

**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**  
**وزارة التعليم العالي والبحث العلمي**

الجامعة الإفريقية العقيد أحمد دراية أدرار  
كلية الآداب والعلوم الإنسانية  
- قسم العلوم القانونية والإدارية -

**ممارسة سلطات الضبط الإداري وأثارها على الحقوق والحريات**  
**- وفق التشريع الجزائري -**

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية  
تخصص: القانون الإداري

**إشراف الأستاذ الدكتور:**

**إمام الطالبي**

دايمي عبد الله

**أعضاء لجنة المناقشة**

1. الدكتور: بومدين محمد ..... رئيساً
2. الدكتور: ..... مشرفاً ومقرراً
3. الدكتور: فتاحي محمد ..... مناقشاً
4. الدكتور: فاصلة عبد اللطيف ..... مناقشاً
5. الدكتور: بوكميش لعلی ..... مناقشاً

## مقدم

إن ما يتردد من مفاهيم وأفكار حول الحقوق والحريات، هو في واقع الأمر حقيقة ولدت مع الإنسان عبر تطور فلسفي وسياسي واجتماعي طويل، ويرجع الإهتمام بالحقوق والحريات أيضا إلى كونها أحد القيم التي يحرص الفرد عليها ويسعى جاهدا لحمايتها والدفاع عنها لأنها ثمرة كفاح البشرية منذ سنوات تاريخها.

وقد أصبحت الحقوق والحريات اليوم من القضايا التي لا تنحصر على مستوى معين، أو مقتصرة على فئة محدودة، بل هي محل اهتمام كل من فقهاء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية، حتى زالت جميع الحواجز والخلافات الإيديولوجية بالشكل الذي لم يعط حتى للدولة الحق في التذرع بحجة السيادة الوطنية.

ومن دون أي شك فإن وجود نصوص تشريعية تنظم ممارسة حرية من الحريات يعتبر حجر عثرة في ممارسة هذه الحرية، وهنا يدخل ما يعرف بالنشاط الإداري وبصورة خاصة الضبط الإداري، وإذا كان علم الإدارة يهتم خاصة بوظيفة التخطيط والتنفيذ. فإن فقهاء القانون الإداري يهتمون بالإدارة من حيث نشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الإداري.

والحقيقة أيا كانت وظائف الإدارة ومهامها، فإن نشاطها يظل مرصودا لخدمة الجمهور، وإلا لما عمدت السلطة العامة إلى تزويد الإدارة بالجانب البشري والجانب المادي وأحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها.

وقد تطورت منذ أوائل القرن النظم الإقتصادية والإجتماعية في مختلف البلدان تحت ضغط الواقع الإقتصادي والإجتماعي، وبتأثير بصورة أكبر بتلك الأفكار التداخلية والإشترابية، وقد كانت الدولة الديمقراطية من قبل قائمة على أساس المذهب الفردي والإقتصاد الحر، وانحصرت وظائفها في نطاق محدود وضيق لا يكاد يتعدى مرافق أساسية، وانحصر تدخل سلطة الضبط في الحريات والنشاط الخاص في أضيق الحدود ولإعتبرات الأمن والنظام العام وحدها، إذ كانت الحرية الفردية هي الدعامة الأساسية لذلك النظام، ومع التطور في المذاهب والنظم الإقتصادية أخذت وظائف الدولة في



الإزدياد والإتساع، وقد أخذ هذا التدخل صوراً مختلفة مثل مراقبة النشاط الذي يقوم به الأفراد ومراقبة المشروعات والهيئات الخاصة ، وأصبح التدخل في جميع الميادين الإقتصادية والإجتماعية والحجة في ذلك هو تحقيق الصالح العام، هذا فضلاً عن التوسع في إنشاء وإدارة كثير من المرافق العامة الجديدة والضبط، وهذا كله يستلزم التمييز بين الضبط الإداري والصور الأخرى لتدخل الدولة .

فأسلوب الضبط يختلف عن أسلوب المرافق، حيث تأخذ الدولة في يدها بعض أوجه النشاط الإقتصادي والإجتماعي الذي كان متروكاً من قبل للأفراد، فإن الضبط الإداري يتميز من ناحية أخرى بحيث لا يستوعب كل صور التدخل الحكومي في النشاط الذي يبقى متروكاً للأفراد والهيئات الخاصة ، إذ يتحدد الضبط على ما سوف نرى لاحقاً بمحله وغايته، مما يكسبه طابعاً متميزاً ويبرز إستثنائه بنظام قانوني خاص جعل من وظيفة الضبط ضرورة إجتماعية لازمة لا غنى عنها لإستقرار النظم وصيانة الحياة الإجتماعية للمجتمع، والمحافظة عليها، بل ومن أولويات واجباتها وأهمها، وعصب السلطة وجوهرها، لأن وظيفته تهدف إلى حماية نظام الدولة وكيانها الإجتماعي والسياسي والإقتصادي، ووقاية ذلك النظام من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وسكينة وصحته وآدابه وجمال الرونق والرواء فيه، بما تفرضه وتقرره من الأوامر والقرارات .

وتأسيساً على ما تقدّم فإنّ الضبط الإداري يهتم بالحفاظ على النظام العام في جميع صورته وأشكاله، سواء من حيث تدخله في تنظيم الحريات أو ما يفرضه من قيود على تلك الحريات لأن الإدارة ما كانت لتلجأ لذلك الغرض لولا وجود ظرف أو خطر يهدد تلك الحرية

### الإشكالية:

إذا كان الضبط الإداري الغرض منه حماية النظام العام ، ولا سبيل لهذه الحماية إلا عن طريق تقييد الحريات . فما هو الضبط الإداري - وما هو الأثر الذي تفرضه وسائل ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات وما هي ضمانات الحقوق والحريات اتجاه سلطات الضبط الإداري

إن هذا الإستفهام العام يطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو المقصود بالضبط الإداري - وما هو الفرق بينه وبين المفاهيم المشابهة له؟

- ماهي وسائل ممارسة الضبط الإداري وأساليبها ؟
- ما هو الأثر الذي تفرضه تلك الممارسات في الظروف العادية والإستثنائية ؟
- وما هي الضمانات التي وضعها المشرع من أجل حماية الحقوق والحريات أثناء ممارسة سلطات الضبط الإداري في كل الظروف

### أهمية الموضوع :

تعد المحافظة على النظام العام أحد أبرز الصور التي يسعى الضبط الإداري إلى المحافظة عليها لما يملكه من سلطات وهيئات تشمل إتخاذ جميع التدابير والإجراءات للحد من أي إعتداء على الحريات العامة وتنظيمها ، وكذلك تبرز هذه الأهمية ودورها في مجال التطبيق العملي للممارسات الفعلية لتحديد سلطات الضبط وما ينجم عنها من إجراءات ومظاهر إتساع ، في ظل الأساليب المنتهجة في الأنظمة الديمقراطية بصفة عامة ، والنظام في الجزائر بصفة خاصة ، بإعتبار أن الجزائر من الدول التي تسعى بخطى حثيثة نحو تحقيق نظام يكفل حماية الحقوق والحريات ، ولا يكون ذلك إلا بمفهوم دولة القانون .

ومن ثم فإن أهمية هذا الموضوع تبدو في إلقاء الضوء على مفهوم الضبط الإداري وبيان إجراءاته ووسائله وهيئاته والأثر الذي تفرضه تلك الممارسات على الحقوق والحريات الع

### أسباب إختيار الموضوع:

- وما دفعنا للاهتمام بمجال الضبط الإداري مجموعة من الدوافع :
- الرغبة الخاصة في معرفة الضبط الإداري ، ودورها في حماية النظام العام .
- ما لمستته من أهمية الموضوع العملية ، بإعتبار الضبط أحد الموضوعات الأكثر احتكاكا بحياة الأفراد وما يتمخض عنه من مفاهيم ، من حفاظ على مبدأ المشروعة والموازنة بين الحرية والسلطة.
- التدخل المتزايد للدولة في حياة الأفراد بسبب التطورات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والثقافية ، يجعل من الدولة دائما عنصر من عناصر إحتكار الحرية، والحجة في ذلك هو الحفاظ على النظام العام.

- مرونة مفهوم الضبط الإداري وقابليته للتطور متماشيا مع حياة الأفراد والجماعات، وكذلك أهمية الغرض الذي يؤديه الضبط فهو ان كان الغرض منه حماية حقوق الافراد وحررياتهم زاد من ارتباط الأفراد والإدارة وان كان الغرض منه تقييد هذه الحريات أدى الى الفوضى والسعي نحو اللانزلاقات والاضطرابات تقييد حريات مواطنيها .

#### أهداف الدراسة :

تحديد مفهوم الضبط الإداري وتميزه عن غيره من المفاهيم المشابهة له ودوره في اية النظام العام  
معرفة وسائل وأساليب سلطات الضبط الإداري سواء القانونية والمادية التي تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري من اجل حماية النظام العام  
إثراء الدراسات القانونية السابقة والتي تحدثت عن الضبط في النظم الإدارية مما يسهل معرفة أهمية الضبط ودوره في السعي لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم  
إبراز الظروف التي تمس فيها الحقوق والحرريات العامة ويعلق فيها العمل بالقوانين .  
معرفة الضمانات القانونية التي تجابه بها سلطات الضبط أثناء محاولتها تقييد الحقوق والحرريات .

#### صعوبات البحث :

إن دراستنا لموضوع ممارسات الضبط الإداري وأثارها على الحقوق والحرريات ، يثير جملة من الصعوبات تتعلق أساسا بطبيعة الموضوع في حد ذاته .  
قلة المصادر التي تناول موضوع الضبط الإداري ، خصوصا ما تعلق منها بعناصره القانونية في التشريع الجزائري .  
كذلك أن مسألة البحث عن الظروف الإستثنائية وطرق إدارتها لهيكل الدولة، هو أمر مرتبط بالاجتهاد في الأحكام القضائية ، حيث يكون المرجع الوحيد فيه هو القضاء الإداري .وهو ما يزيد من صعوبة البحث ، باعتبار القضاء الإداري الجزائري حديث العهد ولم يرق بعد إلى مستوى التجربة التي تعطي اجتهادات وأحكام قضائية ذات صلة بالموضوع .

وان ندرة الدراسات الفقهية والأكاديمية ذات الصلة تشكل عائقا وصعوبة حول موضوع الدراسة .

- وتجاوزا منا لهذه الصعوبات والعقبات توجب علينا معالجة هذا البحث على شكل مقاربات وإسقاطات تدفعنا أحيانا إلى الحديث على ما أستقر به الاجتهاد القضائي والفقهي في كل من فرنسا ومصر باعتبارهما أبرز المنظرين لأصول وأحكام نظريات القضاء الإداري مما جعل معظم التشريعات تنتهج نهج الفقه الفرنسي وأحكام مجلس الدولة . والقضاء الإداري في الجزائر لم يخرج على هذا التوجه العام للفقه الفرنسي والمصري .

### منهج الدراسة :

سنعتمد في دراستنا على المنهج التحليلي الذي يعتمد على تحليل عناصر الموضوع الأساسية والجزئية من تعريفات ومفاهيم وانتقادات لتلك المفاهيم ، مع الوصول إلى مفهوم مشترك . وإن كان بحثنا ليس من قبيل الدراسات المقارنة إلا أننا اعتمدنا ذلك لما يتطلبه الموضوع لان الدراسات الجزائرية السابقة لم تكن بالقدر الكافي الذي يمكننا من الاعتماد على النظام القانوني الجزائري وحده ، الشيء الذي دفع بنا في هذا البحث إلى الاستفاضة في الحديث على النظامين الفرنسي والمصري ، وكل ذلك كما أوردنا لم يكن إلا على سبيل التقريب بين الأنظمة المقارنة والنظام في الجزائر ، الأمر الذي لم نرى فيه إخلالا بالمعالجة العامة للموضوع بالقدر الذي هو إلزام يفرضه التقيد وعدم الخروج على عنوان البحث .

### خطة البحث :

واستنادا إلى ما تقدم بيانه ، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول وفق ما يلي :

**الفصل تمهيدي: ماهية الضبط الإداري**

**الفصل الأول : وسائل ممارسة سلطات الضبط الإداري**

**الفصل الثاني: أثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة**

## الفصل التمهيدي: ماهية الضبط الإداري

إن مفهوم وهدف فكرة الضبط قد تطور تطوراً ملحوظاً نتيجةً للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتتها الدول، إذ أصبح يهدف - الضبط - إلى إقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهداف وغايات الدولة الحديثة.<sup>1</sup> وللوقوف على جوانب فكرة الضبط ارتأينا تخصيص هذا الفصل التمهيدي إلى ماهية الضبط الإداري، وذلك من خلال الإشارة إلى تعريفه وأنواعه، والتمييز بينه وبين ما يشابهه من الأنظمة القانونية الأخرى، بالإضافة إلى بيان طبيعته وأغراضه، وهو ما سوف نتناوله في هذا الفصل.

### المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

إن حصر مفهوم الضبط الإداري في تعريف واحد ليس بالأمر السهل، وذلك بسبب عدم قيام التشريعات بتحديد مفهومه وعدم اتفاق الفقه على تعريف محدد نظراً للغاية التي يمثلها، ولارتباطه بموضوع النظام العام.

### المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

لقد تعدد تعريف الفقه للضبط الإداري، لذا سوف نحاول إلى أهم تعريفات الفقه للضبط الإداري، بالإضافة التعريف الفقهي والقضائي.

### الفرع الأول: التعريف التشريعي للضبط الإداري

لم يقوم المشرع الجزائري ولا المشرع الفرنسي أو المصري بوضع تعريف معيناً ومحدداً للضبط الإداري، وإنما تمت الإشارة إلى أهدافه وأغراضه ووسائل ممارسته وذلك يفهم من خلال بعض النصوص القانونية ذات العلاقة المباشرة بحقوق الأفراد وحررياتهم

---

1- عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2008

ولعل أبرز هذه النصوص في هذا الشأن القانون رقم 41/75 المؤرخ في 17 جويلية 1975، الذي أشار فيه المشرع الجزائري في نص المادة 10 منه إلى أغراض الضبط الإداري، والتي جاء في نصها: "يمكن إغلاق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي لمدة لا تتجاوز 6 أشهر إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات وإما بقصد المحافظة على النظام العام أو الصحة العامة".<sup>1</sup> وهو أيضاً ما أورده الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 25 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، حيث نصت المادة 5 منه: "يخضع كل سكان القطر الجزائري لقوانين الشرطة والأمن".<sup>2</sup>

وكذلك ما ورد في القانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية بث نصت المادة 96 منه على أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة".<sup>3</sup>

كما تنص المادة 71 من القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية على أنه: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق، وفي حالة الخطر الجسيم والداهم يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي فوراً، كما يأمر حسب الطريقة نفسها بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية"<sup>4</sup>، وتنص المادة 74 أيضاً على أن: "يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة صلاحياته الخاصة بالأمن على

---

1- العقون ساعد، قيرع عامر، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الجزائر بين سلطات الإدارة والحريات الأساسية، مداخلة مقدمة لإشغال الملتقى الدولي الثالث، دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، المركز الجامعي بالوادي، أيام 28 و29 أفريل 2010

2- انظر المادة 5، من الأمر 75/78 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

3- انظر المادة 96 من القانون 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية.

4- انظر المادة 71 من القانون 08/90 ي 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.

هيئة الشرطة البلدية التي تحدد صلاحياتها وقواعد تنظيمها وتسييرها وكذا قواعد أعمالها عن طريق التنظيم".<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: التعريف الفقهي للضبط الإداري

لقد تعددت تعريفات الفقهاء للضبط الإداري، وذلك باختلاف وجهة نظر كل واحداً منهم حول مضمون فكرة الضبط الإداري من جهة، ونظراً لتعدد الزوايا والنواحي التي ينظر بها كل واحد منهم إلى هذه الفكرة من جهة ثانية.

وتأكيداً على هذه الحقيقة فإنه يحسن بنا استعراض هذه التعريفات الفقهية للضبط الإداري، وذلك من خلال الفقهاء الغربي والعربي لنصل في النهاية إلى تحديد التعريف الجامع والمانع الذي اتفق عليه غالبية فقهاء القانون.

### أولاً: تعريف الفقه الغربي للضبط الإداري

لقد تباينت وجهات نظر الفقه الغربي حول تحديد تعريف للضبط الإداري باعتباره من أولى الوظائف التي مارستها المجتمعات على أفرادها، فقد رأى جانب من هؤلاء الفقهاء<sup>2</sup> بان للضبط الإداري معنى واسع يقصد به وظيفة بوليسية<sup>3</sup> تشمل جميع الجوانب في التنظيم القانوني للدولة.

وقد عرفه هوريو بأنه هو تنظيم الدولة وكافة وسائل الحكم ما عدا القضاء الجنائي، ويعتبر وسيلة ضبط. وفضلاً عن هذا فالغاية من نظام الدولة ذاتها هي الضبط، كما يعرفه

1- انظر المادة 74 من نفس القانون.

2- محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار المترتبة عليها، دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1979 ص 04.

3- تستعمل العديد من المؤلفات كلمة "بوليس" كبديل لكلمة "ضبط" وإن كان هذا الأخير أكثر دقة في المعنى، فكلمة بوليس كلمة أجنبية يتفاوت معناها عن الضبط من ناحية المدلول، كما أن مصطلح البوليس يشمل معنى النشاط الإداري ويشمل معنى آخر وهو هيئة البوليس، غير أن كلمة ضبط لا تشمل إلا معنى واحد وهو النشاط الإداري، أنظر في هذا الإطار: سعاد الشرقاوي، الفقه الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2009 ص 101.

بابا نيكولايديس بأنه نشاط تمارسه السلطات الإدارية بغرض كفالة النظام سواء في الجماعة أو المرافق العامة أو للمحافظة على الدومين العام.<sup>1</sup>

في حين رأى جانب آخر من الفقهاء أن للضبط الإداري معنى ضيق يشمل معيار عضوي ومعيار موضوعي.<sup>2</sup>

فالضبط الإداري وفقا للمعيار العضوي يعني الهيئة أو الهيئات الإدارية التي ناط بها القانون مهمة الحفاظ على النظام العام.

أما وفقاً للمعيار الموضوعي أو المادي فيقصد به مجموعة القواعد والإجراءات التي تتخذها السلطات العامة لتحقيق النظام العام.

ويعرف الفقيه الفرنسي دي لوبادير الضبط الإداري بأنه: أحد صور التدخل التي تمارسها السلطات الإدارية المختصة بقصد فرض قيود على الحرية الفردية بهدف حماية النظام العام وكفالاته، ولا يقتصر تقييد الحريات الفردية على سلطات الضبط الإداري وحدها، فهناك قيود أخرى مفروضة من المشرع والتي يطلق عليها الفقه البوليس التشريعي لتنظيم بعض الحريات مثل حرية العقيد وحرية الصحافة وحرية التجارة.<sup>3</sup>

أما الفقيه فالين فيعرف الضبط الإداري بأنه ما تفرضه السلطات العامة من قيود على نشاط المواطنين وليس على حرياتهم ، فالضبط لا يقيد الحريات التي يكفلها القانون دائماً بل هو قيد على نشاط الأفراد فقط، فالحرية هي الأساس الذي لا يجوز المساس به أما القيود التي تفرضها سلطات الضبط على استخدام الحريات فهي إستثناء من هذا الأصل.<sup>4</sup>

وهو ما ذهب إليه الفقيه بيسور (Peiser) حيث عرف الضبط الإداري على أنه "القيود والإجراءات التي تفرضها السلطة الإدارية على حقوق الأفراد وحرياتهم للمحافظة على النظام العام بمقتضى أحكام القوانين".<sup>5</sup>

---

1- بهاء الدين إبراهيم، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة، وزارة الثقافة، هيئة الآثار المصرية، بدون رقم طبعة 1986 ص96.

2- محمود عاطف ألبنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1980 ص04.

3- محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص21.

4- Woline.troites de droit administrative CD1963- Page 632

5 -Peiser G –droit administratif – 16 eme edition – dulla 1993 –Page 130



أما الفقيه ريفيرو (Rivero) فقد عرفه: "بأنه مجموعة من أخلاق الإدارة التي تهدف إلى أن التصرف الخاص بالأفراد لاحترام النظام الذي تفرضه متطلبات الحياة في المجتمع فعلى الأفراد الوقوف عند حد هذا التصرف".<sup>1</sup>

### ثانياً: تعريف الفقه العربي للضبط الإداري

لقد تباينت آراء الفقهاء العرب حول تعريف الضبط الإداري، فقد عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي "بأنه مجموعة الأنشطة الإدارية سواء القرارات الفردية للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة".<sup>2</sup> أما الدكتور سليمان محمد الطماوي فقد عرفه بأنه: " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".<sup>3</sup> في حين عرفه الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بأنه مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجا<sup>4</sup>.

وعرفه الدكتور ثروت بدوي بأنه: "مجموعة من الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته ولتقيدها بحرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل من يهدده وتتخذ في سبيل ذلك هذه القواعد والإجراءات والقرارات التنظيمية عامة تصدرها الإدارة من جانبها وحدها أو تتخذ صورة أوامر وإجراءات فردية مادية أو قانونية تقوم بها الإدارة بإرادتها المنفردة وتشارك هذه القواعد والإجراءات جميعها في كونها تقيد الحريات".<sup>5</sup>

<sup>1</sup>- Rivero . J – droit administratif –edition 1973 – Page 398

<sup>2</sup>- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، المرجع السابق ص101

<sup>3</sup>- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثامنة، سنة 1996 ص837.

<sup>4</sup>- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 2003 ص390

<sup>5</sup>- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 2009 ص370

أما بالنسبة للفقهاء الجزائري فقد عرفه الدكتور عمار عوابدي بقوله: "الضبط الإداري بأنه كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة".<sup>1</sup>

أما الدكتور أحمد محيو فقد عرفه وفقاً للمعيارين العضوي والمادي، فمن الناحية العضوية عرف الضابطة الإدارية بأنها: "تعني مجموع الأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة"، أما وفقاً للمعيار المادي فقد عرفه بأنه: "إحدى نشاطات السلطات الإدارية" ويرى أن هذا التعريف الأخير هو الأهم في القانون الإداري، لأنه يمثل إحدى النشاطات الرئيسية للحكومة وممثليها، وهي مجموعة التدخلات الإدارية أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام.<sup>2</sup>

ومهما تعددت تعريفات الضبط لدى الفقهاء، إلا أن الضبط يظل مفهومه واحد، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام.<sup>3</sup>

من خلال هذه التعريفات سواء في الفقه الغربي أو الفقه العربي نرى بأن الضبط الإداري ما هو إلا امتداد لمفهوم الحرية بإعتباره أداة للمحافظة على النظام بجميع عناصره، ويتبين لنا أيضاً بأن هذا المفهوم يمتاز بمجموعة من الخصائص يمكن أن نبرزها :

## (1) الصفة الانفرادية:

إن الضبط الإداري في جميع الأحوال إجراء تباشره السلطة الإدارية منفردة وتهدف من وراءه إلى تحقيق استقرار النظام العام، فلا مجال هنا إذا للحديث عن إرادة الفرد أو الأفراد ودورها في هذا المجال ، حتى تنتج أعمال الضبط آثارها القانونية، وتبعاً

---

1- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، سنة 2008 ص 10

2- أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة 2006 ص 398 وما بعدها.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 2007 ص 369, 368.

لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط الإداري هو موقف الامتثال والخضوع في إطار ما يسمح به القانون ، وهو الأمر الذي أقره القضاء في العديد من أحكامه .  
خلاف أعمال المرافق التي تستعمل طريقة التعاقد (إبرام العقود والصفقات)<sup>1</sup>.

## (2) الصفقة الوقائية:

تتميز فكرة الضبط والبوليس بأنها فكرة لحماية النظام العام بمدلوله ومفهومه الإداري الواسع، أي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة في بعض النظم بطريقة وقائية وسابقة على واقعة أو وقائع الإخلال بالنظام العام فالبوليس الإداري هو أسلوب وقائي للتنظيم والعمل الإداري وللمحافظة على النظام العام.<sup>2</sup>

## (3) الصفة التقديرية:

تعني أن للإدارة حق وحرية الإختيار في ممارسة الاختصاص ، فعندما يترك للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يقال أنها سلطة تقديرية في هذا الشأن، أما عندما تقيد حريتها في مسألة معينة فلا تستطيع أن تتصرف إلا على نحو معين واختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصا مقيدا.<sup>3</sup>

والضبط الإداري وفقاً لهذه السلطة التقديرية ما هو إلا امتداد نحو الحفاظ على مدلول النظام دون طلب من أي جهة، فهو عمل إرادي يخضع لسلطة تقديرية للإدارة لتقدير مدى جسامتها تدخلها بغرض الحفاظ على النظام العام.

---

1- عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 200.

2- عمار عوايدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 10

3- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثانية، سنة 2004 ص 27.

## المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، ويختلف كل واحد منهما عن الآخر حسب الوظيفة التي يؤديها هذا الضبط، وهو ما سوف نتطرق إلى توضيحه في هذا المطلب.

### الفرع الأول: الضبط الإداري العام

يعرف الفقيه فالين الضبط الإداري العام بأنه: "مجموعة الصلاحيات التي تتسع بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام والأمن وصون الصحة العامة".<sup>1</sup> أما الدكتور محمد بعلي الصغير فيعرفه بأنه مجموعة السلطات والتدابير والإجراءات المتخذة في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام، فرئيس البلدية يمارس ضبطاً إدارياً عاماً في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام على مستوى إقليم البلدية وكذلك الوالي".<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص

يقصد بالضبط الإداري الخاص ذلك النوع الذي يقيمه المشرع سواء بنصوص قانونية أو لائحة لحماية مصلحة عامة محددة، يرى المشرع حمايتها بصورة مستقلة عن الحماية التي قررها الضبط الإداري العام. أو بمعنى آخر يقصد به صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي.<sup>3</sup>

---

1- محمد سعد الدين شريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثانية عشر، سنة 1964 ص 86.

2- محمد بعلي الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون رقم طبعة، وبدون سنة طبعة، ص 262.

3- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، بدون رقم طبعة، ولا سنة طبعة، ص 631.

ويتضمن الضبط الإداري الخاص معينين هامين ينصرف كل معنى إلى أنشطة معينة تقوم بها الإدارة

### المعنى الأول:

ضبط إداري خاص يستهدف أغراض الضبط الإداري العام في مجالات خاصة مثل الضبط المتعلق بالمرافق الخطيرة والمضرة بالصحة، وفي هذه المرافق يستهدف الضبط نفس المرافق التي يستهدفها الضبط العام ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص بها، ومن أمثلة ذلك الضبط الخاص بالجبانات ودفن الموتى الذي له نظام قانوني خاص يهدف إلى ذات أغراض الضبط الإداري العام.<sup>1</sup>

### المعنى الثاني:

فهو ضبط إداري خاص يستهدف أغراض أخرى غير أغراض الضبط التقليدية، من أمثلتها المحافظة على الجمال الرونق للمدينة، والبوليس الذي يهدف إلى المحافظة على المباني القديمة والتاريخية والآثار، فهي أهداف ليست من ضمن عناصر النظام العام التقليدية، ويكون الضبط هنا منظماً بتشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام.<sup>2</sup>

وعموماً يقصد بالضبط الإداري الخاص مجموع السلطات والتدابير والإجراءات المتخذة في مجال معين ومحدد يتعلق بأشخاص أو بنشاط معين، ومثال ذلك شرطة الصيد، وشرطة العمران، وشرطة الغابات.<sup>3</sup>

فالضبط الخاص يستهدف أغراض أخرى بخلاف الأغراض الثلاثة كالمحافظة على تنسيق العمران وصيانة الحدائق والمنتزهات والساحات العامة والآثار والأماكن السياحية والأنهار والشواطئ وحماية بعض الحيوانات والأسماك وكذلك التدخل في بعض

---

1- محمد رفعت عبـد الوهـاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون رقم طبعة ولا سنة، ص234.

2- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص116 وما به

3- محمد بعلی الصغير، القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) ، المرجع السابق، ص262

المراهنات وأوراق اليانصيب، وكل ذلك بهدف حماية مصالح مالية، أو ثروة طبيعية، أو تراث تاريخي وغيرها.<sup>1</sup>

ومن أمثلة النصوص القانونية المنظمة للضبط الإداري الخاص في الجزائر، والتي تضبط ممارسة بعض النشاطات الخاصة ما يلي:

- المرسوم التنفيذي رقم 339/98 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها.<sup>2</sup>

- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد كيفية تحضير دراسة شهادة التعمير، ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء، وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك فيما يخص البنايات الآيلة للانتهاء.<sup>3</sup>

### المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عما يشابهه من الأنظمة

يتشابه الضبط الإداري مع بعض الأفكار والنشاطات والأساليب والصور التنظيمية في الدولة، الأمر الذي يتطلب منا ضرورة إقامة عملية تمييز بين الضبط الإداري، والمفاهيم المشابهة له مثل نشاط المرفق العام وأيضا الضبط القضائي. ولعل الغرض من عملية التمييز هذه هو الوقوف على مواطن التوافق والاختلاف بين الضبط الإداري، وهذه الأنظمة المشابهة له لتفادي أي لبس أو غموض، وهو ما سنوضحه فيما يلي:

### الفرع الأول: التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام

للتمييز بين فكرة بين الضبط الإداري والمرفق العام يجب علينا التطرق إلى أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين هذين المفهومين.

### أولاً: أوجه التشابه بين الضبط الإداري والمرفق العام

---

1- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، سنة 1989 ص 336

2- انظر، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 82 الصادرة بتاريخ 1998/11/03 ص 03

3- انظر، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 26 الصادرة بتاريخ 28 ماي 1991 ص 962



أما بالنسبة للمرافق العامة فإنها تستهدف تحقيق أغراض مختلفة في مجالات متعددة تتصل بالمصلحة العامة في مظاهرها المختلفة، حيث تقوم بتسيير خدمة معينة من أجل سد حاجات الأفراد في المجتمع أين يصعب على الأفراد القيام بها لانعدام القدرة أو الحافز، وإما لأنهم لا يقومون بتأديتها كما تؤديها السلطة العامة، وهذه الخدمة إما أن تؤديها الإدارة للجميع ، وإما أن تعهد بها إلى بعض أفراد المجتمع.<sup>1</sup>

## (2) اختلاف الوسيلة:

إذا كانت السلطة متغلغلة في كل من المرافق العامة والضبط، إلا أننا نجد اختلافا في مدى التدخل ودرجته في كل منهما، فنجد أن طابع السلطة أكثر بروزاً وقوة في الضبط ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة النشاط في كل منهما، فالضبط وظيفته تستهدف حماية المجتمع، وذلك بتقييدها للحريات والأنشطة الفردية الذي نجد عنصر السلطة فيه واضحا ومتكاملا حيث تعتمد تدابيرها على الأمر والنهي.

أما في مجال المرفق العام فإن الإدارة تستهدف إشباع حاجة من الحاجات الجماعية، لذا نلاحظ أن مظاهر السلطة تتدرج وتختلف درجاتها باختلاف طبيعة المرافق، فبعض المرافق نجد أن عنصر السلطة فيها يكون غائباً مثل مرفقي الدفاع والضرائب.<sup>2</sup>

## (2) اختلاف في طبيعة الخدمات في كل منهما:

يغلب على النشاط الضبطي صفة الأمر والنهي، فهو يتدخل في الأنشطة الخاصة بقصد تنظيمها من أجل حماية النظام في المجتمع فلا تحل الإدارة محل النشاط الخاص حيث يظل رغم تنظيمه محتفظا بطابعه الخاص نشاطاً فردياً محضاً، لان الإدارة أكثر من رسم الحدود الخارجية التي لا يجوز للأفراد تجاوزها.

أما في المرفق العام فإن الإدارة تضطلع بمهمة إشباع حاجات ذات صفة عامة إلى الجماعة أو إلى الأفراد ، حيث لا نجد صلة واضحة أو محددة بين سلطة الضبط

<sup>1</sup> - سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 65.

<sup>2</sup> - عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 254.



والمنتفع بالنشاط الضبطي، إذ أن الحماية المتحققة جراء الضبط موجهة للمجتمع بأسره وليس إلى أفراد معينين بذواتهم.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

يستهدف التنظيم الضبطي بصفة عامة حفظ النظام، ويتعاون لتحقيق هذا الهدف سلطتان، السلطة التنفيذية ممثلة في هيئة الشرطة، والسلطة القضائية. فالضبط الإداري يمثل حق الهيئة التنفيذية والإدارية في فرض قيود معينة على الأفراد لتحديد بها حرياتهم قصد حماية النظام العام. أما سلطات الضبط القضائي فهي تنحصر في حق الهيئات القضائية في التعرض لحرية الأفراد بالوسائل القانونية كالقبض والتفتيش للكشف عن مرتكبي الجريمة.<sup>2</sup> ومما سبق يمكن إبراز أهم مواطن التداخل والاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي :

#### أولاً: أوجه التشابه بين الضبط الإداري والضبط القضائي

قد تتداخل ولاية الضبط الإداري مع ولاية الضبط القضائي، وذلك حينما تجتمع هاتان الولايتان في يد موظف واحد وحينئذ يصعب التمييز بين النشاطين، ومثال ذلك الشرطي الذي ينظم حركة المرور في الطريق فهو الذي يأمر السائق بالتوقف عن السير وهو الذي يقوم في ذات الوقت بتحرير المحضر الاستدلالي عن المخالفة التي ارتكبتها السائق.

#### ثانياً: أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي

يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي في أن الضبط الإداري يتميز بالصفة الوقائية، فهو يعمل على وقاية النظام العام بمنع الإخلال به، ومنع التضارب، ومنع الجرائم قبل وقوعها أو التقليل منها قدر الإمكان.

1- محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، بدون رقم طبعة، سنة 1969 ص 155

2- محمود عاطف أبنا، المرجع السابق، ص 51

أما الضبط القضائي فهو على العكس يتميز بالصفة العلاجية، فهو ينشط بعد ارتكاب الجريمة لعلاج آثارها، وذلك بملاحقة المجرم وضبطه وجمع الأدلة ضده.<sup>1</sup> وتتجلى أيضا أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي من الناحية العملية، إذ أن الضبط الإداري يتصل في عملياته وإجراءاته بالسلطة التنفيذية أو الإدارية وبالتالي تخضع إجراءاته للقضاء الإداري التي يتم الطعن فيهما بالإلغاء في حالة عدم المشروعية، بالإضافة إلى الحق في طلب التعويض عن الضرر، أما إجراءات الضبط القضائي فيختص بها القضاء العادي.<sup>2</sup> وبمعنى أدق فإن فعل ونشاط الضبط القضائي يستهدف مساعدة القضاء والعدالة في الكشف عن الجريمة وتوقيع العقوبة على مرتكبيها، أما الضبط الإداري لا علاقة له بمساعدة القضاء والعدالة في الكشف عن الجريمة والبحث عن مرتكبيها بل هدفه الحفاظ على النظام العام كهدف أصيل.

### المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري وأغراضه

بعد أن تعرضنا إلى مفهوم الضبط وما يندرج عنه من عناصر كتعريف الضبط وأنواعه وبيان التمييز بينه وبين الأنظمة المشابهة له ، وجب علينا الحديث عن الطبيعة القانونية لهذا المفهوم وتبيان أغراضه وهو ما سوف نتطرق إليه في المبحث الثاني تحت عنوان طبيعة وأغراض الضبط الإداري.

#### المطلب الأول: الطبيعة القانونية للضبط الإداري

لقد اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية للضبط الإداري، إذ ذهب البعض من الفقه إلى تصوير الضبط على أنه سلطة إدارية محايدة من خلاله تكون الشرعية، وذهب جانب آخر من الفقه إلى اعتبار الضبط الإداري وظيفة سياسية باعتباره يتأثر بالدوافع السياسية.

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 232 .

<sup>2</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، بدون رقم طبعة، سنة 1988 ص 177.

## الفرع الأول: الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة

يتفق الفقه الفرنسي والفقه المصري على القول بأن الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة تمارس في حدود القانون، فهي وظيفة ضرورية من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع وهي لا تتحول إلى سلطة سياسية إلا إذا انحرفت في استعمال صلاحياتها.

ويتبين من هذا الرأي خطورة انحراف الضبط الإداري إلى السياسة، وما تؤدي إليه الوظيفة الضبطية التي تفسح مجالاً واسعاً لفكرة المصالح العليا للدولة.<sup>1</sup> ومن بين الفقهاء المتبنين لهذه الفكرة في الفقه الغربي والعربي:

### أولاً: رأي الفقه الغربي

يرى الدكتور بول بونارد أن الوضع الراهن للقانون الإداري لا يسمح بالحديث عن نظام عام سياسي، وذلك لأن التميز التقليدي بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية لا يزال تمييزاً أساسياً ولا تزال السلطة الإدارية باقية كمبدأ بعيداً عن المؤثرات السياسية. وتترتب على هذا الرأي النتائج:

(1) إن النظام العام فكرة قانونية محددة وامتدادها إلى النظام السياسي سوف يفقدها قيمتها القانونية.

(2) لا يجوز للقاضي أن يكون في خدمة النظام العام، وإنما يجب عليه أن يكون دائماً في خدمة القانون، فالمشرع ليس هو الذي يملك إصدار القوانين الضرورية لكفالة حماية النظام العام حتى يظل القضاء رادعاً للمشروعية.

أما الدكتور ليفي أولمان فإنه يرى: " أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القانون، وهي لا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا ارتبطت بنظام الحكم وتم الانحراف في استعمالها.

فالأشخاص الذين يستحوذون على السلطة في الدولة يميلون إلى الاعتماد في حكمهم على الأحسن، وأن المحافظة على النظام العام الذي يمثلونه هو الضمان الحقيقي لتمتع المواطنين بمزايا هذا النظام أو على الأقل من يستحقون منهم ذلك".<sup>1</sup>

1- محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص31.

ويتبين من رأيه أن قيام السلطة الحاكمة بتحويل الضبط من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية لتأكيد حكمهم والقضاء على المعارضين يعتبر خيانة منهم نحو واجبهم الوطني.

## ثانياً: رأي الفقه العربي

يرى الدكتور محمد سعد الدين الشريف أن الضبط الإداري وظيفة ضرورية ومحايدة في وظائف السلطة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القهر في ظل القانون، وبالتالي فان:

- الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لأنه يتجه إلى حفظ النظام العام في المجتمع، وإلى ضبط حدود الحريات العامة التي ينجم عن إطلاقها قيام الفوضى المؤدية إلى إنتكاسها. وإذا كانت الوظيفة ضرورة في ذاتها، فإن أي تدبير ضبطي يتخذ استناداً إليها ويكون من شأنه المساس بحرية من الحريات العامة، لا يمكن تبريره إلا إذا كان ضرورياً لوقاية النظام العام، وإلا انحرف الضبط عن غايته الأساسية.

- الضبط الإداري وظيفة محايدة لا تتصف بالصفة السياسية إلا في الأحوال التي يتصل فيها النظام العام في المجتمع بنظام السلطة الحاكمة، وحياد وظيفة الضبط الإداري آت من كونها ضرورية لحماية الأوضاع الرئيسية في المجتمع من أي خلل، وإلا خرج بذلك عن مضمونه وهو حماية النظام العام.

- خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون وذلك نابع من كونه نشاط لا يسمو عن القانون.

- يعتمد الضبط الإداري في جوهره على المحافظة على النظام العام غير أن تأثير الضبط الإداري بالاعتبارات السياسية "يعني وجوب ارتباط وظيفة الضبط بفلسفات عقائدية أو بقيم

2.

---

<sup>1</sup> - سعيد السيد على، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، بدون رقم طبعة، 2008/2007 ص302 وما به .

<sup>2</sup> - محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص34 وما به .

## الفرع الثاني: الضبط الإداري وظيفته سياسية غير محايدة

ينتقد أنصار هذا الاتجاه ممن يقولون بحياد الضبط الإداري، ثم يضعون نظريتهم البديلة التي تقوم على عدم حياد النظام العام أو وظيفة الضبط الإداري، فهم يرون أن الاتجاه السابق يقوم على تصور خيالي لا يتحقق إلا في المجتمع المثالي.<sup>1</sup> ومن بين آراء فقهاء هذا الاتجاه

### أولاً: رأي الفقه العربي

يرى الفقيه جوليو باسكو أن الضبط الإداري هو سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة وتملك هذه السلطة في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على نظام الدولة ولو بالقوة"، وقد انتقد بعض الفقهاء رأي باسكو من عدة نواحي هي:

- أغفل جانبا هاما من النشاط الضبطي، وهو الضبط الإداري بمعناه ومفهومه الضيق.

- إن رأيه يؤيد حكم القيصرية العسكرية ويجعلها حكماً مشروعاً.<sup>2</sup>

### ثانياً: رأي الفقه العربي

يرى الدكتور محمد عصفور أنه إذا كان الضبط الإداري حسب تسميته منسوباً إلى الإدارة، إلا أن تحديد وضعيته بين الإدارة والحكم يثير مشكلة لعدة أسباب:

- تشبع فكرة النظام العام بالاعتبارات السياسية.
- انتماء الضبط الإداري إلى السياسية أمر واقعي، ومن أمثلته أعمال السيادة، ونظرية الظروف الإستثنائية.<sup>3</sup>

ويضيف أيضاً في ذات السياق على أن حقائق الصلات بين الإدارة والسياسة يمكن إجمالها فيما يلي:

1- سعيد السيد على، المرجع السابق، ص 38.

2- محمد سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص 111.

3- محمد عصفور، مذكرات في الضبط الإداري، محاضرات مطبوعة أقيمت على طلبة ديبلوم العلوم الإدارية بكلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1970/1969 ص 158.

- هناك اختلاف واضح بين الإدارة والسياسة، وإن كان تحديد ما ينتمي إلى كل منها أمر تتفاوت فيه وجهات النظر بتفاوت المعايير فيما يعد سياسة وما يعد إدارة.
- إن الاختلاف بين الإدارة والسياسية لا يعني وجود هوة أو عازل بين الوظيفتين، فكل من الإدارة والسياسة تؤثر كل منهما في الأخرى تأثيراً بعيد المدى.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري

تقول الدكتورة سعاد الشرقاوي أن النظام الديمقراطي هو ذلك النظام الذي يسعى إلى ضمان حريات الأفراد، فالهدف من استتباب النظام هو تمكين الأفراد من ممارسة حرياتهم لأن النظام العام ليس غاية مطلقة في ذاتها<sup>2</sup>.

وانطلاقاً من هذه المقولة يمكن القول بأن الغاية والغرض من وظيفة الضبط أو البوليس الإداري هو حماية النظام العام مما يجعل تدخل السلطة لوقاية المجتمع وتحقيق أمنه وسكينته بالأمر الذي يجعل كلا منهما مرتبطاً ببعضه، ولا شك أن فكرة النظام كفكرة لصيقة بالمجتمع نشأت وتطورت معه بحيث لا نجد نظم ديمقراطية بالمعنى الحقيقي تستثنى هذه الفكرة وهي فكرة النظام العام عن الضبط لأن الهدف من ممارسة هذه الديمقراطية هو امتداداً للحفاظ على النظام العام، والذي يقضي الحد أحياناً من الحرية لا تقيدها.

وإن كانت فكرة النظام لم تعد بمفهومها التقليدي بعناصرها الثلاثة، وإنما أضيفت إليها عناصر جديدة أدت إلى التوسع في هذه الفكرة.

فالنظام العام يعتبر الغرض والهدف الرئيسي للضبط الإداري.

### الفرع الأول: النظام العام كهدف للضبط الإداري

يقتضي منا الحديث عن النظام العام كعنصر وكهدف وحيد للضبط الإداري معرفة ما هو النظام العام، وما هي أهم تعريفاته.

1- محمد عصفور، نفس المرجع، ص159.

2- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص370.

## أولاً: تعريف النظام العام

تتجلى معالم وضوح النظام العام في المحافظة على وقاية المجتمع من الاضطرابات والفوضى التي تخل بأمنه وراحته، والتي تتجلى فيها العناصر التقليدية وهي الأمن والصحة والسكينة من كل من يحاول أو يهدد الإ. فهو في ظاهره نتيجة سلبية، ولكنه في واقع، وحقيقة الأمر نتيجة إيجابية لتنظيم الحريات والحقوق، وذلك لارتباطه ارتباطاً وثيقاً بالقانون.<sup>1</sup>

ويرى الفقيه هوريو أن النظام العام يجب أن يقف على النظام المادي الملموس الذي يعد صورة مجسدة لحالة واقعية مناهضة للفوضى، أما ذلك النظام الخلقي فلا يتخذ صورة النظام إلا إذا أخذ المظهر الخارجي وأدى إلى ظاهرة خطيرة يكون من شأنها تهديد النظام العام.<sup>2</sup>

ويعرف النظام العام بأنه تلك الحالة التي تنتفي مع الفوضى ويتمثل النظام العام فيها بصفة جوهرية في النظام في الشوارع والواجب الأساسي على كل حكومة هو الحفاظ عليها، والحكومة التي ينفرط منها عقد النظام في الشارع لن تكون خليقة بصفاتها تلك لأن تلك الدولة سوف تسودها الفوضى والاضطراب.<sup>3</sup>

وعرفه البعض أيضاً بأنه: مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن فينتوي على مجموعة المتطلبات التي تعتبر أساساً لحماية الحياة الاجتماعية.<sup>4</sup> ومن خلال هذه التعريفات يمكن القول بأن النظام العام هو ذلك الطريق الذي تسلكه الإدارة من أجل إبقاء الصورة التنظيمية للدولة، وذلك حفاظاً على أجهزتها وضمناً لممارسة أفرادها لحرياتهم وفق ما تقتضيه مصلحتهم العامة، فهو الطريق الذي يميز الفوضى عن النظام وله مدلولات واسعة تختلف بحسب الزمان والمكان.

---

1- عمر سيـلامى، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، جانـ 1988 ص46

2- نقلاً عن، منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراء، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 1981 ص26.

3- محمد السيد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 1993 ص40.

4- محمود عاطف ألبنا، المرجع السابق، ص170.

أما المشرع الجزائري فإنه لم يتخذ نصوصاً لتحديد مفهوم ومضمون النظام العام وإنما أشار إليه في بعض النصوص القانونية من أمثلتها قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ 17 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية، حيث نصت المادة 75 منه، والتي حددت صلاحيات رئيس البلدية بقولها: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحررياتهم على الخصوص ما يأتي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.  
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأخاص.

- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.  
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.  
- إتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.  
- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.  
- السهر على النظافة للمواد الإستهلاكية المعروضة للبيع.  
- تأمين المقابر والجنائز طبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية .  
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير".<sup>1</sup>

وكذلك القانون رقم 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتعلق بقانون الولاية، حيث أشار إليه المادة 96 منه بقولها: الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة ولممارسة وتطبيق القرارات التي يتخذها الوالي في مجال الضبط الإداري.<sup>2</sup>

ومما سبق يتضح لنا أن النظام العام يتميز بمجموعة من الخصائص، يمكن إيرادها

:

## 1) الطابع العام للنظام العام:

تتضح أهمية العمومية في هذا المجال أن النظام العام غير محدد المصالح، فهو بذلك يشمل سلامة وأمن جميع الأشخاص المتواجدين على الإقليم دون استثناء، ودون

1- انظر المادة 75 من القانون 08/90، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

2- انظر المادة 96 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.



تحديد في طبيعة إقامتهم الدائمة أو غير الدائمة، بحيث لهم الحق في الحصول على الأمن والراحة وصيانة أخلاقهم المألوفة بينهم.<sup>1</sup>

## (2) النظام العام ليس من صنع المشرع:

سبق أن أشرنا أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفاً محدد لمفهوم النظام العام باعتباره مسألة تتضمن معنى واسع لا يمكن حصره ، وإنما تطرق إلى مسائل تمثل النظام العام ، وحث الجهات المكلفة بمهمة الضبط الإداري بضرورة السهر على حمايتها. والمشرع أعطى دوراً هاماً في التعبير عن النظام وتطوره ورغم ذلك فإنه لا يستطيع فرضه بالقوة لأنه نتاج جماعي به يعنى النظام العام.<sup>2</sup>

## الفرع الثاني: عناصر النظام العام

يتكون النظام العام من عناصر تقليدية أساسية تبرز معالم ومدلول هذه الفكرة وعناصر تملئها التطورات الاجتماعية والاقتصادية والأخلاق والآداب العامة.

## أولاً: العناصر التقليدية للنظام العام:

### (1) الأمن العام:

يعرفه الدكتور سعيد السيد علي بقوله: "هو اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطر الاعتداء سواء كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والزلازل والحرائق وانهيار المباني والمرتفعات، أم كان مصدره الإنسان كسطو المجرمين وعبث المجانين، وكذلك المظاهرات العنيفة وحوادث السيارات، أو راجعاً للحيوانات المفترسة والجامحة، وما تسببه هذه الكائنات من اضطرابات".<sup>3</sup>

ومن خلال هذا التعريف يمكن استخلاص ان الأمن العام هو جميع المخاطر الال تهدد الإنسان سواء كانت قوة قاهرة أو بفعل إنسان أو حيوان.

1- عمور سلامي، الرسالة السابق ص36.

2- عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، سنة 1975 ص55.

3- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص316

وتحقيقاً لهذا الهدف وهو حماية طمأنينته وأمنه، على الإدارة إلزامية حفظ النظام في الدولة كلها بمنع جميع الحركات والمظاهرات والتجمعات الخطرة، ودرء الكوارث العامة سواء كانت من صنع الطبيعة أو البشر.

## (2) حفظ الصحة العامة:

ويقصد بها حماية الأفراد من كل ما يهدد صحتهم من خطر الأوبئة والأمراض وذلك بمقاومة أسبابها والسهر على مراعاة الشروط الصحية في المأكل والملبس. ونظراً للأهمية البالغة فقد تزايد الطلب الاجتماعي على هذا العنصر بسبب الإزدحام السكاني وتعقد الحياة وسهولة الاتصال بين الناس، حيث صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث، والتي تكون بذلك قابلة لأن تحدث اضطراباً في النظام العام.<sup>1</sup> وتتخذ معظم الحكومات بذلك سلسلة من الإجراءات لمنع إنتشار الأوبئة، قامت به وزارة الصحة وإصلاح المستشفيات في الجزائر من إستيراد اللقاح الخاص بأنفلونزا الخنازير، وكذلك ما تفرضه الإدارة من الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن العمومية والمدرسية.

ولقد نصت المادة 54 من دستور 1996 بقولها : إن الرعاية الصحية حق للمواطنين تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها.<sup>2</sup>

## (3) السكنية العامة :

إن المراد بالسكنية العامة هي حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض الأفراد للمضايقات من طرف الغير، كمن يستعملون مكبرات الصوت أو أجهزة رفع الصوت أو زيادته عن الحد المعقول، أو من أشخاص يمتنون مهنة التسول.<sup>3</sup> فالسكنية العامة يقصد بها كل ما من شأنه أن يحدث لأي من الدولة أو الأفراد اضطراباً أو انزعاجاً، وهي بذلك تتضمن أسلوباً متغيراً و نسبياً وفق الحال و الزمان.<sup>4</sup>

1- عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص284

2- انظر المادة 54 من دستور الجزائر 1996.

3- سليمان، حمد الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، مقال منشور في مجلة الأمن والقانون، الشرطة بمصر، العدد الأول، ص276 و277.

4- محمود عاطف ألبنا، المرجع السابق، ص 358.

وبذلك يقع على سلطة الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء صدرت من أفراد أو من مؤسسات أو مصانع أو أشغال عامة ، لذا أوجب المشرع على الإدارة ضرورة إصدار قرارات من أجل منع تشغيل المطاحن ليلاً، وتنظيم وتحديد الأماكن والأوقات التي يجوز فيها إطلاق أبواق و مزامير السيارات.<sup>1</sup>

### ثانياً:العناصر الحديثة للنظام العام

لقد أدى التطور الحديث للمجتمع في مختلف المجالات إلى بروز أفكار جديدة داخل مفهوم النظام العام بالإضافة إلى الأمن، الصحة، السكنية، حيث برز ما يسمى النظام العام والآداب العامة، وكذلك النظام العام وجمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي والاجتماعي.

#### 1)النظام العام والآداب العامة:

يقول الفقيه هوريو أن فكرة النظام العام يجب أن تحمل مدلول النظام العام المادي المحسوس الذي يعتبر بمثابة حالة مناهضة للفوضى، أما الحفاظ على النظام العام الأدبي فلا يقع تحت سلطان الضبط الإداري ومع ذلك فإن الإخلال بهذا الأخير من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالعنصر المادي مما يؤدي إلى المساس بالنظام العام، ما يستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري لإزالة هذا التهديد.<sup>2</sup>

ولقد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي كثيراً في هذا المجال حيث أجاز لسلطة الضبط الإداري التدخل في بعض الحالات لحماية الأخلاق والآداب العامة، ونجد ذلك بصفة خاصة في مجال الخيالة والسينما والمسرح والمطبوعات نظراً لخطورة هذه الوسائل وما يمكن أن تسببه من أثاره وصدم للمشاعر والخروج عن القيم.<sup>3</sup> ومن أبرز هذه الأحكام الحكم الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي، والذي أقره فيه بقيام نظام خلقي مستقل على النظام التقليدي الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1959.

<sup>1</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص250

<sup>2</sup> - نقلاً عن سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، المقالة السابق ص165.

<sup>3</sup> - محمد عصفور، المرجع السابق، ص134.

حيث تتلخص وقائع هذا الحكم بجواز حظر أفلام سينمائية إذ كان من آثارها أثر ضار على الأخلاق العامة.<sup>1</sup>

## (2) النظام العام الاقتصادي والاجتماعي:

إن تزايد تدخل الدولة في الدول الرأسمالية إما لمواجهة الحروب أو لمواجهة الأزمات الاقتصادية أضفى على عنصر النظام العام جانباً كبيراً من التطور، وأدى بالضرورة إلى تداخل بشكل ملحوظ مع هذه المتغيرات، و من أمثلة تلك التدخلات في المجال الاقتصادي:

أ) التراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين، أو الشروط التي تفرضها بمناسبة ممارسة مهنة معينة ليست موجهة لنشاط وإنما أيضاً لتوجيه الاستثمارات.<sup>2</sup>  
ب) كذلك التسهيلات التي تمنح للشركات من أجل استقطاب عدد كبير من العمال، وذلك للقضاء على البطالة، والتي تعد عنصراً اجتماعياً تتدخل الإدارة في ضبطه وتنظيمه.<sup>3</sup>

## (3) النظام العام وجمال الرونق والرواء

إن من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، كذلك المحافظة على جمال المدينة ورونقها أو ما يسمى بالنظام الجمالي، بحيث تكمن وظيفة الضبط الإداري الإدارة العمومية من اتخاذ الإجراءات الرامية إلى المحافظة على ما هو قائم بجماله ورونقه أو منع كل ما من شأنه إفساد هذا الجمال مستقبلاً، ومن أمثلة ذلك أن تقوم سلطة الضبط بمنع لصق الإعلانات الدعائية للحملة الانتخابية إلا في الأماكن التي عينت لذلك.<sup>4</sup>

وفي هذا الإطار نصت المادة 2/69 من قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية .  
"أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي السهر على حسن النظام العام

1- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص 102.

2- نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2005، ص 46.

3- محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص 69.

4- سكيبة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، مارس 1990 ص 35.

والأمن العمومي وعلى النظافة العمومية" ، كما نصت المادة 75 من نفس القانون أن: " تتحمل البلدية في إطار حماية التراث العمراني ما يلي: حماية الطابع الجمالي والمعماري في انتهاج أنماط سكانية متجانسة في التجمعات السكانية".<sup>1</sup>

ويتضح من خلال هذه المواد أن لسلطات الضبط الإداري (رئيس البلدية) الحق في التدخل لوقاية المدن والمحافظات عليها متى تلاقت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام. وهو أيضاً أقرته محكمة القضاء الإداري في مصر منذ السنوات الأولى لنشأتها إلى أن الإدارة بما لها من وظيفة البوليس مكلفة بمراعاة وهدوء الأحياء وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر.<sup>2</sup>

---

1- انظر المادة 2/69 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر .

2- حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص25.

## الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارستها في النظام الإداري الجزائري

لقد منح القانون لسلطات الضبط الإداري في الجزائر بمختلف هيئاتها (المركزية والمحلية) العديد من الوسائل والأساليب التي تتخذها من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف صورته ، هذه الوسائل والأساليب، وبدون هذه الوسائل تصبح هذه السلطات والهيئات عاجزة عن القيام بعملها المتمثل في الحفاظ على النظام العام.<sup>1</sup>

إن قيام سلطات الضبط الإداري بوظيفتها وعملها - الحفاظ على النظام العام- قد لا تستند دائما إلى القانون بسبب الظروف التي تتطلب ضرورة المحافظة على النظام العام، لأن الخطر الذي يهدد النظام العام لا يمكن التنبؤ به مسبقا، إذ تتحكم ظروف مفاجئة ومتغيرة لا يكون القانون في جميع الأحوال مستعدا لها، وبالتالي تكون سلطات الضبط الإداري هي الأقدر والأنسب على مواجهة مختلف الأخطار والمشكلات والظروف التي تهدد النظام العام.<sup>2</sup>

وبناء على ما تقدم ارتأينا تقسيم هذا الفصل الثاني إلى مبحثين، المبحث الأول خصصناه إلى سلطات الضبط الإداري في الجزائر، والمبحث الثاني: خصصناه إلى وسائل ممارسة سلطات الضبط الإداري.

---

1- محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، المقالة السابقة 1964 ص9.  
2- سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، (دراسة مقارنة بين الأردن وعمان)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، كانون الثاني سنة 2001 ص136.

## المبحث الأول: سلطات الضبط في النظام الإداري الجزائري

لقد تبين لنا من خلال ما سبق أن الضبط الإداري القصد منه هو المحافظة على النظام العام، إلا أنه يشكل خطورة بالنظر لصلته بالحريات العامة وتأثيره عليها، لذا وجب علينا تحديد سلطات الضبط الإداري.

إن تحديد سلطات الضبط الإداري ينتج عنه القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص، فلو تعددت السلطات لأدى ذلك إلى تنازع في مجال ممارسة هذا الاختصاص.

وعلى العموم يمكن تقسيم سلطات الضبط الإداري إلى قسمين سلطات تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني المركزي، وسلطات تمارس اختصاص الضبط في حدود جغرافية وإقليمية محددة.

### المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المركزية

تتمثل سلطات الضبط الإداري المركزية في النظام الإداري الجزائري في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء.

### الفرع الأول: رئيس الجمهورية

لقد اعترفت مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر<sup>1</sup> لرئيس الجمهورية باعتباره السلطة العليا في الدولة بممارسة سلطة الضبط الإداري، فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها، ومن أجل ذلك خوله الدستور اتخاذ مجموعة من السلطات، فقد خوله دستور 1996 سلطة التشريع بأوامر بمقتضى المادة 1/124 منه التي نصت على إن: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان"<sup>2</sup>.

1- دستور 1963 ودستور 1976، ودستور 1989، ودستور 1996

2- انظر المادة 1/124 من دستور 1996

وخوله الدستور أيضا سلطة ممارسة السلطة التنظيمية، حيث نصت المادة 125 من على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...".<sup>1</sup>

وإلى جانب هذه السلطات التي يمارسها في الأحوال العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية هناك سلطات أخرى يمارسها في الظروف الاستثنائية هي إعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الوزير الأول

لم تشر أحكام دستور 1996 صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفية التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول، إذ يملك بمقتضى المادة 2/125 من الدستور صلاحيات في المجال التنظيمي.<sup>3</sup>

كما يمارسها استنادا إلى القانون رقم 23/91 المؤرخ في 1991/12/6 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية<sup>4</sup>، والمرسوم الرئاسي رقم 488/91 المؤرخ في 1991/12/21 المتضمن تطبيق القانون رقم 23/91 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية<sup>5</sup>، حيث نصت المادة الثانية من القانون رقم 23/91 على ما يلي: "يمكن من دون المساس بأحكام المادتين 86 و87 من الدستور، اللجوء إلى

---

1- انظر المادة 125 من دستور 1996

2- انظر المواد من 91 إلى 94 من الدستور الجزائري لسنة 1996

3- انظر المادة 2/125 من الدستور الجزائري لسنة 1996

4- القانون رقم 23/91 المؤرخ في 1991/12/6، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.

5- المرسوم الرئاسي رقم 488/91 المؤرخ في 1991/12/21، المتضمن تطبيق القانون رقم 23/91 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.



وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته بناء على قرار رئيس الحكومة<sup>1</sup> بعد الاستشارة المسبقة للسلطات المدنية والعسكرية المختصة للاستجابة إلى المتطلبات التالية:

- حماية السكان ونجدتهم

- الأمن الإقليمي

- حفظ الأمن....".

كما نصت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 488/91 :  
مراعاة لإحكام المادتين 11 و12 أدناه المتعلقةتين بحالات الطوارئ القصوى، يكون قرار استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته للمساهمة في مهام حماية الأمن العمومي من اختصاص رئيس الحكومة ويتخذ هذا القرار في أعقاب استشارة مسبقة للسلطات المدنية والعسكرية المعنية".

ومن القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها رئيس الحكومة (الوزير الأول)

نذكر على سبيل المثال القرارات التالية:

- المرسوم التنفيذي رقم 202/91 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقاً للمادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.

- المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ 23 فبراير 1991، المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك.

### الفرع الثالث: الوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام لان هذه السلطة هي من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول، فهم لا يستطيعون اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك.<sup>2</sup>

---

1- لقد استبدل المؤسس الدستوري تسمية رئيس الحكومة بتسمية الوزير الأول بمقتضى التعديل الدستوري الذي تم بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 الصادرة بتاريخ 15/11/2008.

2- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 148

غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء بحكم ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وكتبعية القطاع الذي يشرفون عليه ، وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الخاص. فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء إحتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية.<sup>1</sup> كما يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام ولكن بطريقة غير مباشرة. فباعتباره الرئيس السلمي للولاية، يستطيع أن يأمرهم عن طريق التعليمات لاتخاذ هكذا إجراء كل واحد في ولايته.<sup>2</sup>

وليس وزير الداخلية فقط هو من يباشر إجراءات الضبط بل هناك وزراء آخرون، فوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف، ووزير الفلاحة عندما يصدر إجراءات تمنع صيد نوع معين من الحوت أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه، ووزير النقل عندما يصدر قرارات تتعلق بتنظيم حركة المرور، ووزير التجارة، عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة.

إن المفهوم الجديد لفكرة النظام وشموليته نجم عنه التوسع في هيئات الضبط الإداري، حيث أصبح كل وزير يمارس إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام وهو المحافظة على النظام العام.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلية

إن السلطات المكلفة بالحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي تتمثل في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليم البلدية ووالي على مستوى إقليم الولاية.

### الفرع الأول: الوالي

إن للوالي دور كبير في القيام بالضبط الإداري العام، حيث يستمد سلطته هاته من قانون الولاية، والذي نظم سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة، وقد نصت في هذا الإطار

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص380

2- احمد محيو، المرجع السابق، ص414

3- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص381.

المادة 92 منه على ما يلي: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء".<sup>1</sup>

ونصت المادة 96 منه أيضا على أن "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسكينة العامة".

وبالإضافة إلى سلطات الضبط الإداري العام فإن الوالي يمارس كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص باعتباره مندوب وممثل كل الوزراء على مستوى إقليم الولاية. ومن أجل المحافظة على النظام العام يمتلك الوالي إمتيازات السلطة العمومية، والتي من بينها إمكانية إستعمال القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات، بحيث توضع تحت تصرفه كافة مصالح الأمن في الولاية أي أجهزة الشرطة والدرك الوطني والجيش الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

كما يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين في حالات معينة، وهذا حسب ما جاء في المادة 81 من قانون البلدية التي تنص على أنه: "يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك".<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام على مستوى إقليم البلدية، إذ يسهر على المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة. وطبقا لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة، جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام ورد تعدادها في المادة 75

1- انظر المادة 92 من القانون رقم 09/90، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

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

3- انظر المادة 81 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

- والتي جاء فيها: " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحررياتهم على الخصوص ما يأتي:
- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن،
  - المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص،
  - المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها،
  - السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية،
  - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
  - القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة،
  - السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع،
  - السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير."
- وقد مكنه قانون البلدية من القيام بمهامه في مجال الحفاظ على النظام العام من الاستعانة بالشرطة البلدية وطلب تدخل قوات الشرطة والدرك المختصة إقليميا للتحكم خاصة في المسائل الأمنية.<sup>1</sup>

---

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

## المبحث الثاني: وسائل وأساليب ممارسة سلطات الضبط الإداري

إن وسائل الضبط الإداري هي عبارة عن أعمال قانونية و مادية تصدر عن سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لاختصاصاتها في مجال المحافظة على النظام العام، حيث تتمثل الوسائل القانونية في القرارات التنظيمية العامة أو ما يعرف باللوائح الضبط العامة، والقرارات الفردية أو ما يعرف بتدابير الضبط الفردية والجزاءات الإدارية، أما الوسائل المادية فتتمثل في أسلوب التنفيذ المباشر.

وتتميز تلك الوسائل والأساليب على اختلاف صورها وأنواعها في أنها تهدف إلى غرض مخصص وهو وقاية النظام العام في عناصره الثلاثة المتعارف عليها لا غير 1.

### المطلب الأول: القرارات الإدارية التنظيمية العامة (لوائح الضبط)

تعتبر القرارات الإدارية باعتبارها مظهر من مظاهر السيادة والسلطة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية، من أهم الوسائل الناجعة والفعالة والسريعة للعمل الإداري والوظيفة الإدارية، وتنقسم - القرارات الإدارية - إلى عدة أقسام وأنواع مختلفة وفقا لمعايير مختلفة ومتعددة أهمها معيار المدى والعمومية، حيث تنقسم القرارات الإدارية حسب هذا المعيار إلى قرارات فردية أو ذاتية وقرارات تنظيمية أو لائحية.

وتعرف القرارات الإدارية التنظيمية العامة بأنها تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها، أو على عدد من الأفراد غير معينين بذواتهم وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة.2

وتسمى تلك القرارات باللوائح والتي تعد تشريعا استثنائيا صادرا من السلطة التنفيذية يقوم إلى جوار التشريع العادي الذي يصدره البرلمان.3

1- عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 208 و 209.

2- عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مقال منشور في المجلة الجزائرية للعلوم الإدارية والاقتصادية والسياسية، عدد 1986/4/3 ص 764 ومايلها

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، (الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة)، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون رقم طبعة، سنة 2007 ص 186.

وتنقسم القرارات الإدارية التنظيمية العامة إلى عدة أنواع وفقا لأسس ومعايير معينة، هي القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدر في الظروف العادية وقرارات تنظيمية تصدر في الظروف الاستثنائية، والتي تنقسم بدورها القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدر في الظروف العادية إلى قرارات تنظيمية عامة تنفيذية وإلى قرارات إدارية تنظيمية عامة تنظيمية، وقرارات تنظيمية عامة بوليسية أو ضبطية، أو ما تعرف بلوائح الضبط، فهذه الأخيرة التي تستعملها سلطات الضبط الإداري في ممارسة إدارتها.

لذا سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف القرارات التنظيمية العامة البوليسية وإلى تحديد شروطها والسلطة المختصة بإصدارها بالإضافة إلى صورها.

### الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية التنظيمية العامة (لوائح الضبط)

تعتبر القرارات الإدارية العامة أو ما يسمى بلوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإداري، فعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام في المجتمع، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن نواهي وأوامر، كما تقرر في الغالب عقوبات توقع

وتعرف القرارات الإدارية العامة الضبطية أو لوائح الضبط بأنها مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري في شكل مراسيم (مراسيم رئاسية أو تنفيذية) أو قرارات (وزارية أو ولائية أو بلدية) بقصد المحافظة على النظام بطريقة وقائية وسابقة، بغرض دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد النظام العامة بصوره المختلفة .

ومن أمثلة القرارات الإدارية العامة الضبطية أو لوائح الضبط، القرارات العامة المتعلقة بتنظيم المرور والقرارات العامة المتعلقة بتنظيم عمليات الدفن والمذابح والمحلات العامة... الخ.

1- عمار عوادي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المقالة السابقة ص773

2- عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص211.

3- عمار عوادي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المقالة الد ص 762 ومايليها.

أما عن الأساس القانوني لهذا النوع من القرارات سلان توجد في صلب مواد الدستور مثل القرارات التنفيذية والتنظيمية والتفويضية ولوائح الضرورة، إلا أن بعض دساتير دول العالم مثل الدستور الفرنسي والدستور الجزائري لم تنص صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من القرارات الإدارية، الأمر الذي ترتب عليه قيام جدل ونقاش فقهي حول الأساس القانوني لهذا النوع من القرارات الإدارية.

فقد انقسم فقه القانون الدستوري والقانون الإداري إلى فريقين أساسيين، فريق معارض لشرعية هذا النوع من القرارات ووجوده القانوني، وفريق مؤيد وقائل بشرعيتها وأساسها القانوني، وذلك وفق الآتي:

### **أولاً: الرأي المعارض لدستورية وشرعية وجود لوائح الضبط**

يرى أنصار هذا الاتجاه وعلى رأسهم الفقيه كاري ملبرج بعدم دستورية القرارات الإدارية العامة الضبطية على أساس أن الدستور لم يمنح للسلطة التنفيذية الإدارية حق وسلطة إصدار هذه القرارات، ومن ثم لا يجوز لهذه السلطات أن تصدر قرارات الضبط الإداري إلا في أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية، ولا سيما أن قرارات الضبط الإداري تتضمن دائماً تقييداً أو تحديداً للحريات والحقوق الفردية.<sup>1</sup>

### **ثانياً: الرأي المؤيد لدستورية وشرعية وجود لوائح الضبط**

يؤيد أغلب فقه وقضاء القانون الدستوري والقانون الإداري، الوجود القانوني للقرارات الإدارية العامة الضبطية، وحق السلطة التنفيذية الإدارية في إصدارها حفاظاً للنظام العام.

ومن ضمن الأفكار التي إستند عليها أنصار هذا الإتجاه المؤيد لحق السلطة الإدارية في إصدار الضبط الإداري، ما<sup>2</sup>:

### **(1) فكرة العرف الدستوري**

يعتبر أصحاب هذه الفكرة أن لوائح الضبط الإداري هي قاعدة دستورية إدارية، تكونت من عنصري العرف المادي والمعنوي والقانوني من التطبيقات والممارسات

1- عمار عوابدي، نفس المقالة ص 762 ومايلها

2 - عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المقالة السابقة ص 762 ومايلها.

والتقاليد السابقة لإصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية في غياب نصوص قانونية دستورية تجيز أو تعارض إصدار هذه القرارات الضبطية، ومن أشهر أنصار هذه الفكرة الفقيهان ليون دوجي، والسيد صبري.

## (2) فكرة طبيعة وظيفة رئيس الدولة

إن من أولى وأقوى وظائف رئيس الدولة في الدولة والمجتمع هي المحافظة على النظام العام بصوره المختلفة بطرق وأساليب وقائية منتظمة لأن أول حاجات الجماعة والمطلوب من الحاكم أن يشبعها بالأمان والسلام في كافة المجالات، لذا يكون من واجبات واختصاصات رئيس الدولة أن يحافظ على النظام العام ويستعمل في ذلك كافة الأعمال والوسائل منها إتخاذ القرارات الإدارية العامة الضبطية التي تكفل المحافظة على النظام العام.

وحق إصدار هذه القرارات هو حق أصيل مستمد من طبيعة مركزه الدستوري ووظائفه، ومن أشهر أنصار هذه الفكرة مارسيل هوريو.

## (3) فكرة متطلبات الضرورة العملية:

مضمون هذه الفكرة أن السلطات التنفيذية باعتبارها سلطات تنفيذية فهي اقدر السلطات على الاضطلاع بسلطات الضبط الإداري والمحافظة على النظام العام بواسطة إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية اللازمة لذلك، وخاصة أن أعمال الضبط الإداري وإجراءات المحافظة على النظام العام دقيقة ومسائل حساسة ومعقدة تتطلب سرعة التدخل وتوفير الحلول اللازمة والملائمة، لذا يكون من اختصاص وحق السلطة التنفيذية إصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية على أساس فكرة الضرورات العملية سواء نص الدستور على ذلك أو لم ينص<sup>1</sup>.

ومهما تعددت واختلفت آراء الفقهاء حول الأساس القانوني لوائح الضبط الإداري فإنها حقيقة قانونية موجودة في كل من النظام القانوني الجزائري والفرنسي كقرارات إدارية مستقلة.

---

1- عمار عوادي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المقالة السابق ص 762 ومايليها



## الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في القرارات الإدارية العامة الضبطية

يتفق الفقه والقضاء الإداريان على شروطا عامة أساسية يتعين توافرها في لوائح الضبط الإداري، وهذه الشروط يمكن إجمالها فيما :

**أولا: عدم مخالفة لوائح الضبط الإداري شكلا أو موضوعا للقواعد القانونية العليا:**

أي الدستور والقانون، وإلا كانت هذه اللوائح غير مشروعة لأنها في مرتبة أدنى من هذه القواعد، فضلا عن أنها شرعت لإكمال النقص التشريعي.

**ثانيا: أن تصدر لوائح الضبط في صورة قواعد عامة ومجردة**

وذلك لأنها تتعلق بالحرريات العامة وتضع قيودا عليها، ولكن يلاحظ أن ارتباط لائحة الضبط بزمان معين ومكان معين أو حدود موضوعية معينة لا يحول دون اتسامها بصفتي العمومية والتجريد ومن كونها تخاطب أشخاصا بذواتهم.

**ثالثا: أن تحقق المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة**

يجب على سلطات الضبط الإداري أن تراعي عند تطبيق لائحة الضبط المساواة بين الأفراد طالما تساوت مراكزهم القانونية، ومن ثم يمنع على سلطات الضبط الإداري أن تفرق في المعاملة بين الأفراد فتقوم بتطبيق أحكام اللائحة على بعض الأفراد وتمنع تطبيقها على البعض الآخر، طالما أنهم في مراكز قانونية متساوية تسمح بتطبيق أحكام اللائحة عليهم جميعا.<sup>1</sup>

## الفرع الثالث : صور التنظيم الضبطي للقرارات الإدارية العامة

تتخذ لوائح الضبط الإداري أو القرارات الإدارية العامة الضبطية صور مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي من أجل المحافظة على النظام العام، حيث تتمثل هذه الصور في الإخطار السابق، وتنظيم النشاط، والإذن السابق، والحظر.

---

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وآثره على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1998 ص125 ومايليها.

## أولاً: الإخطار السابق:

الإخطار معناه الإخبار السابق عن ممارسة نشاط معين أو حرية معينة للحصول على الإذن اللازم لممارسته لاتصاله بالنظام العام، وهذا الإخطار يخول هيئات الضبط الإداري إما الاعتراض على النشاط في حالات معينة، أو إتخاذ الإحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديده للنظام العام، ومثاله الإخطار بتنظيم المظاهرات والتجمعات العامة. والإخطار نوعان إما أن يكون مجرد إخبار عن ممارسة نشاط أو حرية ما دون أن يفترن بحق الإدارة في الاعتراض على ذلك، وهنا يكون من حق الشخص مباشرة النشاط أو الحرية بمجرد الإخطار ودون انتظار موافقة الإدارة، فهو أقل الوسائل الوقائية إعاقة للحرية أو للنشاط، وإما أن يكون الإخطار مقترنا بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية، وهنا يكون للإدارة حق الاعتراض على الإخطار إذا لم يكون مستوفيا للبيانات والأحكام التي أَرادها المشرع، وهنا لا يمكن للشخص مباشرة النشاط المختر عنه قبل موافقة الإدارة عليه.<sup>1</sup>

## ثانياً: تنظيم النشاط

قد لا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطا معيناً أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق، أو لضرورة إخطار الإدارة مسبقاً، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تتضمن التوجيهات والإرشادات التي تبين كيفية ممارسة النشاط بهدف اخذ الإحتياطات اللازمة لتوقي الإخلال بالنظام العام، ومن أمثلة ذلك لوائح تنظيم المرور.<sup>2</sup>

## ثالثاً: الإذن السابق (الترخيص)

يعرف الترخيص بأنه قيام جهة إدارية بالتحقيق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وأنه لا يترتب عليه أية أضرار بالمجتمع، فهو بذلك وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد يترتب عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من الإحتياطات

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص141 ومايلي .

2- سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي، الرسالة السابقة ص 148.

التي من شأنها منع الضرر أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه إتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع سلفاً.<sup>1</sup>

#### رابعاً: الحظر

يمكن تعريف الحظر بأنه المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط، ويجب أن يظل ذلك الإجراء إستثنائياً في حال إستحالة حفظ النظام العام باستخدام الإجراءات الأخرى.

ولا شك أنه إذا كان الحظر كلياً أو مطلقاً وكان النشاط محل الحظر جائزاً قانوناً فإن هذا الحظر يكون غير مشروع لأنه يعادل إلغاء الحرية أو النشاط، وهو ما لا تملكه سلطة الضبط الإداري.

أما إذا كان الحظر الوارد في لائحة الضبط جزئياً ولا يصل إلى درجة إلغاء ممارسة الحرية بأن يكون محدداً من حيث الغرض والزمان والمكان، ففي هذه الحالة يمكن أن يكون الحظر مشروعاً لأنه لا يعدو أن يكون تنظيمياً لممارسة الحرية أو النشاط، وهو ما تملكه سلطة الضبط الإداري، ومثال على ذلك أن تصدر لائحة تحظر مرور نوع معين من العربات في الطرق العامة أو في أوقات محددة.<sup>2</sup>

#### المطلب الثاني: القرارات الإدارية الفردية (تدابير الضبط الفردية)

تمارس هيئات الضبط الإداري سلطتها أيضاً عن طريق القرارات الإدارية الفردية أو ما تعرف بتدابير الضبط الفردية أو قرارات الضبط الفردية، تصدر بقصد تطبيقها على فرد أو عدد من الأفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة، هذا ما يجعلها وسيلة من وسائل الحفاظ على النظام العام.

---

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 223.

2- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 135 و 136

## الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية الفردية

تعد القرارات الإدارية الفردية أو ما يعرف بتدابير الضبط الفردية من أهم وسائل ممارسة الضبط الإداري، فهي الصورة الغالبة لمعظم نشاط الإدارة الضبطي.<sup>1</sup> ويكون القرار الإداري فردياً متى إنحصر أثره في التأثير على مركز فرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، تصدر عن الإدارة إستناداً لقانون أو لائحة تنظيمية بغرض معالجة حالات فردية لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم، وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير في مركز قانوني قائم بإلغائه أو تعديله، وتنتهي الآثار التي تنشأها تلك القرارات بمجرد تنفيذها حيث يكتمل بتمام هذا التنفيذ الغرض من إصدارها.<sup>2</sup>

## الفرع الثاني: صور التدابير الفردي

تأخذ التدابير الضبطية الفردية في التطبيق العملي ثلاث صور مختلفة هي:

### أولاً: الأوامر

قد تتضمن هذه التدابير أمر بعمل شيء، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو بمقاومة أخطار الفيضان أو الجراد، أو مواجهة بعض الكوارث الطبيعية.

### النهي :

وقد تكون هذه التدابير في صورة النهي، كأن تأمر سلطات الضبط الإمتناع عن عمل شيء كالأمر الصادر بمنع عقد إجتماع عام أو مظاهرة، أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية أو منع التقاط الصور في مناطق معينة ومحددة لإحتمال الإخلال بالنظام العام.

### ثالثاً: منح التصريح

قد يتضمن التدبير الضبطي أيضاً صورة منح التصريح بمزاولة نشاط معين تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أهداف الضبط الإداري

1- سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي، الرسالة السابقة، ص150.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص184 ومايليها.

تصريح لأحد الأفراد بفتح محل عام أو وضع كراسي على جانبي الشارع أو تصريح بعرض فيلم معين...إلإ .

والأصل العام أن تصدر هذه التدابير إستنادا لقاعدة قانونية تنظيمية سواء أكانت هذه القاعدة واردة في قانون أم لائحة، فالقانون واللائحة يحتوي كلاهما على قواعد عامة ومن أجل تطبيقها تقوم هيئات الضبط الإداري بإصدار القرارات الفردية المستندة لهذه القواعد.1

### الفرع الثالث: شروط مشروعية تدابير الضبط الفردية

نظرا لما في تدابير الضبط الفردية من خطورة على الحقوق والحريات العامة للأفراد، ففقد إشتراط الفقه والقضاء وجوب أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط والضوابط حتى تكون مشروعة، ومن ثم إذا لم تتوفر هذه الشروط أصبحت هذه التدابير غير مشروعة وعرضة للطعن فيها بالإلغاء من جانب الأفراد أمام القضاء المختص، حيث تتلخص هذه الشروط فيما :

#### أولاً: يجب أن يصدر التدبير الضبطي في نطاق من الشرعية القانونية

ومفاد هذا الشرط أن يكون التدبير الضبطي قد صدر في حدود القوانين أو اللوائح التي تنظم النشاط موضوع التدبير الضبطي.

فهذا الشرط منطقي لإتفاقه والقواعد العامة التي تقضي بعدم مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها في السلم القانوني، وعلى ذلك إذا صدر التدبير الفردي على خلاف هذه القواعد القانونية الأعلى منه في المرتبة فإنه يكون غير مشروع.<sup>2</sup>

1- سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي، الرسالة السابقة، ص 150

2- منيب محمد ربيع ، الرسالة السابقة ، ص 102

ثانياً: يجب أن يكون التدبير الضبطي الفردي مبنياً على وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره

يعني هذا الشرط أن يكون التدبير الضبطي مستنداً إلى وقائع حقيقية لا وهمية تطلبت صدوره، وإلا كان معيباً، فالقرار الضبطي الفردي غرضه الأساسي هو المحافظة على النظام العام.

ثالثاً: أن يصدر التدبير الضبطي من هيئة الضبط المختصة بإصداره

حيث تعين لصحة التدبير الضبطي أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره طبقاً للقانون، أما إذا صدر من سلطة غير مختصة بإصداره كان معيباً بعبء عدم الإختصاص وغير مشروع، فمثلاً تدابير الضبط الفردية المتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملائمة البناء للمكان المقام عليه يجب أن تصدر من هيئات الضبط المختصة بذلك، لأن هذا يتفق وقدرة هذه الهيئات على تقدير الظروف المكانية والبيئية وطبيعة السكان واحتياجاتهم المختلفة.<sup>1</sup>

رابعاً: أن يكون التدبير الضبطي مستنداً إلى سبب مشروع يبرر صدوره

ومضمون هذا الشرط أن يكون التدبير الضبطي مستنداً إلى سبب صحيح يبرر لسلطات الضبط إتخاذه، وعلى ذلك إذا لم يكن التدبير الضبطي مستنداً إلى سبب صحيح يبرر صدوره كان جديراً بالإلغاء في حالة الطعن فيه من صاحب الشأن. والسبب قد يكون عبارة عن توافر ظروف معينة كوجود تجمع للأفراد في الطريق العام في صورة تجمع، ففي مثل هذه الظروف يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل لحماية النظام العام وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لفض هذا التجمع، أو إصدار قرار بإخلاء منزل من السكان لأنه آيل للسقوط أو غير صحي.

وقد يكون سبب التدبير الضبطي ناشئاً عن وضع معين يستوجب إتخاذ تدبير ضبطي بسبب قيام صلة مباشرة بين ذلك الوضع وبين التدبير الضبطي، فحرية الإجتماع أو التظاهر مكفولة كمبدأ عام، ولكن إذا تبين لسلطات الضبط أن عقد الاجتماع أو

---

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 155 و 156.

التظاهر سوف يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، ففي هذه الحالة يجوز لسلطات الضبط إتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمنع عقد هذا الإجتماع أو المظاهرة.<sup>1</sup>

#### خامسا: أن يكون التدبير الضبطي متناسبا و لازما لوقاية النظام العام

ويعني هذا الشرط أن يكون التدبير الضبطي متناسبا مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالنظام العام، وبناء على ذلك إذا لم يكن التدبير الضبطي لازما لحفظ النظام العام، ففي هذه الحالة يكون التدبير الضبطي غير مشروع يحق للأفراد الطعن فيه أمام القضاء المختص .

فهذه هي الشروط الواجب توافرها في تدابير الضبط الفردية، حيث يخضع تقدير توافرها من عدمه لرقابة القضاء المختص، فهذه الشروط تشكل نوعا من القيود المفروضة على سلطات الضبط الإداري عند قيامها بإصدار هذه التدابير.

#### المطلب الثالث: أسلوب التنفيذ الجبري أو المباشر

تعتبر هذه الوسيلة من أشد أساليب الضبط الإداري وأكثرها عنفا، وبالتالي فهي أكثرها تهديدا لحريات الأفراد وإعتداء على حقوقهم، وذلك لما تتضمنه من أساليب القهر والقوة.

ففي هذه الوسيلة لا تقوم هيئة الضبط الإداري بعمل قانوني بل تقوم بعمل مادي يتمثل في استخدام الجبرية من أجل إرغام الأفراد على الإمتثال لوائح وقرارات الضبط حماية للنظام العام.

ويعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيق خاص للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وهي تلك النظرية التي تعطي للإدارة حق في تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذا مباشرا بالقوة الجبرية دون حاجة للجوء للقضاء للحصول على إذن مسبق بالتنفيذ.<sup>2</sup>

وبناء على ما سبق فإن دراسة التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري تتطلب التعرض لتعريفه وحالاته وشروطه.

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، نفس المرجع ص156.

2- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص261

## الفرع الأول: تعريف التنفيذ المباشر

يعرف التنفيذ المباشر أو الجبري بأنه: "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء".<sup>1</sup>

ويعرف أيضا بأنه إمتياز مقرر لمصلحة الإدارة لتنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد بالقوة المادية، وذلك في حال إمتناع هؤلاء الأفراد عن الإنصياع أو الإمتثال لأمر الإدارة، والقيام بالتنفيذ الإختياري، فهنا يكون من حق الإدارة أن تلجأ إلى إستخدام القوة المادية لتنفيذ قراراتها وإرغام الأفراد على احترامها دون حاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء لهذا التنفيذ.<sup>2</sup>

وفقا لهذه الوسيلة يكون لهيئة الضبط الإداري أن تلجأ إلى إستخدام القوة المادية عند الإقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام وذلك دون أن تضطر إلى الحصول على إذن سابق من القضاء.<sup>3</sup>

ومن الأمثلة على التنفيذ الجبري هدم عقار آيل للسقوط مملوك لأحد الأفراد، واجتثاث أشجار تعوق حركة المرور، وإتلاف لافتات ونشرات ملصقة على جدران المباني لأغراض ضبطية، أو إبعاد أجنبي عن البلاد، وأتلاف مواد غذائية تالفة معروضة... الخ.<sup>4</sup>

## الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري او المباشر

نظرا لما يسببه التنفيذ المباشر من قهر للأفراد واعتداء على حرياتهم الشخصية وأيضا خروجه عن القاعدة العامة التي تقضي بعدم اللجوء إلى القوة لإقتضاء الحقوق، فإنه لا بد من تحديد حالات اللجوء إليه، إذ تنحصر هذه الحالات في الآتي:

### أولاً: وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح

- 
- 1- عادل السعيد محمد أبو الخير، نفس المرجع، ص262
  - 2- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 161
  - 3- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص262
  - 4- سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي، الرسالة السابقة، ص155 و156.



وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يجيز لسلطات الضبط إستعمال هذا الحق، فقد يخول المشرع للإدارة بموجب القانون أو لائحة سلطة وحق تنفيذ قراراتها جبرا دون أن تلجأ إلى القضاء نظرا لخطورة بعض الموضوعات وضرورة الإسراع بشأنها، ومثالها حق الإدارة في إغلاق المحل العام غير المرخص بها.<sup>1</sup>

**ثانيا: رفض الأفراد تنفيذ القانون أو لائحة لم ينص القانون على جزاء لمن يخالفها**

بما أن الإدارة هي المكلفة بتنفيذ القوانين فقد أباح القضاء لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ للتنفيذ الجبري في هذه الحالة لتكفل إحترام النصوص القانونية وإلا تعطل تنفيذ القانون.<sup>2</sup>

### **ثالثا: حالة الضرورة**

ويقصد بها أن يكون هناك خطر داهم يهدد النظام العام في أحد عناصره، ويتعذر تفاديه بالطرق القانونية العادية، الأمر الذي يجيز للإدارة التدخل لإتخاذ الإجراءات اللازمة لدفع هذا الخطر والمحافظة على النظام العام، حتى ولو أن القانون يمنع إتخاذ مثل هذه الإجراءات في الظروف العادية.

وبناء على ذلك يجوز لسلطات الضبط الإداري في حالة الضرورة ودون حاجة لانتظار حكم من القضاء أن تلجأ إلى إستخدام القوة المادية لدفع الخطر الداهم الذي يهدد النظام العام ولو لم يوجد نص صريح في القانون يبيح هذه الوسيلة، بل حتى ولو كان القانون يمنعها صراحة أو ضمنيا وذلك لأن الضرورات تبيح المحظورات.<sup>3</sup>

### **الفرع الثالث: شروط مشروعية التنفيذ المباشر**

نظرا لأن التنفيذ المباشر إجراء إستثنائيا، تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري في حالات محددة، فقد جرى الفقه والقضاء على حصر إستعمال هذا الحق في دائرة ضيقة،

---

1- تدمرتازا عمر، الحريات العامة والمعايير القانونية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، سنة 2002/2001 ص111.

2- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص264

3- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص167

وذلك بوضع شروط وضوابط تمنع إستعماله في غير ما أعد له، ويمكن حصر هذه الشروط فيما يلي:

**أولاً:** وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته المعروفة ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتفاديه ومعالجته.

**ثانياً:** أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون العمل الصادر من جهة الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر.

**ثالثاً:** أن يكون هدف سلطة الضبط من تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها، فإذا ما إتخذت من التنفيذ الجبري وسيلة لتحقيق مآرب خاصة كان عملها مشوباً بعيب الانحراف.

**رابعاً:** أن لا تضحى بمصلحة الأفراد، وأن تقيّد حرياتهم في سبيل المصلحة العامة إلا بقدر ما تقضي به الضرورة، وبناء على ذلك إذا كان أمام سلطة الضبط عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية فعليها أن تختار أقلها ضرراً للأفراد لأن القاعدة تقول بأن الضرورة تقدر بقدرها.<sup>1</sup>

#### المطلب الرابع: الجزاءات الإدارية

الجزاء الإداري الوقائي هو وسيلة من وسائل ممارسة سلطات الضبط الإداري من أجل صيانة النظام العام في أحد نواحيه، وهو غالباً ما يمس المصالح المادية والأدبية للشخص المخالف، لذلك هو إجراء شديد الوطء على الحريات،<sup>2</sup> ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتخذة دون سند قانوني من النصوص القانونية أو اللائحية، كما أن الإدارة وهي تقوم بتوقيع هذه الجزاءات لا تقوم بها بوصفها قائمة مقام السلطة القضائية في توقيع العقاب، بل باعتبارها قائمة على وظيفة الضبط الإداري لحماية النظام العام داخل المجتمع.

وبناءً على ما سبق سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف الجزاء الإداري، وتحديد طبيعته وصوره.

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 267.

2- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 179.

## الفرع الأول: تعريف الجزاء الإداري

يعرف الجزاء الإداري بأنه التدبير الشديد الوقع على الصالح المادي أو الأدبي للفرد، وهذا الجزاء تتخذه الإدارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام. ويعرف أيضا بأنه الجزاء الذي توقعه الإدارة على الأفراد دون تدخل القضاء، وهو تدبير وقائي مؤقت غايته المحافظة على النظام العام أو النظام الإقتصادي، وتهدف الإدارة من وراء توقيع الجزاء إلى وضع الشخص مصدر التهديد في حالة معينة تمنعه من إحداث الضرر أو الإخلال بالنظام العام.<sup>1</sup>

وعليه فإن الجزاء الإداري هو الجزاء الذي تتخذه سلطات الضبط الإداري بحق أحد الأشخاص بهدف حماية النظام العام.

والجزاء الإداري له طبيعة خاصة، فهو تدبير وقائي هدفه صون النظام العام في أحد نواحيه، فهو تدبير مانع للحيلولة دون وقوع الإخلال بالنظام العام، ولهذا يكون دائما مؤقتا لا نهائيا يراد به الضغط على إرادة الشخص الذي يوقع عليه لإزالة عوامل التهديد بالإخلال بالنظام العام.

ويرى جانب من الفقه أن ليست كل الجزاءات الإدارية من أساليب الضبط الإداري، إذ هناك نوع من الجزاءات الإدارية الوقائية التي توقعها الإدارة حماية للنظام الإقتصادي للدولة، مثل إلغاء التراخيص في إقامة مشروع صناعي أو تجاري والمصادرة الإدارية للسلع، فهذا النوع من الجزاءات الإدارية لا تعد من قبيل أساليب الضبط الإداري لأن الغرض منها ليس وقاية النظام العام، وبالتالي لا تخضع للقيود التي ترد على أساليب الضبط الإداري.<sup>2</sup>

وعموما تعتبر الجزاءات الإدارية الوقائية من اخطر أساليب الضبط الإداري وأشدّها وطأة على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

---

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، نفس المرجع ص 179

2- محمد سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، المقالة السابقة، ص 60

## الفرع الثاني: خصائص الجزاء الإداري

من خلال التعاريف السابقة للجزاء الإداري نستطيع أن نستشف الخصائص التي يتميز بها الجزاء الإداري، نذكر منها ما يلي:

**أولاً:** الجزاء الإداري تدبير ضبطي وقائي غايته المحافظة على النظام العام يتم به الضغط على إرادة الشخص الذي أخل بالنظام العام للإنصياح لحكم القانون ومراعاة قواعد المحافظة على هذا النظام.

**ثانياً:** الجزاء الإداري تدبير وقائي مؤقت وليس نهائياً يجوز للإدارة الرجوع فيه إذا أظهر الشخص إستعداده للمحافظة على النظام العام وقام بإزالة الأسباب التي أدت إلى الإخلال

**ثالثاً:** الجزاء الإداري توقعه الإدارة من تلقاء نفسها دون تدخل من جانب القضاء، إذ في الغالب هذه الجزاءات تتقرر بنصوص قانونية أو لائحية مسبقاً، تقوم الإدارة بتوقيعها دون تدخل من القضاء.<sup>1</sup>

## الفرع الثالث: صور الجزاءات الإدارية

تتخذ الجزاءات الإدارية صوراً متعددة في التطبيق العملي، فهذه الجزاءات قد تكون مقيدة للحرية الشخصية كالإعتقال وإبعاد الأجنبي، وقد تكون مالية كالصادرة، وقد تكون مهنية كسحب ترخيص مزاوله مهنة معينة.

وبالتالي فإن أهم صور الجزاءات الإدارية التي تستعمل من طرف سلطات الضبط الإداري هي الإعتقال، والمصادرة، وسحب الترخيص.

### أولاً: 1- نكال الإداري

يعتبر الإعتقال من أهم صور وتطبيقات الجزاءات الإدارية، وهو عبارة عن إجراء إداري وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، تأمر به سلطة غير قضائية إستناداً إلى نصوص قانونية خاصة، تلجأ إليه سلطات الضبط للمحافظة على النظام العام في المجتمع.

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 182

فالإعتقال في معناه القانوني هو سلب مؤقت للحرية الشخصية للمواطن دون أمر قضائي صادر من السلطة القضائية المختصة.<sup>1</sup>

وقد طبقت فرنسا صورة الإعتقال الإداري أثناء ثورة الشعب الجزائري ضد الإحتلال بمقتضى المرسوم الصادر في 7 أكتوبر 1958، ووفقا لهذا المرسوم يجوز إعتقال الأشخاص الذين يقدمون عونا ماديا مباشر أو غير مباشر لثورة الجزائر، وذلك بقرار من المديرين لمدة تقل عن خمسة عشر يوما، وبقرار من وزير الداخلية لمدة تزيد على المدة السابقة.<sup>2</sup>

أما في الجزائر فقد أجاز المشرع لسلطات الضبط الإداري اللجوء إلى الإعتقال الإداري، وهو ما يتضح من خلال نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ التي تنص على ما يلي: "يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مركز أمن وفي مكان محدد".<sup>3</sup>

فمن خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع أجاز لسلطات الضبط الإداري اللجوء إلى الإعتقال الإداري في حالة الطوارئ من أجل المحافظة على النظام العام من غير اللجوء إلى السلطة القضائية.

### ثانيا: المصادرة الإدارية

تعتبر المصادرة أحد الوسائل الاستثنائية لسلطات الضبط الإداري، والتي أجاز القانون الالتجاء إليها بناء على نص، لما يترتب عليها من نزع المال جبراً بغير مقابل، فهي تمثل إحدى الجزاءات العينية. والمصادرة غالبا ما ترد على أشياء محرمٌ على الأفراد تداولها أو العمل بها، مصادرة الأسلحة غير المرخص بها.

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 253

2- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 189.

3- أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 1992/2/9، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 1992/8/19.

ومن أشهر تطبيقات المصادرة الإدارية قيام سلطات الضبط الإداري بمصادرة المطبوعات أو المنشورات المتضمنة بيانات يكون من شأنها تهديد الأمن أو الأخلاق<sup>1</sup> ومصادرة المواد الغذائية التي ثبت من الفحص الصحي أنها غير صالحة للاستهلاك.

### ثالثاً: سحب الترخيص

يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تقوم بسحب الترخيص الخاص بمزاولة نشاط معين، وذلك في حال تعرض النظام العام لخطر الإخلال به من جراء ممارسة هذا النشاط.

ومن تطبيقات ذلك في الجزائر ما تضمنه قانون المرور، حيث أجاز المشرع الجزائري لسلطات الضبط الإداري سحب رخصة السياقة لفترة محددة في حالة ارتكاب مخالفة من مخالفات قانون المرور.<sup>2</sup>

---

1- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 209

2- انظر المواد من 94 إلى 97 من الأمر رقم 33/09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المعدل والمتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ 29 يوليو 2009.

## الفصل الثاني: أثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحرريات العام

بعد أن عرفنا أن الهدف الرئيسي للضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، وعرفنا الوسائل والأساليب التي تستعين بها سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام، وتتدخل بها في حريات الأفراد ونشاطاتهم من خلال وضع قيوداً على هذه الحريات والأنشطة.

أن هذه الوسائل التي تستعين بها سلطات الضبط الإداري ترتب آثار وانعكاسات على الحقوق والحريات العامة للأفراد، فهي تؤدي إلى هدم حقوق وحريات الأفراد وتعطيل نشاطاتهم، لذلك كان لابد من وضع حدود لسلطات الضبط الإداري تكفل ممارسة هذه السلطة بطريقة متوازنة ولا تشكل خطراً على حريات الأفراد ونشاطاتهم، وفي الوقت نفسه تحقق الهدف المتوخى من الضبط، وهو المحافظة على النظام العام.

وبطبيعة الحال فإن آثار وانعكاسات سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة للأفراد تختلف في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة، فوطأة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية تكون أقل شدة منها في الظروف الاستثنائية.

ففي هذا الفصل سوف نتطرق إلى الآثار التي ترتبها سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، والضمانات القانونية التي تحمي الأفراد في إطار ممار، حرياتهم من تعسف سلطات الضبط الإداري، حيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الأول: أثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف العادية والمبحث الثاني: إلى أثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، والمبحث الثالث: إلى الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات في الجزائر.

## المبحث الأول: أثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية

من المعروف أن المشرع هو وحده المختص كأصل عام بتنظيم الحقوق والحريات العامة<sup>1</sup>، وهو المختص بتحديد المجال الذي تتم فيه ممارسة الحقوق والحريات، ويعني هذا أنه ليس لسلطات الضبط الإداري الحق في وضع القيود التي تمنع الأفراد من التمتع بحقوقهم وحرياتهم كأصل عام.

إلا أنه ما دام أن سلطات الضبط الإداري هي المكلفة بالحفاظ على النظام العام فقد منحها القانون استثناءا سلطات في حدود معينة تقيد بواسطتها حقوق وحريات الأفراد حفاظا على النظام العام.

إن سلطات الضبط الإداري تختلف في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية، لذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى اثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية، والذي قسمناه إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول موقف سلطات الضبط الإداري من الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية ونتناول في المطلب الثاني حدود وقيود سلطات الضبط الإداري اتجاه الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية.

---

<sup>1</sup>- تنص المادة 1/122 من دستور الجزائر لسنة 1996 على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية: حقوق الأشخاص وواجباتهم، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين...".



## المطلب الأول: موقف سلطات الضبط الإداري من الحقوق والحريات في الظروف العادية

إن موقف سلطات الضبط الإداري إزاء الحقوق والحريات العامة للأفراد ليست واحدة، إذ تختلف حسب ما إذا كانت هناك نصوص قانونية تنظم ممارسة الحرية، أو عدم وجود نصوص قانونية تنظمها، ذلك أن تنظيم الحريات وتقييدها لا ينشأ فقط عن ممارسة سلطات الضبط الإداري، وإنما قد توجد نصوص تشريعية تنظم ممارسة الحرية، أو تبين القيود التي يجوز فرضها على هذه الحريات من طرف الإدارة بصفة عامة، وسلطات الضبط الإداري بصفة خاصة.

وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المطلب الذين قسمناه إلى فرعين، تناول في الفرع الأول موقف سلطات الضبط الإداري من الحقوق والحريات في حالة وجود نصوص تشريعية تنظم الحرية وفي الفرع الثاني نتناول موقف سلطات الضبط في حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم الحرية.

### الفرع الأول: حالة وجود نصوص تشريعية تنظم الحرية

إن وجود نصوص تشريعية تنظم حرية من الحريات ( مثل حرية تكوين الجمعيات<sup>1</sup>، وحرية الاجتماعات والتظاهر<sup>2</sup> )، من شأنه أن يحد سلطة الضبط الإداري في مواجهة هذه الحريات، حيث يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تتوقف عند حدود أحكام هذه النصوص القانونية التي تنظم الحرية ولا يجوز لها أن تتجاوزها وإلا كانت إجراءاتها غير مشروعة وجديرة بالإلغاء.

إن القيود التي تفرضها النصوص التشريعية على الحرية يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً، بمعنى أن يكون التفسير دائماً في صالح الحرية، وعلى ذلك إذا كان هناك نص تشريعي يبين الإجراءات الواجب اتخاذها أو يحدد الشروط اللازم توافرها لاتخاذ الإجراء

---

1- ينظمها القانون رقم 11/89 المؤرخ في 5 يوليو 1989 المتضمن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية رقم 27 الصادرة بتاريخ 5 يوليو 1989، والقانون رقم 31/90 المؤرخ في 31/12/1990 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 4 الصادرة بتاريخ 01/24/1990.

2- ينظمها القانون رقم 28/89 المؤرخ في 28/12/1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 4 بتاريخ 01/24/1990، والقانون رقم 19/91 المؤرخ في 12/12/1991 المعدل والمتمم للقانون رقم 28/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 62 الصادرة بتاريخ 12/12/1991.

أو يحدد الأغراض والأهداف التي يجب على سلطات الضبط الإداري أن تستهدفها، ففي كل هذه الحالات يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تلتزم باحترام هذا التحديد الذي تضمنه النص التشريعي المنظم للحرية، ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تفرض على ممارسة الحرية قيوداً أخرى أو أشد من تلك التي فرضها النص التشريعي.

كما يتعين على سلطات الضبط الإداري مراعاة الغرض المستهدف من النص التشريعي الذي تطبقة، فإذا كان هذا النص قد حدد الغرض الذي تستهدفه الإدارة تحديداً صريحاً، ففي هذه الحالة يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تلتزم بهذا الغرض ولا تتجاوزته، وإلا كان قرارها باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية.

أما إذا لم يحدد النص التشريعي الغرض الذي يجب على الإدارة أن تستهدفه، فإن سلطات الضبط الإداري في هذه الحالة ليست مطلقة، فهي مقيدة بفكرة الصالح العام أو الصالح المشترك، والحدود الدستورية المرسومة، والأوضاع القانونية، والمبادئ العامة المستمدة من النظام القانوني الوضعي.<sup>1</sup>

وقد توسع بعض النصوص التشريعية المنظمة للحريات من سلطات الضبط الإداري في مواجهة حرية من الحريات العامة للأفراد، مقابل تحويل الأفراد ضمانات لذا التوسع يتعين على سلطات الضبط الإداري مراعاتها إذا أقدمت على التوسع في استعمال سلطاتها.<sup>2</sup>

وعلى سبيل المثال في الجزائر على الرغم من أن حرية الاجتماع مضمونة بموجب المادة 41 من الدستور<sup>3</sup>، إلا أن القانون رقم 19/91 المتعلق بالجمعيات يشترط تصريحاً مسبقاً، وأن يكون للاجتماع مكتب، وأن يحضر الاجتماع موظف، وأن لا يعقد الاجتماع في طريق عمومي<sup>4</sup>، وخول للوالي في حق منع الاجتماع إذا تبين له أن يشكل

---

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 224 ومايليها.

2- نسيغة فيصل، المذكرة السابقة، ص 80.

3- تنص المادة 41 من دستور 1996: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع مضمونة للمواطن".

4- انظر المواد 4 و8 و10 و11 من القانون رقم 28/89 المعدل والمنتتم بالقانون 19/91 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات، السالف الذكر.

خطرا على الأمن العمومي، وان يمنع اشتراك القصر الذين تقل أعمارهم عن 16 المظاهرات، وان يطلب من المنظمين تغيير مسلك وتجاه المظاهرة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم الحرية

إن عدم قيام المشرع بتنظيم حرية ما من الحريات، لا يعني أن سلطات الضبط الإداري إزاءها مطلقة من كل قيد، وإنما هي سلطة مقيدة بضوابط معينة يتعين على سلطات الضبط الإداري الالتزام بها، وإلا كانت إجراءاتها في مواجهة هذه الحرية غير مشروعة، هذه القيود والضوابط صاغها كل من الفقه والقضاء الإداري انطلاقا من أن الحرية هي القاعدة وإجراءات الضبط هي الاستثناء. وتتمثل هذا الضوابط التي تحكم ممارسة سلطات الضبط الإداري في حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم الحرية في ضوابط تأتي من الهدف من إجراءات الضبط، وضوابط تأتي من الحرية ذاتها.

### أولا: الضوابط التي مصدرها الهدف من إجراءات الضبط (النظام العام)

مادام أن الهدف الوحيد والرئيسي كل الإجراءات الضبطية التي تتخذ من سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام في صورته المختلفة، فإن أي إجراء لا يسعى إلى تحقيق الأمن أو السكينة أو الصحة يعتبر إجراء غير مشروع، فالمحافظة على النظام العام سببه أن هذا النظام شرط لممارسة الحرية، لذا فإن التضحية بالحرية يجب أن يكون العائد من ورائها مساويا للحرية التي تمت التضحية بها أو أكثر. وعلى هذا الأساس إذا كان أمام سلطات الضبط الإداري أن تختار بين عدة إجراءات ضبطية من شأنها أن تحافظ على النظام العام فإن عليها أن تختار أقل الإجراءات مساسا بالحرية.<sup>2</sup>

---

1- سكينة عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2008/2007 ص 292 و 293.

2- سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، بدون رقم طبعة، مصر، 1979 ص 155 و 156.

وحتى يكون الإجراء الضبطي الذي تتخذه سلطات الضبط الإداري في حالة عدم وجود نصوص تشريعية لتنظيم الحرية مشروعا يتعين أن تتوفر فيه شروط هي:

### **(1) أن يكون الإجراء الضبطي ضروريا**

ويعني أن يكون هناك تهديد جسيم للنظام العام يخول لسلطات الضبط الإداري اتخاذه الإجراء الضبطي لتفادي هذا التهديد الذي قد يلحق بالنظام العام، وعلى ذلك فإن الخلل البسيط الذي قد يهدد النظام العام لا يخول لسلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراء الضبطي خاصة إذا كان يكفي لحفظ النظام العام اتخاذ الاحتياطات اللازمة، أو كان هناك إجراء آخر أقل شدة إعاقة للحرية.

### **(2) أن يكون الإجراء الضبطي فعالا ومؤثرا**

ويعني ذلك أن يكون الإجراء الضبطي منتجا وحاسما وكافيا لمنع الخلل، أو الاضطراب الذي يهدد النظام العام، وعليه إذا كان الإجراء الذي اتخذته سلطات الضبط الإداري غير فعال وغير مجد في تفادي وقوع الاضطرابات فإنه يكون إجراء غير مشروع.<sup>1</sup>

### **(3) أن يكون الإجراء الضبطي متناسبا من الخلل والاضطراب الذي يهدد النظام العام**

ويعني ذلك أن يكون هناك تناسب بين الإجراء الضبطي وجسامة الخلل أو الاضطراب الذي يهدد النظام العام والذي تهدف سلطة الضبط إلى تفاديه والقضاء عليه. وشرط التناسب يعتبر عنصرا ضروريا وهاما في الإجراء الضبطي، كونه يحقق نوعا من التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام والحرريات، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه، فهو دائما يقوم بتقدير الظروف التي تعد سببا للالتجاء لاستخدام إجراءات الضبط، فمن خلال رقابته على تلك الإجراءات يقوم ببحث ما إذا كانت تلك الإجراءات ملائمة لتلك الظروف من عدمه، خاصة عندما تمثل تلك الإجراءات انتهاك خطير للحرريات.

---

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 234.

وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء إجراءات ضبطية تتضمن قسوة شديدة في تقييد الحريات، في حين انه كان يكفي لتفادي الاضطراب والإخلال بالنظام العام أن تقوم سلطات الضبط الإداري باتخاذ بعض الاحتياطات العادية.<sup>1</sup>

#### 4) أن يكون الإجراء الضبطي متصفا بالعمومية ومحققا للمساواة

مادام أن الأفراد سواسية أمام القانون طبقا للمادة 29 من الدستور<sup>2</sup>، فهم متساوين في التمتع بالحقوق والحريات العامة، وبالتالي فإنه يتمتع على سلطات الضبط الإداري التمييز في المعاملة بين الأفراد متى كانت ظروفهم متساوية ومراكزهم القانونية واحدة، وعلى ذلك فإن صفة العمومية تشكل قيودا على سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لأساليب الضبط المختلفة.

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي صارما في تطبيقه لذا الشرط وخاصة فيما يتعلق بنشاطات الضبط، حيث قضى: "بان الأفراد الذين يتواجدون في ذات الظروف يجب أن يعاملوا على قدم المساواة دون ما تفرقة أو محاباة".<sup>3</sup>

وبالإضافة إلى هذه الشروط السالفة الذكر يشترط في الإجراء الضبطي أيضا أن يكون مبنيا على سبب حقيقي يبرر صدوره، أما إذا كان السبب وهميا أو سوريا فإن الإجراء يعتبر في هذه الحالة يعتبر باطلا وغير مشروع، وان يكون هدفه أيضا المحافظة على النظام العام، فإذا استهدف تحقيق أغراض أخرى يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة يجوز الطعن فيه بالإلغاء.<sup>4</sup>

#### ثانيا: الضوابط التي تأتي من الحرية

تمثل الحرية مصدرا ثانيا للضوابط على سلطات الضبط الإداري في حالة عدم وجود نص قانوني ينظم حرية من الحريات العامة، فلا تستطيع سلطات الضبط الإداري أن تذهب إلى المدى الذي يؤدي إلى خنق الحرية.<sup>5</sup>

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 269 و 270

2- دستور الجزائر لسنة 1996

3- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 276 و 277.

4- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 240

5- سعاد الشراوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، المرجع السابق، ص 158.

ومن اجل ذلك فان القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وهو يتصدى لرقابة مشروعية إجراءات الضبط الإداري استخلص عدة مبادئ تحكم سلطات الضبط الإداري في هذا الشأن، حيث يمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:

### 1) عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية

مادام أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بإقرار ممارسة أو إلغاء حرية من الحريات هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان حفظ النظام العام في معظم الحالات لا يستلزم بالضرورة تقييد الحرية إلى درجة الحظر المطلق، وبناءً عليه فانه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري حظر الحرية حظراً مطلقاً بدواعي الحفاظ على النظام العام.

وتطبيقاً لذلك فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي في حكمة بتاريخ 1987/06/26 الإجراء الذي اتخذته سلطة الضبط العام وأغلقت به مؤسسة للرقص العام، وذلك بحجة أن النظام العام قد تعرض للإخلال به من جراء ممارسة هذا النشاط، مبرراً ذلك على أساس أن الحظر المطلق للحرية غير مشروع.

غير انه إذا كان الخطر المطلق للحرية ممنوع على سلطات الضبط الإداري كأصل عام فانه استثناء يجوز لها أن تحظر ممارسة حرية من الحريات العامة حظراً نسبياً أو مؤقتاً، أي أن يكون الحظر مقصور على مكان معين ووقت محدد إذا وجد ما يبرره من مقتضيات المحافظة على النظام العام.

وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في حكمة الصادر في 1980/1/25 الذي اقر فيه مشروعية القرار الذي اتخذته سلطة الضبط الإداري وحظرت بموجبه ممارسة حرية التجارة على الطريق العام حظراً نسبياً في أماكن معينة وساعات محددة، طالما أنها تهدف من وراء ذلك المحافظة على النظام العام.<sup>1</sup>

### 2) عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر الذي يهدد النظام

ويعني ذلك انه ينبغي على سلطات الضبط الإداري ألا تفرض على الأفراد وسيلة معينة لمواجهة الخطر أو الخلل الذي يهدد النظام العام، بل يجب أن تترك لهم حرية

1- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 242 و 243

اختيار الوسيلة الأقل مشقة، والأقل مساسا بالحرية، طالما أن هذه الوسيلة من شأنها أن تحقق المحافظة على النظام العام.

وبناء على ذلك يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تكتفي بتوجيه نظر الأفراد إلى أوجه الإخلال بالنظام العام التي يراد توقيها، تاركة لهم حرية اختيار الوسيلة المناسبة لتجنب الإخلال بالنظام، فإذا فرضت سلطات الضبط الإداري على الأفراد وسيلة معينة ومحددة فإن ذلك يشكل مساسا بالحرية.

فعلى سبيل المثال من حق سلطات الضبط الإداري أن تفرض على الأفراد ضرورة التخلص من القاذورات، ولكن عليها أن تترك لهم حرية اختيار الطريقة التي يتم التخلص بها من القاذورات.<sup>1</sup>

وتطبيقا لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي عندما رخص لسلطة الضبط الإداري أن تشترط في مواجهة المحال العامة ضرورة ووضع الأجهزة والمعدات الخاصة بالوقاية من الحريق، لم يرخص لسلطة الضبط أن تشترط أن تكون هذه الأجهزة والمعدات من ماركة وعلامة تجارية معينة.

وهذا المبدأ ترد عليه بعض الاستثناءات يمكن إجمالها فيما يلي:

(أ) لا يجوز أن يترك للأفراد حرية اختيار الوسيلة إذا كانت هناك وسيلة واحدة وفعالة.

(ب) لا يطبق هذا المبدأ في حالة التهديد الخطير والجسيم للنظام العام.

(ت) لا يطبق هذا المبدأ عندما تتطلب الظروف ضرورة اتخاذ تدابير موحدة.

(ث) لا يطبق هذا المبدأ في حالة الاستعجال.<sup>2</sup>

### (3) احترام حق الدفاع إذا كان الإجراء الضبطي يتضمن عقوبة

المبدأ العام أن إجراءات الضبط لا يتعين إعلام أصحاب الشأن بها قبل صدورها، غير أنه إذا كانت تلك الإجراءات تتضمن عقوبة، ففي هذه الحالة يتعين إعلام أصحاب الشأن بها من قبل جهة الضبط وذلك حتى يتمكن من إعداد وسائل دفاعه.<sup>3</sup>

1- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون رقم طبعة، سنة 1991 ص 90

2- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق ص 245 و 246

3- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 263

فاحترام حق الدفاع حق دستوري يتعين احترامه من طرف سلطات الضبط الإداري، فعدم احترامه من شأنه أن يعرض إجراءات الضبط للإلغاء.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط اتجاه الحقوق والحريات في الظروف العادية

إن ترك سلطات الضبط الإداري بدون حدود من شأنه أن يؤدي حتما إلى المساس بحقوق وحريات الأفراد، لذا لا بد من تقييد سلطات الضبط بحدود واضحة تحقق التوازن بين سلطات الضبط الإداري الهادفة إلى إقامة والحفاظ على النظام العمومي وبين مقتضيات حماية حقوق وحريات الأفراد، وهو ما فعله الفقه والقضاء الإداري.

وحدود الضبط الإداري تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، ففي ظل الظروف العادية تتقيد سلطات الضبط الإداري في الجزائر التي سبق ذكرها اتجاه الحقوق والحريات العامة للأفراد باحترام مبدأ المشروعية من ناحية، وخضوع إجراءات الضبط لرقابة القضاء من ناحية أخرى.

وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين نتناول في الفرع الأول مبدأ المشروعية، وفي الفرع الثاني نتناول الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري.

### الفرع الأول: احترام مبدأ المشروعية

يعرف الدكتور سعيد السيد علي مبدأ المشروعية بقوله: "هو الخضوع للقانون سواء من جانب الإدارة أو الأفراد، ويقصد بالقانون بمعناه الواسع الذي يشتمل على القواعد الدستورية والقواعد التشريعية واللوائح المختلفة، كما يشتمل على القواعد القانونية غير المكتوبة كالعرف، والمبادئ القانونية".<sup>2</sup>

ويعرفه الفقيه دولوبادير (De Laubadère) بقوله: " أن مبدأ المشروعية لا يعني فقط علاقة الخضوع بين أعمال الإدارة والقواعد التشريعية، بل يعني بالإضافة إلى ذلك الخضوع بين أعمال الإدارة وكل أنواع القواعد القانونية التي يمكن أن تترك آثارها في

1- تنص المادة 33 من دستور الجزائر لسنة 1996 على مايلي: "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون".

2- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري (الضبط الإداري) ..... المرجع السابق، ص 331 .



التصرف الإداري"، ويضيف أيضاً في قوله: "إن السلطات الإدارية يتعين عليها في قراراتها أن تكون متطابقة مع أحكام القانون أو بعبارة أكثر دقة بالشرعية".<sup>1</sup>

أما عبد الغني بسيوني عبد الله فيعرفه بقوله: "يعني مبدأ المشروعية ( Le principe de légalité)، أو مبدأ سيادة القانون، خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين أي خضوع الإدارة للقانون، وبذلك يختلف هذا المبدأ عن مبدأ خضوع الدولة للقانون الذي يعني خضوع جميع الحكام والمحكومين للقانون بحيث يلزم خضوع السلطة العامة بكل هيئاتها الحاكمة للقواعد القانونية السارية لكي تسمى الدولة دولة قانونية".<sup>2</sup>

فمبدأ المشروعية يعني إذن أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون، أي كان مصدره مكتوب أو غير مكتوب، مع مراعاة التدرج في قوته، وكل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلاً للطعن فيه.

وقد تم تكريس هذا المبدأ في الدستور الجزائري في المادة 22 من نصه التي نص انه: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة" والمادة 23 التي تنص في هذا السياق على انه: "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون".<sup>3</sup> والمادة 31 التي تنص على انه: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".<sup>4</sup>

وفي هذا الإطار تنص المادة 4 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/7/4 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن على مايلي: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها...".

1 - نقلاً عن رويسات عبد الحميد، المذكرة السابقة، ص 30

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 1991 ص 161 وما يليها.

3- دستور الجزائر 1996

4- دستور الجزائر 1996

وبذلك يمثل مبدأ المشروعية الضابط العام لأجهزة الدولة المختلفة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد، فلا يجوز لها أن تأتي سلوكا مخالفا للقانون، ومن جهة أخرى يمثل صمام أمان بالنسبة للحقوق وحرريات الأفراد، وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء.

وبناء على ذلك فإنه إذا كانت سلطات الضبط الإداري مسؤولة على الحفاظ على النظام العام، فإن سلطتها مقيدة بمراعاة مبدأ المشروعية، فلا يجوز لها اتخاذ إجراءات أو تدابير ضببية تقييد بها الحقوق والحرريات العامة للأفراد خارج إطار القانون بمفهومه الواسع<sup>1</sup>، لأن الحقوق والحرريات العامة مضمونة من طرف الدستور والقانون، لهذا فإن كل تقييد لها من طرف سلطات الضبط الإداري يعتبر مساسا بمبدأ المشروعية.

حيث نصت المادة 32 من دستور 1996 على أنه: "الحرريات الأساسية وحرريات الإنسان والمواطن مضمونة وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات واجبهم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته وعدم انتهاك حرمة".

ونصت المادة 35 منه أيضا على: "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحرريات وعلى ما يمس بسلامة الإنسان البدنية والمعنوية.

ومن بين الحقوق والحرريات المضمونة بمقتضى دستور الجزائر لسنة 1996، نذكر على سبيل المثال:، الحق في إنشاء الجمعيات، حرية المعتقد وحرية الرأي، حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي، حق التنقل داخل وخارج التراب الوطني، حرية التعبير وحرية الاجتماع، حرية التجارة والصناعة، الحق في العمل، الحق النقابي... الخ.

### الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط لرقابة القضاء

يعرف الدكتور سامي جمال الدين الرقابة القضائية بقوله: "تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية"<sup>2</sup>.

1- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية) جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2009 ص 9 و10.

2- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدن رقم طبعة ولا تاريخ،

أما الأستاذ عمور سيلامي فيعرفها بأنها: "رقابة قانونية تباشرها الهيئات القضائية على اختلاف أنواعها، ودرجاتها بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون عن طريق مختلف الدعاوى والدفعات القانونية المرفوعة من قبل الأشخاص ذوي المصلحة والصفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة من أجل إلغائها أو جبر ما ترتب عنها من أضرار."<sup>1</sup>

وتعتبر رقابة القضاء على أعمال الإدارة بصفة عامة وإجراءات الضبط الإداري بصفة خاصة ضمانه هامة لحقوق وحريات الأفراد اتجاه تعسف سلطات الضبط في تقيدها لحقوقهم وحرياتهم، وفي حالة خروجها على مبدأ المشروعية الذي يقتضي منها أن تكون جميع تصرفاتها وفق لإحكام القانون.

ولقد اعترفت معظم الدساتير والنظم القانونية في الدولة المعاصرة بالحق في التقاضي والمساواة أمام القضاء، والحق في الدعوى الإدارية من خلال منازعة الهيئات الإدارية، وذلك تحقيقا لدولة القانون ومبدأ المشروعية، وما يستلزمه من خضوع سلطات الضبط الإداري لرقابة القضاء لمواجهة أعمالها الغير مشروعة.<sup>2</sup>

وفي هذا الإطار قد نص الدستور الجزائري على ضرورة هذه الرقابة وأهميتها في تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، والتصدي لأي خرق أو تقييد لحريات هؤلاء الأفراد؛ في المادة 139 منه التي جاء فيها: "تحمي السلطات القضائية المجتمع و الحريات وتضمن للجميع ، ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".<sup>3</sup>

إن الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري لا يمكن تحقيقها إلا بتحريك ورفع الدعوى القضائية الإدارية، وذلك طبقا لمبدأ "لا دعوى بدون مطالبة قضائية"، وعليه فإن الدعوى الإدارية هي الوسيلة الأساسية لممارسة الرقابة القضائية على إجراءات

---

1- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 1988 ص195

2- قـروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة 2006 ص8

3- انظر دستور الجزائر لـ 1996

الضبط الإداري، ومن أهم الدعاوى الإدارية التي تتحقق بها الرقابة القضائية على إجراءات وأعمال سلطات الضبط الإداري في حالة خرقها وتقيدهم لحقوقهم وحررياتهم ونشاطاتهم هي دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة، ودعوى التعويض.

### أولاً: دعوى الإلغاء

يعرفها الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بقوله: "إن دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يملكها القضاء الإداري، ويقوم بموجبها بإلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها أمامه إذا خالفت مبدأ المشروعية، بسبب إصابتها بعيب أو أكثر من العيوب الخمسة المحددة في قانون مجلس الدولة، وهي عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون أو اللوائح، عيب السبب، وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها".<sup>1</sup>

ويعرفها الدكتور محمد بعلي الصغير بقوله: "هي الدعوى القضائية المرفوعة أمام أحد الهيئات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته نظراً لما يشوب أركانه من عيوب".<sup>2</sup>

وعليه فإن دعوى الإلغاء تضمن احترام مبدأ المشروعية وتدرج القوانين، وتهدف إلى حماية الحقوق والحرريات العامة للأفراد، كما تجعل سلطات الضبط الإداري أكثر جدية، وذلك حتى لا توصف وسائل تدخلها من لوائح وقرارات فردية وجزاءات إدارية بغير الشرعية ويتم إلغاؤها.

ترفع دعوى الإلغاء في النظام القضائي الجزائري من ذوي الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء الإداري، مجلس الدولة بالنسبة للقرارات الصادرة عن سلطات الضبط المركزية، والمحاكم الإدارية (الغرف الإدارية بالمجالس القضائية حالياً) بالنسبة لقرارات الضبط الصادرة عن سلطات الضبط الم .

وتتصب رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في البحث في عيوب أركان القرار الإداري.

---

1- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الثالثة 2006 ص 327.

2- محمد بعلي الصغير، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، ص 31 .

## 1) رقابة ركن السبب:

تعتبر الرقابة على أسباب قرارات الضبط الإداري ضمانة هامة لتحقيق مبدأ مشروعية تصرفات الإدارة ومدى خضوعها للقانون ، حيث تستند هذه الإدارة في كل نشاطاتها وتصرفاتها إلى أسباب جدية، أو بمعنى أوضح إلى أسباب تؤدي حتما إلى ضرورة التدخل دون الخروج على القانون وبالتالي الدخول في إطار ما يعرف بالميول والأهواء والتصرفات الغير مشروعة.<sup>1</sup>

وحتى يصدر القرار الإداري يجب أن يكون مستندا إلى أسباب مشروعة، ووقائع صحيحة، وأن تكيف هذه الوقائع تكييفاً قانونياً سليماً.

وينقسم دور الرقابة القضائية إلى نوعين من الوقائع والتصرفات بعضها قانوني والبعض الآخر مادي، فنجد الرقابة على التصرفات المادية وفق ما يلي :

### أ) الرقابة على الوجود المادي للوقائع على أعمال الضبط الإداري:

تعتبر هذه الرقابة أحد عناصر القدر الأدنى للرقابة التي توجب على القاضي ضرورة القيام بها، وهو ما يؤكد قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، حيث سمح للقاضي الإداري بضرورة مراقبة الوقائع بصفة تلقائية مع إمكانية أخذه بعين الاعتبار كل الوقائع المعروضة عليه، وليس فقط المحتج بها أمام الإدارة، أو تلك التي أخذت بها هذه الأخيرة.<sup>2</sup>

إلا أن أعمال الضبط الإداري وخضوعها لرقابة القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر أو في الجزائر تستند في جوهرها إلى وجودها المادي، وفي تكييفها القانوني مما يجعل القضاء يراقب أهمية ودور هذه الواقعة ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ، وهو ما يعرف بمجال الملائمة أي السبب<sup>3</sup>، ونجد ذلك في القرار الصادر بتاريخ 24 سبتمبر 1995 عن مجلس قضاء وهران بتاريخ 10 جوان 1995 قضي بإلغاء القرار رقم: 776 المؤرخ في 13 أبريل 1992 وتتلخص وقائعه ما جاء في عريضة الاستئناف حيث أن

1- رويسات عبد الحميد، المذكرة السابقة، ص95

2- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً (مجلس الدولة حالياً)، الصادر بتاريخ 01 أبريل 1978، مجموعة قرارات سنة 1985 ص251

3- رويسات عبد الحميد، المذكرة السابقة، ص103

المستأنف عليه قد إستفاد من قطعة أرض فلاحية إلا أنه بعد تحريات معمقة ودقيقة من طرف مؤسسات الدولة بما فيها السلطات الأمنية والإدارية والسياسية ، تبين أن له سلوك معادٍ للثورة التحريرية فأتخذ الوالي ضده هو وآخرون قرارات تتضمن إلغاء استفادتهم من القطع الفلاحية التي تحصلوا عليها، واستند الإستئناف على كون القرار المطعون فيه أعتبر أن السيد والي تلمسان قد خرق القانون 19/87 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 حيث أن الولاية بصفتها مؤسسة تابعة للدولة تؤكد بأن المستأنف عليه لا يستحق استفادته ويتعين حذفه من قائمة المستفيدين، وطلب المستأنف إلغاء القرار موضوع الإستئناف والقضاء من جديد برفض الدعوى لعدم التأسيس، حيث أن المستأنف عليه لم يجب على عريضة المستأنف رغم إستدعائه قانونا ففضى المجلس أنه إستند في الاستئناف على التحريات الدقيقة والمعمقة من طرف مؤسسات الدولة بما فيها السلطات الأمنية والإدارية، ولكن القرار موضوع الدعوى جاء غير معلل وغير مدعم بأسباب كافية مما يجعله منعدم الأساس ، وأن القانون رقم 51/90 يستوجب اللجوء إلى القضاء لإقصاء أحد أعضاء مستثمرة فلاحية، ففضى المجلس بتأييد القرار المستأنف فيه.<sup>1</sup>

ويظهر عيب السبب في حالات ثلاث وهي:

- صدور قرار غير مشروع بفعل إنعدام الأسباب المذكورة من طرف الهيئة مصدر القرار (مثل توقيع عقوبة تأديبية على موظف في حين أن هذا الأخير لم يرتكب الأفعال المنسوبة إليه).
- صدور قرار غير شرعي بفعل عدم صحة الوصف القانوني للأسباب التي يُبنى عليها، كأن تكون هذه الوقائع ذات وجود مادي لكنها لا تشكل خطأ تأديبي.
- وجود عدم التناسب بين أسباب القرار ومحلّه.<sup>2</sup>
- وقد تأسس قضاء مجلس الدولة في قضية الحال السالفة الذكر على أساسين هما: -
- إنعدام أسباب القرار الإداري القاضي بإقصاء المدعي من الإستفادة من المستثمرة

---

1- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الأول)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص 29 .

2- لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص30

الفلاحية بحيث أن مجلس الدولة أخذ بعيب السبب وأن الإدارة لم تحدد أدوات إثبات حقيقية وإنما إكتفت بالتحريات المعمقة .

-إستناداً إلى أن القانون 51/90 يستوجب اللجوء إلى القضاء قصد إقصاء عضو من مستثمرة فلاحيه ، ولذلك أعتبر هذا القرار أيضاً مشوباً بمخالفته للقانون.<sup>1</sup>

### ب) الرقابة على الوجود القانوني للوقائع على أعمال الضبط الإداري:

صار التكييف القانوني للوقائع أحد أبرز المجالات التي يبسط من خلالها القضاء الإداري رقابته خصوصاً تلك المتعلقة بأعمال الضبط، بعد أن أصبحت الوقائع القانوني قيد وضمان للحرية في آن واحد.

وقد أستقر القضاء الإداري في الجزائر على مراقبة الوقائع المادية لأعمال الضبط حرصاً منه على حماية الوقائع القانونية باعتبارها أبرز الوقائع حماية للحريات والحقوق الأساسية.

فبعد أن يتحقق القاضي الإداري من صحة الواقعة من الناحية المادية، ينزل عليها حكم القانون، وذلك في حالتين، فإما أن ينزل الواقعة بالتكييف، وإما أن ينزل الواقعة بالتفسير<sup>2</sup>، فمتى ثبت عدم صحة التكييف أو التفسير أصبح القرار مشوباً بعيب السبب.

ففي هذا الإطار قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقاً (مجلس الدولة حالياً) بإبطال قرار رئيس بلدية عنابة ( بية م.أ) ضد المجلس الشعبي البلدي لبلدية عنابة والمتضمن سحب قرار منح محل تجاري، وبذلك يكون مجلس الدولة قد ارتكب غلطا في تفسير القانون بسحب قرار منح إستغلال المحل التجاري طبقاً للمرسوم رقم 79/75 المؤرخ في 25 جانفي 1979 والمتضمن تنظيم السجل التجاري ، وكذا نص المادة 06 من النظام الداخلي للصفقات العمومية، وذلك أن مرض المدعي وتعويض ابنه له لا يعد إخلالاً بالنظام العام أو مساساً به، والإدارة ارتكبت غلطا في تفسيرها للقانون.<sup>3</sup>

1- لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 30

2- رويسات عبد الحميد، المذكرة السابقة، ص 112

3- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، الجزائر، بدون رقم

وأخيرا نرى أن المشرع الجزائري قام بممارسة رقابة مشددة على سلطة الضبط الإداري من خلال رقابة القضاء لملائمة الوقائع المادية والقانونية، والتي تعكس ضرورة ملائمة أعمال الضبط للمصلحة العامة أو ما يحققها من خلال تلك الممارسة، فيعد تحديد السبب وإسقاط التكييف القانوني على الوقائع أو الأعمال أو تفسيرها التفسير الغير مشوب بالغلط، يستوجب مطابقة الوقائع مع مدى تأثيرها على الحقوق والحريات، فمتى مست بهذه الحقوق تدخل القضاء كما أشرنا بصفة تلقائية، أو بتحريك دعوى الإلغاء المشوبة بعيب عدم المشروعية.

## (2) الرقابة على الأهداف:

إن الهدف من إجراءات الضبط الإداري هو حماية النظام العام، ومتى خرجت عن ذلك أعتبر ذلك التصرف انحرافا عن السلطة مما يستدعي ضرورة إلغائه وأتصف بالعمل الغير مشروع.

ولا يختلف الأمر كذلك بالنسبة للأسباب حيث أنه لا يكفي أن يكون الهدف هو حماية النظام العام بل يجب أن يستند إلى سبب مقبول يستدل منه أن القرار الذي إتخذ فعلا لضرورة المحافظة على النظام العام .

## (3) الرقابة على الوسائل:

هي الرقابة التي تلجأ إليها الإدارة وقت قيامها بالتصرف، ويجب أن تكون مشروعة بشرط أن لا تؤدي إلى المنع الكامل أو المطلق لإحدى الحريات، لأن القاعدة العامة هي السماح للأفراد بممارسة حرياتهم الفردية، ومنعهم منها ما هو إلا إستثناء مؤقت يزول بزوال ذلك الظرف، إلا أن المغزى الحقيقي من الوسيلة أن إستعمالها لا يترتب عنه بالضرورة المنع الكامل أو المطلق للحرية .

## ثانيا: دعوى التعويض

تعد دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي الإداري بسلطة كبيرة، فهي تهدف إلى المطالبة بتعويض وجبر الضرر المترتب على الأعمال الإدارية والقانونية وهي دعوى تأتي أصلها الضرر الذي وقع من الإدارة إذ تقوم



دعوى التعويض على الضرر الذي ارتكبه الإدارة جراء مخالفتها للقانون، وذلك إما بتقيدها للحرية أو منعها على حسب نوعية إرتكاب الضرر.<sup>1</sup>

ويقول الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله عن قضاء التعويض: "يباشر القضاء الإداري هذا النوع من القضاء عن طريق دعوى يرفعها المتضرر أو من أصابه إعتداء على حق من حقوقه الشخصية بأعمال صادرة من الإدارة بقصد الحصول على التعويض العادل في مقابل ما لحق به من ضرر".

وتعد قضايا التعويض من قضايا القضاء العادي، حيث تدعوا إلى التعريف بمدى جسامته المسؤولية بشتى أنواعها سواء كانت تقصيرية أو عقدية بالنسبة للعقود التي تبرمها الإدارة ممثلة في الولاية أو البلدية أو أي مؤسسة عمومية و التي تتمتع بالطابع الإداري لا الإقتصادي ، ومن ثم متى وقع الضرر جاز للمتضرر من هذا التصرف اللجوء إلى القضاء والمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه ،وتختلف طبيعة هذا التعويض بمدى جسامته الضرر.<sup>2</sup>

وفي هذا الإطار تنص المادة 124 من القانون المدني الجزائري: "عمل أي كان، يرتكبه المرء ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض".<sup>3</sup>

وتنص المادة 145 في فقرتها الأخيرة من القانون رقم 08/90 المتضمن قانون البلدية في قولها: "إن البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي والمنتخبون البلديون وموظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبةها، يمكن البلدية أن ترفع دعوى ضد هؤلاء في حالة إرتكابهم لخطأ شخصي".<sup>4</sup>

---

1- محمد بعلي الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص218

2- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005 ص 459

3- انظر المادة 124 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975 المعدل ولمتمم المتضمن القانون المدني الجزائري

4- انظر القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

والأصل أن الإدارة تسأل عن نشاط أعوانها، فإذا ارتكب عون الإدارة خطأ سألت عنه جهة الإدارة، وتحملت دفع التعويض لأن العون ما كان ليقوم بهذا العمل لولا تنفيذه لأوامر وتعليمات الإدارة، ومن هذا المنطلق تتحمل الإدارة هذه المسؤولية.<sup>1</sup>

وكذلك ما ذهب إليه الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري في مادته 23: " تحرك دعوى المسؤولية ضد الدولة في أجل عام واحد ابتداء من إكتشاف الفعل الضار تحت طائلة سقوط الحق في الدعوى، ويكون للدولة بناء على ذلك حق الرجوع على المحافظ العقاري الذي ارتكب الخطأ الجسيم الذي رتب مسؤوليتها وبالتالي حملها عبء التعويض".<sup>2</sup>

ولقد قضى مجلس الدولة في 08/03/1999 بتأييد القرار المستأنف فيه والقاضي بمسؤولية البلدية عن أشغال الحفر التي كانت تحت إشراف البلدية وإدارتها وهي التي رخصت بها لسكان القرية ، وكان يجب عليها أخذ الإجراءات السارية لحماية الحفر، حيث تتلخص وقائع هذه الحادثة في أن البلدية قامت بإنشاء حفرة من أجل تخزين المياه بقرية آزال بولاية سطيف، فأدى ذلك إلى سقوط طفل مما نجم عنه وفاته فقام ذوي حقوق الطفل برفع دعوى إدارية أمام مجلس قضاء سطيف ضد بلدية آزال فقضى بتحميل المسؤولية لسقوط الضحية استنادا إلى أن الحفرة أنشئت بغير إتخاذ الإجراءات السارية قانونا لحماية الحفر مما ترتب عنها تعويض ذوي الحقوق.

وقضى أيضا في قرار بتاريخ 01/02/1999 بمسؤولية مصالح الشرطة ؛ المديرية العامة للأمن الوطني ضد أرملة (الشاني) ومن معه حيث أن وقائع القضية تتمثل في أن الشرطي أسندت إليه مهمة الحراسة بلباس مدني لمستودع مترو الجزائر، وكان حائز على السلاح الناري الخاص بعمله غير أنه أهمل عمله وذهب لشراء محارق، فقد استخدم سلاحه الناري ضد المدعو (الشاني) مصيبا إياه بجروح أدت إلى وفاته، فرفعت أرملة المرحوم دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر ضد المديرية العامة

1- رويسات عبد الحميد، المذكرة السابقة، ص134 .

2- انظر الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري.

للأمن الوطني مطالبة بالتعويض، فأصدرت الغرفة الإدارية قراراً بمسؤولية الإدارة وألزمتهما بدفع التعويض.

وقد نصت المادة 116 من قانون 09/90 على أنه: "تتحمل الولاية مبالغ التعويض الناجمة عن الأضرار التي قد تلحق بأعضاء المجلس الشعبي الولائي أو بموظفيها خلال ممارستهم لمهامهم أو بمناسبة يكون للولاية حق دعوى الرجوع ضد محدثي هذه الأضرار"<sup>1</sup>، ونصت المادة 117 من نفس القانون على أنه: "يجب على الولاية حماية أعضاء المجلس الشعبي الولائي وموظفيها ضد كل التهديدات أو الإهانات أو الافتراءات أو التهجمات مهما كانت طبيعتها خلال ممارستهم لمهامهم"<sup>2</sup>.

ومن أمثلة القوانين التي تحدد مسؤولية الدولة: المرسوم رقم 25-81 المؤرخ في 28 فبراير 1981 المتضمن تأسيس لجنة التعويض لضحايا الشلف والذي بموجبه تم تعويض العائلات المتضررة من زلزال أكتوبر 1981، والقانون 87/02 المؤرخ في 23 ديسمبر 1987 المتضمن قانون المالية لسنة 1988 الذي تم بموجبه إنشاء الصندوق الوطني للضمان ضد الكوارث الفلاحية.

مما سبق يتضح لنا أن قرارات الضبط الإداري وإجراءاته هي في الواقع إجراءات إدارية، تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الإدارية، وهي من ناحية أخرى تخضع لرقابة القضاء الإداري في جميع تصرفاتها، ويتضح ذلك جلياً في أن المشرع وضع فكرة الرقابة على أعمال الضبط من أجل حماية الحقوق والحريات العامة في مختلف الظروف سواء كانت عادية أو إستثنائية، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي باعتباره منشأً للقضاء الإداري بأن سلطة الضبط سلطة مقيدة لا يجوز فيها للبوليس الإداري أن يتخذ أي إجراء كان للمحافظة على النظام العام، بل يجب عليه أن يتخذ الإجراءات الضرورية، لذلك يقع على عاتق سلطات الضبط أن توفق بين المحافظة على النظام العام وضمان الحرية .

1 - انظر القانون 09/90، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

2 - انظر نفس القانون.

وتمتد هذه الرقابة أيضا في القضاء الإداري في الجزائر إلى أبعد من رقابة المشروعية في قرارات الضبط فمراقب ملائمة إجراءات الضبط ووسائله في الظروف التي استدعت تدخل سلطات الضبط.

وحسب رأي الدكتور عمار عوابدي بالنسبة لرقابة القضاء على أعمال الضبط سواء بالنسبة لرقابة الإلغاء أو رقابة التعويض حيث يقول : " بالرغم من ضعف جزاء هذه الرقابة ألا أن أعمال هذه الرقابة له نتائج وفاعلية غير مباشرة في تقييد ومراقبة أعمال البوليس الإداري ، ذلك أن عملية الدفع بعدم شرعية قرارات البوليس الإداري يؤدي إلى تدخل سلطات القضاء في ملابسات وأركان وملاءمات عملية اتخاذ القرارات الإدارية من طرف سلطات البوليس الإداري في نطاق سلطة القضاء في البحث عن مدى شرعية أو عدم شرعية قرارات البوليس الإداري .

ويقول أيضا : أن حكم جهة القضاء المختص بعدم شرعية قرارات البوليس الإداري قد يؤدي إلى تحريك كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض والمسؤولية، وقد يؤدي إلى إعلان إنعدام هذه القرارات الإدارية الضبطية، ويؤدي كل ذلك إلى ترتيب نتائج قانونية خطيرة ضد أعمال سلطات البوليس الإداري.

ويضيف أيضا: من ثم كان لرقابة القضاء على أعمال البوليس الإداري بالقدر اللازم لحماية حقوق وحرية الأفراد".<sup>1</sup>

وعموماً تعتبر الرقابة القضائية أهم وسيلة للرقابة على إجراءات الضبط الإداري ويرجع ذلك إلى كون أن القضاة لديهم من الخبرة والدراسة القانونية والحيطة ما يكفل للأفراد حقوقهم ويصون حرياتهم من تعسف الإدارة واستبدادها، غير أن تحقيق هذه الرقابة لفعاليتها وجدواها في حماية حقوق وحرية الأفراد يتوقف على توفير الحماية والاستقلال للقضاة سواء في مواجهة الأفراد أو مواجهة سلطات الضبط الإداري، بحيث يؤدي القاضي عمله دون خوف أو تردد ودون ضغط أو إكراه ولا يخضع في أدائه لعمله إلا لضميره والقانون.

---

1- عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 51 و 52 .

## المبحث الثاني: أثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية

تطراً على حياة الدولة ظروف إستثنائية متعددة ومختلفة المصادر، فقد تكون هذه الظروف بسبب أحوال دولية مثل نشوب حرب عالمية أو محلية، كما قد يكون سبب تلك الظروف الإستثنائية الأحوال الداخلية كوقوع أزمة من الأزمات الاقتصادية أو انتشار وباء أو أزمة سياسي .

ولما كانت القوانين في الدولة وضعت لتحكم الأحوال العادية، وليس الظروف الإستثنائية، فقد تم تخويل السلطات الإدارية مواجهة هذه الظروف غير المألوفة بمختلف الوسائل والأساليب، منها على وجه الخصوص وسائل الضبط الإداري بمختلف أنواعها، الأمر الذي قد يرتب آثار وخيمة على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

وهو ما ستتم معرفته من خلال هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية، وفي المطلب الثاني نتناول: اثر تطبيق الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات، ونتناول في المطلب الثالث ضوابط سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية .

### المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

تعد نظرية الظروف الاستثنائية من أهم النظريات العامة في الفقه القانوني من أصل قضائي، انشأها مجلس الدولة الفرنسي والذي اقر بان ضرورات الحرب تجيز للإدارة اتخاذ قرارات على غير ما تقتضي به القوانين في الظروف العادية.

لذا سوف نتطرق في هذا المطلب الذي قسمنا إلى أربعة فروع نتناول في الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية، وفي الفرع الثاني نتناول أساسها القانوني، وفي الفرع الثالث نتناول شروطها، وفي الفرع الرابع نتناول تطبيقاتها في الجزائر.

## الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

نظرية الظروف الإستثنائية، هي نظرية إبتدعها القضاء الإداري، تتلخص في أن القرارات الإدارية الغير مشروعة في الظروف العادية تعتبر قرارات مشروعة في الظروف الإستثنائية، وبالتالي فإن هذه النظرية ليست تطبيقا عاديا لحالة الضرورة تقوم على أساس واجبات السلطة الإدارية في المحافظة على النظام العام وسير المرافق.<sup>1</sup> وتعتبر نظرية قانونية، وهي تطبيق عادي للضرورة على أساس أن الضرورات تبيح المحظورات، أو على أساس الحق الشرعي في الدفاع عن النفس. وأنها صورة خاصة من نظرية الضرورة، وإن ألبسها مجلس الدولة الفرنسي ثوبا جديدا وهو سلطات الحرب والظروف الاستثنائية.<sup>2</sup>

أما التشريع فإنه لم يعرف هذه النظرية، وإنما استعملت معظم التشريعات مصطلحات أو عبارات تدل على الظروف الاستثنائية، ففي الجزائر فقد توالى الدساتير الجزائرية على منح رئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة، ولعل دستور سنة 1963 الذي يعترف له بسلطة الأزمات الخاصة، كما أضاف له دستور سنة 1976 الطوارئ وحالة الحصار والتعبئة العامة، وسار دستور سنة 1989 ودستور 1996 على نفس المنوال.<sup>3</sup>

كما أن القضاء لم يعرف هذه النظرية، حيث إستعمل مجلس الدولة الفرنسي عبارة الظروف الاستثنائية، وميز بين الظروف الاستثنائية التي تنشأ بسبب الحرب وأطلق عليها تسمية نظرية سلطات الحرب، وبين غيرها من الظروف الأخرى، وأطلق عليها عبارة الظروف الاستثنائية، وهو نفس ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري بإستعمال عبارة الضرورة والظروف الاستثنائية.<sup>4</sup>

---

1- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة 1976 ص 120 وما يليها

2- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون.....، المرجع السابق، ص 43

3- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، سنة 2003/2002 ص 28

4- تميمي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري .....المرجع السابق، ص 07.

## الفرع الثاني: شروط نظرية الظروف الاستثنائية

إذا كان التشريع والقضاء لم يقوما بوضع تعريف للظروف الاستثنائية كما رأينا فإنه لم يقد أيضا بوضع شروط أو عناصر لهذه النظرية، لذلك اتجهت محاولات الفقه إلى إستخلاص عناصر أو شروط لنظرية الظروف الاستثنائية من خلال أحكام القضاء الإداري<sup>1</sup>، الهدف منها حماية الحقوق والحريات العامة ضد أي مساس غير مشروع يتجاوز الحدود المرسومة له<sup>2</sup>، حيث تتمثل في ما يلي:

### أولاً: قيام حالة شاذة غير مألوفة

إن وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، وسير الحياة العامة يتطلب تدخل الإدارة لتنهض بواجبها الأصلي في حفظ النظام وضمان سير المرافق، ولقد عبر بعض الفقه عن هذا الشرط بقيام حالة شاذة وطارئة يكون تطبيق القانون العادي فيها غير مستقيم. مقصد المشرع بحكم ما ينطوي على ذلك من تهديد خطير للأمن وتعطيل سير المرافق العامة.<sup>3</sup>

وإذا كانت حالة الحرب هي التطبيق الأمثل لنظرية الظروف الاستثنائية فإن مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لتوسيع تطبيقات هذه النظرية إلى حد تجاوز به مخاطر الحرب ليستوعب به كل أنواع الأزمات والمشاكل الاقتصادية وأحوال الاضطرابات العامة كالثورات والتهديد بالإضراب العام والكوارث الطبيعية، كالفيضانات والزلازل، وغير ذلك من الكوارث القهرية المفاجئة.<sup>4</sup>

وتطبق نظرية الظروف الاستثنائية سواء كانت الأحداث الخطيرة متوقعة أو غير متوقعة، وسواء تعلقت مسألة التوقع بالمشرع أو بالإدارة، فبالنسبة للمشرع قد تكون الأحداث الخطيرة متوقعة ومع ذلك فإن معالجتها بالقواعد العادية التي وضعها المشرع لم

1- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر)..... المرجع السابق، ص192

2- عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة ولا سنة، ص12

3- عاصم رمضان مرسي يونس، نفس المرجع، ص12

4- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص156

يعد صالحا، ويكون متعذرا أو مستحيلا ، الشيء الذي يسمح بتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

ورغم ذلك فإن محاولة وضع قائمة للظروف التي أعتبرها مجلس الدولة الفرنسي محاولة فاشلة، لأن موقف القضاء قد يتغير بالنسبة لنفس الظرف، إذ يعتبرها في حالات ظروف استثنائية، وفي حالات أخرى ظروف غير استثنائية، ومع ذلك يجب أن تكون ظروف غير مألوفة.

ويقول الدكتور فهمي مدني في أحد تعليقاته على تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية: "ويشترط لقيام هذه الحالة وجود حالة شاذة غير مألوفة، بحيث تكون هذه الحالة الغير عادية العامة تشمل الدولة كلها كالحرب والأزمات العامة، كما يجب أن تكون هذه الحالة الشاذة غير متوقعة من جانب المشرع".<sup>1</sup>

ومن هنا نخلص إلى أن سبب اختلاف الفقه في هذا الشرط يكمن في أن الفقهاء اعتمدوا في تحديد هذا الشرط على الأحكام القضائية، في حين أن الأحكام القضائية تختلف باختلاف الوقائع المؤدية إلى حدوث ذلك الظرف، فما يكون إستثنائيا في ظرف يكون عاديا في ظرف آخر.

### ثانيا: مخالفة القواعد القانونية

والمقصود هنا أن نعتبر إتباع الإدارة للقواعد القانونية المعدة في الظروف العادية غير ممكن، أي عدم كفاية الوسائل القانونية التي تحوزها الإدارة بموجب القوانين المعدة للأوقات العادية لمواجهة متطلبات هذه الحالة، لكن إذا رأى القضاء حين تحققه من أن الإدارة كان في مقدورها أن تتصرف وفق القوانين السارية في الظروف العادية رغم ما تدعيه من وجود ظروف إستثنائية، فإنه يلزمها أن تنقيد بأحكام القوانين ويقضي بإلغاء جميع الإجراءات التي إتخذتها الإدارة وكانت مخالفة لهذه الأحكام.<sup>2</sup>

وبمعنى أدق فإن المقصود بهذا الشرط (مخالفة القواعد القانونية) أن هذه الأحداث قد منعت الإدارة من التصرف بالقواعد القائمة، فلا يكفي الإدارة التحلل من الأحكام

1- محمد الشريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه

عين شمس، القاهرة مصر، ص327

2- رويسات عبد الحميد، المذكرة الد ، ص157



المنصوص عليه في القوانين أن تقول بأن الظروف الإستثنائية كانت موجودة عندما قامت بالعمل، بل يجب أن تكون تلك الظروف قد جعلت إحترام القواعد التي وضعت للظروف العادية أمرا مستحيلا .

ولقد قضى القضاء الإداري الفرنسي في هذه الحالة حيث قال : أنه متى كان للإدارة القدرة على أن تتصرف وفق الظروف العادية حتى وإن إدعت الإدارة وجود ظروف إستثنائية ، فإنه يرغب ذلك للإدارة التقيد بأحكام المشروعية العادية وبالتالي يقضي بإلغاء الإجراءات التي إتخذتها بالمخالفة لتلك القواعد.<sup>1</sup>

ويذهب بعض الفقه أيضا إلى أن الوضعية الغير عادية تلزم الإدارة بالتصرف ولا تسمح بإحترام القواعد العادية، إما لأن ذلك مستحيل، وإما أن إحترام القواعد العادية من شأنه أن يؤخر العمل الضروري مما يجعل طبيعة هذا العمل غير فعال.

**ثالثا: أن يكون الهدف المتبع من الإدارة حماية المصلحة العامة:**

وفي هذا المقام الأخير يجب أن تكون المصلحة العامة معتبرة، حتى يمكن تبرير الإجراءات الاستثنائية التي قامت بها الإدارة بالإضافة إلى العنصرين السابقين ضرورة أن يترتب تعرض المصلحة العامة للخطر، وهو ما إشتراطه القضاء الفرنسي والمصري حتى يتسنى للقاضي التحقق من وجود الخطر الذي يهدد المصلحة العامة في ظل الظروف الزمانية والمكانية.

والمقصود هنا بحماية المصلحة العامة هو أن يكون اللجوء إلى هذه الإجراءات الغير عادية أو الاستثنائية صادرا من السلطة التنفيذية بغية تحقيق الصالح العام، فلا يجوز لها أن تحيد عن هذا الهدف، بل عليها أن تلتزم حدوده وتعمل في إطاره وإلا أتسم بعدم المشروعية.<sup>2</sup>

وتتجلى أهمية معرفة المصلحة العامة إلى إبراز دور النظام العام الذي بموجبه تعمل سلطات الضبط الإداري لدفع أي عمل يعرقل سير المرافق العامة والمصالح

---

1- رأفت فودة، مصادر المشروعية ومنتخباتها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1994 ص 155 وما ؛

2- عاصم رمضان مرسي يونس، المرجع السابق، ص 13

القومية، حيث يجب على الإدارة أيضا أن تثبت أن الغرض الأساسي من إجراء الضبط الاستثنائي هو ضمان سير المرافق العامة بنظام وإطراد وحماية النظام العام.

وقد أيد مجلس الدولة الفرنسي تصرفات الإدارة الغير مشروعة، والتي تمت خلال فترات العصبية، ووفقا لمقتضيات سير مرفق الدفاع، وما يستلزمه من التخلص من الضباط الذين لا يعملون بمقتضيات الدفاع القومي، حيث أوجب مجلس الدولة الفرنسي أيضا أن يكون الإجراء الاستثنائي الذي إتخذ خلال الظروف الاستثنائية مقصور عليها وبالقدر الضروري لمواجهتها، وأن يكون هناك تناسب بين الإجراء الضبطي الاستثنائي وبين درجة الإخلال، وبالقدر اللازم لمواجهه <sup>1</sup> ———ة هذا الإخلال.

ويتضح لنا مما سبق أن المصلحة العامة وكيفية تعرضها للخطر في الظروف الاستثنائية متعددة ومتنوعة، فقد تشكل تهديدا للمرافق، أو مصلحة قومية، أو إخلالا بالنظام العام، فيتدخل القضاء دائما لتحديد طبيعة هذه الوظيفة، ويرى إذا كان الغرض منها فعلا هو حماية المصلحة العامة، وما يترتب عنها من عناصر، أو أن الغرض ليس تقييدا للحرية فقط.

### الفرع الثالث: الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية

تعددت آراء الفقه والقضاء في وضع أساس قانوني لفكرة الظروف الاستثنائية والسبب في ذلك هو عدم الإستقرار على تكييف طبيعتها، فهناك من اعتبر أن أساسها فكرة الضرورة، وآخرون اعتبروا أساسها فكرة الاستعجال، وهناك من اعتبر أن أساسها فكرة أعمال الحكومة وأهمية سير المرافق العامة.

### أولا: فكرة الضرورة كأساس لنظرية الظروف الاستثنائية

يتجه معظم الفقه إلى ترجيح الرأي القائل بأن أساس حالة الظروف الاستثنائية هو فكرة الضرورة، ذلك أن أصحاب هذا الرأي يطلقون على المراسيم الصادرة بإيقاف القوانين وتعديلها عبارة (لوائح الضرورة) <sup>2</sup>، لأنها تعتبر الأصلح لفكرة الظروف

1- ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - ..... المرجع نفسه - ص 244 .

2- من بينهم، وحيد رأفت، رقابة التضمين، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 1942 ص 206

الإستثنائية، ومن ثم فإن أساس حالة الظروف الإستثنائية هو فكرة الضرورة وحدها ، أما الأسس الأخرى فأنها تتضمن خطورة على الحقوق والحريات العامة.

ولقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بنظرية الضرورة وأطلق عليها تسميات مختلفة، منها نظرية سلطات الحرب، وأحيانا نظرية فترة الأزمة، وأحيانا نظرية الظروف الإستثنائية، وأحيانا أخرى نظرية الضرورة.

وقد اعتبر الدكتور يحيى الجمل أن نظرية الظروف الإستثنائية هي عبارة عن نظرية الضرورة، وأن إصطلاح الظروف الإستثنائية هو إصطلاح مرادف لنظرية الضرورة، وعلى أساس ذلك التحليل صاغ نظرية كاملة للضرورة تشمل القانون العام كله وبصفة عامة، وانتهى إلى أن نظرية الضرورة تقوم على توافر شرطين أو ركنين عبارة عن الركن الموضوعي، وهو وجود فعل أو عدة أفعال تشكل خطرا، أما الركن الشخصي هو رد الفعل، وفي كل تصرف تقوم به الإدارة سواء في نظرية الضرورة أو في نظرية الظروف الإستثنائية يهدف إلى حماية النظام العام.<sup>1</sup>

### ثانيا: فكرة الاستعجال

يرى الفقيه هوريو أن الإستعجال هو أساس حالة الظروف الإستثنائية، وهو يدر ضمن نظرية سلطات الحرب.<sup>2</sup>

وينتقد البعض هذا الرأي على إعتبار أن فكرة الإستعجال لا تصلح كأساس لنظرية قانونية على جانب كبير من الخطورة، لأن الإستعجال هو من طبيعة العمل الذي تأتيه الإدارة لمجابهة الظروف الإستثنائية وليس أساسا لها<sup>3</sup>، وان فكرة الإستعجال من التطبيقات التي وضعت للظروف العادية وليس للظروف الإستثنائية.

### ثالثا: فكرة أعمال الحكومة وأهمية سير المرافق العمومية

يرى (جيكلان) أن الأساس الذي تستند إليه نظريات سلطات الحرب والظروف الإستثنائية هو تحقيق الوحدة الوطنية وكسب الحرب، لأن غرض الدولة هو تحقيق الدفاع

1- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1975 ص 10 و 11 .

2- نقلا عن، تميمي نجاه، المرجع السابق، ص46

3- رضا عبد الله حجازي، المرجع السابق، ص415

الوطني، وبما أن الأعمال الصادرة عن الحكومة وهي تقوم بمهمة الدفاع عن سلامة الوحدة الوطنية تعتبر أعمالا حكومية ، وبالتالي فإن الأعمال الصادرة بناء على سلطات الحرب تعتبر أعمالا حكومية أيضا، ويكفي لنقد هذا الرأي أنه يخالف ما إستقر عليه القضاء والفقهاء من تميز أعمال نظريتي السيادة والظروف الإستثنائية ، حيث نقلت الأولى من رقابة القضاء في حين أبقت الثانية خاضعة لرقابة القضاء.<sup>1</sup>

ولقد أيد هذا الإتجاه الفقيه المصري الدكتور سليمان محمد الطماوي حيث يقر بأن نظرية الظروف الإستثنائية ليست تطبيقا عاديا لفكرة الضرورة ، وإنما أساس هذه النظرية هو واجبات السلطة الإدارية في ضرورة حفظ النظام العام وخدمات سير المرافق العامة.<sup>2</sup>

#### الفرع الرابع: التنظيم القانوني للظروف الإستثنائية في الجزائر :

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري أسلوب التنظيم المسبق للظروف الاستثنائية في مختلف الدساتير التي عرفتها، وبالرجوع إلى دستور الجزائر لسنة 1996 نلاحظ أن تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية تتمثل في حالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

#### أولا : حالة الحصار

حالة الحصار هي تلك الحالة التي تؤدي إلى خطر دائم ناتج عن حرب أجنبية أو ثورة مسلحة، فهي حالة ذات صلة بالأعمال التخريبية أو الأعمال المسلحة أو العصيان المدني أو التمرد.

تعلم حسب المادة 91 من الدستور من طرف رئيس الجمهورية كلما ادعت الضرورة لذلك، بحيث تسمح لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة الإجراءات التنظيمية بهدف الحفاظ على النظام العام واستقرار مؤسسات الدولة والسير العادي للمرافق العمومية.

1- رأي إسماعيل البديري، نقلاً عن، عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص15

2- سليمان محمد الطماوي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مطبعة عين شمس، مصر، بدون رقم طبعة

ويتم إعلانها من قبل رئيس الجمهورية لمدة معينة، وبعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ولا تمددا إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه.

وما يمكن استخلافه من المواد الدستورية التي تنظم حالة الحصار، والمرسوم التنفيذي 196/91 الصادر في 25 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار ما يلي:

(1) أن تتولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة .  
(2) أن تتخذ جميع الإجراءات والتدابير والإجراءات التنفيذية على حرية الأشخاص كالاقتال الإداري والإقامة الجبرية ضد الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً خطيراً ضد النظام العام، أو السير العادي للمرافق العمومية، ومنع مرور الأشخاص والتجمعات والمنع من الإقامة، ومنع الإضرابات وتسخير الموظفين بهدف تمكين المرافق العامة من تقديم خدماتها.

(3) جواز تفتيش المساكن والمحلات العامة والخاصة ليلاً ونهاراً، ومنع إصدار المنشورات والاجتماعات والنداءات العمومية التي تمس بالنظام أو الأمن العام ضرورة تسليم جميع الأسلحة والذخائر .

(4) يجوز للحكومة أن تقوم بوقف أو حل المجالس المنتخبة، إذ ما قامت هذه المجالس بإفشاء عمل السلطات العمومية، أو عرقلته، وعلى سلطة الوصايا تعيين مندوبيات تنفيذية من بين الموظفين لتسيير الشؤون المحلية إلى غاية التوقيف أو الانتخاب.<sup>1</sup>

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن حالة الحصار في الجزائر تعد حالة صارمة وبالغة الشدة لا تفوقها سوى الحالة الاستثنائية والمنصوص عليها في المادة 93 واتصفت هذه الحالة بأن خولة الصلاحية للسلطة العسكرية بدل السلطة المدنية كما أدت إلى حالة بالغة الأثر في المساس بالحريات العامة، وكذلك حرية التنقل، وحرمة المسكن وكذلك الحريات الفردية، ومن ثم نرى أن هذه الصلاحية ما كانت للإدارة أن تتمتع بها لولا الظروف الاستثنائية.

وما يلاحظ على نص المادة 92 أنها تضمنت قيوداً جوهرياً على سلطة رئيس الجمهورية في تنظيم حالة الحصار والطوارئ بحيث جردته من هذه المهمة وأوكلت :

---

1- انظر المواد من 3 إلى 11 من المرسوم الرئاسي 196/91، المتضمن إعلان حالة الحصار، السالف الذكر.

إلى البرلمان بقولها: "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون ضوي".<sup>1</sup>

## ثانيا: حالة الطوارئ

ما يلاحظ على النصوص الدستورية الجزائرية المتضمنة حالة الطوارئ والحصار أنها لم تميز بين الحالتين وأخضعتهما لنفس الأحكام، وأغفلت تحديد طبيعة كل واحد منها وخولت لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في اختيار أي منهما ما شاء. وفي هذا الإطار يقول الدكتور نصر الدين بن طيفور: "أن ليس هناك فروق هامة بين الحالتين خاصة أعمال النظامين واقعيا، وصدور المرسومين الرئيسيان اللذان ينظمان أحكام وأثار كل منهما اللهم إلا فيما يتعلق بالجهة التي تتولى مباشرة الصلاحيات الاستثنائية حيث تتمثل في السلطات المدنية العادية ممثلة في رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، ووزير الداخلية والولاية بالنسبة لحالة الطوارئ، والسلطات العسكرية في حالة الحصار".<sup>2</sup>

ولكن التطبيق العملي لمرسوم إعلان حالة الطوارئ، وخاصة بعد صدور القرار الوزاري المشترك بين وزير الدفاع ووزير الداخلية تطبيقا للمرسوم المتضمن إعلان حالة الطوارئ قضى بشكل نهائي على هذا التمييز الباقي بين الحالتين في النظام الجزائري، حيث أصبحت وفقا لهذا القرار المشترك سلطة وصلاحيات حفظ النظام العام قد خولت بشكل شبه نهائي إلى الجهات العسكرية ممثلة في قيادات النواحي العسكرية والقطاعات العسكرية، وكذا القادة الجهويين للدرك الوطني، وذلك باعتبارها سلطات مفوضة مكلفة بإدارة عمليات استتباب النظام العام على المستوى المحلي.<sup>3</sup>

1- دستور الجزائر 1996

2- نصر الدين بن طيفور، الرسالة السابقة، ص.....

3- انظر المواد من 2 إلى 7 من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 10/02/1992، الذي يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 11 ن 298.

إضافة إلى وضع مختلف مراكز الأمن التي أنشأت عبر مناطق مختلفة من الوطن بموجب قرارات من وزير الداخلية تحت إدارة السلطات العسكرية المختصة بموجب التفويض الذي تضمنه القرار الوزاري المشترك.

ومن أجل ذلك تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي من صلاحيتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ باتخاذ الإجراءات الكفيلة لحفظ النظام واستتبابه عن طريق أوامر، وإما بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام العام والأمن العموميين في مركز أمن، والقيام بما يأتي<sup>1</sup>:

- (1) تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.
- (2) تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
- (3) إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- (4) منع الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه.
- (5) تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص أو غير شرعي ويشتمل التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات العامة ذات المنفعة العامة.
- (6) الأمر استثنائيا بالتفتيش نهارا أو ليلا<sup>2</sup>.

### ثالثا: الحالة الاستثنائية

تنص المادة 93 من دستور 1996 على انه يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذ كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها، أو سلامة ترابها، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

وتخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي توجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

1- انظر المواد 3 و 4 و 5 من المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، السالف الذكر

2- انظر المادة 6 من نفس المرسوم الرئاسي

وتنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.<sup>1</sup>

ومن خلال نص المادة 93 تج شروط إعلان الحالة الاستثنائية، والتي هي:

#### 1) استشارة المجلس الدستوري:

ويشترط استشارة المجلس الدستوري قبل تقرير الحالة الاستثنائية، بحيث لم تنص الاستشارة بالنسبة لرئيس فقط كما هو الحال بالنسبة لحالة الحصار والطوارئ، بل تعدها إلى جميع أعضاء المجلس الدستوري، حتى تصبح هناك مصداقية لطبيعة اتخاذ قرار هذا الحالة.

#### 2) الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

وهنا يمكن تحديد الفرق بين الاستماع والاجتماع فالاستماع هو صورة أدق لتقييم الأوضاع، والأخذ بعين الاعتبار الآراء المختلفة لأعضاء المجلس الأعلى للأمن مع ضرورة إلزام رئيس الجمهورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، وهو ما لا نجده بالنسبة لحالة الحصار والطوارئ.

#### 3) الاستماع لمجلس الوزراء:

يؤدي هذا الإجراء إلى مناقشات وتبادل الآراء، وتحديد المواقف، وكذلك تحديد الطبيعة الايجابية والسلبية، وجميع الأمور التي من شأنها إثراء هذه الحالة.<sup>2</sup>

#### 4) استشارة رئيسا غرفتي البرلمان:

والمقصود بها استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ومن ثم هي نفس ما أراده المشرع في حالة الحصار والطوارئ.

#### 5) اجتماع البرلمان وجوبا:

يعد اجتماع البرلمان بغرفتيه ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية بحيث من غير المنطقي أن تكون البلاد معرضة للخطر، والمجلس غير منعقد، ولم تتم

1- دستور الجزائر لسنة 1996

2- سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 275 و 277



استشارته، فطبيعة هذا الأجراء لا تغير من الأمر شيء، ذلك أنه يتوقف عند حد حدوث الاجتماع، فهو لا يتطلب إبداء الرأي، والتزام الرئيس باستشارة البرلمان، أو الأخذ برأيه كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الدستورية الأخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1996 قد أعطى لرئيس الجمهورية صراحة فبموجب المادة 124 منه سلطة التشريع بأوامر أثناء العمل بنظام الحالة الاستثنائية، ودون التقيد بشرط غياب البرلمان كما هو الحال بالنسبة للأوامر التشريعية العادية، وهذا عكس ما كان عليه الأمر في ظل دستور 1976 و1989 الذي كان فيه هذا النص غائبا.<sup>1</sup>

#### رابعاً: ————— حالة الحرب

تنص 94 دستور 1996 على انه: " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة".<sup>2</sup>

وتنص المادة 95 على انه إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى أمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا.<sup>3</sup>

من خلال نص المادة 95 يمكن تعريف حالة الحرب بأنها ذلك العدوان الذي على البلاد، ويوشك أن يقع، ويكون هذا العدوان مشتملا عن الترتيبات التي نصت عليها الأمم المتحدة، ويشترط فيه أن يعلنه رئيس الجمهورية بعد اجتماع مجلس الوزراء، وإتباع الإجراءات المنصوص عليه في نص هذه المادة.

وإذا نانت المادتين 94 و95 لم تتحدث عن حالة التعبئة، وفي نفس الوقت لم تحدد لها مفهوما، ولم تشر إلى الأسباب والأوضاع التي توجب إعلانها، أو إلى الإجراءات التي يمكن اتخاذها.

1- عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 39.

2- دستور الجزائر لسنة 1996

3- دستور الجزائر لسنة 1996

وقد تم إعلان حالة التعبئة العامة في الجزائر بمقتضى الأمر رقم 124/67 المؤرخ في 8 يوليو 1967، عقب نكسة العرب، والذي تضمن دعوة إلى الشروع في تعبئة قدامى المجاهدين والعسكريين الذين خدموا الجيش، وفي الجيش الأجنبي، وكذلك فرض تدريب إجباري على طلبة وتلاميذ الثانويات، ومدارس التعليم العام، ومدارس التكوين المهني وغيرهم من الأشخاص.<sup>1</sup>

وقد حددت المادتين 95 و96 أهم الآثار التي تترتب على إعلان هذه الحالة، وهي:

- (1) يوقف العمل بالدستور مدة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.
- (2) إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.
- (3) وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث، أي مانع آخر يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا.<sup>2</sup>

وبإعلان حالة الحرب إذن يوقف العمل بالدستور، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات كما ورد في المادة 96، ويجتمع على أثره البرلمان، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلم فيها بإعلان حالة الحرب.

ومن خلال النصوص المتعلقة بحالة الحرب والتعبئة، يتضح لنا أن المشرع الجزائري جعل زمام الحرب بين رئيس الجمهورية، وخوله سلطات لا حصر لها تفوق ما يمتلكه أثناء الحالة الاستثنائية، ولعل تلك المرحلة تقتضي ضرورة اتخاذ تلك التدابير المستعجلة، والتي تتحول في يد رئيس الجمهورية جميعها (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، ومن ثم يصبح معنى الحقوق والحريات لا أساس لها، لأن المشرع عطل عمله بإرادته وأحاله للسلطة التنفيذية، وهو ما يعتبر منعطف خطير يجب ضرورة الرقابة عليه بعد عودة الأمور إلى نصابها الطبيعي، وعودة العمل بالقوانين.

1- نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 35

2- دستور الجزائر لسنة 1996

## المطلب الثالث : آثار تطبيق الظروف الاستثنائية على الحق —وق والد —ريات العام

إن من مظاهر تطبيق الظروف الاستثنائية اتساع سلطات الضبط الإداري حيث يسمح بان تتمتع سلطات الضبط الإداري بقدر من الممارسات التقديرية الواسعة أو ترخص به القوانين في الظروف العادية المألوفة، وقد يصل الأمر في ذلك إلى حد إهدار الحقوق والحريات العامة للأفراد ومنع ممارستها بصورة كاملة. غير انه إذا كان يسمح للإدارة في تلك الظروف الاستثنائية بسلطات واختصاصات واسعة لا تسمح بها ولا تجيزها القوانين الظروف العادية، فان ذلك لا يعني ان تصرفاتها في هذه الظروف تكون طليقة من كل قيد، ذلك توجد قيود وضوابط ترد على سلطات الضبط الإداري في تلك الظروف الاستثنائية.

وهو ما سنتطرق إليه في هذا المطلب الذي قسمناه إلى ثلاث فروع نتناول في الفرع الأول آثار تطبيق حالة الحصار، ونتناول في الفرع الثاني آثار تطبيق حالة الطوارئ، وفي الفرع الثالث نتناول آثار تطبيق الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

### الفرع الأول: آثار تطبيق حالة الحصار على الحقوق والحريات العامة

إن تطبيق حالة الحصار تؤدي إلى تقييد والتضييق على الحقوق والحريات العامة للأفراد، ولعل من أهم الحريات التي تتأثر بحالة الحصار هي حرية التنقل<sup>1</sup>، فإعلان حالة الحصار يترتب عنه بطبيعة الحال فرض حالة حظر التجول، ومنع وجود الأشخاص في الأماكن العمومية سواء طرقات أو ساحات، وذلك أثناء سريان المهلة اللازمة التي حددتها السلطة المختصة، وهو ما يمس حرية التنقل التي تعتبر من أهم الحريات الشخصية التي تنتمي لدائرة الحريات العامة.

ففي الجزائر قد تم تقييد حرية التنقل عندما تم إعلان حالة الحصار بموجب الرئاسي رقم 191/91 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن إعلان حالة الحصار، والذي تقرر بموجبه حظر التجوال من الساعة الحادية عشر ليلا إلى غاية الثالثة والنصف

1- تعني حرية التنقل حق الإقامة لكل مواطن في أي مكان يرغب الإقامة فيه.

أ وذلك في الولايات الآتية: الجزائر، البلدية، بومرداس، تيبازة، وقضى أيضا ؛  
تجوال الأشخاص بالطرقات والساحات العمومية، وهو ما يشكل تقيدا لحرية التنقل التي  
كفلها في ذلك الوقت دستور 1989 بمقتضى المادة 42 التي تنص على أن: "...وان يختار  
بحرية موطن إقامته وان ينتقل عبر التراب الوطني".<sup>1</sup>  
كما قيد تطبيق حالة الحصار الحرية الجسمانية، حيث خول مرسوم إعلانه  
للسلطات المختصة اعتقال وإخضاع الأشخاص للإقامة الجبرية<sup>2</sup> ، كما مست أيضا حالة  
الحصار بحرية السكن وضمان عدم التفتيش وسرية المراسلات، إذ خول مرسوم إعلان  
حالة الحصار للسلطات المختصة (السلطة العسكرية المخول لها سلطات الشرطة) حق  
تفتيش المساكن عبر كافة المدن والقرى الجزائرية فلقد نصت المادة 0/9 على أن  
تجري وتكلف من يجري تفتيشات ليلية أو نهائية في المحال العمومية أو الخاصة  
وكذلك داخل المساكن.<sup>3</sup>

ومن أبرز مظاهر تأثير تطبيق حالة الحصار على حرية الرأي اتخذت الإدارة  
وسيلة الترخيص الإداري الذي يعتبر قييدا لهذه الحرية، وذلك بموجب الشروط المطلوبة  
للحصول عليه المنصوص عليها في المادة 17 من المرسوم 196/91.  
وبالرجوع المادة 09 من نفس المرسوم والتي تنص: " تتعرض للتوقيف عن كل  
النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي الجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها  
التي تقوم قاداتها أو أعضائها بأعمال مخالفة للقوانين لا سيما القانون رقم 11/89 المؤرخ  
في 05 يوليو 1989 والمتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي أو أحكام هذا المرسوم".<sup>4</sup>

### الفرع الثاني : آثار إعلان حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة.

أن الهدف من فرض .ة الطوارئ وهو حماية النظام العام، بحيث يعطي للسلطة  
التنفيذية بما فيها سلطات الضبط الإداري كل الصلاحيات والسلطة التقديرية في اتخاذ ما  
تراه مناسب حسب وجهة نظرها لحماية المؤسسات الدستورية.

1- دستور الجزائر لسنة 1989

2- انظر المادة 4 المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن إعلان حالة الحصار

3- انظر المادة 9 من نفس المرسوم الرئاسي

4- انظر المادة 17 من نفس المرسوم الرئاسي

إن تطبيق وإعلان حالة الطوارئ من شأنه أن يرتب آثار على حقوق والحريات الفردية والجماعية للأفراد.

حيث ترتب حالة الطوارئ على الحريات الفردية والتي من بينها حرية الأمن الفردي، وذلك عند وضع الأشخاص بمراكز الأمن، وبالرجوع إلى المادة 05 من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ التي ورد فيها: " يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية بأن يأمر أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة النظام والأمن العموميين، أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مراكز الأمن في مكان محدد، تنشأ مراكز الأمن بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية".<sup>1</sup>

كما ترتب آثار على حرية التنقل، فطبقاً للمادة 06 من المرسوم الرئاسي 44/92 التي تنص: " تحديد أو منع مرور السيارات أو الأشخاص في أوقات معينة".<sup>2</sup> وبذلك فإن تقييد حركة السير يؤدي حتماً إلى الإخلال بحرية التنقل، وهذه الحرية في هذه الحالة ليس الغرض منها التنقل فقط، بل يتعداه إلى نقل المواد الأساسية للأفراد ومن هنا نرى أن هذا التقييد يزيد في الأزمة ولا يصلحها .

كما تؤثر حالة الطوارئ على حرية الرأي، فقد وضعت المادة 5 و6 من مرسوم قيود على حرية الرأي من خلال الأمر مراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية، والإعلان قبل نشرها، وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وتوقيفها وإغلاق أماكن طبعتها، على أن تكون الرقابة على الصحف والمجلات ووسائل الإعلام مقصورة على الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي".<sup>3</sup>

وعلى العموم فإن ما تمر به الحقوق والحريات الفردية للمواطن خلال مرحلة إعلان حالة الطوارئ من تجاوزات وإن كان الغرض منها الحفاظ على النظام العام، وفي سبيل تحقيق هذه الغاية كان لزاماً على المشرع ضرورة جعل نوعاً من التقارب بين احترام هذه الحرية والمحافظة على النظام العام، لأن في الأخير الهدف من الحفاظ النظام

---

1- انظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ

الصادر في الجريدة الرسمية عدد 10 بتاريخ 09 فيفري 1992

2- انظر المادة 6 من نفس المرسوم الرئاسي

3- أنظر المواد 04 و05 و06 من نفس المرسوم الرئاسي

العام، هو كفالة الحريات العامة للإنسان والمواطن، وذلك بعدم التعرض للحقوق والحريات إلا بالقدر الذي يتناسب وحماية النظام العام وسير المرافق العامة. لأن ممارسة الضبط وزيادة التقييد على الحريات من شأنه أن يؤدي إلى تمرد الأفراد على السلطة وبالضرورة حتما اللجوء إلى الفوضى والخروج عن ميزان القانون وهو ما يؤدي إلى إستخدام القوة من طرف الدولة، وبالتالي خروجها عن المبدأ العام وهو حفظ النظام العام ، واللجوء إلى محاربة مواطنيها بدل الدفاع عنهم .

وحسنا فعل رئيس الجمهورية عندما قرار رفع حالة الطوارئ، وذلك بمقتضى الأمر رقم 01/11 المؤرخ 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ حيث ألغى المرسوم التشريعي رقم 02/93، والمتضمن تمديد حالة الطوارئ المعلنة بموجب المرسوم رقم 92 - 44 المؤرخ 3 فبراير سنة 1992، والذي اعتبر انتصارا قويا والحقوق والحريات العامة للأفراد

### الفرع الثالث : آثار إعلان الحالة الاستثنائية وحالة الحرب على الحقوق والحريات

تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات ا نائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، والتي ترتب آثار على حقوق وحريات الأفراد، خاصة وان كل القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية ، لأي بطلان لأي سبب كان.<sup>1</sup>

### الفرع الرابع: آثار إعلان حالة الحرب على الحقوق والحريات

في حالة الحرب فانه لا مجال للحديث عن الحقوق والحريات العامة للأفراد، ولا عن ضماناتها عند إعلان حالة، لأنه ب ها يتوقف العمل بالدستور، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات كما ورد في المادة 96 من دستور 1996.

---

1- سخين أحمد، المذكرة السابقة، ص106

## المطلب الثالث: ضوابط سلطات الضبط الإداري اتجاه الحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية

إن اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بخروجها على الأحكام القانونية، ومبدأ المشروعية، وان تعطل وتوقف بعض الضمانات القانونية والدستورية المقررة لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد بصفة استثنائية ومؤقتة، لا يعني أن سلطات الضبط الإداري لا تخضع لأي قيد أو ضابط في ذلك. فقد تكفل القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) بوضع الضوابط والقيود التي تقيد وتحد من سلطات الضبط الإداري اتجاه الحقوق والحريات العامة للأفراد في تلك الظروف.<sup>1</sup>

وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المطلب الذي قسمناه إلى أربعة فروع نتناول في الفرع الأول: أن يكون الإجراء الضبط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية، وفي الفرع الثاني: وجود ظرف استثنائي، وفي الفرع الثالث ملاءمة إجراء الضبط للظروف الاستثنائية، وفي الفرع الرابع خضوع إجراء الضبط للرقابة القضائية.

### الفرع الأول: اتخاذ إجراء الضبط أثناء الظروف الاستثنائية

ويعني ذلك، أن تكون إجراءات الضبط حتى تكون في إطار المشروعية الاستثنائية قد اتخذت خلال تطبيق إحدى حالات الظروف الاستثنائية. وترتيباً على ذلك، ولإضفاء المشروعية الاستثنائية على تصرفات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ولتبرير ما اتخذ من إجراءات ضبطية خلال تلك الظروف، يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تثبت أن هناك ظروف استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية أو الاستثنائية، وان تلك الإجراءات قد اتخذت خلال تلك الظروف الاستثنائية.

فإجراءات الضبط الإداري لا تكون مشروعة إلا إذا كانت ضرورية من أجل الحفاظ على النظام العام، وذلك تحت رقابة القضاء.<sup>1</sup>

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 280

## الفرع الثاني: وجود الإجراء الضبطي الاستثنائي ولوزمه

تطبيقاً لقاعدة "أن الضرورة تقدر بقدرها"، فإن تقييد أو وقف ممارسة الحقوق والحريات يجب أن يكون بالقدر، وفي الحدود الضرورية التي تبيح لسلطات الضبط الإداري القدرة على مواجهة الأخطار الناجمة عن الظروف الاستثنائية بالفعل، وهو ما يستوجب عدم تجاوز سلطات الضبط الإداري مقتضيات الظروف التي تواجهها.

فإذا ثبت أن سلطات الضبط الإداري كانت تستطيع أن تتغلب على الأخطار التي تهدد النظام العام الناجمة عن الظروف الاستثنائية بما تملكه من وسائل وسلطات منصوص عليها في القوانين العادية، ومع ذلك اتخذت إجراء استثنائياً لا تجيزه هذه القوانين، ففي هذه الحالة يكون إجرائها غير مشروع.<sup>2</sup>

## الفرع الثالث: ملاءمة إجراء الضبط للظروف الاستثنائية

ويعني هذا أن يكون الإجراء الذي اتخذته سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ملائماً ومناسباً لمتطلبات هذه الظروف، وهو ما يستوجب على سلطات الضبط الإداري أن تتصرف طبقاً لتقتضيه مجابهة هذه الظروف الاستثنائية التي تهدد النظام العام، وأن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة الإخلال بالنظام العام دون إفراط ولا تفريط.<sup>3</sup>

## الفرع الرابع: خضوع إجراءات الضبط لرقابة القضاء

إن تمتع سلطات الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة، لا يعني أنها لا تخضع لرقابة القضاء، بل تظل خاضعة لهذه الرقابة مثلها مثل كل أعمال الإدارة الأخرى، فلا تحجب من رقابته بمجرد وجود عنصر الاستثنائية، ولا تتحرر من القيود.

---

1- ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراء، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، سنة 1991 ص 242 ومايليها.

2- محمد أنسى قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، (القضاء الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1990 ص 98

3- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 405



وعلى الرغم من أن القضاء قد اعتبر قرار اعل حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي تتأى عن رقابة القضاء، وذلك لأنه من الأعمال التي تقوم بها الحكومة باعتبارها سلطة عامة، غير أن الإجراءات والتدابير التي تصدر تنفيذًا لإعلان حالة الطوارئ تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، وذلك لأنها مقيدة بالدستور وبإعلان حالة الطوارئ.

وترتبا على كل ما تقدم يمكن القول بأنه رغم اتساع سلطات الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية، إلا أنها ليست مطلقة، وإنما مقيدة بضوابط يفرض عليها قضاء الإلغاء رقابته، إلا أن ميزان الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لن يكون له نفسه في الظروف العادية، فمفهوم الشرعية في منظور رقابتها سيتسع في الظروف الاستثنائية بالقدر الذي يستقيم مع طبيعة وأهمية الظرف غير العادي.<sup>1</sup>

## المبحث الثالث ث: ممانات الحقوق والحريات اتجاه سلطات الضبط الإداري

بعد ما عرفنا الآثار التي قد سببها وسائل ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة للأفراد، كان لازماً توفير ضمانات تكفل حماية حقوق وحريات الأفراد من كل اعتداءات سلطات الضبط الإداري، إذ لا يكفي فقط أن تتقرر الحقوق والحريات، أو أن يتم النص عليها في صلب الدساتير والقوانين حتى يقال أن هناك حقوق وحريات تمارس بالفعل من قبل الأفراد، وتحول دون اعتداءات سلطات الضبط الإداري عليها.

فالإضافة إلى تقييد سلطات الضبط الإداري في مجال الحقوق والحريات العامة للأفراد سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية بمبدأ المشروعية، وخضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء، هناك ضمانات أخرى لا تقل أهمية عن الرقابة القضائية تساهم أيضاً في حماية الحقوق والحريات من اعتداءات سلطات الضبط الإداري هي، الرقابة البرلمانية، والرقابة الإدارية، ورقابة الرأي العام.

وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المبحث الذي قسمناه إلى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول: رقابة البرلمانية، ونتناول في المطلب الثاني: الرقابة الإدارية وفي المطلب الثالث: لرقابة الرأي العام.

### المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال الضبط الإداري .

إن دور البرلمان في حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية هام جداً، وبحكم وظيفته فإن البرلمان فاعل أساسي، في إنشاء وتطوير حماية حقوق الإنسان وحرياته، وذلك أن البرلمان وأعضائه، هم حقيقة حراس حقوق الإنسان وحرياته بالمفهوم الواسع.<sup>1</sup>

---

1- شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، ص123

وتعد الرقابة البرلمانية أحد صور التطبيقات المباشر لمبدأ الفصل بين السلطات، ويتجسد ذلك في المظهر، وفي مدى الرقابة التي تقوم بفرضها السلطة التشريعية، ويوضح تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: تعرف الرقابة البرلمانية

يمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها: تلك الرقابة السياسية التي يتجلى فيها مظهر الفصل بين السلطات، تتولى مهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وتسهر على متابعتها، وتضمن عدم انحراف هذه السلطة عن الأهداف التي وضعها الدستور، وتكون ذات فعالية أكبر في النظام البرلماني، وأقوى مفعولا عن النظام الرئاسي.

وتعرف أيضا بأنها: "عملية الرقابة على أعمال الدولة والإدارة العامة بصورة عامة، وبأنها العملية التي تتضمن الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية والإدارية المختصة في تحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفعالية لحماية المصلحة العامة وحرريات الإنسان والمواطن في نفس الوقت و معا".<sup>2</sup>

وقد نصت المادة 98 من الدستور بقولها: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت ".<sup>3</sup>

وتنص المادة 99 أيضا: " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة المواد 80، 133، 84، 134 من الدستور، ويمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135، 136 و137 من الدستور ".<sup>4</sup>

كما تنص المادة 100 منه بقولها: "واجب البرلمان في إطار اختصاصه الدستورية أن يبقى وفيما لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته".<sup>5</sup>

1- منيب محمد ربيع، المرجع السابق ص320.

2- تعريف، شطاب كمال، المرجع السابق، ص124.

3- انظر المادة 98 من دستور الجزائر لسنة 1996

4- انظر المادة 99 من نفس الدستور

5- انظر المادة 100 من نفس الدستور

## الفرع الثاني: شروط الرقابة البرلمانية

يشترط في الرقابة البرلمانية حتى تكون فعالة في حماية حقوق وحرريات العامة للأفراد مجموعة من الشروط منها:

أولاً: التمثيل لجميع المكونات الفاعلة في المجتمع التي يتم انتخابهم من قبل أفراد هذا المجتمع بكل حرية وانتظام.

ثانياً: أن تكون هذه الرقابة معاصرة لاتخاذ الإجراءات.

ثالثاً: أن يكون اجتماع المجلس التشريعي بقوة القانون ولو كان منحلاً .

رابعاً: عدم جواز حل المجلس التشريعي، أو فض دوراته قبل البث في تصرفات الإدارة والتي تكشف عنها الرقابة.

خامساً: عدم جواز تعديل الدستور في تلك الفترة.<sup>1</sup>

فإذا توفرت هذه الشروط يكون للرقابة البرلمانية باعتبارها نوعاً أساسياً وحيوي

من أنواع النظام الرقابي في الدولة، حيث تضطلع بدور رقابي نخصص، وأصيل

أنواع الرقابة الأخرى الشعبية والإدارية والقضائية والرقابة القضائية المختلطة.<sup>2</sup>

## الفرع الثالث: صور الرقابة البرلمانية

تتمثل صور ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة فيما يلي:

### أولاً: الحق في السؤال

من حق أعضاء البرلمان الاستفسار عن موضوع معين إلى احد المسؤولين

فيهم سلطات الضبط الإداري، وقد يقصد منه توجيه نظر الحكومة إلى إجراء معين.

ويعتبر السؤال من الحقوق المقررة لأعضاء المجالس النيابية، بحيث يوجه إلى

الوزير الأول أو احد الوزراء من أعضاء لمعرفة أمر لا يعلمه، أو الوقوف على

تعتزمه الحكومة إزاء بعض الأمور.

1- حسين احمد، ضمانات الحريات العامة وتطويرها في النظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة

القاهرة ص329

2- شطاب كمال، المرجع السابق ص124

وفي هذا الإطار تنص المادة 134 من الدستور: " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال اجل أقصاه 30 يوما، وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي ومجلس الأمة  
تنتشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي تخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان".<sup>1</sup>

ويشترط في السؤال :

(1) ألا يقدم إلا من عضو واحد.

(2) أن ينص على أحد الأمور ذات الأهمية البالغة.

(3) أن يكون واضحا وخاليا منه العبارات غير اللائقة.<sup>2</sup>

من الواضح أن أهمية السؤال الموجه من قبل النائب للحكومة أو من ينوب عنها له أهمية كبيرة في توجيه نشاط هذا الحكومة، وتحديد نوعا من الرقابة يمكن من خلاله الحد من تفيد هذا السلطة للحقوق والحريات العامة.

### ثانيا: الاستجواب

من حق لعضو المجلس النيابي في أن يطلب من الحكومة أو الوزير بيانات عن سياسة الدولة أو عن أي موضوع معين فيها، فهو مرحلة ضرورية لإمكان سحب الثقة سواء من الوزارة برمتها أو من وزير بعينه.

يمكن توجيه الاستجواب بشأن أي موضوعا هام تقوم بها الحكومة، بحيث يجوز لأعضاء المجلس في تقديم الاستجواب إلى الوزير الأول أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

والهدف من الاستجواب هو محاسبة الحكومة أو أعضائها عن تصرف أو صدور قرارات في الشؤون العامة على ضوء ما توفر للمستجوب من معلومات، بل قد يحمل

1- انظر المادة 134 من دستور الجزائر لـ 1996

2- محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة النشاط الحكومي..... مرجع سابق ص 34.

أيضا لنقد لبعض التصرفات التي تقوم بها الحكومة، فهو يعتبر وسيلة من وسائل الرقابة الأكيدة التي يمارسها البرلمان في مواجهة تصرفات الحكومة.<sup>1</sup>

### ثالثا: تشكيل لجان تقصي الحقائق

قد تكون البيانات والمعلومات التي تقدمها الحكومة للبرلمان غير كافية، أو أن يشكك هذا الأخير في حسن نوايا الحكومة أو نية ما تقدمه من بيانات، وفي هذه الأحوال يقوم البرلمان بنفسه باستقاء المعلومات من مصادره متبعا في ذلك الوسائل المختلفة التي يرى أنها كفيلة بتحقيق هدفه في الحصول على الحقائق وبذلك بتشكيل لجان تقصي الحقائق.<sup>2</sup>

ويجوز للجان تقصي الحقائق في سبيل القيام بمهمتها، أن تجمع ما تراه من أدلة وان تطلب سماع من ترى والوقوف على أقواله، وعلى جميع الهيئات التنفيذية الإدارية أن تستجيب إلى طلب تلك اللجان، وان تضع تحت تصرفاتها ما تراه لازما من أدلة ووثائق أو مستندات.

وعموما فان تلك اللجان ليس لها الحق في أن تتخذ قرارها، فهي لا تعدو إلا أن تكون أداة لجمع المعلومات وتقصي الحقائق.

وفي هذا الإطار فان الدستور في الجزائر كباقي دول العالم أقام نوعا من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وجعل بينهما قدرا من العلاقات المتبادلة عدم تدخل كل منهما في شؤون الآخر على نحو أعطى الدستور للبرلمان عدد من الأسلحة يستخدمها في مواجهة الحكومة، والتي تتمثل في الرقابة على أعمال الحكومة وذلك من خلال صور الرقابة التي ذكرناها سابقا، مما يجعل الحكومة تراعي الحقوق والحريات العامة قبل الاعتداء عليها، لأن هناك رقيب من شأنه إثارة جميع تجاوزاتها ورفضها بالوسائل الممنوحة له دستوريا.

وبذلك تكون الرقابة البرلمانية أداة من أدوات حماية الحقوق والحريات الأساسية في جميع دول التي ترى في الديمقراطية منهجا من مناهج الحرية.

1- عبد الله ناصف، المرجع السابق ص 372

2- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري - مرجع سابق - ص 311

## المطلب الثاني : الرقابة الإدارية (الذاتية )

إن القصد من وراء هذه الرقابة أن تقوم الإدارة  
، إداري إ ، أو تعديله في إطار الشرعية القانونية والإجراءات والواجبات،  
وهذا من شأنه تحقيق مصلحة الإدارة نفسها، وذلك بالمحافظة على حسن سير المرافق  
وضمن نزاهة الموظفين وكفاءاتهم وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الفردية، وإن  
كانت تهدف هذه الرقابة بطريقة غير مباشرة إلى حماية الأفراد من تعسف الإدارة.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

يعرفها الدكتور فؤاد عطار بأنها "رقابة ذاتية تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة  
تصرفاتها للقانون، وكبار الموظفين يشرفون على تصرفات صغارهم، وكل فئة من  
العاملين في وزارته، وما يتبعها من مصالح وأدارت".<sup>2</sup>  
وتكون هذه الرقابة سواء كان العمل مخالفا للقانون أم كان غير ملائم، كما تتولى  
الإدارة هذه الرقابة أما من تلقاء نفسها أو بناء على شكوى أو تظلم من ذوي الشأن من  
الأفراد.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

تتمثل أنواع الرقابة الإدارية في الرقابة الولائية والرقابة الرئاسية

#### أولا: الرقابة الولائية

تعرفها محكمة القضاء المصري بقولها: "إن من حق الإدارة مراجعة نفسها في  
القرارات التي تصدرها، إذ كانت مخالفة للقانون، لأن الصالح العام يقتضي تصحيح  
الأوضاع المخالفة للقانون احتراما لأوضاعه".<sup>4</sup>

1 سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون، ص 44.

2- فؤاد العطار، القضاء الإداري سنة 1923، ص 90 91.

3 محمد عبد الحميد ابو زيد المرجع السابق ص 44.

4- رمضان بطيخ الرقابة على أداء الجهاز الإداري دار النهضة العربية القاهرة مصر 1996، ص 190

وبذلك فانه يكون من حق كل موظف، بل وواجب عليه أن يراجع الأعمال والتصرفات التي اتخذها، ويعاود تقليب النظر فيها للتأكد من صحتها، أو من عدم وجود أخطاء أو تجاوزات في خصوصها، بحيث انه إذا اكتشف خطأ أو تجاوز فيما اتخذ من تصرف كان عليه أن يبادر من تلقاء نفسه على تصحيح هذا الخطأ أو إزالة التجاوز وذلك إما بإلغاء التصرف المخالف أو تعديله أو استبداله بتصرف ينتفي فيه الخطأ أو التجاوز.<sup>1</sup>

### ثانيا: الرقابة الرئاسية

تتم الرقابة الرئاسية كما يدل عليها اسمها من قبل كل رئيس في المنظمة تجاه مرؤوسيه أثناء مباشرتهم لأعمالهم المختلفة. ومناطق هذه الرقابة كما هو معروف فكرة السلم الإداري، أو فكرة التبعية الإدارية إذ يخضع أو تتبع كل فئة من الموظفين لرئيس مباشر لها، وهذا الأخير يتبع لرئيس أعلى منه، وهكذا حتى نصل إلى الرئيس الإداري الأعلى الذي تتعدد له الرقابة على كافة موظفي الجهاز الإداري.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: وسائل الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة من السلطة الإدارية في داخل التنظيم الإداري، وقد تمارس من خلال أجهزة مستقلة عن التنظيم الإداري، ولكنها تقع في داخل النظام الإداري للدولة أي تحت مسؤولية السلطة التنفيذية، ولعل أهم وسائل الرقابة الإدارية :

---

1 د سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة مطبعة عين شمس طبعة السادسة 1995 ص 633 وما بعدها .

2 رمضان بطيخ المرجع السابق نقلا عن دكتور بكر القباني القانون الاداري في دول الخليج دراسة مقارنة مؤسسة الرسالة بيروت ص 33 وما بعدها



## أولاً: التفتيش الإداري

إن المقصود والغرض منه الوقوف على سلامة الأعمال الإدارية، وفقاً للبرامج الموضوعية، ثم تفرع عنه النتائج في إحصاءات وتقارير معدة خصصاً لهذا الغرض.<sup>1</sup> ومن شأن هذا التفتيش الوصول إلى المعلومات التي على هديها تتأكد الإدارة من كيفية سير العمل وأسلوب التنفيذ، والتي تمكن الرؤساء من اتخاذ القرارات المتصلة بأوجه النشاط الحالية والمستقبلية، والتفتيش يعمل على صحتها وسلامتها، أو ورود مواطن ضعف أو خطأ فيها، ويمتد التفتيش إلى جميع العمليات الإدارية خلال مستويات التنظيم المختلفة، وقد يقوم بالتفتيش القائد الإداري بحكم مبدأ التدرج الرئاسي بغية الحصول على المعلومات الأساسية الخاصة بشؤون إدارته، والتأكد من حسن سير العمل ودوام انتظامه.<sup>2</sup>

## ثانياً: التقارير الإدارية

تعتبر من أهم وسائل الرقابة لنقل المعلومات والبيانات فيما بين المستويات الواحدة ومن المستويات الدنيا إلى المستويات العليا، وتوضع هذه التقارير لتقدير كفاية الأعمال الإدارية، وبيان سير العمل، وعن طريق تلك التقارير تمكن أجهزة الرقابة من معرفة كيفية انجاز الأعمال الإدارية، وبيان سير العمل سواء في مجال الإنتاج، والخدمات طبقاً للخطة المحدد والسياسات المرسومة والوقوف على مستويات الأداء الفعال.<sup>3</sup>

## ثالثاً: الشكاوى والتظلمات

اتجهت غالبية من الدساتير والقوانين إلى تأكيد حق الأفراد في اللجوء للسلطة بالشكاوى والتظلم، وبالنظر إلى هذه الضمانة، إنما تأتي انطلاقاً من كفالة حق الأفراد في تقديم متطلباتهم وشكواهم إلى مصدر القرار الضبطي أو رئيسه بغية مراجعته في هذا التدبير بغرض الرجوع فيه أو إلغائه إذا كان غير مقتضي من القانون أو الإجراءات أو

1 د محمد عبد الحميد المرجع السابق ص 48.

2 المرجع نفسه ص 48.

3 د. رمضان بطيخ المرجع السابق ص 49.

شابه عيب قصور، أو إذا لم يكن التصرف موضوعيا ومقبولا ، وهي ضمانة مراعاة المعاملة العادلة للجميع، خاصة وان تقديم الشكوى والتظلم كحق المتقاضي يكفله القانون وتحميه الدساتير.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: رقابة الرأي العام

إن رقابة الرأي العام تلعب دورا كبير في حماية الحقوق والحريات من كل اعتداءات سلطات الضبط الإداري؟  
ومن خلال ما سبق، ما هو التعريف للرأي العام، وما هي أهمية رقابة الرأي العام كضمانة للحقوق والحريات العامة؟

### الفرع الأول: تعريف الرأي العام

يعرفه الفقيه الامريكي (ليونارد دوب ) بقوله : " هو ميول الناس نحو قضية ما ، لو كان هذا الناس من فئة اجتماعية واحدة "  
ويعرفه (جولت ) : " هو فهم معين للمصالح العامة الأساسية يتكون لدى كافة أعضاء الجماعة "  
كما يعرفه (جيمس بونج ) : " هو الحاكم الاجتماعي لجماعة ذات وعي ذاتي على موضوع ذي أهمية عامة بعد مناقشته عامة مقبولة ".<sup>2</sup>  
ومن خلال استعراضنا لمجموعة التعريفات السابقة يمكننا تعريف الرأي العام بأنه " التعبير عن وجهة نظر أغلبية حول موضوع يمثل قضية عامة ويكون هذه الموضوع محل جدل بين كافة الأفراد بغية الوصول الى حل مشترك يحقق غاية الصالح العام .

1 د محمود عاطف القضاء الاداري ودراسة مقارنة طبعة 1975 ص 80.

2 د سعيد أمين ابراهيم سراج الرأي العام ( مقوماته واثره في النظم السياسية المعاصرة - الهيئة العامة المصرية للكتاب - القاهرة - 1978 - ص 3 و4.

## الفرع الثاني: أهمية رقابة الرأي العام كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة .

لقد رأى الفقه إلى أن الضمانة الحقيقية للحقوق والحريات الوجود رأي عام قوي، وتمسك المواطنين بحقوقهم وحرياتهم والدفاع عنها باستخدام جميع الوسائل القانونية التي تكفل لهم الممارسة الفعلية لحقوقهم وحرياتهم التي ورد النص عليها في الدساتير والمواثيق الدولية.

ولقد قامت الثورات الشعبية منذ فجر التاريخ لمقاومة العبودية والتسلط وللبحث عن الحرية ، ولقد كان للرأي العام دوره في صياغة الحقوق والحريات الأساسية المستوى العالمي ، وأصدرت الأمم المتحدة وكأثر للرأي العام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العاشر من ديسمبر عام 1948، كما صدر عام 1950 توصية ناشدت الدول فيها باعتبار اليوم العاشر من ديسمبر كل عام يوماً عالمياً للحقوق والحريات في دساتيرها وتشريعاتها.<sup>1</sup>

فإن للرأي العام دور هام في حماية الحقوق والحريات العامة، فإذا تم الاعتداء على هذه الحقوق والحريات العامة ثار الرأي العام للدفاع عن مبادئه وقيمه الاجتماعية والثقافية، مما يستوجب إعادة النظر في الحكم لضرورة الوقوف على حمايتها، وليس هدمها وتقديرها، فرأي العام له أهمية بالغة في استمرارية الأنظمة الديمقراطية أو ما يعرف بدولة القانون.

---

1 د سعيد إبراهيم السراج مرجع سابق ص 257 - كذلك أنظر د منيب ربيع مرجع سابق ص 314.

يتضح من خلال ما تقدم بحثه في هذه الدراسة ، أن موضوع الضبط الإداري وما يترتب عنه من آثار على الحقوق والحريات هو من المواضيع ذات الأهمية البالغ الأنظمة التي تسعى إلى تحقيق نظام ديمقراطي متكامل ، فالدولة تسعى من خلال الضبط إلى توفير الحماية اللازمة لأكثر الأمور حيوية وخطورة في المجتمع والتي هي الحقوق والحريات الأساسية للفرد ، ولا يكون ذلك دون الحفاظ على النظام العام بعناصره الأساسية سواء التقليدية أو الحديثة وهي : الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة وجمال الرونق والرواء.

إذن ، وكما هو معروف فإن وظيفة الضبط ليست وليدة اليوم ، فهي تعد من أقدم وظائف الدولة ، نشأت مع نشأة الدولة وارتبطت مع وظيفة الحكم فيها ، واستمرت هكذا حتى انفصلت عنها عند قيام الدولة الحديثة ، إذ بدأت هذه الدولة وقتها بمباشرة نشاطاتها المختلفة في عدة مظاهر ، ومن أبرز هذه المظاهر أسلوب الضبط الإداري ، والذي تقوم الدولة من خلاله بفرض القيود والضوابط على حريات الأفراد وأنشطتهم بهدف حماية النظام العام .

وإن كانت معظم التشريعات المقارنة ، لم تعط تعريفا لهذا الأسلوب (الضبط الإداري) وإنما ذهبت إلى تحديد أغراضه وأهدافه ، فتركزت المجال واسعا للفقه لإيجاد تعريف له ، إلا أن هذا الأخير وبسبب الإختلاف الواسع في وجهات نظر الفقهاء ، لم يوفق في التوصل إلى تحديد مفهوم للضبط . وعلى الرغم من هذه الإختلافات في الرؤى وتعدد تعريفها للضبط ، إلا أنها لم تخرج عن كون الضبط نشاطا تمارسه الإدارة بوسائل معينة ، يتضمن تقييد وتنظيم حريات الأفراد وأنشطتهم المختلفة بهدف حماية النظام العام في المجتمع بعناصره المتعارف عليها.

وحتى تقوم سلطات الضبط بممارسة أعمالها ، يتعين عليها العمل بعدد من الوسائل القانونية من أجل تحقيق هدفها والمتمثل في حماية النظام ، وتتميز هذه الوسائل بميزتين أساسيتين : الأولى أنها وسائل وقائية وليست عقابية ، والثانية أن هذه الوسائل تعد منشئة للمركز القانوني ، إذ تعتبر قرارات إدارية تخضع لولاية الإلغاء من قبل القضاء

الإداري ، وهذه الوسائل هي: القرارات الضبطية وتدابير الضبط الفردي والتنفيذ الجبري والجزاءات الإدارية الوقائية ، وتقوم سلطات الضبط الإداري بتنظيم شؤون الضبط أيضا ، إما عن طريق قوانين ضبطية تصدر من الجهة المختصة في الدولة وإما عن طريق أنظمة الضبط المستقلة .

ولا تعني ممارسة الإدارة لسلطة الضبط أنها تتمتع بسلطة مطلقة لا يحدها قيد أو ضابط ، فقد أوجد المشرع قيودا تمنع الإدارة من إتخاذ أي إجراء تعسفي ضد الأفراد ، حماية لحقوقهم وضمانا لحريتهم . وتنوعت تلك الضوابط بين ما هو دستوري وما هو قانوني يكفل الحريات في مواجهة هذه السلطة ، وقد إستعرض الباحث ممارسة سلطات الضبط الإداري وأثرها على الحقوق والحريات وفق التشريع الجزائري ، وتوصل إلى أن جل نشاط الضبط الإداري يتم تنظيمه بقوانين عادية تصدر من الجهات المختصة ، أما في الظروف الإستثنائية فيختلف الوضع ، إذ يملك رئيس الجمهورية الصلاحية في إصدار أنظمة لوائح الضبط لإتخاذ التدابير المعالجة لهذه الظروف ، وله أن يتخذ ما يراه مناسبا من أجل الحفاظ على النظام العام شريطة الإلتزام بالمبادئ الدستورية والأحكام القانونية السالفة الذكر .

وكي لا يكون الحبل متروكا على الغارب للهيئات التنفيذية في ممارسة سلطات الضبط في الظروف الإستثنائية ، كان لابد من وجود ضمانات قانونية تكفل حماية الحقوق والحريات ، وقد تنوعت هذه الضمانات حتى تكفل أحقية الحفاظ على الحقوق والحريات العامة وعدم خروج الإدارة في إجراءاتها الضبطية عن السلامة في سندها الدستوري والقانوني.

ومن أهم هذه الضمانات هي الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة من خلال هيئاته وسلطاته وما يتمتع به من دور لدى الأفراد، بإعتباره ممثلا و معبرا عن إقتراحاتهم ، وتتجلى صور هذه الرقابة في الحق في السؤال والإستجواب ، وكذلك بتشكيل لجان تقصي الحقائق من أجل فرض الرقابة على الإدارة لعدم خروجها على حضيرة القانون.

وأیضا ما تمارسه الرقابة الإدارية أو ما يعرف بالرقابة الذاتية في صورتها الرئاسية والولائية وما تكفلانه من ضمانات حقيقية في حماية الحقوق والحريات الأخرى خصوصا في الظروف الغير عادية التي يتم فيها تعليق العمل بالقوانين .

أما ضمانة الرأي العام والتي تعتبر من الحريات النهائية التي تبقى حتى عند إنبهار كافة الحريات ، فالأفراد يبقون محافظين على حرية رأيهم مهما كانت الأنظمة السياسية جائرة ، فهي لا تستطيع أن تجبر ضحاياها على تحبيذها واستحسانها .

غير أنه لا معنى لهذه الحرية دون إتصال مع الآخرين لأنها تشكل نقطة الإنطلاق لبقية الحريات التي تصبح ثانوية لأنها ترتكز عليها ، ومن غير المنطقي أن تصطدم حرية الرأي العام في وقت من الأوقات بالنظام العام الذي تحتج الإدارة ؛

ومن التوصيات التي يمكن أن نخلص إليها في هذه الدراسة :

### **\*\*\*أولا التوصيات المتعلقة بالضبط نفسه:**

- ✓ ضرورة تدارك المشرع لبعض النقائص والتي تختص بموضوع الضبط والتي لم نرى لها وجود في التشريع الجزائري كوجود قانون خاص ينظم هذه السلطة ويحدد وظيفتها وعلاقتها بالنظام العام .
- ✓ إنشاء هيئة من مختصين لمزاولة وظيفة الضبط من أعوان وأجهزة مختصة يتم اختيارهم وفق عامل الكفاءة .
- ✓

### **\*\*\*ثانيا التوصيات الخاصة بالحالة الاستثنائية:**

- ✓ إن مضمون الحالة الاستثنائية في الجزائر جاء فضفاضا يفتقد للدقة والوضوح خصوصا وان النصوص الدستورية تتعارض وأسلوب الغموض بحيث يجب أن تكون واضحة ومحددة ، ونجد هذا الغموض في نص المادة 91 من الدستور والمادة 93 والمتعلقتان بحالتي الطوارئ والحصار وكذلك الحالة الاستثنائية ، فلم تعط هاتين المادتين شروطا موضوعية محددة بل تركت على الإطلاق ، من شأن ذلك أن يؤدي إلى توسيع مفهوم هذه الظروف مما قد يشكل خطرا على الحقوق والحريات العامة ، كذلك نرى أنه يجب تحديد الاجراءات المتخذة والمدة المحددة والفترة التي تنتهي فيها هذه الحالة

خصوصا أن الظروف الطارئة في ذاتها إنما تعد إستثناءا ، ومن ثم يجب أن تتسم نظم مجابهة هذه الظروف بالطبيعة الإستثنائية كذلك، لأن الإستثناء لا يجب التوسع فيه أو القياس عليه ، وغن إضفاء صفة التأقيت على القوانين والتدابير الإستثنائية من شأنه أن ينعكس بالإيجاب على حقوق الفرد وحريةته ، وتحديد الإطار الزماني والمكاني الذي تطبق فيه هذه الإجراءات يجب أن يكون في ظل الظروف الإستثنائية فحسب .

### \*\*\*ثالثا التوصيات المتعلقة بالضمانات:

✓ ضرورة إشراك المجلس الدستوري بصورة اخص لان الهدف من المجلس الحفاظ على دستورية القوانين وهو الأمر الذي من شأنه جعل السلطة التنفيذية تراعي جانب حماية الحقوق والحرريات بكل اكبر .  
✓

## أئمة المراج

أولا: باللغة العربية:

- الكتب

- 1) عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2008.
- 2) سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.
- 3) سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، مصر، بدون رقم طبعة 1979.
- 4) بهاء الدين إبراهيم، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة، وزارة الثقافة، هيئة الآثار المصرية، بدون رقم طبعة، سنة 1986.
- 5) محمود عاطف ألبنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1980.
- 6) محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار المترتبة عليها، دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1979.
- 7) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنه، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثامنة، سنة 1996.
- 8) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الرابعة، سنة 1976.
- 9) سليمان محمد الطماوي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مطبعة عين شمس، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1965.
- 10) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثالثة، سنة 1976.



- (11) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 2003.
- (12) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 1991.
- (13) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الثالثة، سنة 2006.
- (14) ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 2009.
- (15) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، سنة 2008
- (16) أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة 2006
- (17) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 2007
- (18) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2009
- (19) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون رقم طبعة ولا سنة، ص 230
- (20) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثانية، سنة 2004
- محمد بعلي الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون رقم طبعة، وبدون سنة طبع،
- (21) محمد بعلي الصغير، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، بدون رقم طبعة، سنة 2007
- (22) محمد بعلي الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، بدون رقم طبعة ولا سنة

- (23) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، بدون رقم طبعة، ولا سنة طبع
- (24) محمد رفعت عبود الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون رقم طبعة ولا سنة
- (25) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، سنة 1989
- (26) مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، بدون رقم طبعة، سنة 1988
- (27) السيد على، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، بدون رقم طبعة، سنة 2008/2007
- (28) محمد عصفور، مذكرات في الضبط الإداري، محاضرات مطبوعة أُلقيت على طلبة دبلوم العلوم الإدارية بكلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1970/1969
- (29) ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، شركة مطابع الطويجي، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1992
- (30) وحيد رأفت، رقابة التضمين، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، سنة 1942
- (31) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1975
- (32) رأفت فودة، مصادر المشروعات ومنحيتها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1994
- (33) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، (الصور والنفاز ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة)، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون رقم طبعة، سنة 2007
- (34) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرياً لاختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2005

- 35) عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وآثره على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1998
- 36) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2007
- 37) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الأول)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002
- 38) لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، بدون رقم طبعة، سنة 2001
- 39) محمد أنسى قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، (القضاء الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1990
- 40) شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون رقم طبعة ولا سنة
- 41) أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (سيادة القانون - حالة الضرورة- القوانين الاستثنائية)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1978
- 42) عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة ولا سنة
- 43) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، بدون رقم طبعة ولا سنة
- 44) محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة النشاط الحكومي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1999
- 45) رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون رقم طبعة، سنة 1996
- 46) بكر القباني، القانون الإداري في دول الخليج، دراسة مقارنة، مؤسسة الرسالة، بيروت، بدون رقم طبعة و

47) سعيد أمين إبراهيم السراج، الرأي العام ( مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة)، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، سنة 1978

### - المقالات

1) العقون ساعد، قيرع عامر، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الجزائر بين سلطات الإدارة والحريات الأساسية، مداخلة مقدمة لإشغال الملتقى الدولي الثالث، دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، المركز الجامعي بالوادي، أيام 28 و29 افريل 2010

2) محمد سعد الدين شريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثانية عشر، سنة 1964

3) محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، بدون رقم طبعة، سنة 1969

4) سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، مقال منشور في مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة بمصر، العدد الأول.

5) عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مقال منشور في المجلة الجزائرية للعلوم الإدارية والاقتصادية والسياسية، عدد 3/4/1986

### - النصوص القانونية

1) دستور الجزائر لسنة 1963

2) دستور الجزائر لسنة 1978

3) دستور الجزائر لسنة 1989

4) دستور الجزائر لسنة 1996

5) الأمر 75/78 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

- (6) الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام، وتأسيس السجل العقاري.
- (7) الأمر رقم 33/09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المعدل والمتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ 29 يوليو 2009
- (8) القانون 09/90 المؤرخ في 7 ابريل 1990 المتعلق بالولاية.
- (9) القانون 08/90 في 7 ابريل 1990 المتعلق بالبلدية.
- (10) القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 الصادرة بتاريخ 2008/4/23.
- (11) القانون رقم 23/91 المؤرخ في 6/12/1991، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.
- (12) القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 الصادرة بتاريخ 2008/11/15.
- (13) القانون رقم 11/89 المؤرخ في 5 يوليو 1989 المتضمن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية رقم 27 الصادرة بتاريخ 5 يوليو 1989
- (14) القانون رقم 31/90 المؤرخ في 31/12/1990 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 4 الصادرة بتاريخ 1991/01/24.
- (15) القانون رقم 28/89 المؤرخ في 31/12/1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 4 بتاريخ 1990 /01/24.
- (16) القانون رقم 19/91 المؤرخ في 12/12/1991 المعدل والمتمم للقانون رقم 28/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 62 الصادرة بتاريخ 1991/12/12
- (17) المرسوم الرئاسي رقم 488/91 المؤرخ في 21/12/1991، المتضمن تطبيق القانون رقم 23/91 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية

- (18) المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9/2/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 19/8/1992.
- (19) المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4/06/1991، المتضمن تقرير الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29 الصادرة بتاريخ 12/06/1991
- (20) المرسوم التنفيذي رقم 339/98 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 82 الصادرة بتاريخ 03/11/1998
- (21) المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد كيفية تحضير دراسة شهادة التعمير، ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء، وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك فيما يخص البنايات الآيلة للانهايار الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 26 الصادرة بتاريخ 28 ماي 1991
- (22) القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 10/02/1992، الذي يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 11 س 298

## - الرسائل الجامعية

### \_ رسائل الماجستير

- عمر سيـلامـي، الضبط الإداري البلدي في الجـزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، جانفي 1988
- عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، سنة 1975
- نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2005
- سحنين أحمد، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2004/2005

- قـروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، جانفي 2006
- سـكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، مارس 1990
- عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002/2001
- رويسات عبد المجيد، حدود سلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والجزائر)، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بسعيدة، 2007/2006
- سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، (دراسة مقارنة بين الأردن وعمان)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، كانون الثاني سنة 2001
- تـمدرتازا عمر، الحريات العامة والمعايير القانونية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2002/2001.
- تـميمي نـجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2003/2002
- رسائل الدكتوراء**
- منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراء، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 1981
- محمد السيد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 1993
- ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراء، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، سنة 1991
- سـكينة عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراء، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2008/2007

- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر،  
2003/2002

- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة  
2001

- محمد شريف إسماعيل عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، سنة  
1979

- حسين احمد، ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

#### ثانيا: باللغة الأجنبية

- 1) Rivero . J – droit administratif –edition 1973
- 2) Woline.troites de droit administrative CD1963
- 3) Peiser G –droit administratif – 16 eme edition – dulla 1993



## فهرس المحتويات

الموضوع

رقم الصفحة

الإهداء.....	
الشكر.....	ب
المقدمة.....	1
الفصل التمهيدي: ماهية الضبط الإداري.....	6
المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.....	6
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري.....	6
الفرع الأول: التعريف التشريعي للضبط الإداري.....	6
الفرع الثاني: التعريف الفقهي للضبط الإداري.....	8
المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري.....	12
الفرع الأول: الضبط الإداري العام.....	13
الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص.....	13
المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عما يشابهه من الأنظمة.....	15
الفرع الأول: التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام.....	15
الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.....	17
المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري وأغراضه.....	19
المطلب الأول: الطبيعة القانونية للضبط الإداري.....	19
الفرع الأول: الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة.....	19
الفرع الثاني: الضبط الإداري وظيفية سياسية غير محايدة.....	21
المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري.....	22
الفرع الأول: النظام العام كهدف وحيد للضبط الإداري.....	23
الفرع الثاني: عناصر النظام العام.....	25
الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام الإداري الجزائري.....	30
المبحث الأول: سلطات الضبط في النظام الإداري الجزائري.....	31

31.....	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المركزية
31.....	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
32.....	الفرع الثاني: الوزير الأول
33.....	الفرع الثالث: الوزراء
34.....	المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلية
34.....	الفرع الأول: _____ والي
35.....	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
37.....	<b>المبحث الثاني: وسائل وأساليب ممارسة سلطات الضبط الإداري</b>
37.....	المطلب الأول: القرارات الإدارية التنظيمية العامة (لوائح الضبط)
38.....	الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية التنظيمية العامة (لوائح الضبط)
41.....	الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في القرارات الإدارية العامة الضبطية
41.....	الفرع الثالث: صور التنظيم الضبطي للقرارات الإدارية العامة
43.....	المطلب الثاني: القرارات الإدارية الفردية (تدابير الضبط الفردية)
44.....	الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية الفردية
44.....	الفرع الثاني: صور التدابير الفردية
45.....	الفرع الثالث: شروط مشروعية تدابير الضبط الفردية
47.....	المطلب الثالث: أسلوب التنفيذ الجبري أو المباشر
47.....	الفرع الأول: تعريف التنفيذ المباشر
48.....	الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري أو المباشر
49.....	الفرع الثالث: شروط مشروعية التنفيذ المباشر
50.....	المطلب الرابع: الجزاءات الإدارية
50.....	الفرع الأول: تعريف الجزاء الإداري
51.....	الفرع الثاني: خصائص الجزاء الإداري
52.....	الفرع الثالث: صور الجزاءات الإدارية
	<b>الفصل الثاني: اثر ممارسة سلطات الضبط الإداري</b>
55.....	<b>على الحقوق والحريات العامة</b>

## المبحث الأول: اثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية.....56

المطلب الأول: موقف سلطات الضبط الإداري من الحقوق والحريات في الظروف العادية.....56

الفرع الأول: حالة وجود نصوص تشريعية تنظم الحرية.....57

الفرع الثاني: حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم الحرية.....58

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط اتجاه الحقوق والحريات في الظروف العادية....63

الفرع الأول: احترام مبدأ المشروعية.....64

الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط لرقابة القضاء.....66

## المبحث الثاني: أثر ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية.....77

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية.....77

الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية.....77

الفرع الثاني: شروط نظرية الظروف الاستثنائية.....79

الفرع الثالث: الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية.....82

الفرع الرابع: التنظيم القانوني للظروف الاستثنائية في الجزائر.....84

المطلب الثالث: آثار تطبيق الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات العام

في الجزائر.....91

الفرع الأول: آثار تطبيق حالة الحصار على الحقوق والحريات العامة.....91

الفرع الثاني: آثار إعلان حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة.....92

الفرع الثالث: آثار إعلان الحالة الاستثنائية.....94

الفرع الرابع: آثار إعلان حالة الحرب على الحقوق والحريات.....94

المطلب الثالث: ضوابط سلطات الضبط الإداري اتجاه الحقوق والحريات العامة

في الظروف الا.....95

الفرع الأول: اتخاذ إجراء الضبط أثناء الظروف الاستثنائية.....95

96.....	الفرع الثاني: وجود الإجراء الضبطي الاستثنائي ولوزمه
96.....	الفرع الثالث: ملاءمة إجراء الضبط للظروف الاستثنائية
96.....	الفرع الرابع: خضوع إجراءات الضبط لرقابة القضاء
	<b>المبحث الثالث: ضمانات الحقوق والحريات اتجاه</b>
<b>98.....</b>	<b>سلطات الضبط الإداري</b>
98 .....	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال الضبط الإداري
99.....	الفرع الأول: تعرف الرقابة البرلمانية
100.....	الفرع الثاني: شروط الرقابة البرلمانية
100.....	الفرع الثالث: صور الرقابة البرلمانية
103.....	المطلب الثاني : الرقابة الإدارية (الذاتية)
103.....	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية
103.....	الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية
104.....	الفرع الثالث: وسائل الرقابة الإدارية
105.....	المطلب الثالث: رقابة الرأي العام
106.....	الفرع الأول: تعريف الرأي العام
106.....	الفرع الثاني: أهمية رقابة الرأي العام كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة
108.....	الخاتمة
112.....	مُمة المراجع
121.....	هرس المحتويات