



الاستاذ: سليمان السعيد
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل

ملخص محاضرات مقياس الضبط الاداري
ألقيت على طلبة سنة اولى ماستر قانون عام داخلي
السنة الجامعية 2013-2014

منشورة على الموقع الالكتروني: www.slimaniessaid.com

تمهيد:

يتناول موضوع القانون الإداري الإدارة العامة من حيث تنظيمها ووسائلها وأساليب ومجالات تدخلها وكذا المنازعات التي تكون طرفا فيها. ومن بين المجالات أو النشاطات التي تمارسها الإدارة نجد مجال الضبط الإداري الذي يعد من أكثر أنشطة الإدارة حساسية وذلك لارتباطه مباشرة بمعادلة يصعب التوفيق بين مكوناتها وهي معادلة النظام والحرية. فالتوسع في نطاق الحريات دون قيد أو ضبط يؤدي إلى الفوضى وعدم الاستقرار لان كل طرف يعمل على فرض نفسه معتقدا أن حريته لا يحدها أي حد أو قيد، ونحن نعلم جيدا انه لا وجود للحرية المطلقة. وفي المقابل الإفراط في أمننة المجتمع على حساب الحريات يؤدي بالضرورة إلى إعدام الحرية من جذورها ويصبح المجتمع منغلق على نفسه ويصبح النظام الحاكم مستبدا ومتعسفا، وهذا يتناقض تمام مع فكرة العدالة ودولة القانون. وعليه فان أحسن سبيل هو محاولة التوفيق بين كل من الحرية والنظام مع تطبيق قاعدة مفادها أن الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء.

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري

تعد مسألة الأمن بمفهومها الواسع مسألة هامة وجوهرية في كل مجتمع، إذ لا يمكن العيش في

أمان إلا في محيط يسود فيه السلم والاطمئنان وإلا سادت الفوضى واللاستقرار، وبالتالي تفقد الحرية مضمونها. ومن هنا جاءت ضرورة منح الإدارة العامة سلطة اتخاذ جملة من الإجراءات بهدف ضمان ممارسة الأفراد لنشاطاتهم وحياتهم بما يتماشى مع القانون واعتبارات النظام العام في الدولة، وذلك من طرف جهات إدارية محددة قانونا ومسبقا سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي يصطلح عليها "سلطات أو هيئات الضبط الإداري".

يظهر جليا للوهلة الأولى أنه ثمة فرق بين الضبط الإداري كأسلوب لتدخل الإدارة العامة في الحياة اليومية للأفراد من خلال الإجراءات والتدابير المتخذة، وسلطات الضبط الإداري المتمثلة في تلك الجهات المخول لها قانونا اتخاذ تلك الإجراءات والتدابير سواء كانت فردية أو عامة.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

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

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

تعد كلمة الضبط كلمة مبهمة إذ تشمل في طياتها معاني متباينة لغويا وفلسفيا وقانونيا. وما يزيد في غموض المصطلح هو عدم تعرض المشرع إلى تعريفه بصورة محددة وقاطعة، بل اكتفى بتحديد غرضه المتمثل في النظام العام بمختلف عناصره. فالمشرع الفرنسي عرف الضبط الإداري بالنظر إلى هدفه والمتمثل في حماية حسن النظام، السكنينة، الأمن والنظافة العمومية، وهذا طبقا للمادة L.22-12 من التقنين العام للهيئات المحلية.

ونفس النهج انتهجه المشرع الجزائري والذي يظهر من خلال المادة 114 من قانون الولاية التي نصت على أن الوالي مسؤول عن الحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة والسكنينة العامة. ونفس الشيء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث نصت المادة 88 و 94 من قانون البلدية على التزام هذا الأخير بالسهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية.

فعدم تعرض المشرع إلى تعريف فكرة الضبط الإداري فتحت المجال أمام الفقه والقضاء ليستكمل النقص وتوضيح الغموض الذي يكتنف هذه الفكرة، وإن اختلفت توجهاتهم وذلك باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى الضبط الإداري.

الفرع الأول: التعريف التقليدي للضبط الإداري

كلمة بوليس أو الضبط مشتقة من الكلمة اللاتينية *politia* التي اشتقت من الكلمة الإغريقية *polis*، والتي كانت تعني دستور المدينة أو دستور الدولة. ثم أصبحت تعني إدارة الدولة أو الحكومة. وأخيرا استعملت بمعنى مجموعة الأنظمة التي ترمي إلى المحافظة على النظام والأمن في الدولة. ولقد ارتبط تطور معنى الضبط الإداري بالتطورات الهامة التي حصلت في وظيفة الدولة. ففي المرحلة الأولى كانت سلطة الضبط مندمجة بسلطة الحكم، من اختصاص السلطة السياسية التي تتكفل بفرض قواعد الحظر الاجتماعي على الأفراد من أجل حماية وحدة ووجود الجماعة. غير أنه مع مرور الوقت، انفصلت سلطة الضبط عن السلطة السياسية، إذ تتكفل الأولى بحماية النظام العام في حين تتكفل الثانية بوضع قواعد الحظر أو الدفاع الاجتماعي.

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

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

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

الفرع الثاني: التعريف الحديث للضبط الإداري

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

ينظر جانب من الفقه إلى الضبط الإداري من زاوية الهدف من وجودها والمتمثل في الحفاظ على النظام العام بصفة وقائية. وفي هذا الإطار يقول الأستاذ طعيمة الجرف بأن: "الضبط الإداري وظيفة من

أهم وظائف الدولة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مما يتتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الجماعية". عرفت الدكتورة سعاد الشرفاوي الضبط الإداري بأنه: "مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة اختلاله".

يعد الضبط الإداري وفقا لهذا الاتجاه غاية سامية ونبيلة يجب على سلطات الدولة تحقيقها دوما، فأقرار النظام والأمن داخل المجتمع غاية وهدف الضبط الإداري، لهذا يجب وجود جهاز أو تنظيم معين يعمل على استتباب الأمن والطمأنينة والسلام بين أفراد المجتمع.

تعرض هذا الاتجاه إلى عدة انتقادات تتمثل أساسا في عدم كفايتها وصعوبة وضعه موضع التطبيق العملي، إذ يتطلب الأمر تحديد النظام العام تحيدا دقيقا وهو أمر صعب للغاية نظرا لكونه مفهوم نسبي يختلف حسب الزمان والمكان. كما تتسم هذه التعاريف التي تعتمد على غاية الضبط الإداري بعدم الوضوح والتحديد، لكونه يشمل في هذه الحالة كافة أوجه النشاط الإداري، إذ تهدف كلها بطريقة أو بأخرى إلى تحقيق النظام العام.

وهناك جانب آخر من الفقه ينظر إلى الضبط الإداري كنشاط يهدف إلى تقييد حريات الأفراد من خلال القرارات اللائحية أو الفردية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي أو المحلي بغرض صيانة النظام العام. وفي هذا يؤكد الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنه: "مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع أي لتنظيم المجتمع تنظيما وقائيا". وعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".

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

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

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

المطلب الثاني: تميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

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

الفرع الأول: أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

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

- تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات الناشئة عن نشاط كل منهما، إذ تعد أعمال الضبط الإداري أعمال إدارية يعود الاختصاص فيها كأصل عام إلى القضاء الإداري، أما أعمال الضبط القضائي فهي أعمال قضائية تدخل في اختصاص القضاء العادي.
- اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما، فالضبط الإداري يخضع لأحكام القانون الإداري، في حين الضبط القضائي يخضع لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.
- فيما يتعلق بقواعد المسؤولية، فإن الإدارة مسؤولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن أعمال الضبط الإداري سواء اتخذت شكل عمل قانوني أو عمل مادي وفقا لأحكام وقواعد المسؤولية الإدارية، بينما الدولة لا تتحمل التعويض عن الأضرار المترتبة عن نشاط الضبط القضائي التي تخضع لأحكام خاصة إذ يكون الموظف المعني مسؤول مدنيا وجنائيا على عمله.
- وما يزيد في أهمية التمييز بينهما هو التداخل بين الهيئتين من حيث الأشخاص المكلفين بممارسة وظيفة الضبط الإداري ووظيفة الضبط القضائي. ف رئيس البلدية مثلا يعد سلطة ضبط قضائي طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وسلطة ضبط إداري طبقا للمادة 69 من قانون البلدية.
- ومن الناحية النظرية يمكن القول أن الضبط القضائي تمارسه سلطات محددة مسبقا بنصوص صريحة، تتقيد بالقيام بالتحري في الجرائم المرتكبة من قبل الأفراد والمخالفة للقوانين السارية في الدولة، دون أن تشارك في وضع هذه القواعد، فالضبط القضائي يطبق قواعد موجودة مسبقا. في حين سلطات الضبط الإداري تساهم في صنع القواعد القانونية، وذلك من خلال ما يصدر منها من قرارات لائحية وفردية ملزمة

تهدف إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم بما يتماشى مع اعتبارات صيانة النظام العام في الدولة.

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

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

الفرع الثاني: معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

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

أولاً: المعيار العضوي

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

بالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن المشرع حدد على سبيل الحصر الجهات المخول لها ممارسة وظيفة الضبط القضائي طبقاً للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية والمتمثلة في رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ضباط الدرك الوطني، ضباط الشرطة، ذوي الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك مدة ثلاثة سنوات كاملة والذين تم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل وبعد موافقة لجنة خاصة، مفتشوا الأمن الوطني الذين أمضوا مدة ثلاثة سموات كاملة وتم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير العدل وبعد موافقة لجنة خاصة، ضباط وضباط الصف التابعين للأمن العسكري الذين تم تعيينهم خصيصاً بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل. والجهات المخول لها قانوناً ممارسة وظيفة الضبط الإداري والمتمثلة أساساً في رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاة، رؤساء البلديات.

يعد هذا المعيار معياراً قاصراً للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي بسبب الازدواجية التي تطبع سلطات الضبط، إذ نجد سلطة واحدة تتدخل تارة كسلطة ضبط إداري عندما تتخذ إجراءات بهدف صيانة النظام العام بصفة وقائية، وتارة أخرى كسلطة ضبط قضائي عندما تتدخل من أجل ضبط الجرائم

المرتكبة من قبل الأفراد أو السهر على المحافظة على آثار الجريمة من الاندثار والزوال حتى تتم عملية التحري من قبل الجهات المختصة.
أمثلة:

- رئيس البلدية مثلا يعد سلطة ضبط إداري وسلطة ضبط قضائي.
- أعوان الشرطة يتولون مهتمتي الضبط الإداري والضبط القضائي، إذ عندما يتولى الشرطي تنظيم حركة المرور فهو يقوم بعمل ضبط إداري إذ يهدف من ورائه إلى حماية النظام العام، في حين إذا اصطدمت سيارة احد المارة فان الشرطي يتحول إلى عون ضبط قضائي إذ يتولى إثبات الحالة والقيام بالتحقيق المبدئي والقبض على الجاني.
- أو ما يقوم به أعوان الأمن من عمليات التفتيش أثناء دخول الجمهور إلى الملاعب، فهي إجراءات ضبطية إدارية تهدف إلى ضمان وحماية النظام العام بصفة وقائية، لكن قد تتحول العملية إلى إجراءات ضبطية قضائية في حالة ما تم حجز أسلحة بيضاء أو مخدرات لدى احد الأنصار إذ تتخذ بشأنهم الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية بحيث يتم تحرير محضر في مركز الشرطة ويقدم إلى الجهة القضائية المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

ثانيا: المعيار الموضوعي

يقوم هذا المعيار على أساس اختلاف كل من الضبط الإداري والضبط القضائي في هدف نشاط كل منهم ، فنشاط الضبط الإداري وقائي في جوهره يستهدف وضع إجراءات وتدابير وقائية غايتها منع وقوع الإخلال بالنظام العام، بينما نشاط الضبط القضائي نشاط ردعي قمعي ولاحق على وقوع الإخلال بالنظام العام وبالنظام القانوني في الدولة، حيث تتحدد مهمته في البحث عن أسباب وظروف وملابسات وقوع الجريمة، والتحري من اجل إلقاء القبض على مرتكبيها وإحالتهم على العدالة. لذا قيل وبحق أن الحاجة إلى الضبط القضائي لا تظهر إلا بعد فشل الضبط الإداري في تحقيق أهدافه وغاياته في منع وقوع الجريمة. وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر عام 1951.

يسمح هذا التصور بوضع فاصل بين ما يمكن إدخاله ضمن أعمال الضبط الإداري وما يدخل ضمن أعمال الضبط القضائي، وإن كان في الواقع فان الضبط الإداري قد يتدخل بعد حدوث المساس بالنظام العام، وذلك باتخاذ إجراءات ردعية من اجل استتباب الوضع كاستمرار عمل الضبط الإداري بعد وقوع المظاهرة المحظورة حتى يتم تفريق المتظاهرين نهائيا، مما يجعل هذا التصور عاجز للفصل بين كلا الضبطين.

يتضح جليا أن هذا المعيار لا يأخذ بعين الاعتبار صفة الشخص المتخذ للتصرف بل يبحث في جوهر التصرف في حد ذاته أي بالنظر إلى الهدف الذي يبتغيه الإجراء، وهو نفس الاتجاه المطبق من قبل مجلس الدولة ومحكمة التنازع الفرنسي. كما تبنى القضاء الإداري الجزائري هذا المعيار في التمييز بين أعمال الضبط الإداري وأعمال الضبط القضائي.

يظهر انه هذا المعيار سهل من الناحية النظرية، ولكنه يثير العديد من الصعوبات في التطبيق.

مثال:

- قيام أعوان الشرطة بالتفتيش قد يكون الغرض منه حماية النظام العام، وقد يكون البحث عن مرتكبي

Page | 8

الجريمة لإحالاته على العدالة. وفي بعض الحالات فان القضاء يبحث في الهدف الردعي لدى رجال الشرطة، حتى في حالة عدم ارتكاب أية مخالفة. بل ابعد من ذلك، يمكن لنفس العملية أن تتغير طبيعتها أثناء عملية التنفيذ. فيمكن لعملية ضبط إداري أن تتحول إلى عملية ضبط قضائي

كما أن للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي أهمية قصوى من حيث تحديد المسؤولية، والجهة القضائية المختصة.

المثال الأول: قضية Le Profil

تتلخص وقائع هذه القضية أن شركة تحويل الأموال تم سرقتها من قبل مجرمين. ففي هذه القضية خطأين. الخطأ الأول خطأ ضبط الإداري حيث لم يقوم أعوان الشرطة بمنع حدوث السرقة والاعتداء. وخطأ ضبط قضائي بحث لم يقوم الأعوان بمتابعة المجرمين.

فإذا طبقنا معيار الغاية، يمكن القول انه يمكن للشركة الضحية برفع دعوتين قضائيتين، الأولى أمام القاضي الإداري للحصول على التعويض على خطأ سلطة الضبط الإداري، والثانية أمام القاضي العادي للحصول على تعويض على خطأ سلطة الضبط القضائي.

حسب محكمة التنازع فان الضرر مصدره أساسا الخطأ الأول- خطأ سلطة الضبط الإداري- وبالتالي للقاضي الإداري أن يفصل في هذا النزاع الذي يهدف إلى الحصول على التعويض الناتج عن الخطأين. ومن هنا نستخلص أن في مثل هذه الحالات يجب أن نأخذ بالخطأ الأكثر تأثيرا.

المثال الثاني: قضية Lecomte وقضية Delle Motsch.

إذا أطلقت الشرطة النار على سيارة حاولت أن تخرق حاجز الأمن في الوقت الذي يحاول فيه الخرق، فان العمل يعد عمل ضبط إداري. هذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 24-06-1949 في قضية Lecomte. أما إذا تم إطلاق النار بعد خرق الحاجز الأمني وأثناء عملية المتابعة بسبب الهروب فان العملية تدخل ضمن عمليات الضبط القضائي. هذا ما أكدت عليه محكمة التنازع في حكمها الصادر بتاريخ 05-12-1977 في قضية Delle Motsch.

المطلب الثالث: النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري

يعد النظام العام الهدف الوحيد الذي ترمي إلى تحقيقه هيئات الضبط الإداري سواء كانت وطنية أو محلية، فإذا كانت الإدارة العامة في الدولة تهدف من خلال نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة فان سلطات الضبط الإداري تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف.

وإذا كان النظام العام هو الهدف الوحيد لنشاط الضبط الإداري فه بمثابة قيد وضابطا على سلطات الضبط الإداري، إذ يحدد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحريات الأفراد، لا

يجوز لها تجاوزه أو الخروج عن حدوده، باعتبار أن كل إجراء لا يهدف إلى تحقيق هذه الغاية يعد تصرفاً غير مشروعاً حتى ولو تعلق بالمصلحة العامة. ونشير هنا إلى المجلس الدستوري الفرنسي قد اعتبر النظام العام من ضمن المبادئ الدستورية، والتي يقصد بها تلك الضرورات المرتبطة بالحياة في المجتمع والتي يجب أن توجه النشاط التشريعي.

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

الفرع الأول: مفهوم النظام العام

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

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

الفرع الثاني: تعريف النظام العام تعريفاً سلبياً

ولما كانت وظيفة الدولة مقصورة على الدفاع من أجل ضمان حماية أفراد الجماعة من كل الاضطرابات دون التدخل في نشاطاتهم الخاصة، فإن الفقه التقليدي حدد مفهوم النظام العام تحديداً ضيقاً وسلبياً. ومن جهة أخرى، فإن التضييق في مفهوم النظام العام يؤدي حتماً إلى التضييق في مقوماته وعناصره.

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

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

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

Page | 10 أما الدكتور زين العابدين بركات، فكان أكثر وضوحا في تحديد العناصر المادية المكونة للنظام العام بقوله أن: " النظام العام يعني المحافظة على الأمن العام، الراحة العامة و السلامة العامة.

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

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

ينصرف مفهوم النظام العام وفقا للنظرة التقليدية إلى عناصر ومقومات ثابتة، تتمثل أساسا في الأمن، الصحة، والسكينة العمومية. ولقد أكد الفقيه WALINE على ذلك بقوله أن: "الأمن، السكينة، والصحة العامة هي العناصر الوحيدة التي يمكن لسلطة الضبط البلدي اتخاذها عند تحديد حرية المواطنين".

أما المشرع الفرنسي فلم يحمل نفسه مشقة تحديد مفهوم النظام العام، بل اكتفى بتحديد العناصر المادية المكونة لمضمون النظام العام. وذلك بمناسبة تحديد اختصاصات وأهداف سلطة الضبط الإداري العام البلدي، بموجب القانون البلدي الصادر في 28-08-1791 والذي تم تعديله بموجب القانون المؤرخ في 05-04-1884 حيث نصت المادة 97 منه على أن: " هدف البوليس البلدي هو ضمان حسن النظام، الأمن العام، والصحة العامة.

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

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

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

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

أما المشرع الجزائري فلقد سائر نظيره الفرنسي، إذ لم يتكفل بتحديد مفهوم النظام العام، بل اقتصر على تحديد العناصر المادية المكونة للنظام العام، بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011، حيث نصت المادة 88 منه على أن: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية..".

كما أكد المشرع الجزائري على هذه العناصر باعتبارها مقومات النظام العام، وذلك من خلال القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، حيث نصت المادة 114 منه على أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية". وتتمثل العناصر المادية التقليدية المكونة لفكرة النظام العام كهدف وحيد لنشاط الضبط الإداري في العناصر الآتية: الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة.

ونفس الموقف تبناه القاضي الإداري الجزائري في العديد من القرارات نذكر منها قراره الصادر بتاريخ 16-09-2003 والذي جاء فيه: "... حيث انه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من أجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته....".

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

أولاً: الأمن العام

Page | 12 من المسلم به أن استتباب الأمن العام يعد الشرط الأساسي لأي حياة جماعية، لذا كان وما يزال من أول وألح مهام الدولة قديماً وحديثاً ومستقبلاً. فالأمن العام باعتباره عنصراً مادياً من عناصر النظام العام، يقصد به طمأنينة أفراد الجمهور على أشخاصهم وأموالهم من خطر أي عدوان يمكن أن يقع عليهم. ويتحقق ذلك باتخاذ ما يلزم من الحيطة لمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها على الأشخاص، كحجز المصابين بأمراض عقلية، واتخاذ ما يلزم للوقاية من خطر الأشياء كانهيار المباني أو الحرائق، أو ما ينشأ عن مخاطر الطبيعة كالفيضانات، ولعل أهم اعتبار من المقصود بالأمن العام، هو درء الفتن والاضطرابات الداخلية.

يتضح أن مصدر الأخطار والمخاطر متعددة فقد تكون طبيعية، مثل: الزلازل، الفيضانات والحرائق. وقد تكون مصادر هذه الأخطار الأشياء والآلات الخطرة، مثل: السيارات وكافة المركبات، والأسلحة، المتفجرات والمصانع الكيميائية. وقد تكون مصادر هذه المخاطر طبيعة الحياة الاجتماعية مثل: المظاهرات، التجمعات، القلائل والاضطرابات الاجتماعية. كما قد يكون مصدر هذه المخاطر الإنسان كما هو الحال في ظاهرة الإجرام والجرائم على الأشخاص وعلى الأموال الخاصة والعامة... الخ. وعلى هذا الأساس، فإن المشرع الجزائري كلف هيئة الضبط الإداري البلدي وذلك من خلال المواد 88، 89، 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011، باتخاذ كافة التدابير الوقائية والإجراءات اللازمة، لإقرار الأمن العام وسلامة الأشخاص والأموال على المستوى البلدي، بالقضاء على كل ما من شأنه الإخلال بهما مهما كان منبته.

فطبقاً للمادة 89 فإنه يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ... كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات...". وأضافت المادة 94: "في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:
- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات...".

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

يتضح من خلال هذه المواد، أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بما له من سلطة الضبط الإداري على مستوى البلدية، باتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية أمن الأشخاص والممتلكات

الخاصة والعامّة. وكل تقصير أو إهمال يحمل البلدية مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة من جراء ذلك.

كما يضطلع الوالي بمهمة حماية الأمن العام باعتباره سلطة ضبط إداري على مستوى الولاية، استنادا إلى المادة 114 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية. وأكثر من ذلك، فإنّ المشرع الجزائري عمد إلى تحديد سلطات الوالي في ميدان الأمن، وذلك بموجب المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28-05-1983، حيث نصت المادة 01 على أنه: "عملا بالمواد 150 وما يليها من قانون الولاية يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم، الاطمئنان والنظافة العمومية". كما نصت المادة 20 من هذا المرسوم على إحداث لجنة للأمن في الولاية تحت رئاسة الوالي، بهدف متابعة تطور الوضعية العامة في الولاية وتوفير انسجام التداخلات وتماسكها. وتجتمع هذه اللجنة مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة إلى ذلك. وتختتم اجتماعاتها بتحرير محضر ترسل نسخة منه إلى وزارة الداخلية ووزارة الدفاع الوطني.

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

ثانيا: السكنية العامة

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

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

ولتحقيق ذلك، فإنّ المشرع الجزائري، ألزم هيئة الضبط الإداري البلدي بضرورة حماية السكنية العامة، وهذا من خلال المادة 94 الفقرة الثالثة من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011

المتعلق بالبلدية، والتي جاء فيها: " في إطار احترام حقوق وحرقات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

-... التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها... الخ ."

كما منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنفائة والطمانينة العمومية، لاسيما أحكام الباب الثالث المتعلقة بالطمانينة العمومية، سلطة اتخاذ وتنفيذ كل التدابير والإجراءات التي من شأنها الحفاظ على الراحة العامة، أو الطمانينة العامة، وهذا بقمع كل عمل يخل بذلك، عن طريق تنظيم الأسواق والمعارض وكل التجمعات التي من شأنها تعكير الراحة العامة، وذلك بضبط:

- ساعات فتح هذه المحلات وإغلاقها.

- الأماكن المخصصة للعرض والبيع.

- وقوف السيارات ومرورها.

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

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

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

وإلى جانبه، فقد أضع المشرع الجزائري ممارسة بعض الحقوق والحرقات العامة إلى إجراء الترخيص المسبق، بهدف صيانة وحماية السكينة العامة. هذا ما نص عليه القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02-12-1991 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المؤرخ في 31-12-1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، حيث نصت المادة 15 على أن: " المظاهرات العمومية هي المواقب والاستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع المظاهرات التي تجري على الطريق العمومي... تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق... ."

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

أما المادة 20 مكرر 3 تنص على أنه: "دون الإخلال بأحكام الفقرة الثانية من المادة 20 مكرر2، يخضع استعمال الأجهزة الصوتية المتنقلة، ومكبرات الصوت التي يمكن أن تزجج راحة السكان إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي.

يتضح من خلال أحكام هذا القانون، أن للوالي سلطة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لضمان راحة المواطنين وذلك من خلال إخضاع استعمال بعض الأجهزة التي قد تمس براحة السكان إلى إجراء الترخيص المسبق. وعليه يحق للوالي أن يمنع المظاهرة إذا كان من شأنها أن تخل بالنظام العام، سواء بالأمن العام أو السكنية العامة. أو منع استعمال الأجهزة الصوتية، سواء كانت ثابتة أو متنقلة، بهدف المحافظة على راحة المواطنين، باعتباره واجب والتزام على عاتق سلطات الضبط الإداري.

ثالثا: الصحة العامة

يعتبر الحق في الصحة أو الرعاية الصحية، إحدى الحقوق الأساسية للمواطن. ويعتبر التزام على عاتق الدولة تسهر على ضمانه لكل الأفراد دون تمييز. وهناك من يطلق عليه تسمية النظام العام الصحي. ولقد جسدت المادة 54 من تعديل دستور 28-11-1996 هذا الالتزام حيث نصت على أن: "الرعاية الصحية حق للمواطنين. تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها". ويقصد بالصحة العامة وقاية الأفراد من الأمراض أو اعتلال الصحة، ومنع انتشار الأوبئة، والاحتياط من كل ما قد يكون سببا، أو يحتمل أن يكون سببا للمساس بالصحة العامة. ويدخل في ذلك رقابة الأغذية وإعداد المياه الصالحة للشرب والمحافظة عليها من التلوث، وتصريف الفضلات، وعزل المرض بأمراض معدية، وتحصين المواطنين ضد الأمراض الوبائية إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم للمحافظة على صحة الأفراد.

لقد كلف المشرع الجزائري هيئة الضبط الإداري البلدي بحماية الصحة العامة من كل ما من شأنه الإخلال بها، حيث نصت المادة 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011 المتعلق بالبلدية على أنه: في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للاماك التابعة للأمالك العمومية والمحافظة عليها.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- ضمان ضبط الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد...".

أما المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، فنصت أحكام الباب الثاني منه الخاص بالنقاوة وحفظ الصحة العمومية على تكليف هيئة الضبط الإداري البلدي بالسهر على تنفيذ التنظيم الصحي، واتخاذ كافة الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية بهدف المحافظة على صحة الجماعة وذلك عن طريق:

- اتخاذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض البوائية والمعدية وحاملات الأمراض المتقلبة.
- السهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير.
- السهر على تموين السكان المنتظم بالماء الصالح للشرب، بكميات كافية للاحتياجات المنزلية وحفظ الصحة.

- تنظيم تنظيف الأنهج وجمع القمامة حسب توقيت دقيق وملائم.
 - تنظيم المزابل العمومية وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة...".
- ومن أجل تدعيم حماية الصحة العامة أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16-02-1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل بموجب الأمر رقم 06-07 حيث حدد مفهوم الصحة العامة بأنها مجموع التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها. ولقد كلفت المجموعات المحلية من أجل حماية الصحة العامة على المستوى المحلي بتطبيق الإجراءات الرامية إلى ضمان مراعاة احترام القواعد و المقاييس الصحية في كل أماكن الحياة. كما ألزمت أحكامه الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية بتطبيق التدابير الملائمة في الوقت المناسب، للوقاية من ظهور وانتشار الأوبئة والقضاء على مختلف أسباب الأمراض.

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

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

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

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

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

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

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

الفرع الثاني: المفهوم الحديث للنظام العام: نحو التوسع في مضمون النظام العام

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

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

ولقد أكد الفقيه Paul BERNARD على هذا التوجه، بقوله أن: "النظام العام التقليدي قاصرا نظرا لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في عدم وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي لأنه نتيجة وثمره لعمل بناء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة وموجهة لأهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي عام وشامل. فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة".

أولاً: النظام العام الأخلاقي أو الأدبي

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

ولقد أكد الفقيه هوريو على هذا بقوله أن: "... علاوة على النظام المادي الذي يعني عدم وجود الفوضى، يوجد النظام الخلفي الذي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من معتقدات وأحاسيس وأفكار. فإذا كان الاضطراب في النظام الخلفي قد بلغ درجة من الخطورة تهدد كيان النظام العام المادي، يستوجب تدخل السلطات الإدارية الضبطية لوضع حد لذلك الاضطراب...". أما الأستاذ لوي لوك فلقد ذهب إلى أبعد من ذلك بقوله أن: "كل فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة، فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني...".

ورغم هذا، ظلت العديد من التشريعات ولاسيما في الدول غير الإسلامية، متحفظة في هذا المجال، إذ استبعدت فكرة الأخلاق من مضمون النظام العام، ومن ثمة من نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري. ومن بينها التشريع الفرنسي إذ لم يتضمن القانون البلدي لعام 1884 في مادته 97 أية إشارة إلى الآداب والأخلاق العامة.

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

غير أن القضاء الإداري الفرنسي تراجع عن موقفه هذا، لمسايرة موقف الفقه الذي ظل ينادي بضرورة تكفل الدولة عن طريق سلطات الضبط الإداري بحماية الأخلاق العامة، باعتباره عنصراً من عناصر النظام العام.

ومن أهم القرارات الشهيرة التي أصدرها القاضي الإداري الفرنسي والتي أكد فيها على اختصاص سلطات الضبط الإداري والتزامها بحماية الأخلاق والآداب العامة، قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 18-12-1959 في قضية شركة - أفلام لوتيسيا Lutetia - والنقابة الفرنسية للمنتجين ومستثمرين الأفلام.

تتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس بلدية - نيس NICE - بالجنوب الفرنسي أصدر قرار إدارياً ضابطاً يقضي بمنع عرض فيلم حصلت على ترخيص قانوني من طرف وزير الإعلام بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية المنظمة بموجب قانون 03-07-1947. ويتعلق هذا الإجراء بفيلم: Le feu

.dans la peau

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

Page | 19 بتاريخ 11-07-1956 تقدمت شركة أفلام لوتيسيا والنقابة الفرنسية بدعوى قضائية ضد رئيس البلدية أمام المحكمة الإدارية لنيس، ملتزمة منها الحكم بعد مشروعية قرار المنع لتجاوز السلطة، ومن ثمة إلغائه. إلا أن المحكمة الإدارية قضت بمشروعية القرار الإداري الضبطي البلدي، وبالتالي حكمت برفض الدعوى.

وبناء على ذلك، استأنفت الشركة قرار المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة، مطالبة بإلغاء القرار الذي أصدره رئيس بلدية نيس، والحكم بتعويض الأضرار والخسائر المترتبة عن عدم عرض هذه الأفلام. وبتاريخ 18-10-1959 أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره برفض إلغاء قرار رئيس البلدية، لأنه من سلطاته الضبطية أن يتعرض للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة. وجاء في حيثيات هذا القرار على وجه الخصوص:

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

.. حيث أنه يتضح من خلال كل ما سبق أن شركة أفلام لوتيسيا والنقابة الفرنسية للمنتجين ومستثمرين الأفلام غير محقين في التمسك بأن المحكمة الإدارية غير محقة في قرارها المتضمن رفض الدعوى الرامية إلى إلغاء قرار رئيس بلدية نيس. . . وعليه يرفض الطعن.

يتضح من خلال هذا القرار، أن القاضي الإداري الفرنسي اعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصرا من عناصر النظام العام، و بالتالي من حق سلطات الضبط الإداري، بل ومن واجبها التدخل من أجل حمايته وصيانه.

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

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

ومن هذا المنطلق، يمكن القول أن الآداب والأخلاق العامة نسبية، تتغير من زمن إلى آخر، ومن مكان إلى آخر. وهذا ما يظهر جليا من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه أعلاه، والذي أكد

فيه أن الظروف المحلية تيرر اتخاذ الإجراءات المناسبة قصد حماية الآداب والأخلاق العامة. وبالمقابل فإن عدم توفر هذه الظروف لا يسمح لرئيس البلدية منع عرض هذه الأفلام ما دامت أنها تخضع لرقابة مسبقة من طرف الجهة المكلفة بمنح رخصة الاستغلال.

وبناء على ذلك، ألغى مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات إدارية ضببية، تضمنت منع عرض بعض الأفلام بهدف حماية الآداب والأخلاق العامة، حيث أكد فيها أن الطبيعة غير الأخلاقية للفيلم لا تبرر لوحدها قرار المنع، مادام ليس من شأنها تعكير وتهديد النظام العام المادي. ومن بين هذه القرارات، قرار مجلس الدولة المؤرخ في 19-04-1963 في قضية شركة أفلام مارصو Marceau .
تتلخص وقائع هذه القضية في أنه بتاريخ 12-02-1960 اتخذ رئيس بلدية Landerneau قرارا إداريا ضببيا يتضمن منع عرض فيلم "العلاقات الخطيرة 1960"، وذلك بحجة حماية الآداب والأخلاق العامة.

وبتاريخ 23-10-1961 أصدرت المحكمة الإدارية لمدينة Rennes حكمها القاضي برفض دعوى الإلغاء، ومن ثمة الحكم بمشروعية القرار. طعننت الشركة في هذا الحكم أمام مجلس الدولة الذي أصدر قراره بتاريخ 19-04-1963 يتضمن إلغاء القرار الإداري الضببي. ولقد جاء في حيثيات هذا الحكم على وجه الخصوص:

... حيث يتضح من خلال التحقيق أن عرض الفيلم في تاريخ اتخاذ القرار محل الطعن ليس من شأنه أن يحدث اضطرابات مادية مجدية في مدينة Landerneau.
ومن جهة أخرى، لم يثبت التحقيق أية ظروف محلية من طبيعتها أن تجعل عرض الفيلم مهما كانت طبيعته غير الأخلاقية تهديدا على النظام العام.
وعليه، فإن شركة أفلام مارصو مؤسسة في التمسك بأن المحكمة الإدارية Rennes غير محقة في حكمها الصادر بتاريخ 23-10-1961، والقاضي برفض دعوى إلغاء القرار محل الطعن ."

يتضح أن فكرة النظام العام الأخلاقي صعبة التحديد، لذا فإن سلطة هيئات الضبط الإداري ليست مطلقة فيما يتعلق بتحديد الطبيعة غير الأخلاقية للفيلم، بل تخضع لتقدير القاضي الإداري الذي يبحث في مدى خطورة عرض الفيلم على الأخلاق العامة، وهل ثمة ظروفًا محلية مجدية من شأنها أن تبرر منع عرضه. فالقاضي الإداري الفرنسي يراقب مدى التوفيق بين ضرورة حماية الآداب والأخلاق العامة وبين ضرورة حماية حرية المعنقد وحرية التعبير المكرسة دستوريا. ويترتب على ذلك، أن مجال ونطاق الآداب والأخلاق العامة يضيق ويتسع تبعًا لتغير الأزمنة، والأمكنة، وحسب شخصية كل أمة وانتمائها الحضاري، والظروف المحلية الخاصة بكل منطقة.

أما المشرع الجزائري، فباعتبار أن المجتمع الجزائري مجتمع مسلم، فإنه كان من المنطقي أن يساير موقف الفقه والقضاء، حيث أدرج الآداب العامة ضمن عناصر النظام العام، تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانته. غير أن فكرة الآداب والأخلاق العامة في الجزائر تختلف عما هو عليه الأمر

في فرنسا. أولاً تتدخل سلطات الضبط الإداري عندما يؤدي المساس بالآداب العامة إلى اضطراب مادي للنظام العام، وهذا يتماشى مع موقف القضاء الإداري الفرنسي. ثانياً عندما يؤدي مخالفة الآداب العامة إلى اضطراب في عقيدة الجماعة.

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

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

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

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

كما أكد المشرع الجزائري على تكليف هيئة الضبط الإداري البلدي بالتزام حماية وصيانة الآداب العامة، وذلك في المادة 14 من المرسوم رقم 81-567 المؤرخ في 10-10-1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، والتي جاء فيها: "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي، وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك".

إن حماية الآداب العامة ليس التزام على سلطات الضبط الإدارية العامة فقط، بل حتى سلطات

الضبط الإداري الخاصة نصيب من ذلك، ولقد أشار المشرع إلى ذلك في العديد من القوانين الخاصة نذكر على سبيل المثال قانون رقم 03/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية

واللاسلكية، إذ تنص المادة 04 منه على انه: تسهر الدولة في إطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها العامة بالخصوص على:

- احترام الأحكام المقررة في مجال الدفاع الوطني والأمن العمومي،

- احترام مبادئ الآداب العامة...".

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

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

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

إلا أن الملاحظ هو تراجع المشرع الجزائري عن موقفه هذا إثر تعديل قانون البلدية بموجب القانون رقم 08-90 المؤرخ في 07-04-1990، بحيث لم يدرج حماية الآداب العامة ضمن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي عكس ما كان عليه سابقا. كما استقر على نفس الموقف في ظل قانون البلدية الحالي رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011.

ونحن نعتقد أن هذا التراجع يفقد رئيس البلدية السند القانوني الذي يستند إليه في ممارسة صلاحياته كسلطة ضبط على مستوى البلدية قصد صيانة الآداب العامة. إلا إذا قلنا بكفاية نص المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 المشار إليه سابقا.

وفي اعتقادنا فإن كون فكرة الآداب والأخلاق العامة فكرة نسبية تتغير من منطقة إلى أخرى، فإن هيئة الضبط الإداري البلدي أدرى من كل جهة أخرى، بالعادات والتقاليد والمبادئ التي يتمسك بها أفراد الجماعة على المستوى المحلي.

ثانيا: النظام العام الجمالي "جمال الرونق والرواء"

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

ولقد كان لمجلس الدولة الفرنسي فرصة للتأكيد على هذا الموقف وذلك من خلال قراره المؤرخ في 04-05-1928 في قضية Ieroy. ولقد جاء في حيثيات هذا القرار أن: "... السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال الرواء، إلا في الحالات التي يرخص بها القانون بذلك بنصوص قاطعة...". ونفس الموقف أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي رافضا اعتبار الجمال الرونقي من ضمن عناصر النظام العام وذلك في قراره الصادر بتاريخ 18-02-1972.

إلا أن موقف مجلس الدولة الفرنسي تغير في فترة قصيرة، وذلك تحت تأثير المنظمات والجمعيات المدافعة عن الجمال، بحيث يرى أنصارها أن الجمال يدخل ضمن مهام الإدارة التي تتكفل بحراسة الصالح العام. ومما لاشك فيه أن الجمال يعد من المصالح العامة للدولة شأنه شأن الفن أو الثقافة. فكل مساس به يكون اضطرابا في النظام يتعين المحافظة عليه عن طريق وقاية الجمال.

ومن أهم القرارات التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي، والتي أكد فيها على اعتبار حماية الجمال عنصرا من عناصر النظام العام، ومن ثمة يدخل في نطاق أغراض سلطات الضبط الإداري، قراره المؤرخ في 15-10-1936 في قضية إتحاد نقابات المطابع و النشر بباريس.

تتلخص وقائع هذه القضية في أن مدير ضبط مدينة السين أصدر قرار إداريا ضابطيا يتضمن حظر توزيع الإعلانات "Prospectus" على المارة في الطرقات العامة خشية إلحاقها بعد تصفحها، فيشوه هذا الإلقاء مظهر الطرقات و يفض من جمال روائها وأناقته مظهرها.

وعلى إثر ذلك، طعن إتحاد نقابات المطابع والنشر بباريس ضد هذه اللائحة أمام مجلس الدولة طالبا إلغاءها لتجاوزها الأغراض المحدودة الموكلة لسلطات الضبط الإداري لتحقيقها، اعتمادا على السوابق القضائية التي صدرت عن مجلس الدولة في هذا الشأن. إلا أن مجلس الدولة سلم في قراره المؤرخ في 23-10-1936، بحق هيئات الضبط الإداري في إصدار لوائح من هذا القبيل، تحمي جمال مظهر الطرقات وتحافظ على حسن الأحياء السكنية.

يتضح من خلال هذا القرار، أن القاضي الإداري الفرنسي وسع من مضمون النظام العام ليشمل الجمال باعتباره غرضا من أغراض سلطات الضبط الإداري، استجابة لتزايد متطلبات أفراد المجتمع التي ما ظلت تطالب بضرورة تدخل الدولة من أجل حمايته و صيانتته.

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

وكمثال على ذلك، فإن المادة 07 من القانون المؤرخ في 12-04-1943 المتعلق بشرطة الملصقات "Police de l'affichage"، تنص على أن: "للمحافظ سلطة منع وتنظيم الإشهار على مستوى

الطرق السريعة قصد حماية جمال المناطق التي يعبرها. كما يمكن للمحافظ أن ينظم الإشهار عن طريق الملصقات في كل أو جزء من إقليم البلدية...".

أما المشرع الجزائري، فإنه لم يخرج على هذا الاتجاه، بل سائر هذا التطور وأعتبر الجمال عنصرا من عناصر النظام العام، تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانته. وهذا ما يظهر جليا من خلال استعراض أحكام المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.

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

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

أما المادة 08 الفقرة 08 فإنها نصت على أنه: "... يسهر على نظافة البلدية وتجميلها."

يتضح من خلال استعراض هذه المواد، مدى الأهمية التي أولاها المشرع الجزائري لحماية النظام العام الجمالي، وذلك بتكليف هيئة الضبط الإداري البلدي باتخاذ كافة التدابير الوقائية اللازمة من أجل ضمان نظافة وجمال البلدية.

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

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

ومن أجل بلوغ هذه الغاية، عمد المشرع الجزائري إلى إصدار القانون رقم 83-03 المؤرخ 05-02-1983 المتعلق بحماية البيئة، حيث حدد فيه الجهات المكلفة بحماية البيئة، والإجراءات التي يجب اتخاذها، وهذا تحت رعاية الوزير المكلف بالبيئة وتهيئة العمران. وحسب المادة 07 من هذا القانون، فإن المجموعات المحلية تعد المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة.

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

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

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

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

إن حماية البيئة لا تستهدف صيانة النظام العام الجمالي فحسب، بل كذلك حماية الصحة العمومية، وهذا بالحد والقضاء على كل مصادر التلوث الذي يشكل مصدر معظم الأوبئة والأمراض. ومهما كانت الجهة المكلفة بصيانة النظام العام الجمالي من هيئات الضبط الإداري العام والخاص، فإن للقاضي الإداري سلطة تقديرية كاملة في فحص مدى ملائمة الإجراءات المتخذة بفضل الرقابة التي يسلطها على الإجراءات والأعمال الصادرة عن تلك الهيئات. فالقاضي الإداري يوازن بين مقتضات حماية وصيانة النظام العام الجمالي وبين متطلبات حماية الحقوق و الحريات المقررة والمضمونة للأفراد في قوانين الدولة ومنها حرية الصناعة والتجارة.

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

أكد القضاء الإداري الجزائري على حق الإدارة في حماية النظام العام الجمالي وذلك في العديد من المناسبات نذكر على سبيل المثال قراره الصادر بالتاريخ 15-04-2003، في قضية (ه م) ضد بلدية حاسي مسعود والذي جاء فيه: "... حيث اتضح لمجلس الدولة بعد الاطلاع على كل ما احتوى عليه ملف الدعوى من وثائق ومستندات انه حقيقة تحصل المستأنف على ترخيص من المستأنف عليها بوضع كشك جاهز بشرط أن يكون هذا الأخير في حالة ملائمة لا تشوه المنظر العام واحترام قواعد النظافة. حيث أن الإدارة لها سلطة الضبط الإداري والمحافظة على جمالية عمران البلدية....".

ثالثا: الكرامة الإنسانية كعنصر حديث من عناصر النظام العام

في قرار حديث لمجلس الدولة الفرنسي اعتبر احترام كرامة الإنسان من النظام العام، حيث قضى أن القرار الذي يمنع مصرحية تسيء إلى الأقرام تمس بكرامة الإنسان، ويحق للإدارة منعها حفاظا على

النظام العام. كما اعتبر مجلس الدولة احترام الكرامة الإنسانية عنصرا من عناصر النظام العام في قراره المؤرخ في 27-10-1995 . ومن جانب آخر، أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 27-07-1994 على أن حماية كرامة الإنسان ضد كل أشكال الاستغلال يعد من ضمن المبادئ ذات قيمة دستورية.

المبحث الثاني: أنواع الضبط الإداري وأساليبه

اختلف الفقه في تصنيف الضبط الإداري باختلاف المعايير المعتمدة، إذ هناك جانب يميز بينهما بالنظر إلى محل الضبط الإداري ، في حين جانب آخر من الفقه يستند إلى المدى الإقليمي للضبط الإداري. وتعتمد سلطات الضبط الإداري بغض النظر عن نوعها من اجل ممارسة مهامها وتحقيق الهدف من وجودها والتمثل أساسا في حماية النظام العام بصفة وقائية إلى جانب الوسائل البشرية على مجموعة من الوسائل القانونية والمادية.

المطلب الأول: أنواع الضبط الإداري

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

الفرع الأول: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

يقصد بالضبط الإداري العام الضبط الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع بمختلف عناصره ومقوماته والتمثلة أساسا في الأمن العام، السكنينة العامة، الصحة العامة والآداب العامة سواء على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها الإقليمية.

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

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

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

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

Page | 27 - تتسم الأحكام التشريعية التي تخول هيئات الضبط الإداري العام السلطات والصلاحيات الضبطية بالعمومية والتجريد، فهي أحكام تشريعية واسعة وفضفاضة، وترد تلك الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر، بينما تتضمن القوانين التي تتعلق بالضبط الإداري الخاص أحكاما تشريعية دقيقة ومحددة ومفصلة.

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

الفرع الثاني: الضبط الإداري الوطني والضبط الإداري المحلي

يقصد بالضبط الإداري الوطني تلك الهيئات التي منح لها المشرع صراحة سلطة اتخاذ مجموعة من الأعمال والقرارات الإدارية بهدف حماية النظام العام بصفة وقائية على مستوى كامل إقليم الدولة. وتتمثل سلطات الضبط الإداري العام الوطني في النظام الإداري الجزائري فيما يلي:

أ: رئيس الجمهورية

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

وتضيف المادة 114 على أنه: "تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية".

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

أما بعد صدور دستور 23-02-1989 وإحداث منصب رئيس الحكومة لم يعد رئيس الجمهورية المسؤول الوحيد على الجهاز التنفيذي بل أصبح يتقاسم الصلاحيات والاختصاصات وفقا لما حدده الدستور لاسيما في مجال التنظيم حيث نصت المادة 116 من دستور 23-02-1989 على أنه:

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية".

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

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

ولقد واصل مجلس الدولة تأكيده على سلطات رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة والخامسة لاسيما في قراره المؤرخ في 13-05-1960 في قضية SARL Restaurant Nicolas. غير أنه فيما بعد أصبح الوزير الأول هو صاحب الاختصاص الأصيل في مجال الضبط الإداري العام الوطني وليس رئيس الدولة.

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

ب: الوزير الأول

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

أما في فرنسا فقد أشار المجلس الدستوري إلى أن المادة 34 من الدستور لم تسحب من رئيس الحكومة صلاحياته كسلطة ضبط عام التي كان يمارسها في السابق طبقا لسلطاته الخاصة. والدستور الفرنسي لعام 1958 حسم مسألة الازدواجية التي كانت تطبع النظام الإداري الفرنسي، والمشاكل التي قد تثار بشأن تنازع الاختصاص من الناحية العملية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، حيث أصبح الوزير الأول سلطة ضبط إداري عام بموجب المادة 21 باعتباره المختص في ممارسة السلطة التنظيمية، أما رئيس الجمهورية فيتمتع بسلطات ضببية واسعة إذا ما حلت ظروف استثنائية طبقا للمادة 16 من الدستور.

ج: الوزراء

الأصل أن الوزراء لا يشكلون سلطة ضبط إداري عام، ولا يحق لهم إصدار قرارات إدارية تنظيمية نافذة على كامل التراب الوطني إلا بناء على تفويض صريح، بحيث تعود أساسا لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة كما وضعنا سابقا. لكن يمكن أن يكونوا سلطة ضبط إداري خاص على أساس أن القانون عادة ما يمنح لبعض الوزراء سلطة إصدار بعض القرارات التنظيمية المرتبطة بقطاع وزارته. ففي فرنسا نجد أن وزير الداخلية يتمتع بسلطات الضبط الإداري في مجال المنشورات الأجنبية Publication étrangères طبقا للقانون الصادر بتاريخ 29 جويلية 1881.

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

وعند الاقتضاء، تحسم مدة الإغلاق المقرر من الوالي من مدة الإغلاق الصادر من الوزير". ونشير إلى أن وزير الداخلية يتميز على غيره من الوزراء وذلك لكونه المسؤول المباشر على أجهزة الأمن، مما يسمح له بممارسة وظيفة الضبط بصفة غير مباشرة. ضف إلى ذلك، فهو الرئيس السلمي للولاية، مما يسمح له بإصدار التعليمات والأوامر لاتخاذ إجراءات معينة بهدف حماية النظام العام. أما الضبط الإداري العام المحلي فهي تلك الهيئات التي حدد لها المشرع بصفة صريحة حدود اختصاصها الإقليمي، والمتمثلة أساسا في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ : الوالي

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

فطبقا لهذه النص يجب على الوالي أن يتخذ كل الإجراءات التي يراها ضرورية لصيانة النظام العام بصفة وقائية على مستوى إقليم الولاية. بل يمكنه أن يتخذ جملة من القرارات بهدف تنظيم بعض النشاطات التي لم تحض بالتنظيم من طرف المشرع، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المواطنين في صحتهم كالإجراءات الهادفة إلى الوقاية من الأوبئة بمختلف أشكالها. كما يهتم بتنظيم بعض النشاطات كمنح رخص الصيد على مستوى شواطئ الولاية.

يمكن للوالي كذلك أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذ هدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة، أو في حالة تقاعسهم أو امتناعهم عن اتخاذ الإجراءات اللازمة بهدف حماية النظام العام بعد إخطارهم وإنذارهم، وذلك على حساب البلدية المعنية.

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

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

ونشير كذلك إلى نص المادة الأولى من المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28-05-1983 المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22-1983 التي جاء فيها: "عملا بالمواد 150 وما يليها من قانون الولاية يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم والاطمئنان والنظافة العمومية".

كذلك نصت المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 07-135 المؤرخ في 19-06-2007

المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين على انه: "يمكن الوالي منع كل تظاهرة تشكل خطرا على حفظ النظام العام ويشعر المنظمين بذلك".

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

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

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

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

للمادة 92 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالولاية فهو مسؤول كذلك من المحافظة على النظام والسلامة والسكينة العامة طبقا للمادتين 95 و 96 من القانون رقم 09/90....".

ب - رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة ضبط إداري عام وخاص على مستوى البلدية باعتباره Page | 31 ممثلا للدولة طبقا للمادة 88 من قانون 10-11 المؤرخ في 22-06-2011 المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت اشراف الوالي ما يأتي:

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

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

كما تم النص على سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري في المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 41-1981.

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

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

كما أكد القاضي الإداري الجزائري على سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري، حيث أكد في قراره الصادر بتاريخ 16-09-2003 على أنه: "... حيث انه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار

أعمال الضبط الإداري المخولة له من اجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته....".

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

سؤال: ما هو الحل في حالة ازدواجية التدخل سلطات الضبط الإداري؟

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

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

المطلب الثاني: أساليب الضبط الإداري

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

الفرع الأول: الأعمال القانونية

يقصد بالأعمال القانونية طائفة الأعمال أو القرارات التي تصدرها الإدارة بصفة عامة والتي تقصد من وراءها إحداث اثر قانوني معين سواء بإنشاء أو بتعديل أو بإلغاء مركز قانوني. كما أن القرارات

الإدارية تعد مظهر من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، لأنها أداة فعالة لانجاز نشاطها الإداري في معظم مجالات العمل الإداري. وتنقسم هذه القرارات إلى قرارات ضببية إدارية عامة وقرارات ضببية إدارية فردية.

أولاً: القرارات التنظيمية (لوائح الضبط)

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

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

وبمعنى آخر تعد لوائح الضبط أهم وسيلة من وسائل تدخل هيئات الضبط الإداري في مجال النشاطات الفردية إذ تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة تنظم بموجبها بعض أوجه النشاط الفردي بهدف حماية النظام العام في المجتمع بصفة وقائية.

يتضح جلياً أن لوائح الضبط تشبه القانون من الناحية الموضوعية باعتبارها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة ملزمة للأفراد، غير أنها تختلف عن القانون من الناحية العضوية باعتبار أن القانون تصدره السلطة التشريعية، في حين لوائح الضبط تصدرها السلطة التنفيذية. تتخذ لوائح الضبط الإداري أشكال عديدة يمكن تلخيصها فيما يلي:

° التنظيم:

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

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

° الإخطار المسبق:

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

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

ومن أمثلة على ذلك نذكر:

القانون رقم 07/90 حيث تنص المادة 14: "إصدار نشرية دورية حر غير انه يشترط لتسجيله ورقابة صحته، تقديم تصريح مسبق في ظرف لا يقل عن ثلاثين يوماً من يوم صدور العدد الأول....".

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

° الإذن المسبق:

تقتضي هذه الصورة من صور تدخل سلطات الضبط الإداري الحصول على إذن سابق أو ترخيص من طرف المعنيين بالأمر من طرف الجهة الإدارية المختصة قبل ممارسة نشاط أو حرية معينة وذلك حتى تتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسباً وملائماً من الاحتياطات التي من شأنها توقي الأضرار، أو بالعكس رفض الإذن بممارسة نشاط ما إذا كانت الاحتياطات المقررة غير كافية أو أن الشروط المطلوبة قانوناً غير متوفرة في طالب الرخصة.

وكمثال على ذلك يجب الحصول على ترخيص مسبق لتنظيم المظاهرات طبقاً للمادة 15 من قانون 91-19 المؤرخ في 02-12-1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية التي جاء فيها: "المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي. تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق....".

كما أن إنشاء الأحزاب السياسية يخضع إلى إجراء الإذن المسبق بحيث يجب على مؤسسي الحزب الحصول على اعتماد من طرف وزير الداخلية حيث نصت المادة 12 من الأمر رقم 97-09 المتضمن

القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية على أنه: " يتم التصريح بتأسيس حزب سياسي بإيداع الأعضاء المؤسسين ملفا لدى الوزير المكلف بالداخلية مقابل وصل...".

وتضيف المادة 22 على أنه: " يتم إيداع ملف طلب الاعتماد المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من

المادة 18 من هذا القانون، لدى الوزير المكلف بالداخلية في ظرف خمسة عشرة يوما بعد انعقاد المؤتمر Page | 35 التأسيسي للحزب، مقابل وصل.

يسلم الوزير المكلف بالداخلية الاعتماد للحزب السياسي المعني بعد مراقبة مطابقته مع أحكام ذات القانون... ". ونفس الإجراء ينطبق على الجمعيات والنقابات.

وفي مجال آخر نجد أن ممارسة بعض الأنشطة يتطلب الحصول على اعتماد مسبق نذكر منها:

مرسوم تنفيذي رقم 211/04 المحدد لكيفيات اعتماد الصحفيين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي، إذ تنص المادة 03 على أنه: " تخضع نشاطات الصحفيين المذكورين في المادة 02 أعلاه ، الذين يمارسون المهنة بالجزائر إلى اعتماد تسلمه الوزارة المكلفة بالاتصال، بعد اخذ رأي السلطات المعنية".

كما أشار قانون 03- 10 المتعلق بحماية البيئة أن استغلال المنشآت المصنفة والتي تم ترتيبها حسب درجة خطورتها تخضع لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ونشير في هذا الصدد أن سلطة الإدارة في منح أو رفض منح الترخيص سلطة مقيدة وليست تقديرية، بمعنى وجوب منح الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه. فهذا الإجراء هدفه هو السماح للسلطة الإدارية المختصة بتفحص مدى توافر الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات لممارسة ذلك النشاط أو الحرية محل الإجراء. وعليه تلتزم سلطات الضبط الإداري عند إصدارها للترخيص أو رفضه أن تلتزم باعتبارها حماية النظام العام، وبمبدأ المساواة، بحيث يجب أن لا يكون المنح والمنع وسيلة للمجاملة أو أداة للانتقام وإلا كان قرارها غير مشروع.

وفي مجال آخر نصت المادة 06 من القانون رقم 11-04 المنظم لنشاط الترقية العقارية على أنه: " تخضع كل عملية ترميم عقاري أو إعادة تأهيل أو تجديد عمراني أو إعادة هيكلة أو تدعيم إلى ترخيص إداري مسبق.

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

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

° الحظر:

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

وكمثال على الحظر المطلق إمكانية لجوء سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الغذاء إلى حظر استعمال بعض المواد الكيميائية في الصناعات الغذائية، وحظر استيراد المواد الغذائية الفاسدة والملوثة مما لها من خطر على صحة المستهلكين. أما بالنسبة للحظر النسبي يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع الشاحنات من المرور من بعض الأماكن خاصة في فصل الصيف وذلك في أوقات محددة لحماية لسلامة المصطفيين والسياح.

يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع ممارسة حرية معينة أو نشاط معين إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى المساس بالنظام العام في الدولة، باعتبار أن سلطات الضبط الإداري ملزمة بموجب القانون بالسهر على حماية النظام العام بصفة وقائية. فيمكن مثلاً للوالي أن يمنع تنظيم اجتماع معين إذا تبين له أنه يشكل خطراً على الأمن العمومي، أو تبين له أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطراً على حفظ النظام العام.

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

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

ولقد أقر القاضي الإداري الجزائري بسلطة هيئات الضبط الإداري في اللجوء إلى أسلوب المنع كآلية لممارسة وظيفة الضبط، وكمثال على ذلك قرار والي ولاية بجاية بمنع بيع مواد الأبناء في الهواء الطلق، وهذا ما تم استخلاصه من قرار مجلس الدولة المؤرخ في 17-06-2003 والذي جاء فيه: "...

كما أن قرارا تنظيميا صادرا عن والي ولاية بجاية بتاريخ 23-03-1996 قد منع بيع مواد البناء في الهواء الطلق.

حيث أن القرار الولائي المطعون فيه هو إذن مؤسس تأسيسا كافيا وان قضاة الدرجة الأولى لم يقدروا الوقائع تقديرا سليما مما يعرض قرارهم للإلغاء...".

ثانيا: القرارات الفردية (تدابير الضبط الإداري الفردية)

تصدر سلطات الضبط الإداري إلى جانب لوائح الضبط قرارات إدارية ضبطية فردية في شكل أوامر أو نواهي تنطبق على فرد محدد بذاته أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم أو على حالات أو وقائع محددة بذاتها. وعادة ما تصدر هذه القرارات الفردية تطبيقا وتنفيذا لنص تشريعي أو تنظيمي. بل يمكن أن تصدر مستقلة عنها بشرط أن لا تخالفها، وان تكون لازمة للحفاظ على النظام العام. غير أن القانون ولوائح الضبط لا تكفي لوحدها لمعالجة كل ما يطرأ في المجتمع، والذي من شأنه الإخلال بالنظام العام، وعليه يمكن لسلطات الضبط الإداري إصدار قرارات ضبطية فردية مستقلة بذاتها تتعلق بمعالجة واقعة معينة لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعته. وفي هذا الصدد نجد أن الفقه انقسم إلى اتجاهين.

الاتجاه الأول وعلى رأسهم الفقيه موريس هوريو يرى أنه لا يمكن تصور قرارات إدارية فردية مستقلة في مجال القانون الإداري لا تستند إلى قاعدة تشريعية أو تنظيمية سابقة. أما الاتجاه الثاني فيرى أنه من الناحية العملية لا يمكن للقانون أو التنظيم أن يتوقع كل ما من شأنه أن يهدد النظام العام، والقول عكس ذلك يترتب عنه نتيجة خطيرة إذ تجعل سلطات الضبط مكفوفة الأيدي أمام حالات لا يتوقعها القانون أو التنظيم مسبقا ومن شأنها أن تخل بالنظام العام.

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

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

° أن لا يكون هناك نص تشريعي يمنع إصدار الأوامر الفردية المستقلة.

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

تنص المادة 10 من الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 17-07-1975 على انه: " يمكن الأمر بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز 06 أشهر، إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات وإما بقصد المحافظة على النظام أو الصحة أو الآداب العامة".

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

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

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

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

يكون قرار الغلق قابل للإبطال أمام العدالة.

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

ولقد أكد القضاء الجزائري على ذلك حيث جاء في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 16-12-2003 مايلي: "... حيث أن الغلق جاء على أساس أن المستأنف لم يتحصل على رخصة إدارية خاصة وذلك طبقا للتشريع المعمول به خاصة الأمر رقم 75/59 والمنشور رقم 1169 المؤرخ في 13-06-1976 المتعلق بكيفية تسليم الرخص الصادرة عن وزارة الداخلية ولما كان المستأنف لا يحوز على تلك الرخصة وان النشاط يمس بالنظام العام فان قرار الغلق جاء سليم مما يتعين تأييد ما توصل إليه قاضي الدرجة الأولى...".

كما أكد في قراره الصادر بتاريخ 16-12-2003 على انه: " حيث انه يستخلص من وقائع

الدعوى أن والي ولاية وهران اصدر قرار ولائي يتضمن غلق قاعة للعب بتاريخ 05-05-2001 والمستغلة من طرف (ب م).

حيث أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران اعتمدت في قرارها الرامي لرفض الدعوى لعدم التأسيس على التقرير رقم 2118 المؤرخ في 14-04-2001 الصادر عن العميد الأول للشرطة ورئيس

الأمن لولاية وهران الذي يقترح من خلاله غلق قاعة اللعب كعقوبة إدارية لغاية إصلاح المحل وتوفير المرافق الضرورية.

حيث انه بالرجوع إلى المادة 96 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07-04-1990 تجعل من حق الوالي المحافظة على السكنينة العامة والنظام العام والأمن...".

كما يمكن لسلطات الضبط الإداري اتخاذ قرار الغلق للمحلات التجارية في حالة استغلالها بدون رخصة، ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 22-07-2003 في قضية (ع ن) ضد والي ولاية سكيكة،/ حيث جاء فيه: "... حيث انه يتضح من الملف ومن أقوال الأطراف أن المستأنف كان مستأجرا لمحل يستعمله كقاعة شاي بحي الإخوة ساكر عمارة ج بسكيكة. وانه تبعا لعملية مراقبة قام بها أعوان مديرية المنافسة والأسعار لولاية سكيكة بتاريخ 10-1-1997 اتضح أن المستأنف يستغل قاعة الشاي المذكورة بدون قرار الإنشاء المتعلق بهذا النشاط. حيث انه على اثر ذلك اصدر السيد والي ولاية سكيكة بتاريخ 22-12-1997 قرار بغلق المحل موضوع النزاع إلى غاية تسوية الوضعية الإدارية له بناء على الأمر رقم 41/75 المؤرخ في 17-06-1975 المتعلق باستغلال المقاهي والمشروبات الكحولية...".

كما يمكن لرئيس البلدية في إطار ممارسة صلاحياته في حماية النظام العام اتخاذ قرارا الغلق ، ولقد أكد مجلس الدولة على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 15-04-2003 في قضية (ع ب) ضد رئيس بلدية سور الغزلان، حيث جاء فيه: "... بالرجوع إلى ملف الدعوى فان النزاع المطروح يخص بإبطال مقرر صادر عن سلطة إدارية وممثلة في رئيس البلدية وبالتالي يرجع الاختصاص للقاضي الإداري هذا من جهة ومن جهة اخرى حيث تبين من الملف أن رئيس البلدية اتخذ القرار محل الإبطال حفاظا على الأمن والنظام العام وباقتراح من اللجنة المكلفة لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه التي عاينت المدجنة وذلك في تاريخ 26-01-2000.

حيث أن هذه اللجنة بعد معاينتها خلصت إلى استغلال المدجنة بدون ترخيص سقفا مهدد بالانهدام والنظافة منعدمة والتهوية غير كافية، انسداد قنوات صرف المياه القذرة بسبب الفضلات، مدفئة غير موجودة...

وبناء على كل هذه المعطيات قررت البلدية غلق هذه المدجنة...".

إضافة إلى قرارات الغلق يمكن كذلك لسلطات الضبط الراداري أن تتخذ قرارات تتضمن الأمر بقيام بعمل كما هو الحال في حالة البناء بدون رخصة إذ يمكن للسلطات الإدارية المختصة أن تأمر المعني بتوقف عن الأشغال. ومن أحكام القضاء الإداري في هذا الشأن نذكر على سبيل المثال قرار مجلس الدولة المؤرخ في 10-02-2003 قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين توتة ضد (ب ص) والذي جاء فيه: "... حيث أن المجلس يرى بان الطلب الأصلي للمدعي المستأنف عليه كان يرمي إلى

إبطال مقرر البلدية المذكور أعلاه لتجاوز في السلطة إذ أن هذا المقرر رقم 188/98 المؤرخ في 29-07-1998 أمر بوقف الأشغال غير المشروعة على القطعة الأرضية التابعة للبلدية.

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

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

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

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

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

ومن الأمثلة عن هذه الإجراءات الوقائية نذكر الأمر بمنع تفريغ سلعة بهدف التأكد من مدى مطابقتها للمواصفات القانونية ومدى صحتها للاستهلاك. ولقد أكد القاضي الإداري الجزائري على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 25-02-2003 في قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة (كوديال) ضد والي ولاية وهران والذي جاء فيه: "... حيث أن الشركة ذات المسؤولية المحدودة (كوديال) الكائن مقرها

الاجتماعي بالجزائر والممثلة بمسيرها القانوني، قامت باستئناف القرار الصادر بتاريخ 27-01-2001 عن مجلس قضاء وهران والذي رفض دعواها لعدم تأسيسها قانونا الرامية إلى إبطال القرار الصادر عن والي ولاية وهران بتاريخ 02-11-2000 عدد 157 يتضمن إيقاف تفريغ سلعة.

وان الشركة قد تضررت كثيرا من هذه الوضعية كون المتعاملين التجاريين معها يطالبونها بتعويض يومي Page | 41 على التأخير في تنزيل البضاعة والمتمثلة في الحبوب المستوردة.

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

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

وحيث أن تدخل الوالي في اتخاذ هذا الإجراء يدخل ضمن صلاحياته لغاية التحقق من سلامة المنتج المستورد والقول إذا كان مطابق للنصوص التشريعية، وهل هو قابل للاستهلاك وحيث انه بالرجوع إلى القانون رقم 02/89 المؤرخ في 07-02-1989 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك لاسيما المادة 14 منه فانه يمكن للسلطة الإدارية المختصة أن تقوم في أي وقت وفي أي مرحلة من مراحل عرض المنتج للاستهلاك بتحريات لمراقبة المطابقة قصد تفادي المخاطر التي قد تهدد صحة المستهلك وأمنه والتي تمس بمصالحه المادية.

وحيث بالرجوع إلى المادة 92 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالولاية فان الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى ولايته، كما تضيف المادة 95 من نفس القانون انه يجب على الوالي أن يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهو مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة....".

الفرع الثاني: الأعمال المادية (أسلوب التنفيذ الجبري المباشر)

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

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

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

يقصد بالتنفيذ الجبري المباشر ذلك الأسلوب الذي يسمح للسلطة الإدارية بتنفيذ قراراتها بنفسها دون إذن مسبق من القضاء وذلك في حالة وجود نص صريح يسمح لها بذلك أو في حالة الاستعجال. ويرى الأستاذ ماجد راغب الحلو أن حق التنفيذ المباشر هو حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها بنفسها تنفيذًا جبريًا دون التجاء إلى القضاء. ويعد حق التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مزاولتها لنشاطها. إذ عن طريقه تستطيع الإدارة في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختيارًا أن تحصل على ما لها من حقوق قبلهم مباشرة وبالقوة إذا لزم الأمر. وهذا الحق يدعم ما لقرارات الإدارة في ذاتها من قوة تنفيذية تتمثل في أنها يمكن أن ترتب آثارًا في حق الأفراد بصرف النظر عن إرادتهم.

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

ففي حالة المظاهرة مثلاً فإن سلطات الضبط الإداري تلجأ إلى استعمال القوة بهدف تفريق المتظاهرين الذين يصرون على تنظيمها رغم صدور أمر بمنعها، إذ تعد بمثابة تجمهر يعاقب عليه القانون نظراً لخطورتها على النظام العام. وهذا ما نصت عليه المادة 19 من قانون 91-19 المؤرخ في 02-12-1991 على أنه: "كل مظاهرة تجري بدون ترخيص و بعد منعها تعتبر تجمهراً".

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

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

يتضح جليا أن هذا الإجراء يشكل كذلك خطرا على حقوق وحريات الأفراد، مما جعل القضاء الإداري يضع له حدود وضوابط بهدف تفادي أي تعسف من قبل سلطات الضبط الإداري، ومن ثم لا يمكن اللجوء إلى هذا الأسلوب الاستثنائي إلا في حالة:

- وجود نص صريح يسمح لسلطات الضبط الإداري باللجوء إلى التنفيذ المباشر والجبري.
- في حالة الاستعجال.

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

- أن تنصب عملية التنفيذ المباشر والجبري على قرارات مشروعة، مما يجعل تنفيذ القرارات غير المشروعة تنفيذا جبريا يشكل تعديا. وقد يتعلق الأمر بتنفيذ نص قانوني أو لائحي.
- يجب أن لا تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى التنفيذ الجبري إلا إذا صادفها مقاومة ومعارضة من طرف المخاطبين بالإجراءات الضبطية، وبعد إنذارهم ومنحهم مدة معقولة قبل التدخل بالقوة.
- يجب أن تقتصر عملية التنفيذ الجبري على الإجراءات الهادفة فقط إلى حماية النظام العام قبل اضطرابه أو إعادته في حالة اختلاله دون أن تتعدى ذلك.

- أن تلتزم سلطات الضبط الإداري بإتباع الإجراءات الأولية منها الاستشارة المسبقة إذا كان القانون يشترط ذلك. فالقانون الفرنسي يشترط مثلا قبل اتخاذ قرار منع الإقامة الذي يعتبر إجراء أولي قبل اتخاذ قرار الإبعاد استشارة لجنة رخصة الإقامة.

استثناء يمكن لسلطة الضبط الإداري أن تتخذ قرارها دون استشارة مسبقة مثل قرار الطرد إذ يمكن للإدارة اتخاذها في حالة الاستعجال القصوى دون الاستشارة المسبقة للجنة الطرد.

كما نص المشرع الجزائري على سلطة هيئات الضبط الإداري في اتخاذ قرار الإبعاد والطردي إلى الحدود وذلك طبقا للمادة 30 من التي جاء فيها: " علاوة على الأحكام المقررة في المادة 22(الفقرة 3) أعلاه، فإن إبعاد الأجنبي خارج الإقليم الجزائري يمكن أن يتخذ بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية في الحالات الآتية:

- ° إذا تبين للسلطات الإدارية أن وجوده في الجزائر يشكل تهديدا للنظام العام و/أو لأمن الدولة،
- ° إذا صدر في حقه حكم أو قرار قضائي نهائي يتضمن عقوبة سالبة للحرية بسبب ارتكابه جناية أو جنحة،

° إذا لم يغادر الإقليم الجزائري في المواعيد المحددة له طبقا لأحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 22 المشار إليها أعلاه، ما لم يثبت أن تأخره يعود إلى قوة قاهر".

مثال حول إمكانية اللجوء إلى التنفيذ المباشر والجبري دون حاجة إلى إذن من القضاء:
° لجوء الإدارة إلى الهدم في حالة البناء بدون رخصة:

تنص المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 04-05 على انه: "عندما ينجز البناء دون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله للرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في اجل لا يتعدى اثنين وسبعين ساعة. وفي هذه الحالة، ومراعاة للمتابعات الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في اجل ثمانية أيام، ابتداء من تاريخ استلام إثبات المخالفة. عند انقضاء المهلة، وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرار هدم البناء في اجل لا يتعدى ثلاثين يوما. تنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية. وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي...".

ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري على ذلك في قراره رقم 890273 الذي جاء فيه:
".... وأنه بذلك، فالسلطة الإدارية مؤهلة تمام الأهلية للقيام بهدم الأشغال المنجزة خرقا لأمر وقف الأشغال، وذلك دون اللجوء إلى قرار قضائي، كما هو عليه الحال بالنسبة لهذه القضية...".
كما أكد مجلس الدولة على سلطة البلدية في اتخاذ قرار الهدم للبنىات القديمة التي تشكل خطرا على سلامة المواطنين باعتبار ذلك من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي. حيث جاء في قراره الصادر بتاريخ 16-09-2003 مايلى: "... وحيث انه بالرجوع الى دراسة الورتائق والمستندات يستفاد وان المستأنف عليه الذي يملك عمارة قديمة تقع بشارع أول نوفمبر والتي يعود بناءها للقرن الماضي، ونظرا لما تشكله من خطر على شاغليها، استفاد من رخصة هدم من طرف بلدية العلةم والتي قبل أن تمنحه رخصة الهدم وتصدر قرار الهدم، اتخذت كل الإجراءات القانونية المتبعة في هذا المجال أين قامت المصالح التقنية والفنية والأمنية بمعاينة الحارة القديمة والتأكد من حالتها والخطر المحدق بشاغليها بالإضافة إلى تسوية المنظر العام للمدينة ومحيطها العمراني...
حيث انه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من اجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته...".

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على نشاط الضبط الإداري

تتمتع الإدارة في ممارسة مهامها لاسيما في مجال الضبط الإداري بإمميزات السلطة العامة، ولها من القوة ما يكفل لها حق تنفيذ قراراتها وأوامرها بالطرق المباشرة والجبرية دون حاجة للجوء إلى القضاء، مما يفسح المجال ما لم تخضع لمبدأ المشروعية من أن تنتهك حقوق الأفراد وتقضي على حرياتهم. فخضوع الإدارة للقانون يعتبر عنصرا من عناصر الدولة القانونية التي يخضع فيها الحكام والمحكومين لسلطان القانون، وذلك لكون تمتع الإدارة بسلطة مطلقة تستتبع عادة مفسدة مطلقة، بإعتبار أن أصحاب الكلمة في هذه الهيئات ما هم إلا بشر كغيرهم غير معصومين من الخطأ أو الزلل. وقد يدفعهم ما يتمتعون به من سلطة أسندت إليهم لتحقيق النفع العام إلى سلب حقوق وحريات الأفراد أو الإساءة إليهم.

إن خضوع السلطة الإدارية للقانون بمفهومه الواسع هو أفضل الحلول الممكنة للتوفيق بين ما تتمتع به الإدارة من إمميزات وسلطات لا غنى عنها لإنتظام حياة الأفراد في المجتمع وصيانة النظام العام، باعتباره إلتزاما قانونيا يقع على عاتقها وبين ضرورة حماية وصيانة الحقوق والحريات المقررة والمضمونة للأفراد في قوانين الدولة. فلا يكفي لحماية الحقوق والحريات أن يسود مبدأ سيادة القانون في شأن علاقات الأفراد بعضهم البعض، وإنما يستلزم أن يسود القانون في علاقات الإدارة بالأفراد.

إنطلاقا من هذه الإعتبارات، فإن مهمة القاضي الإداري تكمن أساسا في السهر على إحترام القانون بمفهومه الواسع من طرف السلطات الإدارية، وذلك بإعتباره قاضي المشروعية وحامي الحقوق والحريات المقررة والمضمونة للأفراد، الذين عادة ما يجدون أنفسهم في مركز الضعف في مواجهة هذه الأخيرة. ففي حالة قيام السلطة الإدارية باتخاذ إجراء إداري ضبوطي معين، فإنه من حق الأفراد المعنيين بهذا الإجراء الطعن فيه أمام القاضي الإداري، بناء على دعوى تجاوز السلطة للمطالبة بإلغائه إذا شابه عيب من عيوب المشروعية. كما يحق للأفراد اللجوء إلى القاضي الإداري للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم من جراء هذه الأعمال والإجراءات.

ولقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري على خضوع قرارات الإدارة لرقابة القضاء من خلال نص المادة 143 التي جاء فيها: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية". كما أكد المشرع الجزائري في المواد 800-801-900 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على إختصاص القاضي الإداري بالرقابة على مشروعية أعمال السلطات الإدارية المحلية والوطنية، ومنها أعمال الضبط الإداري وذلك بتبنيه المعيار العضوي لتحديد إختصاصات القاضي الإداري، فبالنسبة للقرارات الإدارية الضبوطية المتخذة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إستنادا إلى المواد 88-94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في المتعلق بالبلدية، وكذا القرارات المتخذة من طرف الوالي إستنادا إلى المادة 114 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، فإن المحاكم الإدارية المنشأة بموجب القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30/05/1998

هي المختصة للنظر في مدى مشروعيتها، وذلك طبقاً لنص المادة 09 من هذا القانون. أما القرارات المتخذة من طرف السلطات الإدارية المركزية، ومنهم رئيس الجمهورية وبعض الوزراء الذين يتمتعون بسلطة الضبط الإداري فإن الإختصاص يؤول إلى مجلس الدولة الذي أنشأ بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 وذلك طبقاً للمادة 09 منه.

يتضح من خلال هذه النصوص أن القاضي الإداري هو المختص أصلاً برقابة مدى مشروعية الإجراءات الإدارية الضبطية، التي تتخذها السلطات الإدارية المركزية أو المحلية. وعليه فالقاضي الإداري يتمتع بسلطة مطلقة في فحص مشروعية هذه الإجراءات والحكم بإلغائها في حالة التأكد من عدم مشروعيتها ولا يخضع في ذلك إلا للقانون باعتباره جهة حيادية ومستقلة. كما للقاضي الإداري سلطة تحميل السلطة الإدارية الضبطية مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة من جراء تلك التصرفات، سواء تعلق الأمر بالإجراءات القانونية أو الأعمال المادية في حالة ما إذا طلب منه ذلك بناء على دعوى القضاء الكامل.

إلا أنه إذا كان مبدأ المشروعية هو المبدأ الذي يحكم نشاط الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، فإنه قد تطرأ ظروف إستثنائية تفرض على السلطة الإدارية التحلل من بعض القواعد والقيود وذلك لمواجهة تلك الظروف. فالقاضي الإداري على غرار القاضي العادي لا يتوقف عند حد تطبيق القانون فقط، بل يجتهد ويبندع الحلول المناسبة واللائمة بهدف التوفيق بين مقتضيات النشاط الإداري وضرورة حماية حقوق الأفراد وحياتهم من كل تعسف وانحراف.

إن تحلل السلطة الإدارية من قواعد المشروعية العادية، تملية الظروف حيث تلجأ إلى تطبيق قواعد إستثنائية تتماشى وطبيعة تلك الظروف. فطبيعة المشروعية هي التي تتغير من المشروعية العادية إلى مشروعية إستثنائية، وتبقى السلطة الإدارية في هذه الظروف خاضعة لرقابة القاضي الإداري الذي يتأكد من مدى توافر الظرف الإستثنائي ومدى ملائمة الإجراءات المتخذة لمواجهة تلك الظروف.

أولاً- رقابة نشاط الضبط الإداري في الظروف العادية:

تقوم الدولة الديمقراطية المعاصرة على أساس نظام قانوني يتكون من مجموعة من القواعد المكتوبة، والمتمثلة أساساً في الدستور، التشريع واللوائح، إضافة إلى مجموعة من القواعد غير المكتوبة كالمبادئ العامة للقانون... الخ.

فكل الأعمال والتصرفات التي تتخذها السلطات الإدارية سواء المركزية أو المحلية بهدف حماية وصيانة النظام العام، يجب أن تكون في إطار النظام القانوني السائد في المجتمع وفي حدوده. وكل عمل يمارس خارج هذا الإطار يعتبر عملاً غير مشروع ويرتب مسؤوليتها.

إن تقيد السلطة الإدارية بمبدأ المشروعية يهدف إلى حماية السلطة الإدارية ذاتها وذلك بحمل المكلفين بوظيفة الضبط الإداري بعدم التسرع والتبصر في إتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية لصيانة

النظام العام حتى لا تكون عرضة للإلغاء، وما يترتب عنها من المساس بسمعتها علما أن الإدارة يفترض فيها أن تكون في خدمة المواطن في كل الظروف.

ومن جهة أخرى، فإن تقيد السلطة الإدارية بمبدأ المشروعية يهدف إلى ضمان إحترام حقوق وحرريات الأفراد المقررة في الدستور والقوانين، وحمايتها من أي تعسف أو إساءة إستخدام السلطة من جانب الإدارة.

ومن هذه الزاوية فإن القاضي الإداري يعتبر حقا قاضي المشروعية والمجسد الفعلي لمبدأ سيادة القانون في علاقات السلطة الإدارية بالأفراد، وذلك لكونه الملجأ الوحيد لإلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة. وعليه، فإن الرقابة التي يسلطها القاضي الإداري على نشاط الضبط الإداري تشكل أهم ضمانة لحماية الحقوق والحرريات العامة.

ولقد أكد القاضي الإداري الفرنسي، سواء على مستوى المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، أنه حقا حامي الحريات العامة وذلك من خلال موقفه في مواجهة سلطات الضبط الإداري، التي تجد في النظام العام وسيلة لتقييد وإنتهاك حقوق وحرريات الأفراد بطريقة تعسفية وإستبدادية. فإذا كان رجل الإدارة يهتم أكثر بضمان حماية النظام العام وصيانته حتى لو كان ذلك على حساب الحريات العامة المعترف بها والمضمونة للأفراد، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة للقاضي الإداري إذ يعتبر الحرية هي القاعدة والتقييد هو الإستثناء.

يترتب على هذا، أنه ليس للإدارة سلطة مطلقة في إتخاذ ما تشاء من الإجراءات بهدف حماية النظام العام، بل هي ملزمة بإحترام حدود القانون وإتخاذ الإجراء الضروري واللازم لحماية النظام العام دون أن يتعداه. إن ملائمة الإجراء الضبطي عنصر من عناصر المشروعية، بحيث لا يكتفي القاضي الإداري بفحص مدى مشروعية الإجراء، بل يتفحص أيضا مدى ملاءمته وطبيعة الحرية محل الإجراء.

إن الإنعكاسات المترتبة عن إزدواجية القضاء في مجال الحريات العامة تتمثل أساسا في ترك الإختصاص للقضاء العادي، فيما يخص حمايتها ضد تعسف الخواص، وترك الإختصاص للقضاء الإداري للنظر في أمر التجاوزات التي تكون من قبل السلطات الإدارية. إلا أن إلقاء نظرة على النظام الفرنسي تقيد بأن إزدواجية الهيئات القضائية لم يترتب عنه فصل حاسم في أمر القضايا التي تدخل في إختصاص كل منهما مما يثير إشكالات في الجهة المختصة.

رغم كون الإختصاص في القضايا التي تكون الإدارة طرفا فيها يعود إلى المحاكم الإدارية كقاعدة عامة، إلا أن القاضي العادي يظل مختصا بالنظر في المساس بالحرريات العامة، ليس فقط من طرف الخواص بل حتى من جانب السلطات الإدارية.

إن الإختصاص الإستثنائي للقاضي العادي في هذا المجال يستمد أساسه من المادة 66 من دستور 1958، التي نصت على أن السلطة القضائية حارسة للحرريات الفردية. ولقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 12-01-1977 أن الحرية الفردية تشكل إحدى المبادئ

الأساسية المضمونة بموجب قوانين الجمهورية والمكرسة في ديباجة دستور 1946، وكذا ديباجة دستور 1958، كما أكد المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ 26-07-1989 أن مجال الملكية العقارية الخاصة يعد بمثابة مبدأ من المبادئ الأساسية المعترف بها من طرف قوانين الجمهورية.

وكنتيجة لهذا فإنه في حالات الإعتداء المادي، فإن القاضي العادي وحده المختص في إدانة السلطة الإدارية لإصلاح هذا الضرر ورفع الإعتداء. ويقصد بالتعدي كل تصرف يتميز بالخطورة صادر عن الإدارة، والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة، وعليه يترتب عن هذه الخطورة فسخ هذا القرار أو التصرف، بحيث يصبح تصرفا أو قرارا غير إداري بل منعما. وحتى نكون أمام حالة التعدي وبالتالي يكون القاضي العادي هو المختص أصلا في رفعه وإصلاح الأضرار المترتبة عنه، لا بد من توافر شرطين أساسيين:

1- يجب أن يكون التصرف الصادر عن الإدارة ذو طبيعة غير مشروعة متفاوتة الخطورة، كأن تتخذ الإدارة قرارا لم تكن لها سلطة إتخاذها، أو أن تقوم بالتنفيذ المباشر لقرار بالرغم من أن لا سلطة لها في القيام بذلك.

2- يجب أن يمس تصرف الإدارة مساسا خطيرا بالملكية الخاصة، أو بحق أساسي بحيث يجد المعينون أنفسهم في وضعية تجريد من أملاكهم أو حقوقهم الأساسية.

وإلى جانب حالة التعدي التي يتدخل بموجبها القاضي المدني، فإن للقاضي الجنائي سلطة البث في مدى مشروعية القرار الإداري الضبطي في حالة إعتداده كأساس لجزاء إداري معين. إلا أن القاضي الجنائي لا يحكم بإلغاء القرار الإداري، بل يتوقف عند حد الحكم بعدم مشروعيته ومن ثمة عدم تطبيقه. ولقد أكد المشرع الفرنسي ذلك صراحة بموجب القانون المؤرخ في 22-07-1992 المتضمن قانون العقوبات، حيث نصت المادة 05 على أن: " القضاء الجنائي مختص لتفسير القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية، و كذا فحص مشروعيتها، إذا كان هذا الفحص لازما لحل النزاع المعروض أمامها ".

إن السبب في جعل القاضي العادي حامي الحريات الفردية مرجعه تلك السلطات التي يتمتع بها، كسلطة الأمر والحكم ضد الإدارة بالغرامة التهديدية، على غرار القاضي الإداري الذي كان يمنع عليه توجيه الأوامر للإدارة. فالقاضي العادي هو الذي يوفر الضمانة الكافية للأفراد من جراء تصرفات الإدارة المكوّنة لحالة التعدي.

إلا أن هذه المبررات لم تعد مقنعة، بعد التعديلات التي أدخلها المشرع الفرنسي فيما يتعلق بالقضاء الإداري وذلك إبتداء من الثمانينات، حيث أصبح للقاضي الإداري سلطة توجيه الأوامر للإدارة، وكذا الحكم ضدها بالغرامة التهديدية.

وأكثر من هذا فإن المادة 521 الفقرة 02 من تقنين القضاء الإداري منحت للقاضي الإداري في حالة الإستعجال سلطة إتخاذ كل الإجراءات الضرورية واللازمة لحماية حرية أساسية في حالة المساس الخطير

وغير المشروع من طرف أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص المكلفين بتسيير مرفق عام، وذلك في مدة 24 ساعة.

يتضح جليا، أن القاضي الإداري الفرنسي أصبح بمقدوره أن يحمي الحريات الأساسية المقررة للأفراد شأنه شأن القاضي العادي، وذلك بحكم السلطات التي يتمتع بها في مواجهة السلطات الإدارية. وعليه فلم تعد حماية الحريات الأساسية حكرا على القاضي العادي وحده.

أما المشرع الجزائري، فلقد إعتد في تحديد إختصاص القاضي الإداري كما أشرنا إليه سابقا على المعيار العضوي كأصل عام، وذلك في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي. فكلما كانت السلطات الإدارية مركزية أو محلية طرفا في النزاع، فإن القاضي الإداري هو المختص دون النظر إلى طبيعة الحرية أو الحق محل الإجراء الإداري. فالقاضي الإداري الجزائري عكس القاضي الإداري الفرنسي، هو حامي الحريات العامة سواء كانت فردية أو جماعية في مواجهة السلطات الإدارية.

وإلى جانب ذلك، فإن القاضي الإداري الجزائري هو المختص في حالات التعدي، بإعتبار أن كل تجاوز أو تعد ينجم بحكم الضرورة عن تدخل شخص عام. وهذا ما نستخلصه من خلال قرار مجلس الدولة المؤرخ في 08-03-1999.

تتلخص وقائع هذه القضية في أن الشركة الوطنية مصر للطيران إستأجرت شقة بالجزائر العاصمة، وبالضبط بالمرادية من شركة ساديا بتاريخ 12-10-1970. و في عام 1993 تركت الشركة المصرية الشقة ونزعت أثاثها منها، مما دفع الوزير فوق العادة المكلف بمهمة إدارة شؤون ولاية الجزائر بإتخاذ قرار تحفظي في 03-07-1995 بشأن تلك الشقة، وقام بتغيير الأقفال حارما تلك الشركة من الإستفادة منها. وكنتيجة لذلك، رفعت هذه الأخيرة دعوى أمام القسم الإستعجالي للغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طالبا إرجاع مفاتيح الشقة لها.

وبتاريخ 18-03-1996 أصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر أمر إستعجالي يتضمن إلزام الوزير فوق العادة بإرجاع مفاتيح الشقة المتنازع عليها إلى المدعية. وبتاريخ 08-09-1996 إستأنف الوزير فوق العادة الأمر الإستعجالي أعلاه، مستندا إلى أن المستأنف عليها تركت المسكن محل النزاع، ونزعت منه كل أمتعتها مع عدم تسديد أجور الكراء ولا فاتورات إستهلاك الكهرباء والغاز، وأنه إتخذ قرارا تحفظيا لحفظ السكن المهمل.

وبتاريخ 08-03-1999 فصل مجلس الدولة في هذا الإستئناف، وجاء في حيثيات قراره على وجه الخصوص: "... حيث أن قيام المستأنف مباشرة بإتخاذ القرار التحفظي المتعلق بالشقة التي كانت تشغلها المستأنف عليها وبتغيير الأقفال يشكل تعديا صارخا. حيث أنه و وفقا لنص المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، فإن قاضي الإستعجال الإداري مختص للأمر بوقف التعدي، وبالنتيجة فإن قاضي الدرجة الأولى كان على الصواب عندما أمر بإرجاع المفاتيح إلى المستأنف عليها...".

يتضح من خلال هذا القرار أن القاضي الإداري الجزائري هو المختص في إتخاذ كل الإجراءات اللازمة لرفع التعدي وإصلاح الأضرار المترتبة عنه، عكس ما كان عليه الحال في فرنسا قبل تعديل تقنين القضاء الإداري بموجب القانون رقم 597/2000 الصادر في 30-06-2000 المتعلق بالإستعجال أمام الجهات القضائية الإدارية، حيث أصبح للقاضي الإداري في حالة الإستعجال سلطة إتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة المساس بحرية أساسية.

والى جانب كل هذا، فإن دور القاضي الإداري لا يتوقف عند حد تطبيق القانون فقط، على غرار القاضي العادي، بل يتعدى إلى خلق قواعد قانونية، مما يساهم في تحديد الإطار الذي تتوقف عنده سلطات الضبط الإداري. ومن بين المبادئ التي أكد عليها القاضي الإداري في مجال تنظيم ممارسة الحريات العامة:

1- عدم مشروعية المنع والتحرير الشامل والمطلق لممارسة الحريات العامة، فكل إجراء يتضمن تحريم أو إلغاء ممارسة الحريات تحريما شاملا ومطلقا يعتبر عملا غير مشروع. فإذا كان لسلطات الضبط الإداري سلطة التدخل في مجال الحقوق والحريات، وتنظيم عملية ممارستها بهدف المحافظة على النظام العام في الدولة، فإن تدخل هذه السلطات الضبطية يجب أن يقف في حدود تنظيم كفيات ممارسة تلك الحقوق والحريات، بطريقة تضمن الملائمة بين عملية ممارسة الحقوق والحريات وبين عملية المحافظة على النظام العام.

2- ضرورة إحترام قاعدة التناسب العكسي بين إجراءات الضبط الإداري والقيمة الأخلاقية، الفلسفية، الإجتماعية والإقتصادية محل التدخل والمواجهة. إن القيم الإنسانية والأخلاقية والفلسفية والإجتماعية والإقتصادية والسياسية للحقوق والحريات العامة ليست متساوية وفي ذات الدرجة، فهناك حقوق وحريات لصيقة بالإنسان، وأكثر وأقوى قيمة لوجوده وحياته وأدميته.

3- ضرورة إحترام حق الدفاع وعدم مصادرة حق التقاضي إذا تضمن الإجراء الضبطي عقوبة. فإذا كان مبدأ إحترام حق الدفاع في القضايا والعقوبات الجنائية ضد الشخص مبدأ عاما وأساسيا تقرره أغلب الدساتير والقوانين لصالح المتهم، على مستوى المحاكم القضائية واللجان التأديبية، فإن القاضي الإداري يصر على تقرير وتأكيد هذا المبدأ في مجال الضبط الإداري.

يتضح من خلال كل ما سبق، أن القاضي الإداري يعمل جاهدا على ضمان تطبيق القانون، في علاقات الإدارة مع الأفراد بمناسبة ممارسة نشاطها الضبطي، وكذا إبتكار الحلول المناسبة في حالة غموض القانون أو قصوره، بهدف تجسيد التوازن الضروري بين متطلبات النظام العام الذي تسهر سلطات الضبط الإداري على حمايته وصيانته، وبين ضرورات حماية الحريات العامة المقررة والمضمونة للأفراد في قوانين الدولة.

إلا أن القاضي الإداري لا يعامل الإدارة بنفس المعاملة في كل الظروف بل يتجاوز معها وفقا لمقتضيات الحال وظروف ممارسة السلطات الضبطية لمهامها. فإذا طرأت ظروف إستثنائية فإن القاضي الإداري

يظل مختصا برقابة نشاط الضبط الإداري، إلا أنه يتسامح معها في التحلل من بعض القواعد والقيود وذلك بهدف مواجهة تلك الظروف.

ثانياً- رقابة نشاط الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية:

إن قواعد المشروعية العادية وجدت لتحكم نشاط السلطة الإدارية في علاقاتها مع الأفراد في الظروف العادية، حيث تكون ضرورة حماية حقوق الأفراد وحررياتهم هي الأساس، تعمل الإدارة على توطيدها وحمايتها. ولكنه قد تطرأ ظروف إستثنائية، لا تستطيع الإدارة مواجهتها وفقا لقواعد المشروعية العادية، مما يستلزم التحلل من بعض القواعد بهدف حماية المصلحة العامة التي تكون فوق كل إعتبار.

وعلى هذا الأساس، فإن حلول ظروف إستثنائية تؤدي حتما إلى توسيع سلطات وإمكانيات السلطات الإدارية المكلفة بمهمة الضبط الإداري، لإتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية من أجل مواجهة هذه الظروف ومن ثمة حماية وصيانة النظام العام.

يترتب عن توسيع سلطات الضبط الإداري نتيجة أساسية، تكمن في إتساع دائرة المساس بالحرية العامة، بحيث تكون إعتبارات صيانة النظام العام وضمان بقاء الدولة فوق كل إعتبار فبالنتالي تحجب الحريات العامة.

تستند نظرية الظروف الإستثنائية أساسا إلى فكرة الضرورة والإستعجال، بحيث يجوز للإدارة الخروج على بعض القواعد، كقواعد الإختصاص والشكل، وذلك حتى يتسنى لها مواجهة تلك الظروف. وهذا أمر طبيعي أكدته الشريعة الإسلامية طبقا للقاعدة المشهورة "الضرورات تبيح المحظورات". فالأعمال والإجراءات الضبطية الإدارية التي تتخذها السلطات الإدارية، والتي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية تعد مشروعة في الظروف الإستثنائية إذا كانت لازمة للحفاظ على النظام العام.

وكنتيجة لهذا، فإن سلطات الضبط الإداري تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تكييف مدى خطورة هذه الظروف على النظام العام، وإختيار الإجراءات المناسبة لمواجهتها. لكن هذا لا يعني إطلاق سلطة الإدارة بلا ضابط أو قيد، وإنما يعني توسيع قواعد المشروعية العادية وإستبدالها بقواعد إستثنائية تتمتع بموجبها الإدارة بسلطات أوسع تتماشى وطبيعة تلك الظروف. ورغم فإن السلطة الإدارية تبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري في كل الأعمال والإجراءات التي تتخذها إذ يتأكد من مدى توافر الظروف الإستثنائية ومدى ملائمة الإجراءات المتخذة لمواجهة تلك الظروف.

ومن أجل التوفيق بين متطلبات حماية النظام العام في مثل هذه الظروف، وضمان إحترام الحريات العامة المقررة للأفراد، فإن القاضي الإداري وضع مجموعة من المبادئ التي تحكم نشاط الضبط الإداري في ظل الظروف الإستثنائية والمتمثلة أساسا فيما يلي:

1- وجود ظرف إستثنائي يهدد النظام العام أو دوام سير المرافق العامة.

2- عجز السلطة الإدارية عن مواجهة هذه الظروف بالقواعد العادية واضطرارها إلى استخدام الوسائل الإستثنائية لدرء الضرر.

3- لزوم الإجراء المتخذ لمواجهة الظرف الإستثنائي.

Page | 52 وبناء عليه، يمكن القول أنه إذا كانت نظرية الظروف الإستثنائية تخدم مبدأ المشروعية، بحيث تقيد سلطات الضبط الإداري بالقدر الضروري واللازم الذي يجب أن لا تتعداه، إلا أنها تشكل في الوقت ذاته خطراً على الحريات العامة، خاصة في دول العالم الثالث التي تلجأ فيها السلطات الإدارية إلى إستعمال السلطات الإستثنائية، ليس بهدف حماية النظام العام وكيان الدولة، بل بهدف تقييد مجال ممارسة الحريات، ومنع كل أشكال التعبير والمعارضة، مما يؤدي حتماً إلى القضاء التام على الحريات العامة.

ولهذه الأسباب، فإن دور القاضي الإداري يبقى جوهرياً في مثل تلك الظروف، نظراً لصرامة وخطورة الإجراءات المتخذة على الحريات العامة، مما يتطلب منحه كل السلطات والوسائل الضرورية لفرض رقابته على كل الأعمال والإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري.

وفي إعتقادنا، فإن القاضي الإداري ولاسيما في فرنسا أثبت حقا أنه حامي الحريات العامة في مواجهة السلطات الإدارية الضبطية في كل الظروف، ويظهر ذلك من خلال مواقفه في الحكم بعدم مشروعية العديد من القرارات الإدارية الضبطية التي إتخذتها السلطات الضبطية الإدارية ومن ثمة إلغائها، وتحميلها مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة من جرائها. ومن بين الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه الصادر بتاريخ 03-05-1946 في قضية Veuve Goguet

تتلخص وقائع هذه القضية في أن عمدة مدينة Nantes أصدر قراراً إدارياً ضبطياً بتاريخ 29-11-1944 يتضمن الإستيلاء على شقة مملوكة للأرملة Goguet، وذلك دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانون الصادر بتاريخ 11-07-1938 المتعلق بتنظيم الأمة في وقت الحرب. وكان العمدة لجأ إلى هذا الإستيلاء ليقم إحدى العائلات التي نزحت من المناطق التي كانت مسرحاً للعمليات الحربية في فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية. وعلى إثر ذلك طعنت السيدة Goguet في هذا القرار أمام مجلس الدولة مطالبة بإلغائه لتجاوز السلطة.

وبتاريخ 03-05-1946 أصدر مجلس الدولة حكمه بإلغاء القرار الذي أصدره عمدة مدينة Nantes. ولقد أسس مجلس الدولة حكمه على أنه: " إذا كانت الإدارة تستطيع في الظروف الإستثنائية أن تتخذ تدابير تخرج عن دائرة إختصاصاتها العادية، لتواجه على وجه السرعة ضرورات اللحظة، فإن المصاعب التي واجهتها الإدارة في مدينة Nantes لتدبر أماكن يقيم بها المنكوبون واللاجئون بسبب الحرب، لا تبرر إصدار عمدة هذه المدينة قراراً بالإستيلاء على الشقة المملوكة للأرملة Goguet بالمخالفة لأحكام القانون الصادر في 11-07-1938.. "

يستفاد من خلال هذا الحكم، أن مجلس الدولة وإن أجاز لسلطات الضبط الإداري خرق بعض القواعد من أجل صيانة النظام العام، و ضمان إستمرارية الدولة في الظروف الإستثنائية، إلا أنه يفرض رقابة مشددة حول مدى توافر هذه الظروف، وهل كان للإدارة وسائل أخرى بموجب القوانين العادية تحقق نفس النتيجة. كما يراقب إذا ما كان هذا الإجراء ضرورياً وتتطلبه الظروف، ومدى ملاءمته لمواجهة تلك الظروف.

وبناء على ما سبق، يمكن القول أن القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي لنشاط الضبط الإداري، وذلك بإعتباره القاضي المختص أصلاً بفحص مدى مشروعية الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري، سواء في الظروف العادية أو الظروف الإستثنائية، وإلغائها إذا تأكد من عدم مشروعيتها. كما يختص أيضاً بالحكم ضد السلطات الإدارية بالتعويض عن الأضرار المترتبة من جراء الإجراءات القانونية، و الأعمال المادية، التي تتخذها بهدف حماية النظام العام.

إذا كان القاضي الإداري هو المختص برقابة أعمال الضبط الإداري فما هي الأسباب والظروف التي دفعت كل من المشرع الفرنسي والجزائري إلى تبني هذا الإتجاه على غرار الدول الأخرى، التي جعلت هذا الإختصاص من سلطة القاضي العادي، بحيث تعامل الإدارة كالأفراد العاديين، إذ تخضع لنفس القاضي و نفس الإجراءات؟.

للتهميش/

سليمانى السعيد، محاضرات في مقياس الضبط الإداري، أقيمت على طلبية السنة الأولى ماستر: القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، السنة الجامعية 2013-2014، منشورة على الموقع الإلكتروني: www.slimaiesaid.com

بالتوفيق للجميع