب منه، لكن التقليل في نفس الوقت من أهمية فحص عنصري المشروعية الخارجية لتنظيمات الضبط الإداري، حتى تضمن الإلتزام والتطبيق الصحيح للنصوص القانونية، التي تعين شخص الموظف الإداري صاحب الولاية والإختصاص لممارسة وظيفة الضبط الإداري، وإلا تحولت وظيفة الضبط إلى وسيلة يستعملها أيا كان وهذا يشكل خطرا حقيقيا على حقوق الأفراد وحرياتهم، كما أن الشكل لتنظيمات الضبط الإداري عند صدورهما قد ينطوي وفقا لما يقتضيه القانون على إجراءات جوهرية لا بد من إحترامها، بإعتبارها تمثل ضمانات أساسية للأفراد قبل صدور تنظيمات الضبط الإداري تحت إجراء توجيه الإنذار قبل إصدار هذه التنظيمات، أو أخذ رأي إستشاري لجهة معينة أو توقيف القرار لمهلة معينة قبل صدوره، فيصبح ثمة من واجب الإدارة أن تلتزم بالجوانب الشكلية التي يتطلبها القانون، ولا مجال حينئذ لسلطة الإدارة التقديرية بخصوصها.

إن التنظيم الضبطي المتعلق بالضبط الإداري لكي يكون مشروعا ينبغي أن يصدر ممن يملك قانونا سلطة وولاية إصداره في الشكل الذي يقتضيه القانون⁴.

¹ - مواقي أحمد بناني، المرجع السابق، ص 159 و162.

² - قروف جمال، المرجع السابق، ص 76.

³ - شوقي الشماط، عيب الإنحراف بالسلطة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2002، ص 228.

⁴ - مواقي بناني أحمد، نفس المرجع، ص 162.

وبناءً على ما سبق، سيتم التعرض في هذا المبحث إلى الرقابة على عيب الإختصاص (المطلب الأول)، ثم إلى الرقابة على عيب الشكل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة على عيب الإختصاص

إذا كان الإختصاص في مجال تنظيمات الضبط الإداري هو ولاية إصدارها، فإن عيب الإختصاص أو إنعدام الإختصاص يقع حينما يفتقد رجل الإدارة القدرة على مباشرة العمل الإداري، فإذا كان رجل الإدارة غير محول قانوناً بإتيان العمل الإداري، فهو غير مختص به فإذا أتاه كان قراره باطلاً، وهكذا يربط الفقه الفرنسي بين عدم الإختصاص وبين الموظف العام ويشبهون لرجل الإدارة غير المختص بناقص الأهلية¹.

ويلاحظ أن عيب عدم الإختصاص كأقدم و أول سبب للإلغاء عرفه مجلس الدولة الفرنسي²، وأدى تعريف عدم الإختصاص على النحو السابق إلى إثارة وجه الشبه بين الإختصاص و الأهلية في القانون الخاص من حيث أنهما: "القدرة على القيام بعمل قانوني معين"، وذلك بالرغم من الفروقات العميقة بينهما والمتمثلة فيما يلي:

- عدم الأهلية يهدف إلى حماية القاصر الخاصة، بينما تحديد الإختصاص يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بما في ذلك الأفراد من التعسف في استعمال السلطة.

- عدم الأهلية يرد إلى عدم النضج العقلي، بينما عدم الإختصاص يستند إلى ضرورة تقييم العمل بين الهيئات الإدارية وتحقيق التخصص في العمل، وبناءً على ذلك فإن عدم الأهلية يكون بطبيعته عاماً، أما عدم الإختصاص فيكون خاصاً.

- الأهلية في القانون الخاص هي القاعدة العامة، وعدم الأهلية هي الإستثناء. أما في القانون العام فإن الأمر على خلاف ذلك³.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه إلغاء القرار الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 2008، ص 06.

² - رزاقية عبد الطيف، الرقابة القضائية، على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرّج لنيل الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 109.

³ - فهد بن محمد بن عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء على ديوان المظالم "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، قسم القانون، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، دون سنة نشر، ص 189.

ويتصل عيب الإختصاص بالنظام العام، وهذا معناه أنه بإمكان المدعي أن يثيره في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن في القرارات الإدارية، كما بإمكانه أن يثيره أمام مجلس الدولة كمحكمة إستئناف إن لم يسبق أن أثاره أمام المحكمة الإدارية، كما بإمكان القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى¹.

الفرع الأول: تعريف ركن الإختصاص في تنظيمات الضبط الإداري

لقد اتجه الفقه² إلى إعتقاد عدة تعريفات من بينها ما عرفه به الأستاذ لافيريير (**la ferrière**) بأنه: " هو عدم الأهلية الشرعية لسلطة إدارية لإتخاذ تنظيم ضبطي أو إبرام عقد لا يدخل ضمن صلاحياته."³، وهكذا فإن الإختصاص في مجال القانون الإداري يشابه الأهلية في القانون الخاص⁴.

وأما الفقيه بونار (**Bonnard**) عرف عيب الإختصاص بأنه: " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين يجعله المشرع من سلطة فرد آخر."⁵

في حين نجد الأستاذ دي لوبادير (**de laubadère**) يعرفه بدوره قائلاً: " نكون بصدد عدم الإختصاص عندما لا يدخل التدبير الإداري المتخذ في صلاحية السلطة المتخذة له، لكن في صلاحيات سلطة أخرى، وبعبارة أخرى عندما توجد مخالفة أخرى لقواعد الإختصاص."⁶

¹ - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 148.

² - محمد حسن أحمد إبراهيم جاسم الحوسني، المرجع السابق، ص 118.

³ - Gerge liet-veaux et jarques Gerge, Recours pour escées, Juris classeur, p 04, (fascicul 660).

⁴ - يقصد بالأهلية في القانون الخاص:

• أهلية الوجوب: وهي القابلية أو الصلاحية فكتساب الحقوق والتحمل بالإلتزامات.

• أهلية الأداء: وهي المكنة القانونية على القيام بالتصرفات القانونية.

⁵ - Charles Debbasch, Institutions et drpit adminisrtatif, Tome 2, P 646.

⁶ - De laubadère, Venezia et Gaudemet, Traité, Tome 1, P 535.

كما يعرفه الأستاذ (Debbasch) أيضا بأنه: "عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار تنظيم ضبطي ما، لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقررة لها قانونا."¹.

وأخيرا نجد الأستاذ شابي(chapus) يقدم لنا تعريفا مطولا وهو "نكون بصدد عدم الإختصاص عندما تتخذ سلطة إدارية ما قرارا (أو تمضي عقدا) دون أن تكون لها الصفة يفعل ذلك، أي عندما لا تكون مؤهلة قانونا بالتصرف كما فعلت، ويمكن أن يكون القرار المتخذ مشروعاً حسب وجهات النظر المتعددة، لكنه لم يتم من الذي كان يستطيع إصداره."².

وعلى ذلك فإن عيب عدم الإختصاص لا يشوب تنظيمات الضبط بل يشوب كل تصرف صادر من الإدارة حتى ولو كان عقدا ثنائيا أو جماعيا، فعيب عدم الإختصاص وكما لخصه الأستاذ "دي لوبادير" يوجد كلما وجدت مخالفة لقواعد الإختصاص³.

الفرع الثاني: صور ركن عيب عدم الإختصاص في تنظيمات الضبط الإداري

يراقب القضاء الإداري ركن الإختصاص بعناصره الثلاثة، العنصر الموضوعي الذي يقتضي صدور تنظيمات الضبط الإداري من الشخص أو الهيئة المختصة و أن يكون محل التنظيم الضبطي من إختصاص مصدره، والعنصر الزماني يقتضي عند صدوره إحترام الوقت المحدد لإصداره خلال فترة توليه، والعنصر المكاني الذي يقصد به أن تلتزم السلطات الإدارية حدودها الإقليمية الإدارية عند إصدارها لتنظيمات الضبط الإداري⁴.

أولاً: عدم الإختصاص الموضوعي

يظهر عيب عدم الإختصاص الموضوعي عندما تقوم هيئة أو موظف عمومي بإصدار تنظيم ضبطي لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات المخولة له، ويمثل في الحالات التالية:

¹ -Debbasch.(CH): Co ntentieux administrative, 3éme ed.I.gdj, paris, 1981, P 769.

² -René chapus, Droit Administratif général, Tome 1, P 900.

³ -لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هوم، الجزائر، 2009، ص 69.

⁴ -عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري "نظرية الدعوى"، المرجع السابق، ص 503 وما يليها.

أ- إعتداء هيئة إدارية على إختصاص هيئة موازية لها:

على الرغم من محاولة النصوص توزيع الإختصاصات بين مختلف الموظفين والهيئات الإدارية، إلا أن ترابط وتشابك العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة قد يؤدي إلى تداخل وإعتداء هيئة إدارية على إختصاص هيئة موازية لها.

ولعل أبرز مثال على ذلك تدخل وزير معين في صلاحيات وزير آخر نظرا لترابط وتشابه قطاعات الوزارات، كأن يصدر وزير التربية قرارا يعود أساسا لوزير التكوين المهني أو وزير التعليم العالي والبحث العلمي، أو أن يقوم وزير المالية بإصدار قرارا يعود أصلا إلى إختصاص وزير التجارة¹.

ب- إعتداء هيئة مركزية على إختصاص هيئة لامركزية:

بما أن الإستقلال القانوني يمثل جوهر الإختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية.

ولذلك فالهيئات اللامركزية تتمتع بالإستقلالية القانونية لممارسة إختصاصها طبقا لقانونها بحيث يعهد نظام اللامركزية الإدارية بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة عن المصالح والشؤون المركزية إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، ومن ثم فلا يحق للسلطة المركزية أن تعتدي على أعمال الإدارة المحلية وإلا كان عملها القانوني مشوبا بعيب عدم الإختصاص الموضوعي²، كأن تتدخل مثلا وزارة الداخلية لممارسة الصلاحيات والإختصاصات الموكلة قانونا للبلدية وفقا للقانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، الصادرة في 07/03/2011³، أو الصلاحيات المسندة للولاية بموجب القانون رقم 07/12 المشار إليه سابقا⁴، ومن أمثلة ذلك ما جاء في أحد قرارات مجلس الدولة الصادر بتاريخ

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 182.

² - رزاقية عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 113.

³ - أنظر القانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، الصادرة في 07/03/2011.

⁴ - أنظر القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية سابق الإشارة إليه.

24/06/2002 أنه " لم يكن بإمكان رئيس الدائرة المصادقة على مداوات البلدية المتعلقة بتصرف مباشر في قطعة أرض حيث و إن كان الأمر على سبيل التعويض عن قطعة أرض نزعها فهذا يعد من اختصاص الوالي ويترتب على ذلك البطالان نظرا لعدم الإختصاص.¹

(ج) - إعتداء الرئيس على إختصاص المرؤوس:

إذا كان للرئيس سلطة واسعة على أعمال مرؤوسه. (توجيها وتصديقا وتعديلا وسحبا وإلغاء)، إلا أن لتلك السلطة حدوداً يشكل تجاوزها إعتداء على إختصاصات المرؤوس، الأمر الذي يجعل قرار الرئيس معيباً من حيث الإختصاص، إلا في حالة الحلول.²

ومن التطبيقات على هذه الصورة إعتداء وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي على صلاحية المحافظ (الوالي حالياً) وبالفعل ، فقد رفض المجلس الأعلى بخصوص دعوى إبطال قرار وزير الفلاحة إستناد هذا الأخير إلى مرسوم 09 مايو 1963، الذي يخول الدولة الجزائرية سلطة وضع تحت حمايتها الأملاك العقارية والمحلات التجارية وغيرها لذا كان نمط تسييرها أو إستغلالها يهدد النظام العام والسلم الإجتماعي. واعتبر المجلس أن المحافظ هو وحده المختص بإتخاذ مثل هذه التدابير وليس للوزير.³

(د) - إعتداء المرؤوس على إختصاص الرئيس:

وهذا على عكس الحالة السابقة، فيقصد بها أن يعتدي رجل الإدارة على إختصاص رئيسه، فيتناول مسألة ليست من إختصاصه قانوناً، ويتدخل في إختصاص الرئيس الأعلى⁴،

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 184.

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، نفس المرجع، ص 184.

³ - (المجلس الأعلى 20 يناير 1967، قضية الصندوق المركزي للتعاون الفلاحي ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي، مجموعة الأحكام بوشهدة وخلوئي، ص 18) نقلاً عن عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 149.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة " الأسباب والشروط"، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 60.

ومن صورته إتخاذ الوالي تنظيم ضبطي هو من صلاحيات الوزير، أو إتخاذ رئيس البلدية قرارا في مجال الضبط هو من اختصاص الوالي¹.

ثانياً: عدم الإختصاص الزماني

يجب على مصدر تنظيمات الضبط إحترام الوقت المحدد لإصدارها، وإلا كانت هذه التنظيمات مشوبةً بعيب عدم الإختصاص الزماني الذي يترتب عليه إلغاء ذلك التنظيم الضبطي في حالة الطعن به خلال الميعاد المحدد لذلك. ولهذا العيب صورتان هما:

1- إتخاذ الموظف تنظيمات الضبط قبل تنصيبه:

إذا باشر الموظف العام قبل توليه مهام وظيفته المناطة به أو بعد أن انقطعت صلته بها بسبب نقله أو ترقيته إلى وظيفة أخرى مثلاً، فإنه يكون قد تجاوز حدود إختصاصه من الناحية الزمنية. وينطبق الحكم ذاته على تجاوز الهيئات والمجالس الإدارية واللجان لحدود إختصاصاتها في مثل هذه الأحوال.

2- صدور تنظيمات الضبط خارج نطاق المدة المحددة لإصدارها:

يتميز القضاء في هذه الحالة بين المدة الزمنية الإلزامية التي لا يجوز فيها للإدارة إتخاذ تنظيمات ضببية خارج نطاقها تحت طائلة إلغاء القرار المعني، والمدة التوجيهية والإرشادية التي تعد من قبيل المواعيد التنظيمية التي يقصد بها المشرع حث الإدارة على الإسراع في إصدار تنظيمات معينة، وهذه لا يترتب على مخالفتها البطلان، وبعبارة أخرى لا تكون التنظيمات الضببية الصادرة بعد إنقضاء المدة الإرشادية مشوبة بعيب عدم الإختصاص الزماني².

ثالثاً: عدم الإختصاص المكاني

ويقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة تنظيم ضبطي يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية الموضوعية لمزاولة إختصاصه. ذلك أنه إذا كان لبعض رجال الإدارة يمارس إختصاصه على إقليم الدولة كله، كرئيس الجمهورية، والوزير الأول، والوزراء والسلطات الإدارية المستقلة

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 149.

² - منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 139 و 140.

كلاً فيما يدخل في إختصاصه، فإن المشرع كثيراً ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس إختصاصه، وبهذا المفهوم لا يجوز للوالي أو لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يصدر تنظيمات الضبط الإدارية تنظم أمر يدخل في نطاق إقليم آخر¹.

كما أن عدم الإختصاص المكاني أو الإقليمي هو من النادر حدوثه بسبب أن جميع الهيئات تعرف حدود إختصاصها الإقليمي، وتلتزم به. ومن الأمثلة الأكثر إبتدالاً على هذه الصورة، أن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيمات ضبط يتعدى نطاق تطبيقها إقليم بلديته إلى إقليم بلدية أخرى مجاورة².

الفرع الثالث: مظاهر عيب عدم الإختصاص في تنظيمات الضبط الإداري

إن السلطة التقديرية لإدارة تنعدم بخصوص ركن الإختصاص ويتضح ذلك في حالة تحديد الجهة المختصة بإصدار تنظيمات الضبط الإداري على سبيل الإلزام، حيث لا يجوز لغيرها ممارسة هذا الإختصاص. وقد جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً "المحكمة العليا حالياً" بتاريخ 1983/06/25³ أن النصوص القانونية المنظمة للسجل التجاري أخضعت الأمر بشطب التاجر منه لإجراءات، كما بينت على سبيل الحصر السلطات المخول لها القيام بذلك، دون غيرها وفق الأحكام التي تضمنها المرسوم رقم 15-79 الصادر في 1975/01/25 ومتى صدرَ قرار الشطب عن مدير المركز الوطني للسجل التجاري وليس وزير التجارة أو السلطة القضائية وجبَ إعتباره صادراً عن تجاوز السُلطة، إذ ليس للمدير المذكور صلاحية إتحاده ممَّا يتعيَّنُ إلغائه⁴.

هو ما يُؤكِّده مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 1998/07/27 بالقضاء أن "القرار المتخذ من جهة غير مختصة يشكل قراراً منعدماً"⁵.

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 2013، ص 630 و631.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 150.

³ - انظر قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 33511 الصادر بتاريخ 1983/06/25، المجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 01، 1989، ص 253.

⁴ - مواقي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 165.

⁵ - انظر قرار مجلس الدولة رقم 169417 الصادر بتاريخ 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 83.

وعليه فإنّ السلطات الضبط المخوّل لها قانوناً إصدار تنظيمات الضبط الإداري حفاظاً على النظام العام في الدولة من واجبها إحترام مشروعية إصدار هذه التنظيمات¹, وذلك من خلال عدم تدخّل أي سلطة في إختصاص سلطة أخرى, كما لا يجوز لأي سلطة إدارية لا تتمتع بمهمة الضبط الإداري أن تقوم بإصدار تنظيمات الضبط وإلا اعتُبر ذلك إعتداءً على إختصاص السلطات المختصة بذلك المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي الذين يمتلكون سلطة إصدار تنظيمات الضبط الإداري كُلاً حسب نطاق إختصاصه.

وخلاصة لما سبق ذكره، يمكن القول بأن عيب عدم الإختصاص يتميز عن العيوب الأخرى التي تنال من مشروعية تنظيمات الضبط من خلال: أن الإختصاص بإصدار تنظيمات الضبط الإداري مسألة تتعلق بالنظام العام وللقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، وعيب عدم الإختصاص هو أول وجه من وجوه عدم المشروعية الذي أثاره القاضي الإداري، ومن ثمة يكون لصاحب الشأن أن يتمسك به ليطعن في عدم مشروعية تنظيمات الضبط الإداري، حتى ولو كان ذلك لأول مرة في أي مرحلة من مراحل التقاضي، هذا إن لم يثيره القاضي تلقائياً. كما أن عيب عدم الإختصاص الذي يأتي في صورة عيب عدم الإختصاص الموضوعي الذي يتمثّل في حالة إعتداء هيئة إدارية على إختصاص هيئة موازية لها، وإعتداء هيئة إدارية على إختصاص هيئة لا مركزية، وإعتداء الرئيس على إختصاص المرؤوس، أو إعتداء المرؤوس على إختصاص الرئيس كل هاته الحالات تستلزم صدور تنظيمات الضبط الإداري من الشخص أو الهيئة المختصة، والعنصرين المكاني والزماني اللذين يقتضيان أن تُتخذ تنظيمات الضبط في فترة تولى السلطات الإدارية إختصاصها وبشأن ما يتعلّق بحدودها الإدارية.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، إنعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، السنة الثانية، العدد الثاني، يوليو 1994، ص 123.

المطلب الثاني: الرقابة على عيب الشكل والإجراء في تنظيمات الضبط الإداري

يعد موضوع الشكل من أكثر الموضوعات التي ثار حولها الجدل الفقهي سواء من حيث تعريفه أو علاقته بالإجراءات الإدارية، هذا مع إقرار الجميع بحقيقة مؤداها أن الشكل والإجراءات هما وجهان لعملة واحدة تتمثل في حماية مبدأ المشروعية تنظيمات الضبط الإداري، ولعل هذا ما أدى إلى الخلط بين المفهومين، حيث تم الجمع بينهما بناء على الدور الوظيفي لكل منهما والمتمثل في حماية الإدارة من الوقوع في الخطأ أو ارتكاب أعمال وتصرفات توصف بعدم المشروعية، بالإضافة إلى وحدة محلها والمتمثل في التنظيم الضبطي والمنازعات المتعلقة به¹.

إذ يجب أن يحترم كل تنظيم ضبطي، تحت طائلة أن يكون مشوباً لعيب الشكل والإجراءات، مجموعة من القواعد الشكلية والإجرائية.

وهذه القواعد عديدة وبلا حدود، فمنها ما يتعلق بشكل تنظيمات الضبط الإداري مثل قواعد الإمضاء أو المصادقة، وكذلك تسبب هذه التنظيمات عندما يأمر المشرع صراحة، ومنها أيضاً ما يخص الإجراءات الواجبة الإتيان قبل صياغة التنظيم الضبطي وتتمثل في الإلتزام بإستشارة بعض المنظمات أو بعض الهيئات المؤقتة أو الدائمة للاستشارة الإختيارية، أو الإستشارة طلباً لأي مطابق، إحترام حقوق الدفاع، المواعيد الواجب إحترامها، مبدأ توازي الأشكال... إلخ².

إذ تعتبر هذه القواعد هي قيود رسمت لكي تلتزمها الإدارة في تصرفاتها حماية منها للصالح العام، وهذا ما يرتب بطلان تنظيمات الضبط الإداري التي تصدر على خلافها دون الحاجة إلى نص، ومقتضى ذلك وجوب إلغاء تلك التنظيمات بمجرد ثبوت المخالفة، وهذا ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي في أول مرة³.

¹ - سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية" دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص 19.

² - حسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 127.

³ - سمية محمد كامل، نفس المرجع، ص 218، بتصرف.

غير أن هذا الأخير قد خرج في قضائه الحديث نسبياً عن تلك القاعدة، إذ صدرت منه أحكام رفض فيها إلغاء التنظيم الضبطي رغم ثبوت المخالفة، وبعد ترده، استقر قضاؤه على التفرقة بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية ورتب جزاء الإلغاء على مخالفة النوع الأول من الأشكال فحسب، وبالتالي فكلما نص القانون على شكل معين ورتب جزاء على مخالفته فإننا نكون بصدد شكل جوهري يتعين استيفائه¹.

كما أن القضاء الجزائي لم يفرق بين الإجراءات والأشكال الجوهرية وغير الجوهرية، وإنما يعتبر كل شكل أو إجراء نص عليه القانون يجب أن تراعيه الإدارة، والتنظيمات الضبطية التي تخالف الأشكال والإجراءات المحددة قانوناً تعتبر معيبة بعبء الشكل و يجوز إلغائها².

كما يمكن القول أن تنظيمات الضبط الإداري بإعتبارها قراراً إدارياً لا يشترط فيها أن تصدر في صيغة معينة، إلا أن القوانين قد تتخذ إجراءات وأشكال معينة لإصدارها، ولعل أهمها نشر تنظيمات الضبط الإداري، وكذلك إجراء الاستشارة، وينجم على عدم إحترامها إلغاء التنظيمات الضبطية³.

والحكمة التي توخاها المشرع من إلزام الإدارة لإتباع الشكل والإجراءات المنصوص عليها تكمن في تحقيق مصلحتين هما: **مصلحة الإدارة**، وهي مصلحة عامة تتمثل في كفاءة حسين سير المرافق العامة من خلال تجنب الإدارة الإرتجال والتسرع في إتخاذ قراراتها، و**مصلحة خاصة**، تتمثل في كون الشكل والإجراءات في تنظيمات الضبط الإداري عبارة عن ضمانات يتمتع بها الأفراد مقابل إمتيازات السلطة العامة⁴.

حيث سنتعرض فيما يلي إلى كل من عيب الشكل وعيب الإجراء، ثم إلى صور كلاً منهما، ثم الإشارة إلى أهم الفروقات المتواجدة بينهما:

¹ - سمية محمد كامل، نفس المرجع، ص 219.

² - حسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 128.

³ - محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992، ص 430.

⁴ - منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 142.

الفرع الأول: تعريف عيب الشكل في تنظيمات الضبط الإداري

يُعرّف الأستاذ الدكتور عبد القادر عدو عيب الشكل بأنّه: "يقصد بعيب الشكل عدم مراعاة الإدارة الشكليات المفروضة أثناء تحرير القرار الإداري (التنظيم الضبطي)¹."

كما عرفته الأستاذة سمية محمد كامل بأنه: "يعد الشكل هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة، وبالتالي فهو يشكل القالب أو الإطار الذي تظهر فيه إرادة الإدارة، وهو بهذا المفهوم يختلف إختلافاً كلياً عن مفهوم الإجراءات بحسبانها مجموعة العمليات التي يمر بها القرار من بدء التفكير في إصداره إلى ما قبل صبه في الإطار أو القالب الذي يظهر فيه²"

فالشكل هو المظهر الخارجي الذي ترتديه تنظيمات الضبط الذي تقصد بموجبه الإدارة عن إرادتها، والأصل أن تنظيمات الضبط سواء كانت فردية أو تنظيمية، لا تخضع من حيث المبدأ لأي شكل خاص فقد تفصح الإدارة عن إرادتها، سواء جاء ذلك من خلال قرار مكتوب، أو شفهي بطريقة صريحة أو ضمنية، فكلها طرق للتعبير³.

وينحصر عيب الشكل في عدم إحترام الإدارة للقواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين وتنظيمات الضبط الإدارية المنظمة لإصدار القرارات الإدارية سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً⁴، ويستوي في ذلك أن يكون القرار إيجابياً أو قراراً بالرفض. ومن ثم تستبعد القرارات الشفهية من عيب الشكل. كما تستبعد القرارات الضمنية

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 153.

² - سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص 385.

³ - انظر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم 137561 الصادر في 1996/05/05 قضية (ق.م ضد مديرية الشؤون الدينية)، منشور بالمجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 02، سنة 1996، ص 167، وقد جاء فيه: " لا يشترط وجود قرار إداري مكتوب حتى تكون الجهة القضائية في أول درجة مختصة، وإن كل قرار أو تصرف معيب صادر من هيئة إدارية يمكنه أن يكون محل دعوى أمام القضاء الإداري."

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري " الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، المرجع السابق، ص 71.

بالرفض، وهو الرفض الذي يستتج من مرور مدة زمنية دون أن ترد الإدارة عن الطلب المقدم إليها¹.

وعلى خلاف عيب الإختصاص فإن عيب الشكل لا يتعلق مبدئياً بالنظام العام، وهذا معناه أنه ليس للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه. غير أن مجلس الدولة قد ذهب إلى منحى مغاير لهذا الأصل العام، إذ اعتبر من الشكليات المتعلقة بالنظام العام تحرير القرار باللغة العربية، وذلك في قرار له بتاريخ 11 فبراير 2002، حيث جاء فيه: "حيث أن القرار أو المقرر جاء فيه غير مسبب في حين أن كل تنظيم ضبطي كان أم قضائياً يجب أن يكون مسبباً، وهذا وحده يكفي لإلغائه، إضافة إلى كونه محرراً باللغة الفرنسية خلافاً لنص المادة 03 من الدستور التي تنص على أن اللغة العربية الوطنية والرسمية، وكذلك المادة 02 من القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية." (مجلس الدولة، 11 فبراير 2002، مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص 147)².

ولقد فرق القضاء الإداري الجزائري³ بين الشكليات الجوهرية التي يستتبع إهدارها بطلان القرار الإداري، والشكليات الثانوية التي لا يترتب على مخالفتها البطلان، وأرجح معيار للتمييز بين الشكل الجوهرى والشكل غير الجوهرى هو درجة جسامه عيب الشكل، فإذا كان عيب الشكل جسيماً لدرجة أن تجنبه كان يمكن أن يؤثر في القرار ويغير من جوهره اعتبر الشكل جوهرياً، وإذا لم يصل إلى هذه الدرجة من الجسامه عُده شكلاً ثانوياً⁴.

إن الشكليات الجوهرية التي يرتديها المظهر الخارجى للقرار الإداري متعددة منها: كتابة القرار باللغة العربية، وإمضاء مصدر القرار، وختم الجهة الإدارية الصادر عنها، وكتابة تاريخ القرار، وتسبيب القرار وتعليقه وتحيثه، وإشهار القرار إذا نص القانون على ذلك⁵، بينما الأشكال الثانوية هي كل الأشكال غير المؤثرة في مضمون القرار، بحيث لا يؤثر غيابها في

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 153.

² - عبد القادر عدو، نفس المرجع، ص 154.

³ - عمار عوابدي، النظرية العامة في المنازعات الإدارية، النظام القضائى الجزائرى "نظرية الدعوى الإدارية"، الجزء الثانى، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 510 و 511.

⁴ - عبد القادر عدو، نفس المرجع، ص 154.

⁵ - موقاي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 193.

جوهر التنظيم الضبطي، بمعنى أن التنظيم الضبطي كان سوف يصدر لنفس الجوهر والمضمون حتى لو اتبع ذلك الشكل الذي أغفلته الإدارة. فالقضاء الإداري الفرنسي في مجال الضبط الإداري قد أقر بعدم شرعية تنظيمات الضبط الإداري لعيب الشكل رغم كون ذلك الشكل ثانوي، وكان ذلك فيما يخص الشكليات العامة لنشر وتبليغ تنظيمات الضبط الإداري، والشكليات الخاصة في ميدان الضبط الإداري العام¹.

كما في بعض الأحيان لا يحكم القضاء الإداري بطلان القرار الإداري لعيب الشكل، ويكون ذلك في حالة الظروف الإستثنائية التي تستدعي العجلة في إتخاذ بعض التنظيمات الضبطية؛ كذلك الحال بالنسبة للقوة القاهرة؛ إذ قد تتخذ الإدارة تنظيماً ضبطياً دون إحترام الشكلية المنصوص عليها قانوناً بفعل القوة القاهرة².

الفرع الثاني: تعريف عيب الإجراء في تنظيمات الضبط الإداري

يتعين طبقاً للقانون في كثير من الأحيان وجوب إتباع إجراءات سابقة أو لاحقة على صدور تنظيمات الضبط الإداري، حتى يكون التنظيم الضبطي المتعلق صحيحاً في شكله، من ذلك مثلاً أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار هذا التنظيم الضبطي، أو أنه صدر إثر تلقي إقتراح معين، أو وجوب صدور تقرير سابق يكون أساساً يستند إليه التنظيم الضبطي، أو أن يكون الأمر متعلق بإجراء لاحق على صدوره مثل الإعلان والتبليغ³.

يتعلق عيب الإجراء، كما تدل على ذلك تسميته، وفق الفقيه الفرنسي فيدال (vedel)، بإجراء الذي جرى إتخاذ القرار إستناداً إليه، وكما هو بشأن عيب الشكل، فرق القضاء الإداري بين الإجراء الجوهري الذي يستتبع عدم مراعاته بطلان تنظيمات الضبط، والإجراء غير الجوهري الذي لا يترتب على مخالفته البطلان، ومن الإجراءات الجوهريّة التي يترتب عدم مراعاتها بطلان تنظيمات الضبط منها:

¹ - زعداوي محمد، المرجع السابق، ص 86.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 157.

³ - مواقي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 195.

إبداء المجلس الشعبي الولائي رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية، ومن تطبيقاته ما قضى به المجلس الأعلى على أنه: "... قرار والي الولاية المصرح بالمنفعة العمومية الذي لم يشر فيه إلى ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأي يكون باطلا ولا أثر له"، وإستدعاء الموظف لمحال على لجنة التأديب، وعرض الملف على لجنة الموظفين في حالة نقل موظف لفائدة المصلحة، وتبليغ قرار التصريح بالمنفعة العام. أما فيما يتعلق بالإجراءات غير الجوهرية هي نفس ما ينطبق على عيب الشكل¹.

يذهب كثير من فقهاء القانون الإداري المعاصرين إلى ضرورة التفرقة بين عيب الشكل والإجراء، حيث يذهب (ريفيروا) إلى أن: "كل عمل إداري يخضع لبعض الشكلية، بمعنى أن يتخذ ذلك العمل وفقا لإجراءات معينة وفي شكل محدد"؛ ثم يشير الفقيه أيضا إلى وجود عنصرين منفصلين منطبقا بعضهما على بعض وهما الإجراءات والشكل، فالإجراءات تتصل بتكوين العمل، مثال ذلك: وجوب إستشارة هيئة قبل إتخاذ القرار، أما الشكل فيتصل بالمظهر المادي للقرار الإداري كالأوامر الملكية، أو كإقتضاء تظلم تسبب القرار لضرورة كتابته.

ونحن نشاطر في ذلك الأستاذة سميرة محمد كامل من خلال ما أشارت إليه في كتابها (الشكل في القرارات الإدارية) بضرورة التفرقة بين عنصري الشكل والإجراء بإعتبارهما عنصرين يتعلقان بالمظهر الخارجي لتنظيمات الضبط بقولها: "...وهو بهذا المفهوم يختلف (الشكل) إختلافا كليا عن مفهوم الإجراءات بحسبانها مجموعة العمليات التي يمر بها القرار من بدء التفكير في إصداره إلى ما قبل صبه في الإطار أو القالب الذي يظهر فيه"².

والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد درج في أحكامه بشكل عام على إعتبار عيب الإجراءات خلافا لعيب الشكل بالمعنى الضيق عيبا جوهريا يؤدي إلى إلغاء التنظيمات الضبطية³.

¹ - (المجلس الأعلى، 26 مايو 1984، المجلة القضائية، عدد 4، 1989، ص 220)، نقلاً عن عبد القادر عدو، نفس المرجع، ص 158.

² - سميرة محمد كامل، المرجع السابق، ص 385.

³ - فهد بن محمد بن عبد العزيز، المرجع السابق، ص 207.

وفي الأخير نستخلص مما سبق، على أن تنظيمات الضبط لا تكون مشروعاً إذا علق بها عيب عدم الإختصاص، وهو عيب يتصل بمصدر القرار المطعون في صحته، وعيب الشكل والإجراء الذي يتعلق بالمظهر والعمل الذي يصدر به تنظيمات الضبط، ويأتي مخالفاً لما يقتضيه القانون وهاذين العيبين يمثلان إخلالاً بمبدأ المشروعية الخارجية عندما يلحق أحدهما بتنظيمات الضبط الإداري توصف بعدم صحتها.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الداخلية لتنظيمات الضبط الإداري

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري للأعمال الصادرة عن السلطة الإدارية من تنظيمات وعقود عن المشروعية الخارجية فقط، بل أنها تمتد إلى المشروعية الداخلية، فالتصرف الإداري قد يكون مشوباً بعيب المشروعية الداخلية، بسبب عدم مشروعية محتواه، فهنا نكون بصدد عيب مخالفة القانون أو خرق القانون كما يعبر عنه القضاء، أو عدم مشروعية أسبابه وهنا يكون بصدد عيب السبب، وأخيراً بعدم مشروعية غايته، وهنا نكون أمام عيب الإنحراف بالسلطة¹.

فتنظيمات الضبط لا يكفي لإعتبارها مشروعاً أن تكون صادرةً من السلطة المختصة بها ومتبعةً للأشكال و الإجراءات التي يقتضيها القانون قبل إتخاذها، أو بيان لمظهرها الخارجي، إذ يجب إلى جانب ذلك أن تكون مشروعاً في مضمونها وفحواها، بحيث يأتي هذا المضمون والفحوى طبقاً لما يقتضيه القانون بمعناه الواسع، نصاً ومبدءاً إلا إذا كان مصير تنظيمات الضبط الإلغاء قضائياً ومرتباً حتى لمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تكون قد أحدثتها في حق ذوي الشأن².

كما تجدر الإشارة بأن أول عيب ظهر إلى الوجود هو عيب مخالفة القانون (عيب المحل)، ثم تلاه عيب الإنحراف بالسلطة، وأخيراً عيب السبب، وهذا العيب الأخير ليس مسلماً بوجوده كعيب قائم بذاته من طرف جميع الفقهاء، إذ أن البعض منهم يجعله حالة من حالات

¹ - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 211.

² - موافي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 230.

مخالفة القانون أو الإنحراف بالسلطة، و إن كان الرأي القائل بإستقلالته هو الذي نميل إليه، والذي سوف يتم تبيانه لاحقاً¹.

وعلى ضوء ذلك سوف نتناول عيوب المشروعية الداخلية والمتمثلة في عيب مخالفة القانون (عيب المحل)، و عيب السبب، و عيب الإنحراف بالسلطة (عيب الغاية)، وذلك كالتالي:

المطلب الأول: الرقابة على عيب مخالفة القانون في تنظيمات الضبط الإداري

يرتبط عيب مخالفة القانون بركن المحل في تنظيمات الضبط الإداري، بحيث إذا كان أثر التنظيمات المتخذة تخالف أي قاعدة قانونية أياً كان مصدرها، فإن هذا تنظيمات الضبط تكون معيبةً بعيب مخالفة القانون². إذ يعد هذا العيب هو أكثر العيوب تطبيقاً من الناحية العملية حيث يخضع الكشف عنه للرقابة الموضوعية للقضاء الإداري على تنظيمات الضبط الإداري والتي تستهدف التأكد من مدى مطابقة تلك التنظيمات الضبطية للقانون³، كما يعتبر عيب مخالفة القانون هو وسيلة الرقابة على مضمون تنظيمات الضبط الإدارية، ولا بد أن يأخذ عيب مخالفة القانون بمعناه الضيق، أي العيب الذي يشوب محل تنظيمات الضبط وحده، ومرد ذلك أن كل العيوب التي تلحق تنظيمات الضبط بدءاً من عيب الإختصاص وإنهاءً بعيب الإنحراف بالسلطة تعد مخالفة للقانون بمعناه الواسع⁴، ويتخذ هذا العيب صوراً مختلفة يؤدي أيّاً منها إلى إلغاء تنظيمات الضبط المشوبة بها في حالة الطعن فيها قضائياً⁵.

وبناءً عليه كان لازماً علينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين هما: مفهوم وصور عيب مخالفة القانون (عيب المحل)، ورقابة القضاء الإداري على عيب مخالفة القانون:

¹ - لحسين بن شيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 211.

² - منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 158.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري " الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، المرجع السابق، ص 107.

⁴ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 160.

⁵ - منصور إبراهيم العنوم، نفس المرجع، ص 158.

الفرع الأول: مفهوم وصور عيب مخالفة القانون في تنظيمات الضبط الإداري

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى مفهوم عيب مخالفة القانون في تنظيمات الضبط الإداري (أولاً)، ثم إلى صور عيب مخالفة القانون في تنظيمات الضبط الإداري (ثانياً).

أولاً: مفهوم عيب مخالفة القانون (عيب المحل) في تنظيمات الضبط الإداري

يقصد بمحل تنظيمات الضبط أن يكون لكل تصرف قانوني موضوع معين سواءً كان هذا التصرف في نطاق القانون الخاص أو في نطاق القانون العام، وهو الذي يهمننا في دراستنا لتنظيمات الضبط الإداري، ومحل التصرف القانوني بشكل عام يتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، وذلك التغيير في المركز القانوني سواءً بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، ومن ثم فلكل تنظيمات الضبط محل معين، بمعنى لا يتصور وجود تصرف قانوني أياً ما كان دون أثر قانوني يتمثل في الحقوق والإلتزامات التي يرتبها، وهذا ما يفتح المجال لوجود المحل القانوني والمحل المادي المتمثل في حادثة مادية واقعية¹.

ومن ذلك يتضح أن محل تنظيمات الضبط هو الأثر القانوني الذي يترتب على صدورهما سواءً كان ذلك الأثر متعلق بمركز عام عندما يكون القرار تنظيمياً لائحياً، أو مركز قانوني خاص عندما يكون القرار الإداري فردياً.

ويشترط في المحل شرطان أساسيين ينبغي أن يتحققا معاً في القرار وهما:

1- أن يكون محل تنظيمات الضبط ممكناً: بمعنى أن لا يكون الأثر المترتب على تنظيمات الضبط غير ممكن التحقيق²، فإن استحالة ترتيب هذا المحل سواءً من الناحية الواقعية والقانونية، فإذا أصدرت الإدارة تنظيم ضبطي بإزالة وهدم منزل آيل للسقوط، حتى لا يبقى مهدداً لأمن الأفراد ثم إتضح بعد صدور التنظيم الضبطي أن المنزل قد إنهار وإنتهى الأمر، فإنه في هذه الحالة يصبح من المستحيل واقعا أن تنفذ تنظيمات الضبط هو شرط وجود التنظيم الضبطي ذاته، فإذا انعدم محله إنعدام القرار³.

¹ - عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 494، بتصرف.

² - منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 159.

³ - شوقي الشماط، المرجع السابق، ص 213.

ولا يكفي القول بصحة تنظيمات الضبط أن يكون ترتيب أثرها ممكنا من الناحية القانونية حيث يتعين إلى جانب ذلك أن يكون ترتيب هذا الأثر ممكنا من الناحية الواقعية، ومن ثم فينعدم التنظيم الضبطي لإنعدام محله محل إستحالة ترتيب أثره على أرض الواقع كالتنظيم الصادر بإزالة عقار من على سطح الأرض في حين أنه قد أُزيل بالفعل¹.

2- أن يكون محل تنظيمات الضبط جائزاً قانوناً: أي أن يكون الأثر القانوني للتنظيم الضبطي متفقاً مع القواعد القانونية، وبالعكس ذلك يكون غير مشروع وجديراً بالإلغاء، ومثال ذلك إحالة موظف على التقاعد لبلوغه سن الشيخوخة في حين أنه لم يبلغها بعد².

ثانياً: صور عيب مخالفة القانون (عيب المحل) في تنظيمات الضبط الإداري

لعيب مخالفة القانون صورتين أساسيتين هما:

(1) - المخالفة المباشرة للقانون: وتتحقق هذه الصورة حين تنتهك الإدارة القواعد القانونية التي يجب عليها التقيد بها، سواء بالإمتناع عن عمل يفرضه القانون، أو القيام بعمل يخالف ما ينص عليه القانون. وهذا العيب هو أكثر أسباب الإبطال إثارة³. ومن تطبيقاته في القضاء الإداري الجزائري: أن يصدر تنظيم ضبطي بعزل موظف أثناء عطلة مرضية⁴، أو سحب تنظيم ضبطي مشروع أنشأ حقاً لصاحبه⁵، وتوجد أيضاً مخالفة القانون، من طرف رئيس الدائرة الذي يرفض الموافقة على مداولة مجلس بلدي القاضية بخلق مصلحة بلدية للتوجيه والاستشارة القانونية، وكذا رئيس الإقليم الذي يسرح ممرضة مساعدة من طرف المعهد الطبي البيداغوجي وهي حامل، خاصة وأن حماية المرأة المذكورة في المادة 29 من الكتاب الأول من قانون العمل هي من المبادئ العامة في القانون⁶.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري " الصور والنفوذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، المرجع السابق، ص 112 و 113.

² - منصور إبراهيم العتوم، نفس المرجع، ص 159.

³ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 160.

⁴ - انظر مجلس الدولة، 25 فبراير 2003، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص 166.

⁵ - انظر المجلس الأعلى، 09 جوان 1984، المجلة القضائية، عدد 01، 1990، ص 196.

⁶ - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 214. انظر " قضية مجلس الدولة في 08 يونيو 1973 تخص السيدة (pepnet)".

وهذه المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تغطي في الواقع حالات أكثر تنوعاً، وقد تتمثل أيضاً في غش القانون، ومخالفة إيجابية أو سلبية للقاعدة القانونية، أو المساس بمقتضيات معاهدة، أو مخالفة حجية الشيء المقضي فيه، وكذا في مخالفة مقتضيات دستورية من طرف نص تنظيمي أو قانوني¹.

(2) - **الخطأ في تفسير القانون:** وهذه الصورة أدق وأخطر من الصورة السابقة لأنها خفية، ذلك أن الإدارة هنا لا تنتكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها كما في حالة المخالفة المباشرة، وإنما تعطي القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً²، ينتج عن ذلك إعطاؤها معنى غير المعنى الذي أراده المشرع، وأن هذا الخطأ يقع بغير قصد من الإدارة، أو أنه يتم على نحو عمودي من جانبها، ويرجع الخطأ إلى غموض أو إبهام أو عدم وضوح النص القانوني موضوع التفسير أو تعمد التحايل على القانون، ومثال ذلك إضافة حكماً جديداً من طرف الإدارة لمن نص عليه القاعدة القانونية، كأن تضع شرطاً جديداً للحصول على رخصة معينة³.

وكما هو واضح فإنه في حالة غموض النص لا يمكن أن توصف تنظيمات الضبط بأنها تتضمن مخالفة للقانون، لأن الإدارة لم تتجاهله عندما فسرتة وفقاً لرؤيتها، فإذا خوصم قرارها أمام القضاء بدعوى أن تفسير الإدارة لم يأتي على النحو الذي يرضي من صدور التنظيم الضبطي محل استنادا للتفسير الذي يعتمده القضاء سواء جاء متوافقاً مع ما ذهب إليه الإدارة أو جاء متوافقاً مع وجهة نظر من اختصم التنظيم الضبطي، أما إذا كان النص الذي استندت إليه الإدارة واضح ومع ذلك أعطته تفسيراً لا ينسجم مع وضوح النص فإنها تكون بذلك قد تجاهلت القانون وتعرض تنظيمها الضبطي للإلغاء⁴.

الفرع الثاني: رقابة القضائية على عيب مخالفة القانون

الثابت أن القضاء الإداري يراقب بصورة كاملة مدى مشروعيته وصحة محل تنظيمات الضبط الإداري، فإذا كان مخالفاً للقانون في معناه الواسع أصبحت تنظيمات الضبط غير

¹ - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 214.

² - سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 722.

³ - الجرف طعيمة، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 253.

⁴ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 592.

مشروعة ولا تنتج أثرها، سواء جاءت المخالفة مباشرة للقانون بأن تجاهلت مقتضاياتها تماما وتصرفت الإدارة خارج نطاقه، أو كانت المخالفة غير مباشرة وهي الحالة التي تفسر فيها الإدارة القانون بما يتناقض مع إرادة المشرع، أو تخل بالمعاني الحقيقية الواردة في مبدأ قانوني عام، لهذا فإن مشروعية محل تنظيمات الضبط مرتبطة بصفة أساسية مع انسجام وتطابق ذلك المحل مع القانون، أو القرارات التنظيمية التي تتضمن هي الأخرى قواعد قانونية عامة ومجردة، تصدرها السلطة التنفيذية¹، وهي بصدد ممارستها سلطتها التنظيمية المحددة في المادة 143 من القانون رقم 01-06 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، وهي محولة لرئيس الجمهورية بالنسبة للقرارات التنظيمية المستقلة، أو للوزير الأول بالنسبة للقرارات التنظيمية غير المستقلة والتي تهدف إلى وضع القوانين موضع التنفيذ والتي أُصطلح على تسميتها بالمراسيم التنفيذية²، أو القرارات التنظيمية التي يصدرها والي الولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الرقابة على عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري

عيب السبب كإحدى العيوب التي تمس تنظيمات الضبط الإداري هو محل إختلاف بين فقهاء القانون العام حقيقة، هل هو عيب قائم بذاته أم يمكن إدخاله في عيوب أخرى وعلى وجه الخصوص عيب مخالفة القانون؟، ومع ذلك يعتبر عيب السبب هو عدم المشروعية التي تصيب تنظيمات الضبط الإداري في سببها، والمتمثلة في الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى إصدارها³، وإن كان هناك من اعتبره عيب مندمج ضمن أحد العيوب المعروفة، فإنه إلى جانب ذلك فإن هناك من قام باستقلالته كعيب قائم بذاته، ومهما يكن فإن القضاء الإداري الجزائري اعتبره عيب مستقل بذاته وحكم بإلغاء التنظيم الضبطي نتيجة لعدم تسببه تسببا كافيا، حيث جاء في قراره الصادر بتاريخ 04 جوان 1977 "يتعين أن يكون القرار الموصوف بالعدل مسببا بالكفاية ومؤشرا عليه برأي اللجنة المتساوية الأعضاء والمفترض

¹ - موافي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 237 و 249.

² - انظر المادة 143 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 سابق الإشارة إليه التي تنص على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."

³ - محمد مزغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 357.

أن يكون هو أيضا مسببا بدوره، وهكذا إنتهى المجلس الأعلى بإلغاء القرار المصرح وإبطال مفعول رأي اللجنة المتساوية الأعضاء.¹

وتعتبر رقابة القضاء الإداري على سبب تنظيمات الضبط من أهم الضمانات الأساسية لإحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها، وبالرغم ما حظيت به الرقابة القضائية على سبب تنظيمات الضبط الإداري في أهميته في الوقت الحاضر، فإنها أنشأت في وقت متأخر حيث برز هذا العيب كأحد أسباب الطعن بالإلغاء في منتصف القرن العشرين على يد القضاء الإداري المقارن في نطاق سياسة التوسع في عملية الرقابة القضائية على عمل الدولة والإدارة العامة وتجسيدها لفكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية وحماية النظام والقانون لحقوق الإنسان في الدولة المعاصرة.²

ولقد برز عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في عام 1907 بحكم **مونو (Monoo)** الشهير، حيث تلخص وقائع هذه القضية في أن: "الإدارة أصدرت قرارا بإحالة السيد مونو إلى المعاش، مدعية أن ذلك جاء بناء على طلبه، فطعن الموظف في هذا القرار مطالبا بإلغائه لأنه لم يطلب إحالته إلى المعاش، لكن مجلس الدولة لم يجبه على طلبه لإن الإدارة بينت أن الإحالة إلى المعاش قد تمت في الحقيقة كجزء تأسيسي لما وقع منه من مخالفات لم تشأ الإدارة الكشف عنها حفاظا على سمعته"، ثم بعد ذلك حكم **دبسي** الذي جاء أكثر صراحة عام 1910، وشملت هذه الرقابة ثبوت الوقائع وكذلك صحة تكييفها القانوني.³

وعليه سيتم التطرق إلى تعريف عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري، ثم إلى صور عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري، وذلك من خلال فرعين أساسيين:

الفرع الأول: تعريف عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري

لقد قامت عدة محاولات فقهية لتعريف ركن السبب الذي يترتب على تخلفه عيب السبب منها:

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 543.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للقرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نفس المرجع، ص 544.

³ - ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 403.

كما عرفه بعضهم أنه " حالة واقعية، أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث قانوني هو محل القرار الإداري، إبتغاء وجه الصالح العام، الذي هو غاية القرار."¹.

وعرفه العميد بونار (bonnard) على أنه: "العنصر الأول لقرار الإداري، أي المصادقة التي تقدمه، وتثيره وتكون سبب وجوده."².

وعرفه دي لوبادير (de laubadère) أنه: "الواقعة الموضوعية السابقة على القرار، والخارجة عنه، ويكون هو الذي دفع مصدر القرار إلى إصداره والقيام به."³.

وبهذا تلتقي جل هذه التعريفات لركن السبب في تنظيمات الضبط الإداري على أنه: "الواقعة المادية أو القانونية التي تحدث وتقوم خارجا وبعيدا عن هيئة و إرادة السلطة المختصة، فتحركها وتدفعها إلى إتخاذ تنظيمات ضبط معينة في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية."⁴.

إن المعنى العام للسبب كركن من أركان تنظيمات الضبط الإداري: "هو الفكرة، أو الأمر، أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا، ومستقلة عن ذهنية، وعقلية، وإرادة شخص السلطة وتدفعه إلى إتخاذ تنظيمات ضبط معينة، لمجابهة هذا الأمر، أو هذه الواقعة."⁵.

الفرع الثاني: صور عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري

تنحصر رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري في مستويات أو صور ثلاثة هي:

¹ - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في إستعمال السلطة، الطبعة الثالثة، مطبعة عين شمس، مصر، 1978، ص 69.

² - خليل محسن، قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص 117.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري " دراسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان"، دون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة، دون سنة نشر، ص 425.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، بعض أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في فقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002، ص 201.

⁵ - عمار عوابدي، القانون الإداري " النشاط الإداري"، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 114.

رقابة الوجود المادي للوقائع التي تستند إليه الإدارة في إصدار تنظيمات الضبط الإداري، والرقابة على التكييف القانوني للوقائع في تنظيمات الضبط الإداري من حيث مدى صحة وصف الإدارة لها ومدى تطابق هذا الخبر مع القانون، وأخيراً رقابة ملائمة الوقائع على تنظيمات الضبط الإداري، ويأتي تفصيل ذلك كالتالي:

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع في تنظيمات الضبط الإداري

يعترف القضاء الإداري لنفسه في كل من مصر وفرنسا بسلطة الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع فهو يعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة الوقائع المبررة لتنظيمات الضبط الإداري المتخذة، فإذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية يلغى التنظيم الضبطي، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أي إعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها أو على العكس من ذلك كانت عالمة بإنعدام هذه الوقائع في الحالتين يلغى التنظيم الضبطي لإستناده إلى وقائع غير صحيحة¹.

كما تم الإعتراف للقاضي الإداري بصلاحيته في رقابة الوجود المادي للوقائع إلا بداية من حكمه في قضية كامينو (Camino) بتاريخ 14 يناير 1916، حيث ألغى بموجبه قرار عزل المدعي من رئاسة البلدية لعدم ثبوت الوقائع التي استندت عليها الإدارة، وهي عدم مراعاته حرمة الموتى حيث حضوره مراسيم الدفن، وتوجيهه إهانات لعمال سيارة الإسعاف. (مجلس الدولة 16 يناير 1916، قضية كامينو camino، القرارات الكبرى للإجتهد الإداري، قرار رقم 29 ص 172)².

وبالمقابل فقد راقب القضاء الإداري الوجود المادي للوقائع في تنظيمات الضبط الإداري، كأسباب تؤسس لصحة القرارات الإدارية، وتبني عنها المشروعية في حالة غيابها، ومن ذلك أن مجلس الدولة الجزائري أصدر قراراً بتاريخ 2003/10/21 أبطل بموجبه قرار والي

¹ - محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 399.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 171.

ولاية النعامة الذي أمر بموجبه غلق مصنع يقع ببلدية المشرية لعدم ثبوت الوقائع المادية التي استند إليها قرار والي الولاية¹.

ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في تنظيمات الضبط الإداري

إلى جانب الرقابة على وجود وسلامة الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار تنظيماتها الضبطية، يمارس القاضي الإداري الرقابة على التكييف القانوني للوقائع الذي أصبغته الإدارة على الوقائع، وهل هي مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة لإصدار هذه التنظيمات؟².

لقد رفض مجلس الدولة الفرنسي كقاعدة عامة رقابته للتحقق من أن تنظيمات الضبط الإداري تستند إلى وقائع تصلح قانوناً لتبريرها، بأن يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد بالإخلال به، فإذا ما توافر في الوقائع هذا الوصف القانوني، فإن المجلس يقرر أن الوقائع تصلح قانوناً لتبرير تنظيمات الضبط الإداري³، وكانت بداية رقابة مجلس الدولة على التكييف القانوني للوقائع منذ حكمه في قضية "Gomel" حيث ألغى المجلس قرار البلدية برفض الترخيص بالبناء قرب ساحة إستنادا إلى الطابع الأثري لهذه الساحة. وقد تبين للمجلس أن الساحة لا تندرج ضمن المواقع الأثرية (مجلس الدولة 04 أفريل 1914، قضية Gomel، القرارات الكبرى للإجتهد الإداري، القرار رقم 28، ص 161).

وقد سار القضاء الإداري الجزائري حذو القضاء الفرنسي في ممارسة هذا النوع من الرقابة على أسباب تنظيمات الضبط الإداري، وتطبيقاً لذلك أبطل مجلس الدولة قرار عزل موظف على أساس خطأ المجلس الأعلى للقضاء في تكييف الوقائع؛ إذ أعتبر هذا الأخير، وهو

¹ - انظر قرار مجلس الدولة رقم 10796 بتاريخ 2003/10/21 (ب.ل) ضد والي ولاية النعامة ومن معه (غير منشور) وورد في موسوعة الإجتهد القضائي الجزائري، ص 19.

² - منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 182.

³ - محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 53.

ما يشكل خطأ في تكييف ملكية القاضي المعني لمحل تجاري فقط دون أن يسيره إخلالاً بما يفرض على طائفة القضاء من واجب التحفظ¹.

ثالثاً: الرقابة على ملائمة الوقائع في تنظيمات الضبط الإداري

تعتبر رقابة الملائمة أعلى درجات الرقابة القضائية وحدها الأقصى، ولهذا فإن ما يبرر إخضاع القضاء الإداري لتنظيمات الضبط الإداري لرقابة الملائمة هو رغبته الأكيدة في إيجاد الضمانات التي تحول دون المساس بحريات الأفراد و بحقوقهم، وقد سعى فقه القانون الإداري لمحاولة بيان الأساس الذي يستند إليه القضاء الإداري في رقابته لملائمة تنظيمات الضبط²، ولهذا يذهب الدكتور **عاطف البنا** إلى القول: "إن القاضي الإداري يراقب مدى ملائمة الإجراء الذي تتخذه الإدارة في مجال الضبط الإداري، مع أهمية وخطورة الوقائع التي إستندت إليها، ولكن على الرغم من ذلك فإن هذه الرقابة لا تخرج من كونها رقابة مشروعية، لأن الملائمة في تنظيمات الضبط الإداري تصبح عنصر من عناصر المشروعية، بحيث يضع القضاء الإداري بإعتباره قضاءً إنشائياً، قاعدة قانونية مقتضاها، أنه يشترط لشرعية الإجراء الضبطي أن يكون ضرورياً ولازماً ومتناسباً مع أهمية الوقائع التي تدعو الإدارة لإتخاذه، كما أن استلازم الملائمة كشرط لمشروعية التنظيم الضبطي قد يأتي من جانب المشرع نفسه"³، وإذا كانت القاعدة العامة هي أن القاضي الإداري يقف عند حد رقابة التكييف القانوني للوقائع ووجودها دون الوصول بالرقابة إلى حد بحث ملائمتها وذلك من منطلق خطورة هذه التنظيمات على الحريات العامة التي لا ينبغي المساس بها، إلا إذا وجدت ضرورة من ضرورات المحافظة على النظام العام، وهذا ما أكده الفقيه الفرنسي **ريفيروا (Rivero)** بقوله: "إذا طعن في تدبير الضبط الإداري بالنسبة للتنظيمات الضبطية المتعلقة بتنقييد الحريات العامة، بالإعتداء على نشاط فردي مهما كلفه المشرع أساساً للأفراد، فإن القاعدة القضائية التي يطبقها القضاء بموجب اختصاصه في

¹ - (مجلس الدولة، 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص 83)، نقلاً عن عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 172.

² - مواقي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 287.

³ - محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد، العدد03، 04 سبتمبر 1978، ص 136.

الرقابة هي أن التدبير الضبطي لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً لحفظ النظام العام¹، حيث نجد أن المبادئ الأساسية في هذا الصدد أرساها مجلس الدولة الفرنسي في الحكم الشهير في قضية بنجامين (Benjamin) الصادر بخصوص حرية المواطنين في عقد الاجتماعات، وقد أُلغى المجلس في هذا الحكم القرار الصادر من رئيس البلدية Nevers بمنع عقد أحد الاجتماعات بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام، وقد قام المجلس بفحص الظروف المحلية التي أحاطت بالدعوة إلى عقد الاجتماع، وتبين له أن السلطات المحلية كانت تستطيع باستخدام قوات البوليس المتوفرة لديها، للمحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع، ولذلك حكم مجلس الدولة بإلغاء قرار رئيس البلدية لأنه قد إتضح من التحقيق أن الاضطرابات المحتملة التي تدرج بها رئيس البلدية لا تبلغ في خطورتها الدرجة التي يعجز معها، بما لديه من سلطات البوليس، عن المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع².

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري لرقابته على ملائمة تنظيمات الضبط الإداري، نذكر قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 20/05/2003 والذي أبدت فيه الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة، الذي أُلغى قرار والي ولاية عنابة رقم 1007 الصادر في 1998/09/27 وجاء فيه ما يلي:

"- حيث يتبين ويستخلص من الخبرة المنازع فيها من قبل المستأنف، أن الخبر توصل في خلاصة تقريره إلى القول أن وجود المخبزة في العمارة القديمة في (حي عسلة حسين وسط مدينة عنابة)، لا ينفي وجود خطر بالنسبة لهذه العمارة لأن الحرارة المرتفعة والمنتشرة من هذا الفرن تتراكم بصفة مستمرة، مما قد يؤدي إلى زعزعة هيكل العمارة وهذا بعد إتلاف مواد البناء المستعملة في هذه العمارة بعد فقدانها لمواصفاتها التقنية."

"- ومن جهة أخرى فإن هذه الحرارة المنتشرة في غياب معزل لهذا الفرن مما يلحق أضراراً بسكان العمارة المتواجدين في الطابق العلوي، وبالأخص المستأنف عليها الثانية أرملة (...)، التي قد يؤدي إلى حد الإختناق، خاصة في فصل الصيف، وكذلك غياب المعزل يسمح

¹ - مواقي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 288.

² - محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 74.

بتسريب هذه الحرارة نحو المحل المجاور لبيع المواد البلاستيكية المستغل من طرف المستأنف عليه الأول، أما بالنسبة للضجيج فمن الأكيد أنه يزعج سكان الطابق العلوي خاصة في الليل.¹

" حيث من غير المتنازع فيه أن الخبر المعين أدى المهمة المسندة إليه على أحسن وجه وأجاب بدقة على ما طلب منه، وهو ما أدى بقضاة أول درجة بإعتمادها وبذلك يكونوا قد أحسنوا في تقديرهم للوقائع وتطبيقهم للقانون، وبالتالي يقضي مجلس الدولة بتأييد القرار المستأنف فيه.¹

إن التنظيم الضبطي السابق يمثل نموذجا للرقابة القضائية على ملائمة تنظيمات الضبط الإداري إذ لا يكفي لإصدارها مجرد توفر الوقائع المادية و تكييفها القانوني الصحيح (تقديم طلب لمزاولة النشاط الذي يسمح به القانون في إطار ممارسة حرية التجارة)، بل لا بد أن يصاحب ذلك تقدير صحيح من جهة الإدارة لمدى خطورة الآثار والنتائج التي تترتب على السماح بمزاولة النشاط، والتي بينت أنها تهدد النظام العام، إذ أن العمارة وبسبب نشاط المخبزة قد تنهار على سكانها، ومن ذلك تعرض لأمنهم وسلامتهم للخطر والحرارة الصادرة من الفرن مؤذية لصحة السكان ناهيك عن الإزعاج الذي سيعاني منه السكان بفعل النشاط اليومي للمخبزة، لذلك فإن الإدارة لم تقدر بشكل صحيح عواقب ما ينجم عن السماح بمثل هذا النشاط في ذلك المكان، لذلك فقد إعتبر مجلس الدولة الجزائري أن القرار غير مشروع لأنه غير ملائم، ما يبين بوضوح أنه لا يكفي سببا وسندا للتنظيم الضبطي أن تكون وقائعه مادية موجودة ولا يكفي أن تعطى لتلك الوقائع الوصف القانوني الصحيح، بل لا بد من أن يكون لأثر التنظيم الضبطي عواقب وخيمة على النظام العام، فالملائمة جزء من المشروعية².

المطلب الثالث: الرقابة على عيب الإنحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري

يرتبط عيب الإنحراف بالسلطة بركن الغاية في تنظيمات الضبط الإداري، والغاية التي ينبغي على متخذ التنظيم الضبطي السعي لتحقيقها هي المصلحة العامة، وإذا حدد القانون

¹ انظر قرار مجلس الدولة 10375 الصادر بتاريخ 20/05/2003، (غير منشور)، وارد ضمن موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، ص 21.

² - موافي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 293.

هدفا معينا فعليه أن يسعى إلى تحقيقه دون غيره إعمالا لقاعدة تخصيص الأهداف¹، لهذا يكتسي هذا العيب أهمية كبيرة في الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لتنظيمات الضبط الإداري بصفة عامة، ولهذا فإن عيب الإنحراف بالسلطة من أدق العيوب ومهمة القاضي فيه شاقة وحساسة لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية، بل يمتد بتلك الرقابة إلى البواعث والدوافع التي حملت رجل الإدارة على هذا التصرف².

ومن المستقر عليه فقهاً و قضاءً، أن السلطة التقديرية التي تترخص بها الإدارة هي الموطن الأساسي لعيب الإنحراف بالسلطة، فإذا كانت سلطة الإدارة محددة و إختصاصها مقيدا، فإن عيب الإنحراف بالسلطة لا يثور بل لا يمكن تصوره³، وتفسير ذلك أنه في حالة الإختصاص يتوجب على رجل الإدارة إصدار القرار بمجرد توافر شروطه، ولا يمكن الحديث في هذه الحالة عن البواعث الشخصية لمصدر القرار مادام هذا الأخير ملزما بإصداره؛ أما حين تملك الإدارة الخيار بين إصدار التنظيم الضبطي أو عدم إصداره فإنه من الممكن إثارة النوايا الشخصية توصلا إلى إبطال القرار⁴.

ومع أن هذا العيب من أصعب عيوب تنظيمات الضبط الإداري إثباتاً لإرتباطه بنية مصدره والدوافع التي أدت إلى إتخاذ هذه التنظيمات ، إلا أنه يمكن لطالب إلغاء تنظيمات الضبط إثبات هذا العيب بجميع وسائل الإثبات⁵.

وحتى نضبط أكثر عيب الإنحراف بالسلطة كان لزاماً علينا أن نعرض على تعريف عيب الإنحراف بالسلطة من جهة، و صور عيب الإنحراف بالسلطة من جهة أخرى، ثمّ في الأخير إلى إثبات هذا العيب، وذلك ما سنتعرض إليه بالتحديد من خلال ثلاث فروع متتالية:

¹ - منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 166.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، مصر، 2006، ص 17 و 18.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كعيب لإلغاء القرار الإداري، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص 24.

⁴ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 163.

⁵ - منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 166.

الفرع الأول: تعريف عيب الإنحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري

لقد تعددت المفاهيم الفقهية لعيب الإنحراف بالسلطة، حيث عرفه الدكتور أحمد محيو بأنه: " يكون هناك إنحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة."¹. ومن جهة أخرى عرفه الفقيه هوريو بأنه: " ترتكب السلطة الإدارية عيب الإنحراف بالسلطة حين تتخذ تنظيم ضبطي يدخل في إختصاصه مراعية فيه الشكل المقرر وغير معارضة فيه لحرفية القانون، مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطتها لغرض آخر غير غرض حماية المصلحة العامة، ومصلحة المرفق الموضوع تحت إشرافها."²، وعرفه الأستاذان أوبي و دراجوا (**Auby et derago**) بأنه: " هو عيب من عيوب تنظيمات الضبط الإداري، والتي تصادفه عندما تستعمل سلطة إدارية ما بإرادتها سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي منعت لها من أجله تلك السلطات."³، ويعرفه العميد بونار بأنه: " عيب الإنحراف بالسلطة نوع من عدم الشرعية ينحصر في أن عملاً قانونياً يكون سليماً في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له."⁴.

حيث يقصد بعيب الإنحراف بالسلطة قيام رجل الإدارة بإستخدام السلطات التي خولها له القانون لتحقيق أهداف مخالفة للأهداف التي حددها ذلك القانون ولو كانت أهدافاً مشروعة في ذاتها وسواءً كان ذلك بحسن نية أو بسوء نية، وكل ذلك يعتبر بمثابة قيود على تنظيمات الضبط الإداري في مواجهة سلطات الضبط الإداري بُجاء الحريات العامة⁵.

¹ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 191.

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 89.

³ - Auby et drago, traité de contentieux Administratif, Tome2, P 405.

⁴ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، بدون طبعة، دار هومه، الجزائر، 1999، ص 196.

⁵ - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حريات الاجتماعات العامة " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، بدون بلد نشر، بدون سنة نشر، ص 280.

الفرع الثاني: صور عيب الإنحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري

وتتمثل صور عيب الإنحراف بالسلطة في ثلاثة عناصر أساسية وهي:

1 - تحقيق غاية بعيدة على حفظ النظام العام.

2- الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.

3- إساءة استعمال الإجراءات.

أولاً: تحقيق غاية بعيدة على حفظ النظام العام

تتحقق هذه الحالة عندما تستخدم سلطات الضبط الإداري صلاحياتها في تحقيق غايات بعيدة كلياً عن مقتضيات حفظ النظام العام، لتحول بذلك تصرفها إلى إعتداء مادي على الحريات العامة¹، وبعبارة أخرى يجب أن تستهدف تنظيمات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام بمفهومه المتعارف عليه، ولا يحق لهيئات الضبط الإداري أن تسعى إلى تحقيق غاية أخرى حتى لو كانت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ففكرة النظام العام تقوم كضابط وقيود على سلطات الضبط الإداري، لذلك يشترط في تنظيمات الضبط الإداري أن تكون ضرورية وفعّالة ومعقولة للمحافظة على النظام العام كهدف وحيد لإختصاصات الضبط الإداري، وبالتالي فكل عمل أو إجراء تقوم به سلطات الضبط الإداري لا تستهدف فيه تحقيق النظام العام والمحافظة عليه يُعتبر عملاً غير مشروع ومشوباً بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، حتى ولو حقق هذا العمل أو الإجراء مصلحة عامة اجتماعية أو ساسية أو مالية للدولة².

¹ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، المرجع السابق، ص 340.

² - سلطاني ليلي، القاضي الإداري بين إمتيازات السلطة العامة والمحافظة على الحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، العدد الرابع، سنة 2008، ص 247.

ومن التطبيقات القضائية الجزائرية على هذه الصورة هي قضية بن عبد الله ضد وزير المالية، حيث أصدر هذا الأخير قرارا بعزل المدعي من منصبه كرئيس مكتب بمصلحة مسح الأراضي بولاية وهران، وبأثر رجعي، مع الأمر برد المبالغ المتحصل عليها كتعويض عن هذا المنصب. وقد تحقق المجلس الأعلى بأن قرار العزل صدر بعد أن تقدم المدعي بطلب ترقيته إلى منصب نائب مدير شؤون أملاك الدولة إستجابة لطلب رئيسه الإداري، ومن ثم فإن التنظيم الضبطي لم يكن بدافع المصلحة العامة، وإنما كان بدافع شخصي، وهو ما يجعله فضلا عن مخالفته للقانون مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة (المجلس الأعلى 05 مارس 1977، قضية بن عبد الله محمد ضد وزير المالية، مجموعة الأحكام لبوشهدة وخلوفي، ص 94)¹.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد ألغى تنظيم ضبطي أصدره رئيس بلدية ضمنه تعديل لساعات عمل البلدية، بدعوى أنه يهدف إلى العمل على تقديم خدمة أفضل للجمهور، ولكن في الحقيقة كان قصده الإنتقام وعدم تمكين أحد المعلمين الذي يعمل في أمانة البلدية لمباشرة عمله، لإرتباطه بالتدريس خلال ساعات أعمال البلدية المحددة في تنظيمات الضبط، وأنتهى المجلس إلى الإقتناع بأن الأمر ورائه دوافع شخصية إنتقامية لا علاقة لها بحفظ النظام العام مما يجعله مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة².

ثانيا: الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف

إذا كانت القاعدة العامة أن تنظيمات الضبط الإدارية جميعها وبغير إستثناء يجب أن تستهدف حفظ النظام العام، فإن هناك أيضا قاعدة أخرى تضاف إلى هذه القاعدة وتكملها، وتقضي بوجود إستهداف تنظيمات الضبط الإداري، تحقيق الأهداف الذاتية المتخصصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها، وتكون تنظيمات الضبط الإداري مشوبةً بعيب الإنحراف بالسلطة في هذه الحالة كلما كان الباعث على إتخاذه هو تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع حينما منح الإدارة السلطة في إتخاذ هذه التنظيمات بالذات ولا يهم بعد ذلك أن يثبت أن

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 165.

² - موقاي بناني أحمد، المرجع السابق، ص 301.

الإدارة كانت تهدف من خلال التنظيمات التي إتخذتها تحقيق حفظ النظام العام مادامت هذه المصلحة غير المصلحة التي حددها المشرع¹.

ومن التطبيقات القضائية على هذه الصورة من الإنحراف بالسلطة أن تقوم الإدارة مستندة إلى سلطاتها في الضبط بغلق مصنع مسببة قرارها بأنه خطر ومقلق للراحة ومضر بالصحة، في حين أن السبب الحقيقي هو تجنب الإدارة تعويض صاحب المصنع في إطار نزع الملكية للمنفعة العمومية (مجلس الدولة 26 نوفمبر 1875، قضية Pariste، القرارات الكبرى، الإجتهد الإداري، قرار رقم 04، ص 27)².

ثالثاً: إساءة استعمال الإجراءات

مضمون هذه الصورة أن تلجأ الإدارة، بقصد تحقيق غاية معينة إلى إجراء قرره القانون لغاية أخرى، وهذا بقصد التخلص من تشكيلات معينة أو ضمانات مقررة للأفراد³، ويكون ذلك أن تصدر تنظيمات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام، ولكن بإتباع إجراءات غير تلك التي أوجب القانون إتباعها لتحقيق هذا الهدف، حيث تلجأ سلطة الضبط الإداري إلى وضع الإجراء في غير محله للتحايل على قواعد الإختصاص، ولتجنب الإجراءات المعقدة أو لتوفير الوقت أو المال، ومن أمثلة هذا الإنحراف تسخير هيئات الضبط الإداري لوسائل الضبط القضائي لتحقيق أغراض الضبط الإداري⁴، و أوضح تطبيق على هذه الصورة في القضاء الفرنسي قضية **soc frampar**⁵، وتلخص وقائعها في أن محافظ مدينة الجزائر أمر بحجز أعداداً من جريدة المساء (le soir) بقصد الحيلولة دون حصول إخلال بالنظام العام جراء بعض الكتابات المنشورة في هذه الجريدة. وقد استند المحافظ في قرار الحجز على المادة 10 من قانون الإجراءات الجزائية، ومجال هذه المادة مقصور على الجنايات والجنح ضد أمن الدولة وتقديم مرتكبيها إلى العدالة. ومن ثم فإنه ثمة إنحراف في الإجراء يجعل أمر الحجز

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 185.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 166.

³ - عبد القادر عدو، نفس المرجع، ص 166.

⁴ - محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 397 و 398.

⁵ - C.E. 24 Juine 1960, Soc Frmpar et Soc, France Editions, Rec, P.412.

مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة (مجلس الدولة، 24 جوان 1960، قضية soc frampar، القرارات الكبرى للإجتهد الإداري، قرار رقم 78، ص 515).

ومن تطبيقات القضاء الجزائري لإساءة استعمال الإجراءات، قضية شركة عين فخارين ضد الدولة. حيث أصدر محافظ الجزائر تنظيم ضبطي بالإستيلاء على مساحة مملوكة للشركة المعينة ووضعتها تحت تصرف الديوان العمومي للإسكان بأجر معتدل لمدينة الجزائر، القاضي يلغي هذا التنظيم الضبطي، إذ حيث لم تكن الغاية منه إلا تمكين الديوان من وضع يده على المساحة دون إتباع إجراءات قانونية لنزع الملكية، إذن ثمة إنحراف بالسلطة في صورة الإنحراف بالإجراءات (المجلس الأعلى، 02 جويلية 1965، شركة عين فخارين ضد الدولة، مجموعة الأحكام لبوشهدة وخلوفي، المرجع السابق، ص 07)¹.

الفرع الثالث: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري

الإثبات قانوناً هو إقامة الدليل أمام القضاء على حقيقة أمر مدعى به وبالطرق المقبولة قانوناً، ما يترتب عليه من آثار قانونية، وتتم صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري على أساس ظروف هذا القانون وطبيعة الدعوى الإدارية التي تختص بنظرها القضاء الإداري، وتطبيق بشأنها نظرية الإثبات الخاصة به²، إذ يقع عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة على من يدعيه شأنه شأن باقي عيوب تنظيمات الضبط، غير أن الفرق بينه وبين العيوب الأخرى هنا يكمن في صعوبة إثباته كونه يتصل بنوايا ومقاصد مصدر التنظيم الضبطي، إذ تنصب رقابة القاضي لإثباته على النوايا الحقيقية للإدارة مُصدرة القرار للحكم على مدى مشروعية الهدف الذي تسعى لتحقيقه، وهو في سبيل القيام بهذه المهمة يكتفي بأن يقوم الطاعن بتقديم مجرد قرائن قانونية أو قضائية من شأنها أن تشكل في نوايا الإدارة ومشروعية الهدف الذي تسعى إليه³.

¹ - عبد القادر عدو، نفس المرجع، ص 166 و 167.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 262.

³ - منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 175.

وإذا كانت مهمة القاضي في الكشف عن الإنحراف بالسلطة على هذا النحو من الصعوبة، فإن مهمة المدعي في إثباته لا تقل عنها مشقة، حيث لا يملك من المستندات ما يثبت به إنحراف في الإدارة بسلطتها، لكونها في حوزة الإدارة والتي لن تسلمها بالطبع طواعية، كما أن بوسعها في حالة اضطرارها إلى ذلك تحت تأثير ضغط قضائي أن تطمس فيها أدلة الإنحراف، ومن ثم يجد المدعي نفسه مضطراً إلى إثبات الإنحراف بدلائل ترقى لمستوى الدليل الذي يحسم الأمر ويؤكد إنحراف الإدارة بسلطتها.

كما يزيد من صعوبة إثبات عين الإنحراف بالسلطة أن مجلس الدولة الفرنسي وهو بصدد تحدي بواعث الإدارة ودوافعها، ليس بوسع إستجواب رجل الإدارة أو الأمر بإجراء تحقيق لإستجلاء أمر غمض عليه إحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، لذلك أضطر المجلس إلى التماس دوافع وبواعث إصدار التنظيم الضبطي في ملف القضية، والظروف المحيطة بإصدار هذا التنظيم الضبطي وهذه كلها وسائل غير مباشرة¹.

والقضاء الجزائري في هذا الخصوص قد خفف من صعوبة عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي من خلال السماح بإجراء إستجواب مع الإدارة، وهذا ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث يجوز للقاضي بناءً على طلب الأفراد أو طلب أحدهم أو من تلقاء نفسه أن يأمر قبل الفصل في الموضوع وبموجب أمر شفوي بحضور أحد الأطراف شخصياً وذلك قصد تقديم توضيحات حول القرار الذي هو محل الدراسة².

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والقانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، إلا أن أي منهما لم يوضح الأحكام المتعلقة بعبء الإثبات عكس القضاء العادي الذي يقع على عاتق المدعي وهو ما تنص عليه المادة 323 من القانون المدني الجزائري³.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 262.

² أنظر المادة 884 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

³ انظر المادة 323 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، التي تنص على أنه: " على الدائن إثبات الإلتزام وعلى المدين إثبات التخلُّص منه".

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي نذكر قضية **Mony** إذ أصدر وزير الداخلية الفرنسي قرار بتحديد إقامة الفقيه **Mony** عندما طعن في القرار، طلبت المحكمة الإدارية بباريس من الإدارة تقديم ما لديها من مستندات تؤيد صحة أسباب تنظيماتها، لكن الإدارة تقاعست عن تقديم أي وثيقة تبرر التنظيمات المطعون فيها، وأصدرت المحكمة حكماً قضت فيه بإبطال القرار وأيد مجلس الدولة ذلك القرار وهو ما يؤكد أن قرينة نُكُولُ الإدارة تنفي عن تنظيمات الضبط الإداري قرينة الصحة والسلامة¹.

إن كل عناصر المشروعية الداخلية خاضعة للقانون، ولهذا فإن القاضي الإداري عندما يبحث في مدى مشروعية تنظيمات الضبط الإداري، فإنه يحكم على ذلك مضاهياً تلك العناصر مع المقتضيات القانونية، لأن المشروعية الداخلية أو الخارجية لتنظيمات الضبط الإداري لا تقوم إلا إذا جاءت كافة عناصر هذه التنظيمات متطابقة ومنسجمة مع القانون²، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه لكي تكون الرقابة القضائية فعالة لا بُد أن يتمتع القضاء بالاستقلالية³.

وفي الأخير نخلص إلى أن تنظيمات الضبط الإداري لا تكون مشروعة إذا علق بها عيب من عيوب المشروعية الخارجية والداخلية ويجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء، وتطبيقاً لذلك فإذا كانت تنظيمات الضبط الإداري تقوم على خمسة أركان وهي الإختصاص، الشكل والإجراءات (عيوب المشروعية الخارجية)، والمحل، والسبب، والغاية (عيوب المشروعية الداخلية)، فإنه ما يتعلق بركني الشكل والإختصاص فلا حرية للإدارة بالنسبة لهما، بل إن على رجل الإدارة أن يفرغ أرادته باستمرار في الشكل الذي يحدده القانون وأن يحترم قواعد الإختصاص، بحيث يكون عمله باطلاً أو معدوماً في حالة خروجه عليهما، أما ركني السبب والمحل ففيهما تتجسد أبرز معالم السلطة التقديرية بخلاف ركن الغاية الذي يمثل الحد الخارجي للسلطة التقديرية، وهو بهذا المعنى يكون من عناصر التقييد في تنظيمات الضبط الإداري؛

¹ - موافي بناني أحمد، المرجع السابق، ص313.

² - موافي بناني أحمد، نفس المرجع، ص314.

³ - مراد بدران، حماية الحريات العامة ضد السلطة التنفيذية، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، العدد 36، سنة 2016، ص199.

لذلك فإن وجود الرقابة القضائية الإدارية على تصرفات الإدارة، يخلق حالي توازن وإطمئنان لدى الأفراد لأن الإدارة موجودة أساساً لخدمة المجتمع وتهدف من خلال كل تصرفاتها لتحقيق الصالح العام، لذلك فإن جميع تصرفاتها تتمتع بنوع من الإمتياز يتمثل في كونها محكومة بمبدأ الصحة والسلامة، بمعنى أن كل تنظيمات الضبط تعتبر عند صدورها مشروعة وصحيحة وفقاً لما يقتضيه القانون وتستمر كذلك حتى ولو عُلقَتْ بها فعلاً كل العيوب التي تمس بمبدأ المشروعية ولا يؤثر على صحتها وسلامتها مجرد وصفها من الأفراد بأنها تنظيمات غير عادلة مالم يصدر قرار قضائي يصف حالة العيب الذي يوجد فيه، وعليه لا بد من وجود رقابة قضائية تعبر عن شعور الأفراد وتكون ملاذاً لهم في حالة تعسف الإدارة في حقوقهم، فإنه يكون من حقهم في هذه الحالة أن يرجعوا للقضاء للمطالبة بحقوقهم بإبطال تلك التنظيمات الضبطية عن طريق دعوى الإلغاء.

خاتمة:

وبعد أن حاولنا أن نلم شتات هذا الموضوع وعناصره المتفرقة نخلص إلى أن للضبط ضرورة إجتماعية لا غنى عنها نلمسها في كل المجتمعات القديمة والحديثة, وفي نفس الوقت تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أخطر وظائف الإدارة, إذ بها تستطيع المساس بالحريات العامة للأفراد تحت ذريعة حماية النظام العام, وذلك من خلال أساليب منحها القانون للسلطات الضبط الإداري لتمارس من خلالها تلك الوظيفة وهذا الإرتباط قد أشارت إليه جميع القوانين الوضعية منذ قديم العصور.

وتعد تنظيمات الضبط الإداري من أهم أساليب الضبط التي تصدرها سلطات الضبط الإداري وأبرز مظهر من مظاهر ممارسة سلطة الضبط الإداري, فمن خلالها تضع سلطات الضبط الإداري قواعد عامة وموضوعية مجردة تقيّد بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل الحفاظ على النظام العام وصيانه, وأنة لدى تطبيق أحكامها فإنها تمس حقوق الأفراد وتقيّد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها .

والقواعد القانونية التي تتضمنها تنظيمات الضبط فإنها تتصف بالعمومية ولا تخاطب شخصاً معيناً بذاته, ولكن إذا صدر تنظيم ضبطي خاص بزمان معين ومكان معين كصدور لائحة ضبط تحظر وقوف السيارات في مكان ما وفي زمان ما بسبب شدة الإزدحام فإن هذا التنظيم لا يترتب عليه إنتفاء عموميته.

ومن أجل ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم وحمايتهم من تعسف الإدارة فإن المشرع الدستوري أقر لهؤلاء الأفراد حق اللجوء إلى القضاء بإعتباره أقوى ضمانة وأفضل وسيلة لفرض إحترام القانون, ولذلك فإنه يحق للأفراد المتضررين من تنظيمات الضبط غير المشروعة اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة لإقامة الدليل على أنها مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية أمام الجهات القضائية الإدارية للمطالبة بإلغائها .

وبناءً على ذلك يتبين أن دور القاضي الإداري ينحصر في البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته وذلك من خلال تفحص القرار والبحث في أوجه الإلغاء من عيب عدم

الإختصاص وعيب الشكل والإجراءات التي تُعد من العيوب المتعلقة بالجانب الشكلي التي يطلق عليها أيضاً بالمشروعية الخارجية، فالأول هو عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من إختصاص عضواً آخر وتعلقه بالنظام العام مما يثيره القاضي من تلقاء نفسه فنرى أنه قد يكون بسيطاً وقد يأتي جسيماً وذلك حسب حالات وقوعه، والثاني هو عدم إحترام القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في القوانين والتنظيمات المنظمة لإصدار القرارات الإدارية، فشكل القرار إما أن يكون شفوياً أو ضمنياً، ويتمثل شكل القرار كذلك في شكليات جوهرية وأخرى ثانوية، فتخلف الأول يؤثر على صحة هذا الشكل على عكس الثانية، وأما العيوب المتعلقة بالجانب الموضوعي والتي يطلق عليها أيضاً بالمشروعية الداخلية المتمثلة في عيب مخالفة القانون، فالعيب الأول والذي هو عيب مخالفة القانون فقد خلص الفقه على إستخدام وإصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى الذي تشتمل فيه جميع العيوب التي تصيب تنظيمات الضبط الإداري، ويشترط في محل القرار الإداري أن يكون جائزاً وممكناً، وقد يكون في صورة المخالفة المباشرة للقانون أو في صورة الخطأ في تفسير أو تطبيق القاعدة القانونية، في حين أن عيب إساءة إستعمال السلطة بالتعرض إلى المقصود به، وهذا الأخير هو إستعمال الإدارة لإختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة، ولما لهذا العيب من صفة إحتياطية أدى به إلى اعتماده كآخر عيب يمكن أن يصيب القرار الإداري، وهذا راجع لصعوبة إثباته ومن حالاته البُعد عن المصلحة العامة، ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، أما بالنسبة للعيب الثالث وهو عيب السبب الممثل في صدور القرار الإداري دون الإستناد إلى حالة قانونية أو واقعية تسبق وتدفع رجل الإدارة لأن يتدخل بقرارها بتسليط رقابة القاضي الإداري على الوجود المادي أو القانوني للوقائع التي إستند عليها أو التكييف القانوني لمعرفة مدى تطابقها مع القانون، فإذا تمت عدم صحّة ذلك يقع القرار الإداري باطلاً، وهو ما يؤدي إلى إلغائه .

وبعد أن تطرقنا إلى سرد عناصر البحث, نتبعها بجملة من النتائج والإقتراحات التي يمكن أن تكون عبارة عن توجيهات تُكْمِلُ بعض التّقائِصُ الموجودة بشأن هذه الدّراسة والمتمثلة فيما يلي :

1- بالنسبة للنتائج:

- تُعتبر تنظيمات الضبط الإداري وسيلة قانونية وفعّالة تستخدمها سلطات الضبط المختصة لحفظ النظام العام, كونها تتضمن قواعد عامة ومجردة وتتسم بعمومية التطبيق واستمرارها لمدة زمنية معتبرة
- أنّ الهيئات المختصة باصدار تنظيمات الضبط الإداري في الجزائر واردة على سبيل الحصر تتمثل في هيئات الضبط الإداري الوطنية التي تتمثل في رئيس الجمهورية كأعلى هيئة ثم يليه الوزير الأول ثمّ الوزراء, وأخرى إقليمية تتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي, فإذا كان لهذه الهيئات حق إصدار تنظيمات للمحافظة على النظام العام, فإنّ ممارسة هذه السلطة مقيّدة بمراعاة مبدأ المشروعية, فهو صمّام أمان بالنسبة للحقوق وحرّيات الأفراد وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كلّ إعتداء.
- وفي ظل دور الرّقابة القضائية الإدارية على تنظيمات الضبط الإداري في توفير الحماية اللازمة لحقوق الأفراد وإتساع نطاق هاته الرّقابة في الطّروف العادية إلّا أنّه لا توجد تطبيقات قضائية في الجزائر تُظهر جرأة وموقف القضاء الإداري في مراقبته على المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية سواءً في الظروف العادية أو الظروف الإستثنائية, وعلى الرغم من ذلك فإنه يمكن القول أن للقاضي الإداري الجرأة في الرقابة على المراسيم الرئاسية والتنفيذية وذلك بإعتبار أن القانون الإداري غير مُقنن مما يجعل القاضي الإداري غير مقيد في سلطته بالرقابة على هذه المراسيم في الطّروف العادية.
- أنه لا قيام لتنظيم قضائي متوازن وفعّال وسليم إلا بالتحقيق الفعلي والواقعي لإستقلالية القضاء, سواء في مواجهة السلطات العمومية, أو في مواجهة الأفراد لأنّ هذا ما يجعل له مكانة سامية في نفوس المتقاضين من ناحية, ويثبت دعائم دولة القانون ويرسخ الإحساس بالعدالة .

2- بالنسبة للإقتراحات:

- يجب أن تُمارس رقابة صارمة تمكن القضاء من ممارسة رقابته على هيئات الضبط الإداري التي تقوم بوظيفة الضبط حتى لا تتعسف في استعمال السلطة العامة، وحتى لا تتحول حماية المصلحة العامة إلى حماية مصلحة شخصية وخاصة، وأن تُفرض رقابة على الوسائل المستعملة من قبل السلطات الإدارية حتى لا تُمسّ بحقوق وحرّيات الأفراد بطرق غير مشروعة.
 - إستحداث قوانين تُلزم سلطات الضبط الإداري بالقيام بجهد أكبر من أجل تحقيق هدفها الوحيد والأساسي وهو وقاية عناصر النظام العام.
 - الحث على نشر إجتهدات قضائية التي تُساعد في تدعيم مبدأ المشروعية وتكوين دولة القانون بمفهومها الواسع، مع تمكين القاضي والباحث ورجل الإدارة من الإطلاع على وجهات النظر المختلفة التي تساعدهم على القيام بمهامهم على أحسن وجه، حيث نجد أن القضاء الإداري الجزائري إجتهداته شحيحة وقليلة في مجال الرقابة القضائية مقارنة مع القضاء الإداري الفرنسي الذي يورد إجتهدات كثيرة ومتنوعة تمكن القاضي وتساعد في مهمته للتعرف على أسباب الإمتناع عن التنفيذ وتدلّل ما قد يتعرّض له الحكم من صعوبات وعراقيل إدارية مع فرض العقوبة على العون الممتنع عن التّنفيد، ولذلك نأمل أن تكون لدى القضاء الإداري الجزائري أحكام وإجتهدات قضائية نابعة لتسهيل دور القاضي الإداري في الرقابة القضائية .
- إنتهى بحمد الله وتوفيقه.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب (Les ouvrages)

أ- باللغة العربية:

- 1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 3- الجرف طعيمة، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
- 4- حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2011.
- 5- حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003.
- 6- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 7- خليل محسن، قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989.
- 8- سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 9- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري "نظرية العمل الإداري"، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1993.
- 10- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

- 11- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 12- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر.
- 13- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 14- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في إستعمال السلطة، الطبعة الثالثة، مطبعة عين شمس، مصر، 1978.
- 15- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 16- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الألغاء"، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 17- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، مصر، 2006.
- 18- سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 2013.
- 19- سميرة محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، الجزائر، 2014.
- 20- عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 21- عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
- 22- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كعيب لإلغاء القرار الإداري، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001.

- 23- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، بعض أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في فقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
- 24- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية " الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- 25- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه إلغاء القرار الإداري، دون طبعة، دار الفكر العربي، مصر، 2008.
- 26- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة" الأسباب والشروط"، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 27- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 28- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري" دراسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون سنة نشر.
- 29- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 30- عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانون للنشاط الضبطي، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989.
- 31- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 32- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 33- علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.
- 34- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية" دراسة تشريعية وقضائية وفقهية"، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- 35- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 36- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 37- عمار عوابدي، النظرية العامة في المنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري "نظرية الدعوى الإدارية"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 38- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، بدون طبعة، دار هوم، الجزائر، 1999.
- 39- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 40- عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، بدون طبعة، دار هوم، الجزائر، 2002.
- 41- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري "نظرية الدعوى"، الجزء 2، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 42- عمار عوابدي، دعوى تقدير المشروعية في القضاء الإداري، بدون طبعة، دار هوم للنشر، الجزائر، 2007.
- 43- عمار عوابدي، القانون الإداري "النشاط الإداري"، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 44- حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هوم، الجزائر، 2009.
- 45- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة، 2000.

- 46- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية "القوانين"، الأوامر، المراسيم، القرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار هومه، 2010.
- 47- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري_النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2004.
- 48- محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر، عنابة، 2007.
- 49- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 50- محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- 51- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة طبع.
- 52- محمد مزغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.
- 53- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992.
- 54- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 1993.
- 55- معوض عبد التواب، دعاوى التعويض الإدارية وصيغها، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، مصر، 1998.
- 56- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

- 57- مسعود شيهوب, المبادئ العامة للمنازعات الإدارية, الجزء الأول, الطبعة الثالثة, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, 2005.
- 58- مليكة الصروخ, القانون الإداري, الطبعة الثانية, دار الجديدة, المغرب, 1992.
- 59- منصور إبراهيم العتوم, القضاء الإداري "دراسة مقارنة", الطبعة الأولى, دار وائل للنشر, عمان, الأردن, 2013.
- 60- هاني علي الطهراوي, القانون الإداري, الطبعة الأولى, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الأردن, 2001.

ب- باللغة الفرنسية:

- 1- Auby et drago, traité de contentieux Administratif, Tome2.
- 2- Charles Debbasch, Institutions et droit administratif, Tome 2.
- 3- Debbasch.(CH): Contentieux administratif, 3ème ed.I.gdj, paris, 1981.
- 4- De laubadère, Venezia et Gaudeme, Trait, Tome 1.
- 5- Gerge liet-veaux et jarques Gargel, Recours pour excèses, Juris classeur.
- 6- René chapus, Droit Administratif général, Tome 1.

ثانياً: الأطروحات والمذكرات

أ- أطروحات الدكتوراه:

- 1- الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، "دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي"، رسالة دكتوراه، دون سنة نشر.
- 2- سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 17، 2008-2009.
- 3- شوقي الشماط، عيب الإنحراف بالسلطة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2002.
- 4- فهد بن محمد بن عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء على ديوان المظالم "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، قسم القانون، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، دون سنة نشر.
- 5- محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حريات الاجتماعات العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، بدون بلد نشر، بدون سنة نشر.
- 6- محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2002.
- 7- موقاي بناني أحمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في القانون، اختصاص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.
- 8- يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمن الحريات العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014/2015.

ب- مذكرات الماجستير:

- 1- دليمي عبد الله، ممارسة سلطات الضبط الإداري، وآثارها على الحقوق والحريات العامة وفق التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص حقوق وحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أدرار، الجزائر، 2011/2010.
- 2- رزايقية عبداللطيف، الرقابة القضائية، على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرُّج لنيل الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2014/2013.
- 3- رويسات عبد المجيد، حدود سلطات الضبط الإداري(دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والجزائر)، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي، سعيدة، 2007/2006.
- 4- زعداوي محمد، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
- 5- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1988.
- 6- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي المختار، عنابة، جانفي 2006.
- 7- محمد حسن أحمد إبراهيم جاسم الحوسني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري "دراسة مقارنة بين المملكة الأردنية الهاشمية و الإمارات العربية المتحدة"، رسالة مكتملة للحصول على درجة ماجستير في القانون، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2005.
- 8- محمد مصطفى العقاربه، لوائح الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم الشريعة والحقوق والسياسة، الجامعة الأردنية، الأردن، 1992.

ثالثاً: المقالات

أ- باللغة العربية:

- 1- الشريف محمود سعد الدين، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، القاهرة، 1962.
- 2- العربي بن مهدي رزق الله، ولحاق عيسى، سلطات وهيئات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام بين النظري والتطبيقي، مجلة كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة الاغواط، العدد 4، سنة 2006.
- 3- المجلس الأعلى، 09 جوان 1984، المجلة القضائية، عدد 01، 1990.
- 4- سلطاني ليلي، القاضي الإداري بين إمتيازات السلطة العامة والمحافظة على الحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، العدد الرابع، سنة 2008.
- 5- عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، عدد 03/04/1986.
- 6- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم 137561 الصادر في 05/05/1996 قضية(ق.م ضد مديرية الشؤون الدينية)، منشور بالمجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 02، سنة 1996.
- 7- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 33511 الصادر بتاريخ 25/06/1983، المجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 01، 1989.
- 8- قرار مجلس الدولة رقم 169417 الصادر بتاريخ 27/07/1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002.
- 9- قرار مجلس الدولة رقم 10796 بتاريخ 21/10/2003 (ب.ل) ضد والي ولاية النعامة ومن معه (غير منشور) وارد في موسوعة الإجتهد القضائي الجزائري.
- 10- مجلس الدولة، 25 فبراير 2003، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004.

- 11- محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد، عدد 03، 04 سبتمبر 1978.
- 12- مراد بدران، حماية الحريات العامة ضدّ السلطة التنفيذية، مجلّة الحقيقة، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، العدد 36، سنة 2016.
- 13- موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلة النشر العلمي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 18، يونيو، 2003.
- 14- قرار مجلس الدولة 10375 الصادر بتاريخ 20/05/2003، (غير منشور)، وارد ضمن موسوعة الإجتهد القضائي الجزائري.

ب- باللغة الفرنسية:

1- C.E. 24 Juine 1960, Soc Frmpar et Soc, France Editions, Rec.

رابعاً: المصادر

- 1- دستور الجزائر الصادر في 10/09/1963.
- 2- دستور الجزائر الصادر في 22/11/1976.
- 3- دستور الجزائر الصادر في 23/02/1989.
- 4- دستور الجزائر الصادر في 28/11/1996 المعدل والمتمم.

- 5- قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق لـ 15 نوفمبر سنة 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 63، الصادرة في 2008/11/16.
- 6- القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 07 مارس 2016.
- 7- القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 المتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 1998/06/01، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 2011/07/26، ج.ر.ج.ج، العدد 43، الصادرة في 2011/08/03.
- 8- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادرة في 1998/06/17.
- 9- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 21 المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1429 الموافق لـ 23 أبريل سنة 2008.
- 10- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، الصادرة في 2011/07/03.
- 11- القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة في: 2012/02/29.
- 12- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
- 13- القانون رقم 91-19، المؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1411 الموافق لـ 2 ديسمبر 1991، المعدل و المتمم بالقانون رقم 28-98 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، عدد 62، المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية.

14- المرسوم رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، الجريدة الرسمية، العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

الفهرس

1.....	مقدمة:
5.....	الفصل الأول: ماهية الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري
6.....	المبحث الأول: مفهوم تنظيمات الضبط الإداري
6.....	المطلب الأول: تعريف تنظيمات الضبط الإداري وخصائصها
7.....	الفرع الأول: تعريف تنظيمات الضبط الإداري
7.....	الفرع الثاني: خصائص تنظيمات الضبط الإداري
7.....	أولاً: تنظيمات الضبط الإداري عبارة عن قواعد عامة ومجردة
8.....	ثانياً: تطبق تنظيمات الضبط الإداري لفترة زمنية معتبرة
8.....	ثالثاً: صدور تنظيمات الضبط الإداري من الهيئات المختصة
9.....	رابعاً: النظام العام كهدف لتنظيمات الضبط الإداري
9.....	المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المختصة بإصدار تنظيمات الضبط
10.....	الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري الوطنية
10.....	أولاً: رئيس الجمهورية
11.....	ثانياً: الوزير الأول
12.....	ثالثاً: الوزراء
12.....	الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الإقليمية
13.....	أولاً: الولاية
13.....	ثانياً: رؤساء البلديات

- المطلب الثالث: صور صدور تنظيمات الضبط الإداري من سلطات الضبط الإداري.....14
- الفرع الأول: الحظر (المنع).....15
- الفرع الثاني: الإذن المسبق (الترخيص).....15
- الفرع الثالث: الإعلان المسبق (الإخطار).....15
- الفرع الرابع: تنظيم النشاط.....16
- المبحث الثاني: مفهوم الرقابة القضائية.....17
- المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية وخصائصها.....18
- الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية.....18
- الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية.....19
- المطلب الثاني: أساليب الرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري.....20
- الفرع الأول: دعوى الإلغاء كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري.....20
- الفرع الثاني: دعوى التعويض كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري.....22
- الفرع الثالث: دعوى فحص المشروعية كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري.....23
- الفرع الرابع: الدعوى التفسيرية كأسلوب للرقابة القضائية على تنظيمات الضبط الإداري.....26
- المطلب الثالث: هيئات القضاء المختصة بالفصل في تنظيمات الضبط الإداري.....27
- الفرع الأول: المحاكم الإدارية.....27
- الفرع الثاني: مجلس الدولة.....28
- الفصل الثاني: مجال رقابة القاضي الإداري على تنظيمات الضبط الإداري.....31
- المبحث الأول: الرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الخارجية لتنظيمات الضبط الإداري.....33

- 34.....المطلب الأول: الرقابة على عيب الإختصاص
- 35.....الفرع الأول: تعريف ركن الإختصاص في تنظيمات الضبط الإداري
- 36.....الفرع الثاني: صور عيب عدم الإختصاص في تنظيمات الضبط الإداري
- 36.....أولاً: عدم الإختصاص الموضوعي
- 39.....ثانياً: عدم الإختصاص الزماني
- 39.....ثالثاً: عدم الإختصاص المكاني
- 40.....الفرع الثالث: مظاهر عيب عدم الإختصاص في تنظيمات الضبط الإداري
- 42.....المطلب الثاني: الرقابة على عيب الشكل و الإجراء في تنظيمات الضبط الإداري
- 44.....الفرع الأول: تعريف عيب الشكل في تنظيمات الضبط الإداري
- 46.....الفرع الثاني: تعريف عيب الإجراء في تنظيمات الضبط الإداري
- 48.....المبحث الثاني: الرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الداخلية لتنظيمات الضبط الإداري
- 49.....المطلب الأول: الرقابة على عيب مخالفة القانون في تنظيمات الضبط الإداري
- 50.....الفرع الأول: مفهوم وصوّر عيب مخالفة القانون في تنظيمات الضبط الإداري
- 50.....أولاً: مفهوم عيب مخالفة القانون (عيب المحل) في تنظيمات الضبط الإداري
- 51.....ثانياً: صور عيب مخالفة القانون (عيب المحل) في تنظيمات الضبط الإداري
- 52.....الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على عيب مخالفة القانوني في تنظيمات الضبط الإداري
- 53.....المطلب الثاني: الرقابة على عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري
- 54.....الفرع الأول: تعريف عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري
- 55.....الفرع الثاني: صور عيب السبب في تنظيمات الضبط الإداري

56.....	أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع في تنظيمات الضبط الإداري.
57.....	ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في تنظيمات الضبط الإداري.
58.....	ثالثاً: الرقابة على ملائمة الوقائع في تنظيمات الضبط الإداري.
60.....	المطلب الثالث: الرقابة على عيب الإنحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري.
62.....	الفرع الأول: تعريف عيب الإنحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري.
63.....	الفرع الثاني: صور عيب الإنحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري.
63.....	أولاً: تحقيق غاية بعيدة على حفظ النظام العام.
64.....	ثانياً: الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.
65.....	ثالثاً: إساءة استعمال الإجراءات.
66.....	الفرع الثالث: إثبات عيب الانحراف بالسلطة في تنظيمات الضبط الإداري.
70.....	خاتمة:
74.....	قائمة المراجع:
86.....	الفهرس:

ملخص البحث :

مما سبق نستخلص أن تنظيمات الضبط الإداري التي تصدرها سلطات الضبط المختصة بالرغم من تعدد مفاهيمها إلا أنها تسعى إلى تحقيق غرض واحد ألا وهو الحفاظ على النظام العام, وهو ما يميزها عن غيرها من اللوائح الأخرى, حيثُ تتمكنُ بموجبها هذه السلطات والمتمثلة في رئيس الجمهورية, والوزير الأول, والوزراء, والولاة, ورؤساء المجالس الشعبية البلدية, بتقييد حقوق وحرريات الأفراد داخل الدولة بوسائل تستعملها هذه الهيئات لتحقيق أهدافها المحددة (المحافظة على النظام العام), مع وجود بعض الصور أو الأساليب لصدور تنظيمات الضبط الإداري من قبل السلطات المختصة بإصدارها والمتمثلة في: الحظر, والترخيص, والإخطار السابق, وتنظيم النشاط.

إن الإعراف لسلطات الضبط الإداري بإصدار تنظيمات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام قد يؤدي إلى المساس بالحرريات العامة للأفراد بطريقة أو بأخرى في سبيل الحفاظ على النظام العام, ومن هنا تظهر مشكلة كيفية التوفيق بين متطلبات الحفاظ على النظام العام ومتطلبات حماية حقوق وحرريات الأفراد, وإستجابةً لذلك فإن للقضاء الإداري دور في خلق التوازن بين المصلحة العامة وبين مصلحة المتقاضين بإعتباره الجهة القضائية التي يتعين اللجوء إليها خاصةً عن طريق دعوى الإلغاء لأنها تعتبر الوسيلة الفعالة للمتقاضين في مواجهة الإدارة, حيث تساهم الرقابة القضائية في القضاء الإداري الجزائري في إلزام سلطات الضبط الإداري بالتقييد بمبدأ المشروعية في كل ما تصدره من تنظيمات, ووفقاً لما يقتضيه القانون وضمن الشروط الشكلية والإجرائية الواجبة الإلتباع كما حددها القانون حمايةً لمبدأ المشروعية الخارجية لتنظيمات الضبط الإداري, كما أزم القضاء الإداري سلطات الضبط الإداري عندما تصدره تنظيماتها بحيثُ تكون متوافقة من حيث محلها وآثارها, وأن تكون مبررة بأسباب موجودة مادياً وقائمة واقعياً ومبررة قانوناً وملائمة عملاً, وأن تكون غاية هذه التنظيمات مرتبطة بشكل واضح بقاعدة تخصيص الأهداف, و إذا خرجت عن ذلك تعتبر قد إنحرفت بالسلطة, وبالتالي إذا كان هذا يمثلُ منهج الرقابة في النظام القضائي الجزائري, فقد أخذت معظم مبادئه من القواعد التي أرساها مجلس الدولة الفرنسي.