

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غارداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

مسار: الحقوق، تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الدكتور:

بن شهرة شول

إعداد الطالب:

بن أحمد علي

لجنة المناقشة:

الرقم	إسم الأستاذ و لقبه	الدرجة	الجامعة	الصفة
01	د/ مصطفى عبد النبي	أ	غارداية	رئيسا
02	د/ بن شهرة شول	أ	غارداية	مشرفا و مقرا
03	أ/ حمودين داود	أ	غارداية	مناقشا
04	أ/ سيد اعمر محمد	أ	غارداية	مساعد المشرف

الموسم الجامعي: 2014/2015

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(اِنَّمَا يُرِیْدُ اللّٰهُ لِيُذْهِبَ عَنْكُمُ الرِّجْسَ اَهْلَ الْبَيْتِ

وَيُطَهِّرَكُم تَطْهِیْرًا)

آیة 33 سورة الأحزاب

صدق الله العظيم

الإهداء

إلى أغلى امرأة عرفتھا في هذه الدنيا ولم و لن أوفي قدرھا

.....حبيبي أمي الغالية .

إلى شخص لطالما كان سندي و حياتي و أملي

.....أبي الغالي.

إلى الإخوة والأخوات صغيرا او كبيرا.

إلى كل الأهل و الأقارب.

إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد

..... أهدي عملي هذا

..... علي

الشكر و العرفان

الحمد و الشكر لله العلي القدير

الذي زودنا بالصبر الجميل لإتمام هذا العمل.

اتقدم بوافر الشكروالامتنان الى الاستاذ الدكتور بن شهرة شول لقبوله الاشراف على مذكرتي هذه

و لما قدمه لي من نصائح و توجيهات قيمة،

و لما تحلى به من صفات علمية و انسانية في تعامله معي.

كذلك اتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ سيد اعمر محمد الذي ساهم في اثناء هذا العمل بكل صغيرة و كبيرة.

و الى جميع من قدم لي يد العون و المساعدة.

بوجه خاص لجنة المناقشة لقبولها مناقشة مذكرتي وكل اساتذة جامعة غارداية وكل عمالها الاكارم

الملخص:

تعد الرقابة القضائية أهم صورة من صور الرقابة على أعمال الإدارة ، إذ يعتبر القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ الشرعية وحقوق وحرريات الأشخاص، وذلك إذا ما تحققت لها الاستقلالية في أداء مهامه، وهذه الاستقلالية تجعل له مكانة متميزة عند الأشخاص ،وتثبت دعائم القانون، وتنمي الإحساس بالعدل والاطمئنان والاستقرار .وهكذا فالرقابة القضائية هي الضمانة الفعلية و الأساسية، لحماية الحقوق والحرريات العامة، وذلك بإلزام الإدارة بالخضوع للقانون. وليس من شك في أن أعمال الضبط الإداري باعتبارها أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء المختص، وقد أثبتت رقابة القضاء الإداري فعاليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث تمكنت بواسطة مختلف وضعيات وصور الرقابة القضائية التي أنصبت على أعمال الضبط الإداري، نستنبط مجموعة من القواعد والمبادئ القانونية التي حققت قدرا من الضمانات الفعالة لحماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة هيئات الضبط الإداري إضافة إلى أنها تكفل اتجاه أعمال الضبط الإداري لتحقيق أهدافها في المحافظة على النظام العام.

Summary:

The judicial control is considered as an important task on administrative activities. So, the judicature is the most capable system which protect the legal principals and people freedom and rights. All when the independence of occupations performance is available. these This independence makes the judicature valuable for people, as it insures the law supports .What is more it enhances fair and stability of citizens. Thus, the judicial control is the effective guarantee to save the public rights by obliging administration to apply the law. There is no doubt that the administrative control activities are controlled by the specializedjudicature .As it ensures its effectiveness on other law systems.

Therefore, it extracts a set of rules and legal values different judicial types, which realize and guarantee the individuals rights and liberty on facing the adjustment of administrative organizations. As,it guarantee the orientation of administrative adjustment activities to ensure and realize its aims on keeping and protecting the public arrangement.

تقوم دولة القانون على مبدأ المشروعية والذي يعني سيادة حكم القانون، أي خضوع الدولة في تصرفاتها وبجميع هيكلها وأفرادها للقوانين الساري المفعول بها. وتمكين الأفراد من ممارسة رقابة على الدولة خلال أداء وظائفها، خاصة إذا تعلق الأمر بأنشطة الضبط الإداري والذي يعد أحد أهم أساليب الدولة لتحقيق أهدافها المتمثلة في المحافظة على النظام العام بطريقة منظمة ووقائية، باعتبار أن الضبط الإداري هو عبارة على مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، فالضبط الإداري هو مظهر من مظاهر وجود الدولة وغيابه كفيل بزوالها، مما يستوجب أن تكون امتيازات وسلطات وأعمال البوليس الإداري ليست مطلقة وبدون حدود وضوابط حتى لا يؤدي ذلك إلى الإخلال بنظام الدولة الذي يكون كفيل بزوالها بل لا بد أن تكون هذه الامتيازات والأعمال مقيدة ومحددة بعدة ضوابط وقيود تحقق في مجموعها عملية توازن والتكامل بين سلطات وامتيازات وأعمال البوليس الإداري الهادفة إلى إقامة النظام العام و المحافظة عليه، وبين مقتضيات حماية حقوق وحرريات الأفراد والمواطنين.

ومن بين أنواع الحدود والقيود التي تحدد سلطات الضبط الإداري وتقيم عملية التوافق بين النظام العام وفكرة الحقوق والحرريات العامة، يتمثل في وجود قيدين أساسين، ألا هما خضوع إجراءات الضبط الإداري أولا لمبدأ المشروعية، ذلك إن كل إجراء من إجراءات الضبط الإداري ينبغي أن يكون مشروعاً ولكي يكون كذلك لا بد أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره وأبعاده مقصداً له، فحين تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة فإن المقصد العام هو توفير الأمن العام، حتى لا يبادر الأفراد وبطريقة فوضوية للخروج في الشوارع العامة لما في ذلك من خطر يهدد الأرواح والممتلكات، وعليه فإن القيد العام الذي يحكم الضبط الإداري هو أن كل إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد ينبغي تبريره وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة.

ثانياً خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية وهو الأصل في خضوع جميع أعمال ونشاطات الإدارة أن تكون عرضة لرقابة القضائية إذا ثبت تجاوز السلطة أو خرق للقوانين والتنظيمات. وباعتبار أن هذه الأعمال والإجراءات هي أعمال إدارية، فإنها لا بد من خضوعها لرقابة القضاء الإداري، والذي يعد الوسيلة المشروعة للأفراد لمراقبة الدولة في الأعمال والإجراءات التي تقوم بها، ومن بين أنواع الرقابة التي بسطها القضاء الإداري على أعمال البوليس الإداري والتي استطاعت أن تكون كضمانات فعالة لحماية الحقوق والحرريات، ضد أي تعسف وإجراءات غير قانونية من قبل سلطات البوليس الإداري، والتي تتميز وتختلف حسب نوع كل دعوى مرفوعة من قبل الأفراد على أعمال الإدارة، بين رقابة الإلغاء لقرارات الضبط الإداري وهو مضمون بحثنا ورقابة فحص المشروعية في مدى

شرعية وسلامة قراراتها، بالإضافة الى دعوى القضاء الكامل اي دعوى التعويض لجبر الضرر الذي الحقته السلطات المختصة.

ولقد أقر الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 138 منه للسلطة القضائية بحماية الحريات العامة والحقوق الأساسية، واعترفت المادة 143 منه للقضاء بالنظر في قرارات السلطات الإدارية، ووعدت المادة 22 منه بمعاينة القانون لكل متعسف في استعمال السلطة، وعليه وتكريسا لهذه النصوص الدستورية صار بمقدرة كل شخص معني بالقرار الضبط رفع دعواه أمام القضاء المختص (الإداري) طالبا الإلغاء فقط أو الإلغاء مع التعويض مهما كانت الجهة المصدرة للقرار سواء جهة مركزية أو إدارة محلية، إذ أنه مهما كانت أهداف هذه الجهات وتعددت مهامها في حماية النظام العام بمختلف الوسائل المستعملة، فلا بد أن لا تخالف القوانين في إجراءات الضبط.

وترتبا لما سبق ومن خلال هذه المقدمات الموجزة يتبين لنا أهمية موضوع الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، من جهة ومدى إلزامية هذا الموضوع لتكريس مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الداعية لحماية وتعزيز حقوق الأفراد وحررياتهم بتساوي بين المواطنين دون أي تمييز كان، كما في أحقية كل الفرد في سلامة جسده، وحياته وحرية، وسلامة شخصه.

ولا تقف أهمية هذا الموضوع على تكريسه المبادئ المعلن عنها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فقط، بل لدور الذي تلعبه هذه الرقابة في حماية المجتمع من كل تعسف وتجاوز لمبدأ الشرعية، واستغلال الوظائف الإدارية للدولة، في خدمة المصالح الخاصة، وتعريض مصالح المواطنين للضرر بمختلف أنواعه، كما تكمن أهمية الموضوع في وقاية المجتمع من الفساد والبيروقراطية المتزايدة بتزايد عدد وظائف الدولة واتساع نشاطها.

أما فيما يخص أسباب الدراسة لهذا الموضوع فتكمن في سببين أساسيين:

*السبب الأول والمتمثل في الرغبة الذاتية في عملية البحث في هذا الموضوع في مجال الرقابة القضائية على أعمال البوليس الإداري، وخاصة بالنسبة لرقابة الالغاء، ورغبة في معرفة الاختلاف الذي قد يحمله تطبيق النظام القانوني لدعوى الالغاء القضائية على هذه الأعمال.

*أما السبب الثاني فيتمثل في الجانب الموضوعي لهذه الدراسة ونظرا لما نلمسه من قلة المراجع البحثية عدم وجود دراسة كافية ومتخصصة فيه، فأغلب الدراسات تناولت الضبط الإداري بصفة عامة، سواء من حيث سلطاته

البلدية أو الولائية، والتي درست الضبط الإداري والقضائي، أو التي بحثت في عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، فمعظم هذه الدراسات تعرضت للرقابة القضائية

كعنصر من عناصر الموضوع فقط، كما يتمثل سبب الدراسة هو في ما نلاحظه اليوم من تزايد وتفشي ظاهرة البيروقراطية، والتي عرفتها أغلب وظائف الدولة ومنها سلطات الضبط الإداري وتزايد كذلك حالات الأخطاء المرتكبة من طرف سلطات الضبط عند كل إجراء ضبطي في حق الأفراد، مما ساهم في ظواهر أخرى دخيلة على المجتمع، كتمرد من قبل المواطنين على هذه التصرفات المختلفة للبوليس الإداري، والتي قد تؤدي إلى نتائج عكسية وهو الإخلال بالنظام الدولة واستقرارها بدل المحافظة عليها.

وعموما تبلورت لدينا مجموعة من التساؤلات فرضت نفسها من اجل توضيح واقع الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري بالجزائر وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية:

- الى اي مدى يمكن القول ان للرقابة القضائية دور في الحد من تدابير الضبط الاداري الكفيلة بحماية حقوق وحريات الافراد؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية بجملة ما يلي:

- ما هو المسار التاريخي للجهات القضائية المختصة بالرقابة على اعمال الادارة بالجزائر؟ وما هي الوسائل والاجراءات القضائية لمقاومة الاعمال الادارية؟
- ما المقصود بأعمال الضبط الاداري؟ وما هي اهدافه وسلطاته؟ وما انواع تدابير الضبط الإداري؟
- وما هي سلطات القاضي الاداري في عملية اقرار شرعية قرار الضبط من عدمه؟
- وما مدى فاعلية رقابة القاضي الإداري على اعمال الضبط الإداري؟

تعد هذه الدراسة دراسة وصفية تحليلية اعتمدت فيها على منهج أساسي هو المنهج الوصفي الذي نسعى من خلاله إلى تشخيص ووصف مختلف جوانب الموضوع مع الاعتماد جزئيا على مناهج أخرى هي، المنهج التاريخي، المنهج المقارن والمنهج التحليلي وهذا لطبيعة الموضوع.

وللإجابة على إشكالية و التساؤلات الفرعية فقد انتهجنا بذلك منهج وصفي البحث وللوصول إلى تحقيق أهداف الدراسة، آثرنا تناول الموضوع في ثلاث فصول تناولنا في الفصل التمهيدي الى دراسة واقع الرقابة القضائية على

الإدارة الجزائرية انطلاقاً من الحقبة الاستعمارية إلى وقتنا هذا. مع التطرق إلى الوسائل القانونية والاجراءات الواجبة لمقاومة الاعمال الادارية المعيبة. اما فيما يتعلق بالفصل الاول فخصص لدراسة فكرة الضبط الاداري من حيث تبيان ماهيتها واهدافها مع الولوج الى سلطاتها وانواعها .

وأخيراً عالجنا في موضوع الفصل الثاني مضمون الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري من خلال ابراز صور هذه الرقابة على كل من الشرعية الخارجية والداخلية لقرارات الضبط الاداري .

وأثناء سعيها للإحاطة بموضوع البحث واجهتنا بعض الصعوبات منها:

- صعوبة الوصول إلى بعض المراجع المتعلقة بالدراسة كالقرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية؛
- قلة المراجع المتخصصة في موضوع الدراسة.

كما أن خصوصية الموضوع كان لها تأثير على مسار عملية البحث في بعض المراحل كون دراسة الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري موضوع متشعب وفضفاض من بين أهم المواضيع التي أثارت جدلاً فقهيًا واسعًا وهو ما سنتناوله بالتحليل وفقاً للخطة التالية:

الفصل التمهيدي: الرقابة القضائية في الإدارة الجزائرية

المبحث الأول: تطور الجهات القضائية المختصة بالرقابة على اعمال الإدارة

المبحث الثاني: الوسائل والاجراءات القضائية لمقاومة الاعمال الادارية المعيبة

الفصل الأول: اعمال الضبط الاداري

المبحث الأول: ماهية الضبط الاداري

المبحث الثاني: اهداف الضبط الاداري وسلطاته

المبحث الثالث: انواع تدابير الضبط الاداري

الفصل الثاني: صور الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري

المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري

المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري

يقاوم القاضي الإداري الأعمال الإدارية المعيبة يمارسه من رقابة على مدى المشروعية أعمال الإدارة العامة و قد حرصت تشريعات الدول الحديثة بما فيها الجزائر من تمكين المتضرر من أعمال الإدارة غير المشروعة من تحريك هذه الرقابة القضائية بواسطة الدعاوى الإدارية، و هذا ما سيتم شرحه في هذا الفصل من خلال مبحثين نتطرق في المبحث الأول إلى الجهات القضائية المختصة بالرقابة على الأعمال الإدارية في الجزائر.

إما المبحث الثاني فنخصصه في الوسائل و الإجراءات القضائية لمقاومة الأعمال المعيبة و المتمثلة في دعوى الإلغاء و دعوى التعويض و دعوى فحص المشروعية .

المبحث الأول : تطور الجهات القضائية المختصة بالرقابة على أعمال الإدارة الجزائرية

لقد مر تنظيم قضاء المنازعات الإدارية بالجزائر بعدة مراحل و فترات متأرجحة بين نظام القضاء المزدوج و نظام القضاء الموحد، تبعاً للتغيرات و التطورات السياسية و الدستورية التي عرفتها البلاد سواء في الحقبة الاستعمارية أو في عهد الاستقلال و هذا ما سنوضحه في المطالب الثلاثة التالية.

المطلب الأول : المرحلة الاستعمارية

لقد تطور و تغير تشكيل و اختصاص التنظيمات و الهيئات المختصة بالنزاعات الإدارية خلال الفترة الاستعمارية (1830 . 1962) حسب تطورات الأوضاع في فرنسا و الجزائر، مع إنجازها و انقياد لخدمة الاستعمار على حساب.....حقوق و حريات الافراد.

الفرع الأول : مجلس الإدارة

أنشئ سنة 1832 مجلس الإدارة مشكلا من ممثلين عن جهات مختلفة، كما حول صلاحيات متنوعة. يتميز اختصاص مجلس الادارة بطابعه المتنوع و المختلط حيث كان يتمتع ، تبعاً لطبيعة تكوينه ، بصلاحيات إدارية و أخرى قضائية .

فالنسبة للاختصاص القضائي : كان مجلس الادارة يعتبر جهة استئناف من حيث النظر في الطعون ضد أحكام المحاكم العادية إلى غاية 1834 كما كان يعتبر قاضي أول و آخر درجة حيث يفصل ابتدائيا ونهائيا في المنازعات الإدارية .

الفرع الثاني : مجلس المنازعات

في سنة 1845 تم إنشاء مجلس المنازعات بالجزائر ، نظير المجالس العمالات الموجودة آنذاك بفرنسا. كان المجلس يمارس الاختصاصات الموكلة بصورة عامة لمجالس العمالات في فرنسا آنذاك ومن ثم فقد كان المجلس يلعب دور المستشار للإدارة، إلى جانب اختصاصه القضائي المتمثل في النظر في بعض المنازعات المتعلقة بالضرائب، و الأشغال العامة، مع إمكانية الطعن في قراراته أمام مجلس الدولة في باريس.¹

¹- حسين السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الادارية: دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا و الجزائر، عالم الكتب، مصر، 1988، صص 160، 161.

الفرع الثالث : مجلس المديرية

في سنة 1847، تم إحداث ثلاثة مجالس مديريات في كل من: الجزائر، وهران و قسنطينة، ويتمثل اختصاصه القضائي في الفصل في بعض المنازعات الإدارية : الضرائب و منازعات الغابات إلخ .

الفرع الرابع : مجالس العمال >> المحافظات <<

في سنة 1848، إنشاء 3 مجالس عمالات في كل من عمالة الجزائر، وهران، قسنطينة، مع مراعاة الأوضاع السائدة بالجزائر وسياسات السلطة الفرنسية الاستعمارية. يتمتع مجلس العمالة بصلاحيات متنوعة إذ يعتبر :

1) هيئة استشارية: حيث يجب على المحافظ " الولي " أن يستشره و بطلب رأيه فيالعديد من المواضيع حسب المرسوم الصادر في 28 أكتوبر 1858.

2) هيئة إدارية : نظرا لكفاءتهم و اختصاصاتهم، فإن المحافظ كان يكلف أعفاءالمجلس بمهام، و يفوض لهم صلاحياتها نظرا لشساعة العمالة و اتساعها.

3) هيئة قضائية :تمكنت مجالس العمالات ببعض، حيث كانت.مثلا في الطعون المتعلقة بالمنازعاتالانتخابية المحلية للمنازعات الضرائب المباشر. حيث نما من هذه الناحية كانت تمثل " قاضياختصاص " إذ ان الولاية العامة بالمنازعات الإدارية في هذه . الفترة . كانت لمجلس الدولة " بباريس " .

الفرع الخامس : المحاكم الإدارية

تبعاً للإصلاح النظام القضائي في فرنسا و مستعمراتها بموجب النصوص الصادرة في 30 سبتمبر 1853، كان قد تم تحويل مجالس العمال السابقة إلى محاكم الإدارية (المادة 16 منه)، حيث تختص هذه المحاكم إضافة للاختصاصات الاستشارية في مجال الاختصاص القضائي، لها الولاية العام في النظر في جميع المنازعات الإدارية داخل اختصاصها المحلي، ما عدا كان القانون يمنحه صراحة لمجلس الدولة و الذي كان يعتبر جهة استئناف.¹

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005، ص ص 63، 62.

المطلب الثاني : مرحلة الاستقلال

لقد عرف التنظيم القضائي بالمنازعات الادارية عدة تطورات منذ استقلال الجزائر 1962 إلى حين صدور التعديل الدستوري (دستور 1996)، الذي أحدث نظاما قضائيا مزدوجا بموجب المادة 152 منه.

الفرع الاول : المحاكم الادارية (الفترة الأولى 1962. 1965)

بعد استقلال الجزائر قامت بإعادة تنظيم قضائها المختص بالمنازعات الادارية :

على مستوى القاعدة : لقد تم الاحتفاظ بالمحاكم الادارية الثلاث (مع اضافة محكمة ادارية بالأغواط التي كانت قائمة في العهد الاستعماري منذ 1953)، و ذلك بموجب القانون المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 رغم ما اعترضها من صعوبات غي القيام بمهامها نظرا لنقص الإطارات.

أما من حيث اختصاصها فقد تم إحداث " انقلاب " في الموفق : حيث أصبح المجلس الأعلى (محكمة العليا) له الولاية العامة في مادة المنازعات الادارية.¹

الفرع الثاني : الغرف الإدارية (الفترة الثانية 1965 . 1998)

لقد تم إلغاء المحاكم الادارية بموجب الامر 65 . 272 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي و نقلت اختصاصاتها الى المجالس القضائية من خلال الغرف الإدارية القائمة الى جانب الغرف الأخرى، و هو ما تأكد و تدعم لاحقا خاصة بموجب الامر رقم 154/06 المؤرخ في 08 جوان 1966، و المتضمن الإجراءات المدنية و الإدارية . و منذئذ تم الأخذ بنظام الغرفة الادارية سواء على مستوى المجالس القضائية 31 غرفة إدارية أو على مستوى المحلية الاعلى " المحكمة العليا " بصورة تميل إلى الأخذ بنظام وحدة القضاء و القانون لكن بشكل مرن و واقعي لا يؤدي إلى توحيد المنازعات.

¹ - محمد الصغير ، المرجع السابق، ص66.

فمن الناحية التنظيمية :

لا تستقبل الأجهزة الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية من الهيئات القضائية العادية إذ هناك مجلس قضائي بالقاعدة و مجلس أعلى بالقمة.

و من الناحية الموضوعية :

بقيت الغرفة الإدارية تطبق قواعد و مبادئ القانون الإداري المتناثرة في العديد من النصوص و الموروثة أصلا عن النظام الكولوني في منبت القانون الإداري بمعناه الضيق ، رغم الاتجاه الاشتراكي السائد في هذه الفترة . ومن الناحية الإجرائية : رغم وحدته، فقد تضمن قانون الإجراءات المدنية العديد من الأحكام الخاصة بالمنازعات التي تختص بالفصل فيها الغرف الإدارية.¹

المطلب الثالث : الجهات القضائية الجزائرية المستحدثة في ظل الازدواج القضائي

لقد تم إنشاء هيئات قضائية بموجب دستور 1996 ترمي إلى تطبيق النظام القضائي وهذا بوضع قضا إداري متخصص في النظر والفصل في الدعاوي الإدارية فمن الملاحظ أن المشرع الجزائري في هذا التعديل الدستوري قد تمسك بمبدأ التقاضي على درجتين حيث أنشأ على المستوى الدرجة الأولى محاكم الإدارية، و على مستوى الدرجة الثانية أنشأ مجلس الدولة للنظر في استئناف قرارات المحاكم الادارية، التنازع من أجل الفصل في مسألة تنازع الاختصاص بين جهات القضاء العادي و القضاء الاداري لذلك سوف نتطرق لهذه الجهات القضائية كما يلي:

الفرع الأول : المحاكم الإدارية

حسب القانون العضوي رقم 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 الذي حدد تنظيم و اختصاص و اختصاص المحاكم الإدارية، عملها و هذا بالرجوع إلى المادة الأولى و التي جاء فيها أن المحاكم الإدارية هي : جهات القضاء الإدارية الابتدائية و يعود إليها الاختصاص العام إدارية برقعة جغرافية يحددها التنظيم. و تقوم هذه المحاكم بدور

¹ - محمد الصغير بعلی، المرجع السابق ، ص 67.

القاضي العادي للإدارة، و لها اختصاص إقليمي بحده التنظيم و تخضع عند ممارستها لعملها لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.¹

و قد نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 356 /98 المؤرخ في 14 فيفري 1998 و المحددة لكيفيات تطبيق القانون 02 /98 على أن : >> تنشأ عبر كل التراب الوطني إحدى و ثلاثون محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية << مع إضافة غرف إدارية أخرى بمجالس قضائية مستحدثة لاحقاً.²

الفرع الثاني : مجلس الدولة

لقد تم إنشاء مجلس الدولة بموجب المادة 152 من دستور 1996 و خاصة في فقرتها الثانية التي تنص على أن >> يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لإكمال الجهات القضائية الإدارية <<.³

تابع للسلطة القضائية و يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد و يسهر على احترام القانون، و يتمتع حيث ممارسة لاختصاصاته القضائية بالاستقلالية التامة و هذا حسب المادة (2) من القانون العضوي رقم 98 /01 بالإضافة إلى ما أشارت إليه المواد 119، 143، 153 من الدستور. و يعتبر مجلس الدولة أهم هيئة قضائية متخصصة بالمنازعات الإدارية باعتبارها الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية و الضامنة لتوحيد الاجتهاد الاداري لإعمال الأدنى و الساهر على احترام القانون.

و لقد حدد مقره في الجزائر العاصمة و يستعمل في أعماله اللغة العربية في الأشغال والمناقشات و المداولات و القرارات و كذا في المذكرات المتبادلة بين الأطراف.⁴

الفرع الثالث : محكمة النزاع

عن تطبيق نظام ازدواجية القضاء إثارة الكثير من النزاعات بين جهتي القضاء من خلال ادعاء كل جهة الاختصاص لنفسها في قضية معينة و حين تكون أمام قاضيين مختلفين، كل منهما يدخل النزاع في ولايته و يصطلح على هذه الصورة من النزاع، عرف بالنزاع الايجابي على الاختصاص، و لكن قد يأخذ النزاع على

¹ - المادة (1) ، (2) من القانون العضوي رقم 02/98 المؤرخ في 4 صفر الموافق ل 98/05/30 المتعلق بالمحاكم الادارية، الجريدة الرسمية الجمهورية الديمقراطية الشعبية ، عدد 37 ، ص 8.

² - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق، ص 67.

³ - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 01/05/1998م و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المادة (2)

⁴ - أنظر المادة (1) ، (2) ، (3) ، المشار إليها في الصفحات على التوالي 4 ، 5 ، 6 ، القانون السابق، صص 4،5،6.

الاختصاص صورة عكسية و يظهر هذا حين تتمتع كل من جهتي القضاء على نظرا النزاع بحجة أنها غير متخصصة به أي لا يدخل في دائرة اختصاصها و هذا ما عرف بالنزاع السلي من جهتي القضاء أي النزاع السلي في الاختصاص.

ولا يقف النزاع عند حدود الاختصاص بل يتعداه إلى تعارض الأحكام الصادرة من جهتي القضاء المتمثلة في القضاء العادي و كذا القضاء الإداري و بذلك افتراض الوضع الطبيعي أن توكل مهمة حل تنازع الاختصاص و تعارض الأحكام إلى هيئة تكون حكما بين الجهتين المتنازعتين.¹

فبموجب المادة (15) من دستور 1996 في فقرتها الرابعة جاء النص على >> أن بينا المحكمة العليا و مجلس الدولة << و ينظمها القانون العضوي رقم 96 / 03 المؤرخ في 03 جوان 1998 و المتعلق باختصاصاتها و تنظيمها.

المبحث الثاني : الوسائل و الإجراءات القضائية لمقاومة الأعمال الإدارية المعيبة

تعتبر الدعوى الادارية أهم وسيلة يخولها القانون لصاحب الحق و يعرفها علماء القانون على أنها >> طلب أحد من آخر في حضور الحاكم و يقال للطالب المدعى و المطلوب منه المدعى عليه <<.²

و سنتناول في هذا المبحث أنواع هذه الدعوى و شروطها و الاجراءات المتبعة فيها و ذلكم خلال ثلاث مطالب خصص :

- المطلب الأول لدعوى الإلغاء ؛
- المطلب الثاني لدعوى التعويض ؛
- المطلب الثالث لدعوى فحص المشروعية.

المطلب الاول : دعوى الإلغاء

يأشر القضاء الإداري ولايته في قضاء الإلغاء بناء على الطعن غي عمل إداري معين و طلب إلغائه لعدم مشروعيته بسبب تجاوز الإدارة لسلطتها المشروعة و عليه يتوجب على القاضي أن يتحقق من مشروعية العمل

¹- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى الادارية، صص 136، 137.

²- سمية عبد الفتاح موسي الدوس، دعوى التعويض عن الطلاق التعسفي في الفقه الإسلامي، دار قنديل للنشر، الطبعة 1، 2010، ص 196 .

محل الطعن أو عدم مشروعيته، فإذا انتهى إلى عدم مشروعيته، فإن سلطته تتحدد في الحكم بإلغاء هذا العمل دون أن يتعدى ذلك إلى تعديل العمل أو استبداله أو القضاء بالآثار الناشئة عن إلغاء القرار الإداري أو الحكم بأية حقوق محددة للطاعن.¹

الفرع الأول : تعريف دعوى الالغاء

تباينت تعريفات دعوى الالغاء، فتعرف بأنها دعوى قضائية ترمي إلى الغاء القاضي الإداري قرار غير مشروع و تعرف بأنها دعوى تستهدف الغاء قرار لمخالفته القواعد القانونية. و تعرف أيضا بأنها دعوى تستهدف أن يلغي القضاء الإداري قرارا إداري بعد أن يعترف بعدم مشروعيته، و تعرف أخيرا بأنها دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري و الحكم بإلغائه إذا تبين أنه غير مشروع. ولا شك أن هذا التعريف أفضل التعريفات التي قيل بها في هذا الشأن، و ذلك لأنه يبرز الطبيعة القضائية لدعوى الالغاء بصورة تسمح بإقامة التفرقة بينها و بين التظلم الإداري بأنواعه المختلفة.

و يركز هذا التعريف على الغاية و الهدف من الدعوى الإلغاء و المتمثل في تحقيق احترام مبدأ المشروعية تحقيق لسيادة القانون.

و أخيرا يوضح هذا التعريف النهاية الاحتمالية لهذه الدعوى، بمعنى أن تقديم هذه الدعوى و قبولها شكلا لا يؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الطعين، بل يقرر القضاء الإلغاء إذا كان القرار غير مشروع فقط.²

الفرع الثاني : خصائص دعوى الإلغاء

من أهم خصائص دعوى الإلغاء نذكر:

أولا : دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية

هي دعوى قضائية منذ أن عهد لمجلس الدولة بوظيفة القضاء المفوض، و منذ ذلك الحين أصبحت في حقيقتها و مضمونها، لأنها تصدر من سلطة قضائية مختصة على شكل حكم قضائي حاسم لفصل النزاع، و يجوز ذلك الحكم حجية الشيء المقضي فيه.

¹ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004، ص 54.

² - محمد وليد العيادي، القضاء الإداري، الجزء الثاني، الورق للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2008، صص 329، 330.

ثانيا : دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء المشروعية

هي الدعوى الوحيدة و الأصلية لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة قضائيا. حيث لا يوجد أي دعوى أخرى عادية أو إدارية تستطيع أن تلغي قرارا إداريا غير مشروع و تزيل إثاره القانونية ، فهي السبيل الوحيد أمام الأفراد لإلغاء القرارات الادارية غير المشروعة قضائيا.

ثالثا : دعوى الإلغاء دعوى عينية (موضوعية)

تعتبر الدعوى الشخصية إذا كانت هدف رافع الدعوى حماية مركز فردي له الدفاع عنه و تعتبر موضوعية إذا كان هدف منها الدفاع عن مصلحة عامة و مما لا شك فيه أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء العيني أو الموضوعي حيث تكون المسألة المطروحة متعلقة بفحص المشروعية، و بمعنى آخر فإن السؤال الذي يطرح على بساط البحث هل القرار الإداري محل الطعن مشروع أو غير مشروع دون أن يتمسك رافع الدعوى بحقوق شخصية له. و متعلقة بحقوق شخصية، و إنما تعد مخاصمة القرار الإداري غير المشروع حماية لمبدأ المشروعية سواء تعلقت تلك المخالفة بالشكل أو الموضوع، و من ثم فإن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية احترام مبدأ المشروعية.¹

الفرع الثالث : الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء

نقصد بالشروط الشكلية تلك الشروط الواجب توافرها لقبول دعوى الإلغاء لدى القضاء الإداري قبل فحص موضوعها، و قد تناولها يصعب مختلفة و لكنها لا تخرج جميعها عن الشروط الثلاثة التالية :

- شرط المصلحة؛
- شرط الصفة؛
- شرط الأهلية.

¹- طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 2007، 2008، صص 25، 26، 27.

أولاً : شرط المصلحة في دعوى الإلغاء

باعتبار دعوى عينية بهدف الطاعن من خلالها إلى حماية مبدأ المشروعية فإنه من الطبيعي أن تحرك من أي شخص باسم المشروعية، حيث يكون الطاعن في مركز قانوني عام، بصفته ممثلاً للمجتمع و هو نفس الدور الذي تضطلع به النيابة العامة في الدعاوى الجزائرية.¹

لك القول بهذا الاتجاه فيه مساس بمبدأ عام في التقاضي و هو المصلحة مناط الدعوى و لذا تجدنا للطعونالكيدية من جهة و تحقيقاً للعبء على الجهاز القضائي من جهة ثانية، فإنه لا دعوى بدون مصلحة و هذا ما ذهب اليه القضاء الإداري في فرنسا و ما تبناهالمشروع الجزائري في المادة 459 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية رغم كون هذهالمادة عامة تسري علي جميع الدعاوى، حيث لم يخصص نصا خاصا مستقلا يتناول فيه

شرط المصلحة في الدعاوى الإدارية لا سيما دعوى الإلغاء نظرا لاختلاف مضمونه فيالقضاء عنه في القضاء العادي، فاحب المصلحة هو صاحب الحق في الدعاوي العاديةبل يختلف مضمونه حتى تبين الدعاوى الإدارية، نفسها فنجد في دعاوى القضاء يتمسكالقضاء الإداري بالمفهوم الضيق للمصلحة في حين الدعوى الإلغاء نجد هذا الشرط أكثراتساعا و مرونة و هذا تماشيا مع طبيعة هذه الدعوى و كذا كون الخصومة تنصب علالقرار الاداري غير مشروع يتحقق بإلغائه المصلحة العامة للمجتمع من خلال تأكيدضرورة خضوع أعمال الادارة للقانون بما يعزز مبدأ المشروعية في الدولة.

1 (مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء:

تعرف المصلحة بصفة عامة على أنها الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء و منه فالمصلحة هي الباعث على رفع الدعوى.

لكن على خلاف المصلحة في الدعاوى العادية تتم المصلحة في دعوى الإلغاء و هدفها الرامي إلى حماية مبدأ المشروعية حالة قانونية خاصة يسمها القرار الإداري غير مشروع.

¹- مسعود شيهوب،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني، الطبعة الحديثة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1999،ص 166.

المصلحة الشخصية و ضوابطها :

سنتناول في هذا المجال تحديد المصلحة الشخصية من جهة، وضوابطها من جهة أخرى.

المصلحة الشخصية :

لقبول دعوى الإلغاء يجب أن يكون لمن أقامها مصلحة شخصية و هي شرط جوهري بدور معه قبول دعوى الإلغاء وجودا أو عدما، ويمكن تعريف المصلحة الشخصية بأنها : >> الحالة التي يكون فيها الطاعن في مركز قانوني خاص مميز عن سائر الأفراد بحيث يؤثر القرار المطعون فيه بالإلغاء على هذه المصلحة تأثيرا مباشرا <<¹ . وعليه فتحدد المصلحة الشخصية نتأثر بطبيعة القرار المطعون فيه بالإلغاء، فالقرار الفردي الذي ينصرف أثره إلى أفراد معينين بالذات فيكون لهم بطبيعة الحال المصلحة في الطعن فيه غير أن آثار القرار الفردي قد تمتد إلى الغير والذي قد يناله بدوره ضرر من القرار كالقرار الصادر بالترخيص بفتح محل عام لشخص من الأشخاص، قد يكون فيه اعتداء على شخص آخر يرى أنه أحق بالترخيص .

ضوابط المصلحة الشخصية :

لا يكفي لرفع دعوى الإلغاء المصلحة الشخصية للطاعن بل لا بد أن يكون لها ضوابط و هي أن تكون مباشرة و مشروعة ؟.

- يجب أن تكون المصلحة الشخصية مباشرة : و نعني بالمصلحة المباشرة أن تكون تلك بمصلحة محسوسة و قائمة فعلا، بمعنى أن يشكل القرار محل الطعن، اعتداء مباشر على مصلحة الطاعن، وأستلزم الاعتداء المباشر على المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء مرجعة إلى الطابع الشخصي لتلك المصلحة، إذ عندما تكون المصلحة غير محددة فإن قبول الدعوى التي يرفعها الطاعن للدفاع عن تلك المصلحة يؤدي إلى المخاطرة بصدور حكم قضائي من الممكن أن يصير مباشرة بمصالح الآخرين. و المصلحة القائمة أو المؤكدة هي ليست مجردة احتمال بل موجودة في الحاضر ليس في المستقبل وكقاعدة عامة لا يعتد بالمصلحة المحتملة أو المستقبلية في الدعاوى العادية ودعاوى القضاء الكامل، أما في دعوى الإلغاء فهناك منحى أخرى ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي الذي يكتفي بالمصلحة الاحتمالية لقبول دعوى الإلغاء .

¹ مسعود شيهوب - المرجع السابق. ص 168

- يجب أن تكون المصلحة في دعوى الإلغاء مشروعة: لا يجوز بداهة أن يطالب الشخص الإدارة باحترام قواعد المشروعة في حين أن مركزة غير مشروع فلا يجوز أن يؤسس دعواه على آثمة و بالتالي حتي تكون المصلحات مشروعة يجب أن يستند إلى حماية وضع قانوني يقرره القانون الواسع، كما لا يمس النظام العام و الآداب العامة في المجتمع. و المهم في تحديد المصلحة الشخصية المعتد بها في دعوى الإلغاء أو القاعدة التي مزقها القرار المطعون بعدم المشروعية، قد شرعت لمصلحة الأفراد أو الأشخاص المعنوية الطاعنة و ليس لمصلحة الإدارة و ممكن أن تلمس مظاهر هاته القاعدة في الحالات التالية :

I- مجال طعون الموظفين :

تكون الطعون بالبطلان مقبولة ضد القرارات المتعلقة بالمركز الوظيفي لمصالح الموظفين و التي يرى فيها الموظف مساس بمزاياه الوظيفية كقرارات الترقية التي يصدرها الرئيس برؤوسيه كالتعليمات و الأوامر التي تهدف أساسا إلى بيان كيفية سير المرافق العام لا تكون الطعون بالبطلان ضدها مقبولة.¹

II- في مجال طعون السلطات الادارية ضد قرارات السلطات الإدارية الأخرى:

إن المصلحة العامة تتمثل في دعاوى تجاوز السلطة التي ترفعها بعض الهيئات الإدارية يجوز مثلا لسلطة الوصاية لتوافر شرط المصلحة أن تطعن بالإلغاء في قرارات الهيئات المحلية التي لا تستطيع إلغائها بالطريق الإداري، كذلك الهيئات المحلية تستطيع لتوافر شرط المصلحة طلب الإلغاء قرارات الوصية إلغاء الوصية المتضمنة إلغاء قراراتها، أو عدم المصادقة عليها.²

ثانيا : شرط الصفة في دعوى الإلغاء

تعرف الصفة طبقا لأحكام الإجرائية العامة في جميع الدعاوى بأنها القدرة على رفع الخصومة إلى انقضاء أو المثول أمامه لتلقيها، و من المسلم به أن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة و هو صاحب الحق و المصلحة نفسة أو النائب عنه قانونا أو اتفاقا، ما عدا هؤلاء فهو غير ذي صفة مباشرة الدعوى كقاعدة عامة

¹- عبد العزيز منعم خليفة، المرجع السابق، ص ص 618، 618، 655.

²- قانون 01/90 المؤرخ في 12 رمضان 10، 1 الموافق ل 7 / 4 / 1990 المتضمن قانون الولاية ، مركز الإعلام و التوثيق الجزائري، الصادر في جريدة الرسمية، 1990.

تثبت الصفة في الدعوى بمجرد إثبات الحق المعتدي عليه، و حصول الاعتداء عليه فكون لصاحب الحق المعتدي عليه صفة في مقتضاه المعتدي.¹

علاقة الصفة بالمصلحة و الأهلية في دعوى الإلغاء

يرى بعض الفقهاء في فرنسا أن الصفة هي الأهلية المصلحة، و توافرهما يدل على وجودهما، و أن صفة المدعى و إنما ينظر إليها بقصد تقريرها من ثلاث نواحي و هي: أهلية التقاضي، الحق الذي يدعيه، المصلحة التي تبرر الدعوى أي أن الصفة هي كل هذه المسائل مجتمعة و ليس شرطا مستقلا بذاته .

أ - علاقة الصفة بالمصلحة :

في دراستنا لهذه العلاقة سنعرض لموقف الفقه و القضاء .

أولاً: موقف الفقه

يذهب جمهور الفقهاء إلى أن الصفة تندمج مع المصلحة في دعوى الإلغاء تأسيساً على أنه ليس من الضروري استناد المصلحة إلى حق مكتسب و من ثم تتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرار سواء كان هو الشخص الذي صدر بشأنه القرار أو غيره بشرط أن يمس هذا القرار بالمركز القانوني لهذا الغير و بالتالي يعتبر هذا الاتجاه أن الصفة هي المصلحة الشخصية المباشرة في دعوى الإلغاء .

و لكن يذهب بعض الفقهاء إلى انفصال المصلحة عن الصفة حيث يعتبر الأولى شرطا لقبولها، أما الثانية شرطا لمباشرتها أمام القضاء لإبداء الدفاع فيها، كحالة أن يكون صاحب المصلحة قاصراً و بذلك يكون صاحب الصفة هو النائب أو الوصي.

ثانياً : موقف القضاء الإداري

ذهب القضاء الإداري المقارن على أن شرط المصلحة و الصفة يندمجان في دعوى الإلغاء، إذا اعتبر مجلس الدولة المصري في هذا المجال المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء وذلك باعتبار الصفة مجرد مظهر للمصلحة إذا كان المشرع قد اشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرفعها مصلحة شخصية مباشرة، إلا أن القضاء الإداري قد استقر على التوصل لهذا الشرط متى كان صاحب هذا الشيء في الحالة القانونية خاصة ن يؤثر على القرار المطعون

¹ - عبد المنعم عبد العزيز، المرجع السابق، ص 607.

فيه، وقيام شرط المصلحة يعني توافر شرط الصفة أساس ذلك ان شرط الصفة والمصلحة يندمجان في دعوى الإلغاء، وبهذا لا يجوز القول بعدم قبول المخامي مقدم العريضة للمرافعة امام المحكمة الإدارية العليا او عدم تقديمه الوكالة وذلك ان الصفة كشرط لقبول الدعوى تتعلق بالطاعن ولا تنصرف على محاميه.¹

ب - علاقة الصفة بالأهلية :

الأهلية هي صلاحية المعترف بها لشخص طبيعي او معنوي والتي تسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه الناتجة عن اكتسابه للشخصية القانونية وبالتالي فان سلطة التصرف تمس التقاضي وهنا يتقرب مفهوم الصفة من الأهلية، من حيث التمثيل امام القضاء، وهنا يتعلق الأمر بالتمثيل القانوني الذي لا يعتبر شرطا لقبول الدعوى وانما شرط لمباشرة اجراءاتها مثلا: ان الدعوى القضائية اذا لم تستطع مباشرتها صاحب الحق او المصلحة نفسه لنقص وانعدام الأهلية فان نائبه القانوني هو صاحب الصفة في مباشرة الدعوى.²

ثالثا : شرط الأهلية

اعتبر القضاء الإداري أن الأهلية ليست شرطا لقبول الدعوى وان كانت تعتبر شرطا لصحة اجراءات الخصومة، ومعنى ذلك أن عدم توافر الأهلية إن رافعها لا يمنع من قبول الدعوى ولكن اجراءات الخصومة تكون باطلة أي ان الشخص يكون له الحق في الدعوى دون ان يكون أهلا لمباشرتها.

وهنا يجب ان تتخذ الإجراءات لرفع الدعوى بواسطة ممثل قانوني و إلا كانت الإجراءات الدعوى باطلة و تجوز تصحيح عيب المغلق بعدم الأهلية إذا مثله والده بالحلقة و ذلك بتقديمه حكم بالحجر على ابنها المجنون و تعيينه فما عليه و قام بتصحيح الدعوى لأنه بزوال هذا العيب تصبح إجراءات التقاضي صحيحة.³

الفرع الرابع : الإجراءات الخاصة بدعوى الإلغاء

مع مراعاة أحكام المادة 827 من ق . م . إ . ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام، يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات المنصوص عليها في م 15 من نفس القانون .

¹ - عبد المنعم عبد العزيز، المرجع السابق، ص 607.

² - رشيد خلوي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004، ص 247.

³ - حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2011، ص 179.

يجوز للمدعى تصحيح العريضة التي لا تثير أي وجه بإيداع مذكرة إضافية خلال أجل رفع الدعوى المشار إليه في المادتين 829 و 830 من نفس القانون.

حيث تودع العريضة مع نسخة منها بملف القضية، و عند الضرورة ، بأمر رئيس تشكيلة الى الخصوم بتقديم نسخ إضافية كما يجب أن تودع مع العريضة الرامية الى إلغاء او تفسير او تقدير مدى مشروعية القرار الاداري تحت طائلة عدم القبول القرار الاداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر. و إذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعى من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر يتقدمه في أول جلسة و سيتلخص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع .

عندما يرفق الخصوم مستندات تدعيما لعرائضهم ومذكراتهم، يعدون في نفس الوقت جردا مفصلا عنها، ما لم يوجد مانع يحول دون ذلك، بسبب عددها أو حجمها أو خصائصها وفي جميع الحالات يؤشر أمين الضبط على الجرد. تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الادارية مقابل دفع الرسم القضائي، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. في حالة التي يجب أن تفصل فيها المحكمة في أجل محدد بنص خاص، لا يسري هذا الأجل إلى ابتداء من تاريخ إيداع العريضة بأمانة الضبط، و تقيّد العريضة عند إيداعها بسجل خاص يمسك بأمانة ضبط المحكمة الإدارية. يسلم أمين الضبط للمدعى وصلا يثبت إيداع العريضة، كما يؤشر على ايداع مختلف المذكرات والمستندات. تقيّد العرائض و ترقم في سجل حسب ترتيب ورودها.

تقيّد التاريخ و رقم التسجيل على العريضة و على المستندات المرفقة بها. ويفصل رئيس المحكمة الإدارية في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي و الإشكالات المتعلقة بإيداع و جرد المذكرات و المستندات بأمر غير قابل لأي طعن.

المطلب الثاني : دعوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي سلطات كبيرة و تهدف إلى المطالبة بالتعويض و جبر الأضرار المترتبة على الأعمال الإدارية المادية و القانونية¹. و في هذا سيتم التطرق إلى جملة من الأفكار. أولها تعريف التعويض، ثانيا خصائص دعوى التعويض، ثالثها الشروط الشكلية لدعوى التعويض، و رابعا

¹- عمار عوابدي ، قضاء التفسير في القانون الاداري ، الطبعة 2 ، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 1999، ص 567، 568.

إجراءات رفع دعوى التعويض خامسامدى ولاية القضاء الإداري في دعوى التعويض. وذلك من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : تعريف دعوى التعويض

هي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة ، و القاعدة العامة في المسؤولية الادارية هيأن يكون التعويض جزاء الاخلال بالتزام يفرضه القانون هو التزام عدم الإضرار بالغير دون سبب مشروع على ذلك فإن دعوى التعويض الإداري هي الدعوى التي ترفع للمطالبة بـجبر الضرر المادي أو الأدبي الذي يحدث نتيجة لخطأ من جهة الإدارة مع المراعاة أن القرار الإداري الخاطيء الذي لا يجوز طلب إلغائه و كقاعدة عامة و لا يجوز طلب التعويض عنه ¹.

الفرع الثاني : خصائص دعوى التعويض

إن دعوى التعويض تتسم بجملة من الخصائص و الصفات الذاتية يمكن أن نلخصها كالآتي:

أولاً : دعوى التعويض دعوى قضائية

اكتسبت دعوى التعويض الادارية الطبيعة القضائية منذ أمد طويل و قديم، و يترتب عن الطبيعة الخاصة القضائية لدعوى القضائية التعويض أولاً أنها تتميز و تختلف عن الكل من فكرة القرار السابق و فكرة التظلم الاداري باعتبارها طعون و تظلمات إدارية، و يترتب عن الطبيعة القضائية لدعوى التعويض ثانياً أن تتحرك و ترفع و تقبل و يفصل فيها في نطاق الشكليات و الاجراءات القضائية المقررة قانوناً و أمام جهات قضائية مختصة .

¹ مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 170

ثانيا : دعوى التعويض دعوى ذاتية شخصية

كما تعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الذاتية الشخصية على أساس أولا أنها تتحرك و تنعقد على أساس حق أوامر مركز قانوني شخصي و ذاتي لرفعها و تستهدف تحقيق مصلحة شخصية و ذاتية تتمثل في تحقيق مزايا و فوائد و مكاسب مادية و معنوية شخصية و ذاتية للتعويض عن الاضرار المادية أو المعنوية التي أصابت الحقوق و المراكز القانونية الشخصية لرفعها . و تعتبر دعوى التعويض كذلك ثانيا لأنها تهاجم السلطات و الجهات الادارية صاحبة النشاط الاداري غير المشروع و الضار و لا تنصب كلية على النشاط الاداري الضار عكس دعوى الالغاء.

ثالثا : دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل

دعاوى القضاء الكامل هي مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة القانونية و المصلحة أمام جهة السلطات القضائية العادية و الإدارية المختصة في ظل مجموعة الشروط و الاجراءات و الشكليات القانونية المقررة بهدف الطلب من هذه السلطات الاعتراف بوجود حقوق شخصية و مكتسبة و تقرير. أم إذا كان قد أصابها أضرار مادية أو معنوية و تقدير هذه الأضرار ثم تقدير و تقرير التعويض الكامل و العادل اللازم لإصلاح الاضرار المادية أو المعنوية التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة و الحكم على السلطات الإدارية المدعى عليها بالتعويض و سلطات القاضي المختص بدعاوى القضاء الكامل متعددة لذلك تتسم دعوى التعويض بأنها من دعاوى القضاء الكامل لأن سلطات القاضي فيها واسعة بالقياس إلى سلطات القاضي في الدعاوى قضاء الشرعية، حيث تعدد سلطات القاضي في دعوى التعويض من سلطة البحث و الكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرافع دعوى التعويض و سلطة البحث عما إذا كان قد أصاب بهذا الحق بفعل النشاط الاداري ضرر، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر و سلطة تقدير مقدار التعويض الكامل و العادل و اللازم لإصلاح الضرر، سلطات القاضي في دعوى التعويض متعددة و واسعة و لذلك كانت هذه الدعوى من دعاوى القضاء الادارية.¹

¹- عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 569.

رابعاً : دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق

وفقاً للتقسيم و المختلط للدعاوى الادارية نظراً لأن دعوى التعويض تنعقد و تقبل على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة ولأنها تستهدف دائماً و بصورة مباشرة و غير مباشرة، حماية الحقوق الشخصية المكتسبة و الدفاع عنها قضائياً عكس دعاوى قضاء الشرعية.¹

الفرع الثالث : الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض

لكي ترفع و تقبل الدعوى التعويض أمام الجهات القضائية المختصة لا بد من توفر و تحقيق الشروط و الإجراءات المقررة لقبولها ، و هي شرط وجود قرار سابق، و شرط الميعاد و شرط المصلحة و شرط الصفة و سيتم التطرق لهذه الشروط للتفصيل على النحو التالي :

أولاً : شرط وجود قرار إداري سابق

عندما سادت نظرية الوزير القاضي كان مجلس الدولة الفرنسي لا يقبل النظر و الفصل في الدعاوى ما لم تبني على التظلم ضد قرار صادر من الوزير، باعتبار أن نظر الوزير درجة أولى و مجلس الدولة درجة استئناف، و رغم زوال نظرية الوزير القاضي إلا أن المشرع الفرنسي أستمر بشرط لقبول الدعوى وجود قرار إداري سابق و حتى المشرع الجزائري فقد اتجه نفس الاتجاه تنص على أنه >> لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أخذ الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري <<.²

ثانياً : شرط الصفة و المصلحة

لتطبيق و قبول دعوى التعويض الإدارية باعتبارها دعوى قضائية لا بد من توفر شروط وجود مصلحة قانونية و شخصية و مباشرة و حالة لرفعها و لا بد أن ترفع من صاحب المصلحة أو نائبه أو وكيله القانوني، و ذلك تطبيقاً للمبدأ القائل بأنه لا دعوى بدون مصلحة و إن المصلحة هي أساس و مناط الدعوى التعويض و المسؤولية التعويض و المسؤولية الادارية هنا بصفة خاصة من المبادئ العامة لقانون الاجراءات والمرافعات و نظام التقاضي يجب تطبيقه و احترامه بصورة وجوبية نص عليه القانون أو لم ينص و لكن عادة ما تتدخل قوانين إجراءات

¹ - أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة 01، الجزائر، 2005، ص 409.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق ص 627.

وصول التقاضي لتقرير هذا الشرط في مجال الشروط و قبول الدعوى . و تطبيق لذلك نصت المادة 13 من ق إ ج م و إ >> لا يجوز لأي شخص ما التقاضي ما لم تكن له صفة ما وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون >> .

كما بشرط في دعوى التعويض أن يصنع صاحب الدعوى بالصفة حيث أشارت نفس المادة 13 من ت أ ج م أعلى أن القاضي يثر تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعي عليه كما يشر تلقائيا انعدام الأذن أذما اشترطه القانون ومن هنا نستنتج أنت تجب أن ترفع عود التعويض من صاحب المركز القانوني أو الحق الشخص المكتسب أو بواسطة نائبه أو وكيله القانون أو القيم أو الوصي عليهم الصفة القانونية للقاضي كرعي عليهم باسم والحساب الإدارة العامة و الوظيفة الإدارية في الدولة مثل الوزراء بالنسبة للدعاوى القضائية ترفع من أو على الدولة، الولاية بالنسبة للدعاوى القضائية ترفع من أو على الولايات، رؤساء البلديات بالنسبة للدعاوى ترفع من أو على البلديات و المديرين العامون للمؤسسات العامة الإدارية بالنسبة للدعاوى التي ترفع من أو على المؤسسات العامة و للقاضي أن يتحقق من وجود أو عدم وجود الصفة القانونية للتقاضي.¹

ثالثا : شرط الميعاد و الأجل

حرصا على استقرار الاوضاع و المراكز القانونية حدد المشرع مهلة أربعة أشهر لرفع دعوى التعويض وفقا للمادة 829 من ق . إ . م . إ 2 بداية من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، و يجوز الشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه. وبعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد.

خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الاجل من تاريخ تبليغ التظلم و في حالة سكوت الجهة الادارية يستفد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين المشار إليه في الفقرة أعلاه. في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوع لها، يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفضي ثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة.

رابعا : شرط الأهلية

يمكن تعريف الأهلية على أنها قدرة المدعى على مباشرة تصرفاته بنفسه مميزا و هو ما يعني بلوغه سن معينة محددة قانونا و خالية من العيوب المؤثرة على التصرفات أداء ووجوبا تنص المادة 40 من القانون المدني على أن >> كل

¹ - المادة 380/829، من قانون الاجراءات المدنية و الادارية المعدل و المتمم بالأمر رقم 11/97 المؤرخ في 19 مارس 1997 .

شخص بلغ سن لرشد متمتعاً بقواه العقلية و لم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية و سن الرشد تسعة 19 سنة كاملة >>. كما تنص المادة 42 من نفس القانون على أن >> لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر سنه أو عته أو جنون يعتبر غير مميز من لم يبلغ السادسة عشر >>¹.

الفرع الرابع : إجراءات رفع دعوى التعويض

عريضة دعوى التعويض هي بصفة خاصة هي جزء من إجراءات الدعوى يشترط فيها القضاء الإداري أن تكون العريضة المكتوبة وفقاً للنموذج الشائع و المعلق و تتضمن على اسم و لقب و موطن و عنوان كل من المدعى و المدعى عليه و كذا ملخص لوقائع و أسباب رفع الدعوى بكل وضوح و دقة و يتم تقديمها أمام الجهة القضائية المختصة و يوقع عليها من المدعى أو محاميه . و لكي تقدم دعوى التعويض في الميعاد المقرر أمام المحكمة الإدارية و ذلك بالمجلس القضائي المختص محلياً في النظام القضائي الجزائري . كما لا بد من أن تقدم هذه الدعوى بموجب أحكام عريضة الدعوى المقررة في القانون و على هذا يجب أن دعوى التعويض مجموعة البيانات التالية :

- ✓ أن تكون عريضة الدعوى مكتوبة و موقع عليها المدعى أو من طرف محاميه تقييد في نقابة المحامين؛
- ✓ أن تتضمن عريضة الدعوى الإشارة إلى اسم و لقب و عنوان كل من المدعى عليه؛
- ✓ ذكر الجهة القضائية المختصة بالدعوى بالتحديد؛
- ✓ ملخص موجز مركز من مجموعة الوقائع و الأسس القانونية و الوثائق؛
- ✓ صورة من القرار السابق المطعون فيه بدعوى التعويض و المسؤولية الإدارية؛
- ✓ يجب أن تكون كافة الوثائق و الطعون و المذكرات المقدمة من طرف السلطات الإدارية المختصة و التي تملك صفة التقاضي باسم و لحساب الدولة و الإدارة العامة في حدود اختصاصها الموضوعي و المكاني و الزماني؛
- ✓ يجب أن تقدم عريضة الدعوى في نسخ بعدد المدعى عليهم .

وتقدم و توزع عريضة دعوى التعويض الإدارية في كتابة الضبط للمجلس القضائي المختص محلياً و يسلم كاتب الضبط المدعى ايضاً كما يجب عليه أن يبلغ المدعى عليه أو المدعى عليهم فوراً بعريضة الدعوى ثم يقوم كاتب

¹ - سائح سنكوفة ، قانون الإجراءات المدنية نصاً و تعليقا و شرحاً و تطبيقاً، دار الهدى عين مليلة الجزائر، الطبعة 1، 2001، ص 351.

الضبط بتسجيل عريضة الدعوى في سجل خاص و يرتب و تقدم وفقا لترتيبها من حيث تاريخ استلامها مع بيان أسماء و ألقاب و عناوين بين الطرفين و رقم القضية و تاريخ الجلسة .

ثم يقوم كاتب الضبط بإرسال عريضة الدعوى بعد عملية تسجيلها إلى رئيس المجلس القضائي المختص محليا الذي يقوم بدور بإحالة عريضة دعوى التعويض الادارية إلى رئيس المحكمة الادارية بنفس المجلس ليقوم بدوره باتجاه الاجراءات القانونية اللازمة للمشرع في تحضير و اعداد ملف قضية دعوى التعويض للمحكمة.¹

الفرع الخامس : مدى ولاية القضاء الاداري في دعوى التعويض

نلاحظ أن للقاضي الاداري صلاحيات واسعة عند النظر في دعوى القضاء الكامل، لأن دوره يتمثل في إعادة الحال إلى ما كان عليه، و إعادة الحقوق إلى أصحابها فله أن يحكم بالإلغاء و التعديل بعد إبراز وجه العيب في العمل غير مشروع، و أخيرا بالتعويض لصالح المتضرر، تبرر دعوى القضاء الكامل عدة أشكال منها دعوى التعويض، دعوى المسؤولية ، دعاوى العقود الادارية، و دعاوى المنازعات المالية الخاصة بالموظفين و المتعلقة بالضرائب و الرسوم.²

المطلب الثالث : دعوى فحص المشروعية

تعد دعوى فحص المشروعية من أهم دعاوى القضاء الإداري، حيث تحتل مكانة هامة بين الدعاوى الإدارية و تضطلع بدور حيوي في حل النزاعات الإدارية و حماية فكرة دولة القانون و حماية حقوق الانسان في الدولة المعاصرة. و سنتناول في هذا المطلب فروع هي على التوالي:

- تعرف دعوى فحص المشروعية؛
- خصائص دعوى فحص المشروعية؛
- الشروط الشكلية دعوى فحص المشروعية؛
- إجراءات رفع دعوى فحص المشروعية في القضاء الجزائري .

الفرع الأول : تعريف دعوى فحص المشروعية

¹- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تحليلية تأصيلية و مقارنة، الجزائر، 1990، ص 319.

²- أبو بكر صالح بن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 411.

تعرف على أنها دعوى قضائية إدارية موضوعية و عينية من دعاوى قضاء الشرعية تتحرك و ترفع بعد الاحالة القضائية و ذلك من خلال الدفع بعدم الشرعية في أحد القرارات الادارية و الاحكام القضائية النهائية أثناء النظر و الفصل في الموضوع هذه الدعوى العادية الاصلية، و حكم بإحالة مسألة للنظر و الفصل في الدفع بعدم شرعية التصرفات الإدارية.¹

الفرع الثاني : خصائص دعوى فحص المشروعية

إن هذه الدعوى تتسم بحملة من الخصائص يمكن أن نلخصها كالاتي :

أولاً : أن دعوى فحص المشروعية هي دعوى قضائية

و ليست دعوى دفعا بعدم الشرعية الذي يثار أمام جهات القضاء العادي و الجنائي خلال التطور و الفصل في دعوى عادية أو جنائية أصلية فهي أداة هجومية على التصرف الإداري المدفوع و المطعون فيه بعدم الشرعية ، و ليست مجرد وسيلة دفاعية .

ثانياً : أن دعوى تقدير الشرعية من الدعاوى قضاء الشرعية

لأنها تنص على القرارات الإدارية و الأحكام القضائية النهائية لمراقبة و تقدير مدى مشروعيتها و لأن هذه الدعوى تستهدف حماية شرعية الأعمال الإدارية و الأحكام القضائية الإدارية ولأن عملية تحريك و ممارسة هذه الدعوى يتم على أساس مسائل الشرعية .

ثالثاً : دعوى تقدير فحص الشرعية

دعوى قضائية إدارية موضوعية و عينية، و ليست بدعوى شخصية و ذاتية، و تكتسب دعوى تقدير الشرعية هذه الطبيعة و الصفة، لأنها تنعقد و تتحرك على أساس مركز قانوني عام و هو مسألة مدى شرعية الأعمال الإدارية و الأحكام القضائية الإدارية النهائية.

¹ - عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري ، دار هوم للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص6.

الفرع الثالث : شروط دعوى فحص المشروعية

سوف نتطرق لهذه الشروط عبر النقاط التالية :

أولاً : محل الطعن

القاعدة أن دعوى تقدير مدى الشرعية التي ترفع أمام الغرفة الإدارية إنما تنصب فقط على القرارات الصادرة عن الولايات أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية¹ و هكذا فإن التوزيع الاختصاص القضائي بالنظر للطعون الخاصة بتقدير مدى مشروعية القرارات الادارية يبقى قائم كما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء على اساس المعيار العضوي .

مع الاشارة أنه في ضوء القانون الساري المفعول (09/08) فإن المشرع لم يفرق بين المحاكم الادارية و المحاكم الجهوية .

ثانياً : الطاعن

حيث يشترط في الطاعن ما يشترط في دعوى الالغاء (المادة 13 من ق . إ . م . إ) المصلحة و الصفة، و الاهلية .

ثالثاً : الميعاد ؟

عكس دعوى الإلغاء التي يربطها القانون بمواعيد محددة فإن دعوى فحص المشروعية تربطها أي مواعيد لرفعها و غير مقيدة .

رابعاً : التحريك

تتحرك دعوى فحص المشروعية القرارات المطعون فيها ابتداءيا و نهائيا أمام الغرف الادارية بطريقتين :

- الإحالة القضائية، فالقاعدة أنه يحظر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية تقدير المشروعية قرار اداري أثناء دعوى تدخل في اختصاصها مما يعني إحالة الأمر على القضاء الإداري المختص .

¹ - محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الادارية ، المرجع السابق ، ص 195 .

- أما بالنسبة للمحاكم الجزائرية، فإنها تتمتع عموماً بهذا الحق إعمالاً لقاعدة قاضي الدعوى الرئيسية هو قاضي الطلب الفرعي.¹

الفرع الرابع : إجراءات رفع دعوى تقدير المشروعية في القضاء الجزائري

تتحرك و ترفع دعوى فحص المشروعية بطريقتين، الطريق المباشر حيث ترفع مباشرة أمام السلطة القضائية المختصة من طرف ذوي الصفة القانونية و المصلحة و في نطاق الشروط و الإجراءات القانونية و القضائية المقررة.

كم يمكن أن ترفع دعوى فحص المشروعية بطريقة غير مباشرة و هه طريقة الاحالة القضائية حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة بالدفع فحص مدى المشروعية القرار الاداري أو الحكم قضائي مرتبط و حيوي مهم للدعوى الاصلية المطروحة أمامه بمطالبة الاطراف بإحالة الأمر إلى المحكمة الادارية و حينئذ يتوقف النظر و الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين فحص مدى شرعية القرار المطعون فيه.²

¹- محمد الصغير بعلي، محاكم الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص 63.

²- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 192.

يعتبر الضبط الإداري الوظيفة الأولى الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة. وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة والأكثر أهمية في كل دولة. فمما تنشأ الدولة بتكامل أركانها من شعب وإقليم وسلطة سياسية حاكمة. تبرز وظيفة الضبط الإداري كمظهر جوهري لوجود الدولة وكتعبير رئيسي عن سيادة السلطة الحاكمة. وذلك من أجل تنظيم نشاطات الأفراد ووضع القيود الضرورية على تلك النشاطات حتى لا تسيء لا من المجتمع واستقراره. بهدف حماية النظام العام. فحتى في ظل الدولة الحارسة بمفهومها التقليدي القديم. نجد مثلاً حماية الأمن العام هو أول وظيفة تحرص السلطة الحاكمة على تحقيقها حتى ينعم المجتمع بالهدوء والتنظيم الضروري لأجل حسن سير مؤسساته وتحقيق نموه وتقدمه ورخائه. ذلك أنه لو تعارضت وتضاربت مصالح الأفراد فيما بينها¹. أو أهدرت الصالح العام والنظام العام مما أدى إلى شيوع الجرائم والمخالفات. لانهدمت فكرة الدولة من أساسها لانتشار الفوضى واضطراب حبل الأمن والاستقرار بصفة دائمة. وللإحاطة الشاملة بوظيفة الضبط الإداري وهي بتلك الأهمية والخطورة علينا أن نعرض لها في جوانبها المختلفة ، وعلى ضوء هذا الطرح قسمنا الفصل الأول إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري؛

المبحث الثاني : أهداف الضبط الإداري و سلطاته؛

المبحث الثالث : أنواع تدابير الضبط الإداري .

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 229.

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري

يدخل ضمن الأفكار الأساسية التي تكون فكرة الضبط الإداري مفهومه من خلال إعطاء التعاريف الفقهية والتشريعية وتمييز الضبط الإداري عن بقية المفاهيم الأخرى، وأخيرا تحديد السلطات المخولة قانونا.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

سنتناول في مفهوم الضبط الإداري فرعان، إذ يتم ذكرهما على التوالي:

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

الضبط لغة بغي لزوم الشيء وضبط الشيء هو حفظه ، وأصل كلمة بوليس نجدها مشتقة من .والتي تعني كل تنظيم أو كل شكل حكومي¹ -Politia- الكلمة اللاتينية Police كما كانت تعني إدارة الحكم، وفي القرن الرابع عشر أنشأت لغة القانون الفرنسي كلمة ويستعمل القانون المصري كلمة - بوليس -أو كلمة شرطة، ويستعمل القانون اللبناني مصطلح - ضابطة - وفي القانون الجزائري من خلال تفحص القوانين نجد أنه استعملت كلمة شرطة إدارية². أما التعاريف الممنوحة للضبط الإداري فتبدأ بالتعارف على المستوى التشريعي مما يستلزم ذلك تفحص القوانين التي تمنح سلطة ممارسة الضبط الإداري وبذلك نبدأ بالدستور الذي يمنح رئيس الجمهورية سلطة ممارسة الضبط الإداري فنجد النصوص تتكلم فقط عن التدابير التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية . فلا وجود لتحديد معين أو تعريف للضبط الإداري. ثم نعود إلى القوانين العادية، فنجد كذلك قانون الولاية يتكلم على سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط الإداري والغرض من ذلك الأسباب فلا وجود لتعريف، كذلك نفس الشيء بالنسبة لقانون البلدية، كذلك بالنسبة للمراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء سارت على نفس المنوال، المرسوم التنفيذي رقم 247/94 المؤرخ في (10/08/1994) كالمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية.

أما على المستوى الفقهي فقد تعددت التعاريف الممنوحة للضبط الإداري، فقد عرفه الأستاذ عمار عوابدي

بأنه:

¹- سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1991، ص 10.

²- يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاية صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة والمخصصة (مرسوم رقم 04/37).

(كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام. القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة¹. وعرفه الأستاذ أحمد محيو بأنه يمتثل معنى مزدوج، معنى مشتق من المعيار العضوي ونعني به مجموعة الأشخاص المكلفين بذلك خطط النظام العام، ومعنى مشتق من المعيار المادي وهو. مجموع الأنشطة أو الأنشطة التي تباشرها هذه السلطات).²

(وكذلك عرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي هو تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون م الأمن، السكينة والصحة العامة).³

أما التعاريف الفقهية المصرية فقد تعددت ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر تعريف الدكتور سليمان الطماوي "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام."

وكذلك تعريف الدكتور محمود عاطف البنا فقد عرفه بأنه "النشاط الذي تولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام".⁴

ومن التعاريف الفقهية الفرنسية نجد تعريف الأستاذ Vedel فقد عرفه بأنه "مجموع الأنشطة الإدارية التي يكون موضوعها إصدار قواعد عامة وتدابير فردية تكون لازمة لحفظ النظام العام أي الأمن، السكينة والصحة"⁵ بأنه : "مجموع التدخلات الإدارية التي توجب على النشاط الحر Rivero ويعرفه الأستاذ للأفراد للانضباط الذي تفتضيه الحياة"⁶

¹- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، 2000، ص 10.

²- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، 1996، ص 20.

³- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 260.

⁴- محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1992، ص 337.

⁵- جورج فوديل، بيار دلفولفى، القانون الإداري، (الجزء الثاني)، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر، 2001، ص 500.

⁶- Jean rivero, Droit Administratif, 2ème édition, Paris, Précis, Dalloz, 1962, p358.

بأنه " : قيد تستلزمه وتفتضيه المصلحة العامة ومن ثم تفرضه Waline وأخيرا يعرفه الأستاذ السلطة العامة على نشاط المواطنين ليس حرياتهم¹ " C'est en limitation par une autorité et ولأهمية هذا التعريف نورد أصله الفرنسي.

من خلال هذه التعاريف نجد أن الضبط الإداري يتميز بخصائص تميزه عن بعض المفاهيم "Dans l'intêrée public d'une activité des citoyens القانونية الأخرى، ولعل أهم مفهوم قد يختلط بمفهوم الضبط الإداري هو الضبط القضائي.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

سنتناول في الفرع الثاني تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي معايير وأهمية التمييز، وذلك من خلال :

الفقرة الأولى: معايير التمييز

إن التعرف على الضبط القضائي يتبين من خلال معرفة هدفه المتمثل في البحث عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها ويناط بهذه الوظيفة أجهزة منحها القانون ضد الضبطية القضائية، أما الضبط الإداري فهو ذلك النشاط الإداري الذي تباشره السلطة الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام. إن محاولة التمييز بين الضبطين يستدعي البحث عن معيار يمكن بواسطته تمييز المفهومين عن بعضهما.

أولا: المعيار العضوي

مقتضى هذا المعيار هو الاعتماد على الجهة التي تباشر الضبط الإداري أو الضبط القضائي، فجهة الضبط الإداري محددة في القانون لرئيس الجمهورية، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى الوزراء (ضبط إداري خاص) بينما نجد مهمة الضبط القضائي هي كذلك ممنوحة لجهات معينة كضباط الدرك الوطني وضباط الشرطة، إذن المعيار واضح يعتمد على الجهة الموكول لها النشاط لكن هل هذا المعيار ناجح ومجدي في كل الأحوال؟ الجواب يكون طبعاً بالنفي، لأنه قد تحد صعوبة في التمييز بسبب وحدة المصدر، ذلك لأنه قد نجد ازدواجية في الوظيفة لضبط إداري وقضائي لنفس السلطة كرئيس المجلس الشعبي البلدي، فالصفة الإدارية تخول لاتخاذ تدابير وقائية للمحافظة على النظام العام، إلى جانب وظيفة الضبطية القضائية التي يمنحها له القانون ومن أجل ذلك لا يمكن الأخذ بهذا المعيار.

¹- قدي عبد الفتاح الشهاوي، الموسوعة الشرطة القانونية، عالم الكتب، مصر، 1977، ص249.

ثانيا : المعيار الإرشادي

إذ أنه يميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي صاحب هذا المعيار هو الأستاذ DEBBACHE أن الأول من أجل وقاية النظام العام من الاضطرابات والثاني يبحث عن الجرائم التي ترتكب ضد النظام العام وعن فاعليها وتقديمهم للقضاء المختص. لقد وجهت انتقادات لهذا المعيار ومن أهم الانتقادات التي وجهت له أن أعمال الضبط الإداري تعد كذلك اجراءات لاحقه عن الإخلال أو التهديد للنظام العام، ومن ثم تتسع الفكرة الوقائية لتشمل فكرة الردع التي نجدها في الضبط القضائي¹.

ثالثا : المعيار المعتمد (القضائي)

إن هذا المعيار مستمد من الاجتهاد القضائي الفرنسي، وقد ظهر هذا المعيار بمناسبة قضية السيد (بود) التي أظهرت صعوبات عملية في كيفية التفريق بين الضبط الإداري والضبط القضائي، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد (بود) أصيب أثناء مطاردة يجريها البوليس في الطريق إذ طرحه موظف الضبط أرضا فدفع السيد (بود) دعوى تعويض أمام مجلس الدولة عن الأضرار التي لحقت به نتيجة المطاردة على أساس أعمال الضبط الإداري، بينما تمسكت هيئة الضبط بأن المطاردة خاصة بجريمة وعملها صادر عن سلطة ضبط قضائي لا يختص مجلس الدولة بنظره. دور كبير وهام في استخلاص معيار التمييز في DELVOVE ولقد لعب مفوض الدولة تقريره المقدم للمجلس وجاء تقريره كالتالي: موظفو الضبط يستطيعون الاشتراك على السواء في إجراء الضبط الإداري والضبط القضائي والمعيار الوحيد المرضي يمكن استخلاصه من موضوع تحقيقاتهم، فإذا عبرت التحقيقات على أن الإجراء قد اتخذ لجمع الاستدلالات في جنابة أو جنحة أو البحث عن الفاعلين لتقديمهم إلى القضاء كان الإجراء ضبط قضائي، وإذا لم يرشد التحقيق عن ذلك. وكان الإجراء يهدف إلى وقاية النظام العام كان الإجراء ضبط إداريا. إن الخلاصة الوحيدة للاعتبارات التي تملي حيثياتها أن الموظف الذي أوقع السيد) بود (أيضا شارك في إجراء البحث بخصوص جريمة معينة ومحددة والمطاردة التي أصيب فيها السيد) بود(تتصل مباشرة بهذه الإجراءات ولا أهمية في ذلك أن لا تكون النيابة العامة قد أمرت بالقبض على المتهم إذن موظف الضبط يمارس ضبط قضائي وبذلك المحكمة المختصة وحدها هي المختصة . بالتعرف على تبعة عمله " وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي في الأحكام اللاحقة هذا المعيار فمعيار التمييز هنا هو الغاية المباشرة للتدخل.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص 231.

الفقرة الثانية : أهمية التمييز

من خلال ما ذكرناه في المعيار المعتمد لتمييز الضبط الإداري عن القضائي تظهر الأهمية العملية في المنازعات التي تثور عن هذه الأعمال¹.

فأعمال الضبط الإداري تتعلق غالبيتها بنشاط السلطة التنفيذية والمنازعات التي تثور بشأنها تدخل في ولاية القضاء الإداري فيختص ببحث مشروعيتها ويقضي بإلغائها والتعويض عنها، أما أعمال الضبط القضائية فتخرج منازعاتها عن ولاية القضاء الإداري.

المطلب الثاني : أنواع الضبط اداري

يميز الفقه بين نوعين من الضبط الإداري ضبط عام وضبط خاص وكذلك على مستوى التشريع نجد هناك ضبط إداري عام تختص به سلطات معينة وضبط إداري خاص.

الفرع الاول : الضبط الإداري العام

يقصد بالضبط الإداري العام ذلك النشاط الذي تقوم به السلطات الإدارية المختصة للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة. وتتخذ السلطات المختصة الإجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام م أجل الوقاية من كل ما يمس بهذا النظام سواء م الأمن العام أو السكنية والراحة للمواطنين وأخيرا الوقاية م كل ما يمس بالصحة العامة، هذه هي المحور الثلاثة التي تعمل داخلها سلطات الضبط الإداري وتتحرك وفقها.

الفرع الثاني : الضبط الإداري الخاص

قد تحتاج الإدارة إلى سلطات ضبط في حالات خاصة لا تكفي فيها السلطات العامة للضبط الإداري العام، فتعطي صلاحيات ضبط خاص بموجب نصوص قانونية، وهكذا يهدف الضبط الإداري الخاص إلى حماية النظام العام ولكن في مجالات محددة وخاصة.

إذن الضبط الإداري العام يقصد به مجموع السلطات الممنوحة والمخولة لسلطات الضبط الإداري يقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة. في حين أن الضبط الإداري الخاص يستهدف حماية النظام العام بطريقة معينة في

¹ - إبراهيم شيخا، حسين عصمان محمد عصمان، أصول القانون الإداري، 1986، ص 260.

ناحية من نواحي النشاط الفردي ترمي إلى تنظيم موضوع معين من نشاط الأفراد ويناط هذا النوع من الضبط إلى الوزراء الذين يصدرون قرارات كل حسب اختصاصه فنذكر مثلا وزير الثقافة عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف مما ينجر عن ذلك من تنظيم لحيات الأفراد، ويباشر كذلك وزير الفلاحة الضبط الإداري الخاص عندما يصدر مثلا قرار بمنع صيد نوع معين من الطيور أو تنظيم معاقب وأماكن الصيد، كذلك بالنسبة لوزير النقل عندما يصدر قرارات لتنظيم حركة تنقل الشاحنات ليلا.¹

المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري و سلطاته

من خلال دراستنا لتعاريف الضبط الإداري نجد أن لب هذه التعاريف يتمثل في هدف الضبط الإداري، ومن هذا المنطلق يتعين علينا أفراد مبحث خاص ندرس فيه أهداف الضبط الإداري.

المطلب الاول : حماية النظام العام

إن الحرية لا يمكن أن تمارس في المجتمع بصفة مطلقة وبدون أن تقيد، وإلا تصدع المجتمع وفسدت الحياة الاجتماعية، فممارسة كل فرد لحياته وحقوقه يتعين أن يتقيد من ناحية باحترام حرية وحقوق الآخرين، ومن ناحية أخرى الالتزام بمقتضيات الصالح العام، ومن هنا كانت أهمية الضبط الإداري الذي لا يعدو أن يكون تنظيميا لممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم يستهدف إيجاد نوع من التوازن أو التوفيق بين النشاط الفردي وكفالة النظام العام.

إن فكرة النظام العام هي التي تحكم وتحدد نطاق الضبط الإداري، فسلطات الضبط الإداري لا تستطيع أن تمارس هذا النشاط إلا عند الوقاية من الاضطرابات التي تهدد النظام العام بالإخلال، إذا ما هو النظام العام ؟ النظام العام بأنه Hauriou : يعرف الأستاذ حالة واقعية عكس الفوضى، وعندئذ يكون النظام العام معولا يستخدم لوصف وضع سلمي هادئ¹ " بأنه Marcel Waline : ويعرفه الأستاذ " هدف عام للضبط الإداري ويتكون من أربع عناصر الأمن، النظام، السكنية والطمأنينة² " أما على مستوى التشريع فنجد أن حماية النظام العام والأمن والسلام والسكنية العامة، 973 فالوالي يسهر في كل الظروف على السلم والاطمئنان والنظافة - وبالرجوع إلى المرسوم رقم 83 العمومية.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة، الجزائر، ص 201 .

الفرع الأول : مضمون النظام العام

إن مضمون النظام العام يحتوي على نظام عام مادي ونظام عام أدبي: الفقرة الأولى - النظام العام المادي : تتمثل عناصر النظام العام المادي في ثلاثة عناصر الأمن العام، السكنية العامة والصحة العامة.

أولاً :الأمن العام

ويقصد به كل الإجراءات اللازمة المتخذة لوقي الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد في أحوالهم وأنفسهم، لذا فإن كل الإدارة تحقيقاً لهذا الهدف أن تتخذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام في الدولة كلها مما يقضي منع الحوادث التي قد يسببها الفرد مثل السرقة أو المترتبة على الأشياء¹.

كالمنازل الآيلة للسقوط أو الحرائق، أو الناشئة عن الحيوانات الضارة التي تدخل بأمن الأفراد وكذلك الوقاية من حوادث المواصلات كذلك الاضطرابات التي تخل بالأمن العام من جراء المظاهرات في الطرق والأماكن العامة وكذلك الاحتياطات المتخذة من أجل مجابهة الحوادث الطبيعية كالفيضانات أو الانزلاقات الأرضية² فنجد أن الوالي مكلف بالسهر على تطبيق التدابير المقررة في مجال السلامة والأمن في كل 24 المؤرخ في 25 سبتمبر المؤسسات الموجودة في ولايته وهذا بموجب المادة 25 من الأمر رقم 95 1995 كذلك في إطار الوقاية والأمن على الطرقات، نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بتحديد محيط المساحات المخصصة للراجلين، قصد تسهيل المرور والمحافظة على الأمن، وذلك بموجب المادة 317 من المرسوم رقم 0688 المؤرخ في 19 جانفي 1988 م.

ثانياً :الصحة العامة

تتخذ سلطات الضبط الإداري كافة الإجراءات والتدابير الكفيلة بتأمين الصحة للأفراد وذلك من خلال اتخاذ كل الاحتياطات للقضاء على ك ما من شأنه المساس بالصحة العامة سواء كان ذلك متصلاً بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء. فتقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة الأماكن العمومية والأماكن والمحلات العمومية، والتحصين ضد الأمراض المعدية. ومن الأمثلة على اتخاذ سلطات الضبط الإداري للتدابير الكفيلة بتأمين الصحة للأفراد ومنع تفشي مرض معدي نجد في مرض أنفلونزا الطيور الذي انتشر في العالم من دولة إلى دولة،

¹ - Jean Castagne, **Op. Cit.**, p 34.

² - Marcel Waline, **traité élémentaire de droit administratif**, 6ème édition, librairie de recueil, Paris, 1950, p273.

نجد الجزائر قد اتخذت وزار الفلاحة والتنمية الريفية في 18 فيفري سنة 2006 م إجراءات وتدابير يقوم رؤساء البلديات بتنفيذها لمنع انتشار هذا الداء.¹

ثالثا : السكنية العامة

ويقصد بذلك اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة، ذلك أن الحوادث لا تفس دائما النظام العام بشكل مباشر إلا أنها تتجاوز حدود معينة قد تتسبب في مضايقات كل درجة م الجسمامة للأفراد تستدعي تدخل الإدارة لمنعها ومن الأمثلة على ذلك الأصوات المنبعثة من مكبرات الأصوات أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار وكذلك المضايقات التي يسببها الباعة المتجولون. تعتبر هذه العناصر الثلاثة هي مقومات النظام العام المادي والتي تتفق كل الأنظمة القانونية والفقهاء والقضاء على أنها العناصر اللازمة للنظام العام، وبالتالي هدف الضبط الإداري.

الفقرة الثانية - النظام العام الأدبي:

إن فكرة النظام العام الأدبي كهدف للضبط الإداري الذي تتمثل في المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، كان محل خلاف شديد في النظم القانونية المقارنة وفي فقه القانون الإداري، فبعض التشريعات القانونية كما هو الحال في فرنسا مثلا لم تعرض إلى ذكر الآداب العامة والأخلاق العامة كجانب من النظام العام. ويترتب على اعتبار أو عدم اعتبار الآداب العامة والأخلاق العامة من النظام العام عدة نتائج منها، إذا كانت الآداب العامة والأخلاق العامة من النظام فإنه يجوز بل يجب على سلطات الضبط الإداري أن تقيد وتحد من ممارسة حريات وحقوق المواطنين بالقدر اللازم فقط للمحافظة على الآداب .

والأخلاق العامة أما إذا لم يعتبر من النظام العام وكهدف للضبط الإداري، فإنه لا يجوز التعرض لحقوق وحريات الأفراد بالتقييد بهدف وحجة المحافظة على النظام العام والآداب العامة. وتتحكم في هذه المسألة عدة عوامل وضوابط حضارية ودينية خاصة بكل بعد وبكل نظام قانوني، وإذا كان المشرع الفرنسي لم يتعرض لذكر الآداب والأخلاق العامة كجانب من النظام العام، فإن القضاء الإداري له اجتهادات ومواقف قضائية في معالجة هذه المسألة². فقد قضى مجلس الدولة شرعية قرار ضبط بحظر مباريات الملاكمة بسبب ما تتسم به من عنف يمس الصحة

¹ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، موسوعة القضاء والفقه، الجزء 171، الجزائر، 1983، ص219 .

² - سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص238.

الأخلاقية، وأقر كذلك التدخل للمحافظة على الاحتشام في استخدام ملابس البحر على الشواطئ. إن التفسير التقليدي لغية الضبط في هذه الحالات هو النظام العام المادي فلم ينظر إلى الآداب والأخلاقيات العامة في أنها صورة متميزة للنظام العام وإنما كانت تندرج في عنصر حسن النظام العام، لذلك كان القضاء الإداري الفرنسي يرفض تدخل سلطة الضبط لحماية الأخلاق العامة ما لم يكن الإخلال بها له مظهرها خارجي يهدد النظام العام المادي، إلا أن القضاء قد تطور في هذا الصدد نحو السماح لسلطة الضبط بالتدخل لحماية النظام الأدبي وبرز هذا التطور لصفة خاصة في مجال السينما والمطبوعات، نظرا لخطورة هذه الوسائل وما يمكن أن تسببه من عوامل الإثارة وصدمة المشاعر والخروج عن القواعد الأساسية للأخلاق المتعارف عليها¹.

حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي Lutitia فهذا التطور جاء بعد سنة 1959 بمناسبة قضية لسلطة الضبط بالتدخل في منطقة أخلاقية عامة متصلة بالنظام العام مباشرة. فنقطة التحول هنا هي².

إقرار القضاء حماية النظام العام مباشرة لعنصر الأخلاق بغض النظر عن التهديد باضطرابات مادية، وهنا توفر شرطان معا وفقا لعبارة الأحكام:

1. الصفة الغير الأخلاقية؛

2. وجود ظروف محلية.

يمنع في اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت - تنص المادة 9 من قانون 91/ 19 على أن الوطنية وكل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام في جانبه الأدبي المتمثل في الآداب العامة لكن الإشكال يقوم حول تحديد هذه الآداب العامة، فالكلمة مطاطية وتحتل عدة مفاهيم، فماذا يقصد بالآداب العامة ؟

فهل نقصد بالآداب العامة تلك الآداب المستمدة من الخلق الإسلامي، أم المستمدة من العادات والتقاليد ؟ وهل لهذه الآداب العامة مفهوم متغير من مكان إلى مكان ومن فترة إلى فترة ؟ إن مفهوم الآداب العامة متغير من فترة إلى فترة ومن مكان إلى مكان، ولعل هذا التغير تتحكم فيه عدة عوامل سياسية، اجتماعية واقتصادية وحتى ثقافية،

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 33.

² - تتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس بلدية بالجنوب الفرنسي أصدر قرار في إطار الضبط الإداري منع عرض ثلاثة أفلام حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية المنظمة بموجب قانون 1954 وهذه الأفلام هي فيلم النار في الجسد، القمح في الحشائش وقبل الطوفان، وكان رئيس البلدية في قراره بمنع هذه الأفلام واقعا تحت تأثير قوى الضغط الاجتماعي ولما رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالبة بإلغاء القرار الذي أصدره رئيس البلدية أصدر مجلس الدولة حكما يرفضها إلغاء القرار لأنها من سلطات الضبطية لرئيس البلدية.

فإن المرحلة الاشتراكية من تاريخ الجزائر كانت بعض السلوكيات الاجتماعية تعتبر مناقصة للآداب العامة، لكن بظهور المرحلة الثانية التي عرفت فيها الجزائر انفتاح على كل الأصعدة، أصبحت هذه الآداب ليس بالحل الذي كانت عليه، كذلك تغير الآداب العامة من مكان إلى مكان آخر ومن جهة إلى جهة، وهذا مراعاة للظروف المحلية والعادات والتقاليد التي تسود في تلك الجهة. وعند محاولة تحديد مفهوم الآداب العامة يجذب عدم خلط الآداب بالأخلاق لأنه قد يتوسع مدلول فكرة النظام العام الأدبي لأنه من شأن هذه المطابقة بين الأخلاق والآداب العامة فرض رقابة خلفية على النوايا والسلوك الشخصي، وهذا ما ليس مناط بالقانون، لذلك يجب حصر مفهوم الآداب العامة التي يتدخل الضبط لحمايتها في القواعد الأخلاقية الأساسية التي تنبثق من العادات .

و التقاليد المتعارف عليها التي تشكل قيم المجتمع الروحية والدينية والخلقية والتي في حالة المساس بها تكن محل استنجد من طرف الجميع بعدم التقبل والتي قد تثير اضطراب بالنظام العام. أما بالنسبة لجمال الرونق والرواء فيذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن المحافظة عليه يندرج في فكرة النظام العام، وتبرير ذلك هو أن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الفرد والجمال، وأن للإنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية علاوة على حياته المادية. ومن جانب القضاء فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بشرعية لائحة ضبط تحظر توزيع المنشورات على المارة في الشوارع خشية إلقاءها بعد قراءتها ما يشوه رونق الطرق العامة ويخل حالها، وأشار الحكم صراحة لذلك حيث جاء فيه "حق سلطة الضبط في اتخاذ الإجراءات التي تفتضيها. صيانة النظام والسكينة والصحة العامة وجمال الرواء"¹ وبذلك فإن سلطات الضبط الإداري مكلفة بالمحافظة على المناطق الأثرية وجمال المدن، وهذا بالمحافظة على النسق العمراني وما قد يصيبه من تشوه جراء البناءات الفوضوية وكذلك بالمحافظة على نظافة الساحات العمومية والطرق العامة، وتكون هذه المهمة بالاستناد إلى التشريعات التي تعالج هذه الحالات التي يراها المشرع جديدة بالحماية. بعد دراستنا لفكرة النظام العام وتوسع مدلول النظام العام ليشمل نظام عام سياسي، بمعنى هل يمكن لسلطات الضبط أن تتدخل للمحافظة على النظام العام السياسي؟

¹ - محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص 367 .

إن النظام العام فكرة قانونية يقدر القضاء حدودها ويفرض على الإدارة احترامها بواسطة قوة الأحكام ولا يصطبغ النظام العام بالسياسة ولا يرتبط بفلسفات عقائدية خاصة في نظام تتعدد فيه الأحزاب، ولولا استقلالية وحيادة النظام العام، ما أنصف بالعمومية، وبذلك فإذا كان للسياسة مضمون .

متغير تبعا لإيديولوجية الأحزاب التي تتعاقب على السلطة أو تعارضها فإن على النقيض من ذلك فإن. النظام العام يجب أن تتأكد قيمته القانونية إلى المحايدة المستمرة وسط الصراعات السياسية المتعددة¹. فيبقى خارجا عن نطاق الضبط الإداري حماية بعض المبادئ والاتجاهات المذهبية التي لا صلة لها بالقيم الأساسية للمجتمع، ولا يفضي التقاعد عن حمايتها عدم كيان ووجود الجماعة فإذا ما حدث خلاف ذلك فإنه يعد انحرافا في استخدام صلاحيات الضبط الإداري لأن وظيفة الضبط الإداري تحول من مجالها القانوني المحايد إلى مجال تسيطر عليه الاعتبارات السياسية وبذلك تقيد الحريات . العامة بحدّة تفادي الإخلال الموهوم أو المزعوم بالنظام العام²

المطلب الثاني : سلطات الضبط الإداري

تحدد القوانين على سبيل الحصر السلطات الإدارية المختصة بممارسة وظيفة الضبط الإداري في الدولة، فتتقسم إلى سلطات ضبط إداري عام وضبط إداري خاص وسلطات مركزية على المستوى المركزي وأخرى على المستوى المحلي.

الفرع الأول : سلطات الضبط الإداري العام

تتضمن سلطات الضبط الإداري العام مستويات، حيث سنتطرق إليها من خلال:

الفقرة الأولى : على المستوى المركزي

أ - رئيس الجمهورية :

يعتبر رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية، فكل الدساتير أقرت له مهمة الضبط الإداري، فرئيس الجمهورية مكلف بالمحافظة على كيان الدولة ووحدها من أجل ذلك أقر له الدستور اتخاذ جملة من التدابير،

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 244.

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 322 .

الهدف الأساسي منها حماية الأرواح و الممتلكات، وتمثل هذه التدابير في إعلان حالة الطوارئ والحصار وإقرار الحالة الاستثنائية، ولأهمية هذه التدابير يستلزم توضيحها.

أولاً : حالة الطوارئ

تنص المادة 91 من دستور " 1996 المعدل والمتمم يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الحكومة، رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير لاستتباب الأمن ولا يمكن تمرير حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان." إن المدن من إقرار حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن، ويترب على ذلك تقييد الحريات العامة في مجالات محددة، كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع ونظراً لما تنطوي عليه حالة الطوارئ من خطر للحريات العامة أخضع المؤسس الدستوري ممارسة هذه الصلاحيات إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية

1- القيود الشكلية :

تمثل هذه القيود في اجتماع المجلس الأعلى للأمن وهو عبارة عن مؤسسة دستورية تضم قيادات مدنية وأخرى عسكرية. استشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري.

2- القيود الموضوعية :

تكمن القيود الموضوعية في الضرورة الملحة المتمثلة في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات وكذلك تقييد المدة، فقد نصت المادة 91 من الدستور سالف الذكر، فحالة الطوارئ تقرر لمدة معينة ومحددة وتحديدها مرهون بموافقة البرلمان¹. 44 المؤرخ في 5 شعبان - وقد تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92/ 1912 الموافق ل 9 فبراير 1992 وقد جاء في المادة الأولى منه على أن تعلن حالة الطوارئ مدة.

12 شهر على امتداد التراب الوطني ابتداء من 5 شعبان عام 1412 الموافق ل 9 فبراير 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد. هذا من حيث القيود أما من حيث الصلاحيات فإنه في حالة الطوارئ يجوز وضع الأشخاص

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص94.

تحت الإقامة الجبرية، أي في مراكز الأمن وتحديد ومنع المرور وتسخير العمال في حالة الاضراب، وكذلك يجوز تفتيش الأماكن والأشخاص ليلاً ونهاراً وبصفة استثنائية وهذا حسب المادة 06 وقد. 75 المؤرخ في 20 فيفري 1992 في مادته 11 حق الهيئة - أضاف كذلك المرسوم التنفيذي رقم 92 المستخدمة في تعليق مرتبات الأشخاص الموضوعين في مركز الأمن، ويمكن كذلك للسلطة المدنية وزير الداخلية (أن يفوض إلى السلطة العسكرية صلاحيات قيادة عمليات إعادة النظام على المستوى المحلي .

ثانياً: حالة الحصار

حالة الحصار كذلك هو تدبير من تدابير الضبط الإداري يتخذه رئيس الجمهورية من أجل المحافظة على الأمن أو إعادته 196. المؤرخ في 21 ذي القعدة وقد أعلنت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91 عام 1411 الموافق ل 4 يونيو 1991 وقد نصت المادة الثانية منه على أن "هدف حالة الحصار الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام وكذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية لا سيما التي ينص عليها هذا المرسوم." أما المادة الثانية منه فتتص على أن:

"تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة وتمارس السلطة المدنية الصلاحيات التي لم تنزع منها"، بالنسبة للقيود التي ترد على حالة¹.

الحصار قبل الإعلان عنها فتكون نفس القيود كما هو الشأن بالنسبة لحالة الطوارئ وهذا لورود كلتا الحالتين في نفس المادة) م 91 من الدستور.(ومن حيث السلطة المكلفة بتسيير الحالة فتتولى السلطة العسكرية صلاحيات الشرطة إي أن سلطة الضبط الإداري تحول من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية ومن حيث المضمون والاختصاص يجوز للسلطة العسكرية اتخاذ كافة التدابير الكفيلة باستتباب الوضع وعلى الخصوص يجوز لها أن تقوم بإجراءات الاعتقال الإداري ووضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام أو السير العادي للمرافق العمومية ويجوز لكل شخص الطعن في هذه القرارات أمام السلطة الإدارية المختصة) لجنة رعاية النظام العام (المنشأة بموجب المادة 7 من المرسوم المتضمن حالة الحصار

¹ - د. مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، مجلة حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، 1998، ص45.

وترأس هذه اللجنة السلطة العسكرية وتتكون من محافظ الشرطة والوالي ورئيس القطاع العسكري وشخصيتين معروفتان بتمسكهما بالمصلحة الوطنية¹.

هل هناك فرق بين حالة الحصار والطوارئ أم أنهما يمثلان حالة واحدة؟ ييدي غالبية الفقهاء أن حالة الطوارئ تتميز عن حالة المسار لكون الثاني تتصل بالأعمال التخريبية أو المصلحة كالعصيان والتمرد، وقد ذهب الأستاذ بوشعير بأن الحالتين تختلفان من حيث الدرجة والتأثير على الحريات العامة وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش².

ثالثا: الحالة الاستثنائية

يعتبر كذلك هذا التدبير من صلاحيات رئيس الجمهورية الذي يدخل ضمن صلاحيته في اتخاذ الضبط الإداري فقد نصت المادة 93 من الدستور عن الحالة الاستثنائية وتتخذ في حالة وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية و استقلال البلد أو سلامة التراب الوطني. أما من حيث القيود التي ترد على هذه الحالة فتتمثل في قيود موضوعية وأخرى شكلية.

أما القيود الموضوعية فتتمثل في الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو استقلالها وسلامة التراب، فالخطر هو أشد وقعا من الخطر الموجب لإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار. أما القيود الشكلية فتتمثل في استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة والمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن ورئيس الحكومة³.

ب - مدى سلطة رئيس الحكومة في ممارسة الضبط الإداري:

إن الإجابة على السؤال يستدعي تفحص مختلف الآراء التي تعالج هذا الجانب فمعظم أساتذة القانون الإداري في الجزائر يقرون أن لرئيس الحكومة سلطة ممارسة الضبط الإداري بناء على السلطة التنظيمية التي يتمتع بها. ومن الآراء التي تقر لرئيس الحكومة سلطة ممارسة الضبط الإداري رأي مبني على أساس أن لرئيس حكومة سلطة مباشرة الضبط الإداري بناء على السلطة التنظيمية المقررة في الدستور (المادة رقم 125/44 الخاص من التعديل الدستوري لسنة 1996) ، وكذلك بناء على المرسوم الرئاسي رقم 125/92 بحالة الطوارئ ، لاسيما

¹ - أنظر المواد 7/6/4 من المرسوم التنفيذي رقم 204/91.

² - السعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، ص. 269.

³ - عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 96.

في المادة الثالثة منه حيث نصت " : تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله الطوارئ." إن الأصل في نشاط الضبط الإداري بنوعيه الخاص والعام، أنه يمارس بناء على قانون يخول ويبين السلطة التي تباشره، فرييس الجمهورية يخوله الدستور اتخاذ تدابير ضبطية من إعلان حالة الحصار وإعلان حالة الطوارئ . كذلك الوزراء كما هو الحال بالنسبة لوزير الداخلية، وعلى المستوى المحلي نجد الوالي يمارس الضبط الإداري بناء على قانون الولاية وكذلك الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي عكس رئيس الحكومة فأى قانون يستند عليه لممارسة هذا النشاط الإداري، لذلك يمكن القول أن رئيس الحكومة لا يعتبر من سلطات الضبط الإداري عكس ما هو موجود في الواقع العملي¹.

الفقرة الثانية: على المستوى المحلي

أ- الوالي:

صلاحيات الوالي متعددة، فهي تستمد من قانون الولاية، بالإضافة إلى ذلك هناك قوانين أخرى يستمد منها بعض الصلاحيات كقانون الأملاك الوطنية، قانون الانتخابات وقانون الحال المدنية. فالوالي يتمتع بالصلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى إقليم الولاية فهو يسهر على تنفيذ تعليمات وقرارات الوزراء، بالإضافة إلى صلاحيته باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي (المادة 103 من قانون الولاية) وفي مجال الضبط الإداري فهو مسؤول من المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة. فتتص المادة 96 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام.

والأمن والكتيبة. وتنص كذلك المادة 97 توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المادة 96 وتنص المادة 99 من القانون السالف الذكر، " يجوز للوالي عندما تقبضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير. 232 المؤرخ في 25 أوت 1985 على أن يسهر - وتنص كذلك المادة 9 من المرسوم رقم 85 كل والي على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار وعلى تطبيقها المحتمل في كل بلدية. وتزداد صلاحيات الوالي في الحالات الاستثنائية، إذ بإمكانه تسخير قوات الشرطة والدرك لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات. فنذكر على سبيل المثال المادة 06 من قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 فيفري 1991 يتضمن التنظيم

¹ السعيد بوشعير ، المرجع السابق ص 270

العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، فالمادة تنص على صلاحية الوالي تسخير مصالح الشرطة والدرك الوطني المتركة في إقليم الولاية للمحافظة على النظام العام.

أ - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

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

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن؛

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

- المعاقبة على كل ماس بالراحة العمومية، وكل الأعمال المخلة بها؛

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والمساحات العمومية؛

- اتخاذ التدابير والاحتياطات الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها؛¹

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العمران.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الوظائف تحت سلطة الوالي، فحسب المادة 69 من القانون

90-08 يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ما يأتي:

- نشر القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية وتنفيذها؛

- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العامة؛

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

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن قانون البلدية لسنة 1967 نص في المادة 235 على أن ممارسة رئيس المدلس

الشعبي البلدي سلطاته الضبطية تكون تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي وإشراف السلطة العليا، عكس قانون

البلدية لسنة 1990 حيث تكون ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي للضبط الإداري تحت سلطة الوالي.

¹ السعيد بوشعير ، المرجع السابق ص 271

الفرع الثاني : سلطات الضبط الإداري الخاص

كما بينا من قبل أن الضبط الإداري ينقسم إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، فالقانون يجبر للوزراء ممارسة الضبط الإداري الخاص بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه، فسلطات الضبط الإداري الخاص تختص بحفظ النظام العام بطريقة وقائية في عنصر فقط أو موضوع محدد وعلى سبيل الحصر. إذن سلطات الضبط الإداري الخاص تنحصر في الوزراء. ومن أبرز الوزراء ممارسة لإجراءات الضبط الإداري الخاص على المستوى الوطني نجد وزير الداخلية حيث أنه مكلف بالمحافظة على الأمن بالتنسيق مع الولاة ومدراء الأمن الولائي بالإضافة إلى المدير العام للأمن الوطني عند الرجوع إلى النصوص القانونية التي تحدد صلاحيات وزير الداخلية نجده يتدخل في المجالات التالية :

- المحافظة على النظام العام والأمن العموميين؛
- المحافظة على الحريات العامة؛
- حالة الأشخاص والأماكن وحرية تنقلهم؛
- الجمعيات بمختلف أنواعها؛
- التظاهرات والاجتماعات العامة.

وإلى جانب وزير الداخلية يتمتع كذلك وزراء آخرون بصلاحيات الضبط الإداري الخاص، مثلا وزير الطاقة والمناجم يخوله القانون اتخاذ تدابير في قطاعه فقد نص القانون رقم 02 / 01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08 في المادة 20 على أنه في حالة حدوث أزمة حادة في سوق الكهرباء أو تهديد سلامة أمن الشبكات والمنشآت الكهربائية أو عند وشوك الخطر على أمن الأشخاص يمكن للوزير المكلف بالطاقة أن يتخذ إجراءات حفظ مؤقتة، بعد استشارة لجنة الضبط في مجال منح رخص¹ الاستغلال أو تعليقها دون أن يترتب على هذه الإجراءات أي تعويض. نأخذ مثال آخر: وزير الفلاحة التي حددت صلاحيته النصوص القانونية يمكنه اتخاذ تدابير ضبط في القطاع الذي يشرف عليه ومن أمثلة ذلك إصداره.

الفرع الثالث : العلاقة بين سلطات الضبط الإداري

إن دراسة العلاقة بين سلطات الضبط الإداري يقتضي التطرق له من جانبين : علاقة سلطات الضبط الإداري العام بسلطات الضبط الإداري الخاص ثم علاقة سلطات الضبط الإداري العام المركزية بالمحلية ودراسة هاته العلاقة

¹ محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 270

تكمّن في نقطة واحدة تبرز فيها العلاقة هي مسألة تنازع الاختصاص. فبالنسبة لاختصاص كل سلطة فقد بيناه في العناوين السابقة، تبقى مسألة حدوث تنازع بين هاتاه السلطات.

أولاً: تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص

1- الضبط الإداري العام:

كأصل عام يجب أن لا تتدخل سلطات الضبط الإداري العام عن التدخل في اختصاصات وأعمال سلطات الضبط الإداري الخاص إلا في الأحوال الاستثنائية والضرورة والاستعجال. إنه بالنظر إلى المبدأ القانوني القائم على أن الخاص يفيد العام واحتراماً لمبدأ الشرعية وقواعد الاختصاص فإنه لا يمكن لسلطات الضبط الإداري العام أن يتدخل في مجال اختصاص سلطات

2- الضبط الإداري الخاص:

وقد وضع الاجتهاد القضائي الفرنسي قاعدتين تتحكم في هذه المسألة وتمثل فيما يلي :

1) الأصل أن سلطة الضبط الإداري العام لا يمكن لها أن تكون مختصة في ميدان تابع لسلطة ضبط إداري خاص، عندما يسند المشرع هذا الميدان لسلطات الضبط الإداري الخاص، فأعمدة البلدية لا يمكن له التدخل في محطات توقف القطار هذا الميدان هو مسند قانوناً لوزير الأشغال العمومية) مجلس الدولة 20 جويلية (1935 ، كذلك لا يمكنه التدخل في ميدان مكافحة أمراض السل، بما أن القانون أسند هذا الميدان لوزير الصحة) مجلس الدولة 17 أكتوبر (1952).

2) إذا دعت متطلبات المحافظة على النظام العام وتعزيزه أكثر، يمكن لسلطات الضبط الإداري. التدخل في ميدان مخصص لسلطة ضبط إداري خاص بشرط أن لا يكون هذا التدخل مناقض وموازي للتدابير التي اتخذت من طرف سلطة الضبط الإداري الخاص وتكون مبررة بمتطلبات وضرورة المحافظة على النظام العام، فلا يمكن لعمدة بلدية أن يتخذ قرار تنظيمي يخص الرمي بالأسلحة في الطرق العامة، وتكون تلك التدابير عائق أمام التدابير المتخذة من طرف السلطة العسكرية) مجلس الدولة 16 ديسمبر 1932¹.

¹ عمار بوضياف المرجع السابق، ص 97

ثانيا: تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام

مبدئيا مسألة تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام لا تطرح إشكال لأن هذه السلطات تمارس نشاط الضبط الإداري العام في إطار منسق ومشترك من حيث طبيعة النشاط ووحدة الأهداف. فسلطات الضبط الإداري المركزية لها امتداد واختصاص وطني وبالمقابل سلطات الضبط الإداري المحلي حدودها واضحة فبذلك لا يمكن تصور وجود تنازع في الاختصاص بين هذه السلطات.

إن الإشكال الوحيد الذي يطرح هو في حالة مخالفة سلطات الضبط الإداري العام على المستوى المحلي لإجراءات وتدابير سلطات الضبط الإداري العام المركزية. إن هذه الإشكالية قد طرحت في القانون الإداري الفرنسي ومن أجل حل هذا الإشكال جاء الاجتهاد القضائي الفرنسي بشرطين أساسيين يجب توفرهما في حالة مخالفة لسلطات الضبط الإداري العام المحلية لأوامر وإجراءات سلطات الضبط الإداري المركزية.

الشرط الأول : أن تكون هناك ظروف ومخاطر محلية خاص مستجدة لا يمكن معها احترام إجراءات وقرارات سلطات الضبط الإداري المركزية بل يجب التخطي والخروج على هذه الأوامر والإجراءات¹.

الشرط الثاني : يجب أن تكون إجراءات وأعمال الضبط الإداري اللامركزية المحلية المخالفة لإجراءات وأوامر سلطات الضبط الإداري المركزية مشددة للإجراءات المركزية وليست مخففة لها².

المبحث الثالث : أنواع تدابير الضبط الإداري

لسلطات الضبط الإداري في سبيل أداء مهمتها المتعلقة بحفظ النظام العام، أن تلجأ إلى تدابير جبر الأفراد من خلالها على احترام إرادتها وتظهر تلك التدابير في صورة الأمر الصادر من الإدارة بإرادتها المنفردة وتكون هذه التدابير على قسمين، فهناك تدابير قانونية وأخرى تدابير مادية. إن دراسة هذه التدابير وتوضيحها يقتضي ربطها بالحريات العامة وذلك من خلال تبيان العلاقة الموجودة بين هذه التدابير والحريات العامة ومدى تأثير الحريات العامة بهذه التدابير.

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص ص 99/98

المطلب الأول : التدابير القانونية

عندما تريد سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العم، يمكنها أن تصدر قرارات تنظيمية أو قرارات فردية، وبهذا فالتدابير القانونية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لا تعدوا أن تكون إلا قرارات إدارية

الفرع الأول : القرارات التنظيمية

عندما تريد سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العم، يمكنها أن تصدر قرارات تنظيمية أو قرارات فردية، وبهذا فالتدابير القانونية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لا تعدوا أن تكون إلا قرارات إدارية.

الفقرة الأولى : القرارات التنظيمية(اللوائح)

أ –التعريف بالقرارات التنظيمية :

القرار التنظيمي أو اللائحة هي التصرف أو العمل الإداري الذي يصدر من الإدارة العامة متضمنا في محتواه قواعد عامة ومجردة حيث يتعلق ذلك بمركز قانوني¹ إن القرار يعتبر تنظيميا إذا كان ينشئ قاعدة قانونية عامة ومجردة، ويعتبر كذلك إذا كان خاطب أفراد غير معينين بذواتهم ويتعلق بأمر وحالات متحددة غير محدودة فلوائح المرور مثلا تضع قواعد تطبق على جميع السيارات وعلى كل السائقين. وتأخذ القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) في الفقه والقضاء عدة صور وأشكال تتمثل في اللوائح التنظيمية الخاصة برئيس الجمهورية للسلطة وهذا عملا بالمادة 125فقرة 1 من الدستور التي تنص على ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وتكون هذه اللوائح مستقلة بالنسبة للقانون. وتوجد كذلك اللوائح التنفيذية الصادرة عن الإدارة العامة تنفيذا للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وتجد اللوائح التنفيذية تطبيقها العملي في المراسيم التنفيذية الصادرة من رئيس الحكومة . بموجب المادة 85 فقرة 4 من الدستور والفقرة 234 إن التعريف باللوائح أو القرارات التنظيمية يقتضي التفريق بين اللائحة والقانون فاللائحة وإن كانت تشترك مع القانون في أن كلا منهما يعتبر قاعدة قانونية ملزمة للأفراد إلا أنها تختلف عنه من عدة جوانب¹:

1 -محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ،دار العلوم، الجزائر، 2005 ،ص35 .

أ- فالقرار التنظيمي يصدر عن السلطات الإدارية:

وهي لهذا تخضع لأحكام خاصة بالقرارات الإدارية فيجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري بإلغائها، أما القانون فهو عمل تشريعي يصدر عن السلطة التشريعية طبقاً للأوضاع المقررة في الدستور. فاللائحة تعبر عن إرادة السلطة التنفيذية بينما يعبر القانون عن إرادة الأمة، أو الشعبي ولذلك تعبر اللائحة أقل مرتبة من القانون من حيث قوتها وقيمتها، ويترب على ذلك أنه لا يجوز لللائحة أن تخالف نصاً قانونياً أو أن تعدله أو تلغيه ولكن القانون عكس ذلك يمكن أن يلغى أو يعدل اللائحة أما من حيث مجال كل من القانون واللائحة فالمؤسس الدستوري حدد مجال التنظيم تحديداً سلبياً وهذا حسب المادة 125 حيث تنص على أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصصة للقانون. أما مجال التشريع فقد سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجاله وهذا بموجب المادة 122 من الدستور.

ب - القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري :

تختص سلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات تنظيمية الهدف منها هو المحافظة على النظام العام، وبذلك تفرض قيوداً على الحريات الفردية وتعد القرارات التنظيمية أبرز مظهر لممارسة الضبط الإداري فبواسطتها تضع سلطات الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة تقيدها بما أوجه النشاط الفردي حفظاً للنظام العام وتصدر هذه القواعد في شكل مراسيم رئاسية من رئيس الجمهورية استناداً إلى الدستور، وكذلك بالنسبة للسلطان الأخرى في شكل قرارات إدارية تنظيمية. فقرارات الضبط الإداري التنظيمية يكون موضوعها المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة في إصدار هذه اللوائح يكون أساسه تنظيم الحريات بأسلوب الضبط الإداري أهم ما يثار في هذا الجانب هو ضرورة تقييد القرارات التنظيمية الضابطة للحريات بالقيود الدستورية والقانونية وقد يثار.¹

كذلك الخلاف حول الحدود التي يملك التنظيم اللائحي في نطاقها زيادة تقييد الحريات فوق ما قيد القانون، إن هذا الخلاف أو الجانب يتوقف على مدى الضمانات المكفولة للحريات فكلما كانت الحريات مدلولاً محدداً من جانب المشرع كلما كانت السلطة المختصة بالضبط الإداري أكثر تقييداً وتحريراً المساس بهذه الحريات وأحرص على التقييد بالتزام حدودها، وكلما كان العكس من طرف المشرع كانت سلطة الضبط الإداري أكثر جرأة على استهداف الحريات العامة بالتقييد.

1 - محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1973، ص716 .

الفرع الثاني: القرارات الفردية

أولاً: التعريف بالقرارات الفردية:

القرارات الإدارية الفردية هي تلك القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية والمتعلقة بفرد. معين أي بمركز قانوني ذاتي وشخصي مثل قرار تعيين والي¹ ويمكن كذلك تعريف القرار الإداري الفردي بأنه القرار الذي يخاطب شخصاً معيناً أو أشخاصاً معينين بذواتهم أو يتعلق بحالة فردية محددة.

ثانياً : القرارات الفردية في مجال الضبط الإداري:

تعتبر القرارات الإدارية وسيلة من وسائل سلطات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، فتصدر قرارات فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بذواتهم، مثل القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو بمصادرة جريدة، أو بمنع التجمهر وكذلك التراخيص الفردية المتعلقة بممارسة نشاط معين. يقيم القرار الإداري الفردي علاقة مباشرة بين سلطة الضبط وفرد بذاته خلاف التنظيم الذي يقف عند حد وضع قواعد قانونية عامة. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو من يوصف قرار إداري فردي بأنه ضبط إداري ؟

تصدر القرارات الفردية في مجال الضبط الإداري بناء على قاعدة تفصيلية سابقة وعلى الخصوص في مجال التراخيص، بالمقابل هناك تدابير ضبط فردية إلى قواعد تشريعية، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن له اتخاذ للوالي استناداً إلى قانون الولاية ومن ثم فإن تحديد عمل الضبط الإداري بغايته تشريعاً دون وسيلة التدخل الفردية في كل حالة، علته أن تتمكن سلطات الضبط من أن لا تفرض من القيود إلا ما توجبه ضرورة المحافظة على النظام العام وهذه الممارسة مقيدة بشروط لا بد من اجتماعها لصحة قرار الضبط الفردي. مما سبق ذكره يتضح أن عناصر القرار الفردي محددة سلفاً، فعنصر الغاية لكل قرار ضبط فردي هو حفظ النظام العام، يستوجب بحكم لزوم النتيجة القانونية أن لا يكون السبب بقرار الضبط إلا تهديد أو إخلال بالنظام العام. وتلاقي عنصر السبب والغية في كل قرار ضبط يحدد عنصر الحل. إن دراسة القرارات الفردية في مجال الضبط الإداري يثير إشكالية تدابير الضبط الفردية التي تتخذ بصورة مستقلة حيث أنه قد يحدث تهديد للنظام العام منفرد أو حالة معينة، ولم يسبق وضع قاعدة تنظيمية أو تشريعية توقع هذه الحالة، هل يمكن في هذه الحالة أن تصدر سلطة الضبط قرار فردياً يواجه هذا التهديد رغم عدم استناده إلى أنه قاعدة سابقة ؟ إن الالتزام بمبدأ الشرعية سوف يجعل الإجابة حتماً بالنفي لأن القرار الفردي يجب أن يستند

¹- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 34 .

إلى قاعدة سابقة، وفي هذا السياق ذهب جانب من الفقه إلى أن القانون الإداري الفرنسي لا توجد فيه قرارات فردية مستقلة وقد أكد هذا كل من هوريو ورولان. وهناك جانب آخر من الفقه يقول بخلاف ذلك حيث يؤكد ذلك - كاستاني - حيث يرى أن اللائحة أو التشريع لا يستطيعا الاحتياط لكل توقع، في حين أن الضبط نشاط يمارس م أجل وقاية أو إعادة النظام العام، فإذا ظهر تهديد أو اختلال لا يكون المشرع أو اللائحة الضبطية قد توقعته، وإذا قبلنا أن كل قرار فردي ضبطي يجب أن يستند إلى قاعدة مسبقة لكان معنى ذلك ترك سلطة الضبط، مجردة من السلاح¹.

هذا على المستوى الفقهي أما على المستوى القضائي، فالقضاء يعترف بشرعية قرارات الضبط الفردية التي لا تستند إلى قاعدة لائحة سابقة وذلك بتوفر شرطان :

1- أن يستدعي القرار الفردي ضرورة مواجهة موقف واقعي خاص بملي اتخاذ قرار خاص، داخلا في مجال الضبط الإداري العام أي محقق لأحد عناصره الثلاثة.

2- الشرط الثاني أن يكون مفهوما أن المشرع لم يستبعد إمكانيته اتخاذ قرار فردي مستقل وعدم اشتراطه صدر لائحة قبل اتخاذ القرارات الفردية².

المطلب الثاني : التدابير المادية

الفرع الاول : التعريف بالأعمال المادية

يعترف الفقه الفرنسي بوجود أعمال مادية للإدارة تختلف عن أعمالها القانونية وقد عرف فريق من الفقهاء الأعمال الإدارية بأنها تلك الأعمال التي تختلف عن الأعمال الإدارية القانونية التي تقصد بها الإدارة إحداث نتائج قانونية أو تعديلها أما عدا هذه الأعمال فتعتبر في نظرهم أعمال مادية. أنه يجب في تحديد الأعمال القانونية Eiscamaan ويرى فريق آخر من الفقهاء من بينهم الرجوع لموضع العمل بما يشمل العمل أو ما يحتويه العمل، وعلى هذا الأساس لا يعتبر العمل قانونيا إلا إذا كان يتضمن تنظيمًا للروابط بين الأفراد بغية تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، وما لا يتضمن، شيئًا من ذلك فإنه يعتبر عملا ماديا³.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 248.

² - Jean Castagne. **Op.cit.** p 40.

³ - محمد فؤاد منها، المرجع السابق، ص 733.

وبالرجوع إلى الأنشطة التي تمارسها الإدارة وتدخل في صميم النشاط الإداري نجد الإدارة تصدر قرارات إدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية، أو إبرام عقود إدارية فكل نشاط تقوم به الإدارة يخرج من هذه الأنواع التي ذكرناها، فهو من قبيل العمل المادي. فالإدارة في سبيل القيام بنشاطاتها فهي تسخر كل ما تتوفر عليه من رسائل مادية وبشرية للقيام ببعض الأعمال المادية، فالإدارة مثلا تقوم بهدم منزل آيل للسقوط، كذلك يقدم رجال الإدارة المختصون مثلا بإعداد التصميمات والرسومات لمشروعات الأشغال العامة، ومباشرة الأعمال الفنية لتنفيذ هذه المشروعات، من خلال ما تقدم يتبين أن الأعمال المادية تعتبر كذلك أنشطة إدارية لازمة للإدارة في سبيل أداء مهامها بصفة عامة، لكن في مجال الضبط الإداري كيف تستخدم سلطات الضبط الإداري التدابير المادية من أجل تحقيق أهداف الضبط الإداري ؟

الفرع الثاني: التدابير المادية في مجال الضبط الإداري

بعد دراستنا للتدابير القانونية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام، تتخذ الإدارة كذلك تدابير مؤدية من أجل تحقيق نفس الغاية. المقصود بالتدابير المادية في مجال الضبط الإداري هي تلك الأعمال التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري ولا نقصد من ورائها توليد آثار قانونية معينة، ومن أمثلة ذلك، التنفيذ المباشر لفض المظاهرات والتجمهر والاجتماعات العامة الغير قانونية. فالأفراد عندما لا يمثلون لأوامر سلطات الضبط الإداري طوعية. فتقوم السلطات دون سابق إذن من القضاء بالتدخل قصريا لتنفيذ الأوامر.

إن الأعمال المادية في مجال الضبط الإداري تبررها اعتبارات عملية للمحافظة على النظام العام أو إعادته، فهناك بعض الحالات تتطلب إجراءات مادية سريعة. فلو أنه مثلا سيارة متوقفة في مكان غير مخصص لذلك وهذا التوقف سبب اضطرابات في حركة المرور، فإن هذه الحالة تتطلب¹.

نزع السيارة مباشرة من ذلك المكان بواسطة تنفيذ مباشر وسريع، فلو كانت عملية نزع السيارة تتطلب إجراءات وحصول إذن مسبق من القضاء لاضطراب النظام العام وانعكس ذلك على مصالح الأفراد والمواطنين لذلك كان لزاما ومبررا تدخل السلطات لمعالجة الموقف بسرعة، إن أهم نقطة تثار في دراسة التدابير المادية في مجال الضبط الإداري هي التنفيذ المباشر، فهذا الأسلوب يمثل مخاطر كبيرة عن حريات الأفراد، لذلك نظم القضاء الفرنسي نظرية التنفيذ المباشر ووضع له شروط يوجب توفرها حتى يكون هذا الإجراء شرعي. فالتنفيذ الجبري في مجال الضبط الإداري يقصد

1 - عمار عوابدي ، المرجع السابق ،ص36

به أن يكون لسلطة الضبط الإداري حق اللجوء للقوة العامة لإعادة النظام الذي لحق به اضطراب وذلك دون الحصول على إذن مسبق من القضاء .

وقد استخلص القضاء الفرنسي نظرية التنفيذ المباشر من حكم محكمة التنازع الصادر في 02 ديسمبر 1902، فقد شرح فيه مفوض الدولة - روميو - النظرية وأكد على المبدأ العام وعدد حالات التنفيذ المباشر والتي لا يعد التنفيذ الجبري أو التهرب لتدابير الضبط الإداري سوى حالة من حالات، تطبيقها¹ وتقرر أنه يشترط لشرعية التنفيذ الجبري جملة من الشروط هي:

1- لا يجوز استعمال القوة العامة لتنفيذ إجراء غير شرعي مشروع من إجراءات الضبط الإداري.

2- أنه لما كان استعمال القوة العامة يفترض امتناعاً من جانب الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط الإداري، فينبغي أن يثبت لديهم هذا الامتناع ومن ثم وجب أن يصدر إلى الأفراد قبل مباشرة إجراءات التنفيذ الجبري أمر إداري يطالبهم بالتنفيذ اختياراً، ويترك لهم فرصة كافية ومعقولة من الوقت للقيام بهذا التنفيذ.

3- ألا تلجأ الإدارة إلى القوة الجبرية إلا في حالة الضرورة والاستعجال مما لا يمكن معه انتظار الإجراءات القضائية²

4- إن استعمال القوة الجبرية يجب أن تقتصر إلا على الإجراءات الضرورية التي لا بد منها لتنفيذ إجراء الضبط الإداري دون أن تتجاوزها³

الفرع الثالث : أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام

بعدما رأينا أن سلطات الضبط الإداري تباشر نشاطها بواسطة نوعين من التدابير، تدابير قانونية وأخرى مادية، لكن من المفيد البحث عن التقنيات العملية التي تستعملها السلطات في أداء مهامها في المحافظة على النظام العام. إن المحافظة على النظام العام يقتضي النظر إليه من زاويتين، الزاوية الأولى من الإبقاء على النظام العام مستقر، وهذا

¹ - محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 406 .

² - أنظر في هذا الصدد وسائل تطبيق إجراءات حفظ الأمن العمومي في حالة الطوارئ الواردة في: قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 فيفري، 1992 يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام.

- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 04 / 91، السالفة الذكر.

- المادة 04 و 06 من مرسوم رئاسي رقم 191/91، السالفة الذكر.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 113 .

يستلزم اتخاذ إجراءات وقائية للمحافظة عليه، والزاوية الثانية هي إعادة النظام العام في العام في حالة المساس به فعلا، فما هي الأساليب التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في كلتا الحالتين؟

الفقرة الأولى : أساليب تدخل وقائية (قبلية)

تستعمل هذه الأساليب في حالة إمكانية تهديد النظام العام، وتترتب هذه الأساليب حسب درجة حدتها للحريات الفردية.

أ- الإخطار :

ومعناه أن النشاط الفردي في موضوع معين غير محظور، كما لا يشترط سبق الحصول على إذن مسبق من السلطات المختصة، ولكنه بحكم اتصاله المباشر بالنظام العام بعناصره الثلاثة فإنه يجب أن تخطر به السلطات المختصة حتى تستطيع أن تتخذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام ولمنع ما يهدده في الوقت المناسب وواضح أن هذا القيد أقل في تقييده للحريات. إن الإخطار ولو أنه يعتبر إجراء بسيط لا يمس مباشرة بالحرية لكنه يعتبر قيد من القيود التي تضرب على الحريات العامة. 28 مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 في المادة 03 منه على أن - فقد جاء في قانون 89 الاجتماعات العمومية مباحة وتجري حسبما تحدده أحكام هذا القانون¹ وجاء في المادة الرابعة من القانون أنكل اجتماع عمومي يكون مسبقا بتصريح يبين الهدف منه، ومكانه واليوم والساعة اللذين يعقد فيهما ومدته وعدد الأشخاص المقرر حضورهم، ويوقع هذا التصريح ثلاثة أشخاص موطنهم الولاية ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية ويصرح بالاجتماع ثلاثة أيام قبل انعقاده لدى الوالي.

ب - تنظيم النشاط :

تعتبر هذه الوسيلة أكثر تقيدا من الإخطار حيث تلجأ سلطات الضبط الإداري لإصدار نصوص تتضمن شروط وإجراءات معينة يجب توافرها في من يرغب ممارسة نشاط معين. فتبين هذه النصوص شريط ممارسة الأنشطة وكيفية تسيير هذا النشاط سواء تعلق بالشروط بالشخص أو بالنشاط نفسه وظروف ممارسته. 16/05 والمرسوم التنفيذي رقم 94 - فنذكر على سبيل المثال المرسوم التشريعي رقم 93 المعلق بشركات الحراسة.

189 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أوت 1993 والمرسوم الرئاسي رقم 90 المتعلقان بمؤسسات الإنتاج والمواد المتفجرة. 252 يخص بيع المشروبات، كذلك المرسوم رقم 63. 13/28 من القانون.

¹ - أنظر المواد : 06-08-10-11-12-13 من القانون 28/89، السالفة الذكر.

ج - الترخيص:

يعتبر كذلك هذا الإجراء من الأساليب الوقائية المانعة لما قد ينجم عن النشاط من ضرر، وذلك قصد تمكين الإدارة من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها توقي حدوث ما يمس بالنظام العام، فالإدارة يمكنها أن ترفض الترخيص بنشاط معين، إذا كان غير مستوفي للشروط التي قررها التنظيم سلفاً، أن إذا كانت الاحتياطات لا تكفي لمواجهة الأخطار. ويتفق الفقه على أنه لا يجوز اشتراط الإذن المسبق فيما يتعلق بممارسة الحريات التي يكفلها الدستور والقانون أما في الأحوال التي ينص عليها القانون على ضرورة الحصول على الترخيص

فينبغي على سلطات الضبط الإداري ألا تنظم شروط الترخيص بصورة توكل فيها هذا الترخيص لسلطتها التقديرية حتى لا تضع ممارسة الحرية تحت رحمة تقديرها، لذلك غالباً ما تقيد الإدارة بشروط الترخيص، وبذلك تلزم نفسها عند استقاء الشروط بمنح الترخيص¹. 19 مؤرخ في 2 ديسمبر 1991 على خضوع - فقد نصت المادة 15 من القانون رقم 91/ 19. المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق ويجب تقسيم طلب الترخيص للوالي 8 أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة. ونصت المادة 19 من نفس القانون على أن كل مظاهرة تجرف بدون ترخيص أو بعد منعها. تعتبر تجمها.²

د - الحظر:

يعتبر أسلوب الحظر من الأساليب الوقائية المانعة ومعناه أن تنهي اللائحة أو التنظيم عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط معين.

وقد استقر القضاء على أن الحظر المطلق والشامل الذي ينصب على نشاط جائر قانوناً، أو على ممارسة إحدى الحريات العامة يكون بمثابة إلغاء للحرية الفردية ومن ثم فإنه لا يكفي مشروع مبدئياً. وقد تناول مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه فكرة عدم مشروعية الحظر وذلك بصدد مشروعيات قرارات صادرة عن بعض العمد بمنع المهنة التي يمارسها بعض الأفراد يصورون المشاة في الطريق ويسلمون لهم إيصالاً يسحبون به الصورة إن أرادوا، وقد قضى مجلس الدولة بأن هذه المهنة حرة وإنه إذا كان ممارستها من شأنه المساس ببعض وجوه النظام العام، فيجوز معالجة ذلك دون إلغاء وحظر ممارسة تلك المهنة³. أما إذا كان الحظر جزئياً أي مقصوراً على أماكن معينة ويطبق في أوقات محددة ولا يصل

¹ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 35.

² - انظر المواد 16-17-22-23 من القانون نفسه.

³ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 350.

على حد إلغاء إحدى الحريات العامة، فإنه يكون مشروعاً وذلك مثل تنظيم وقوف بعض السيارات في أماكن معينة أو في بعض ساعات النهار، كذلك الإجراءات المتخذة قبل إجراء الانتخابات بأسبوع التي تتخذها وزارة الداخلية بحظر إقامة الأسواق الأسبوعية ودخول الشاحنات إلى المدن 19. نجد في مادته السادسة ينص على إمكانية الوالي أو من - وبالرجوع إلى القانون رقم 91 يفوضه منع اجتماع وحظره إذا تبين أنه يشكل خطراً حقيقياً على النظام العمومي¹.

الفقرة الثانية : أساليب تدخل لإعادة النظام العام

في هذه الحالة نحن بصدد وضعية يكون فيها النظام العام قد مس نتيجة اختلال أحد عناصره، ولم نعد أمام حالة يتوقع فيها الإخلال بالنظام العام، فكيف تتصرف وما هي الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري.

أ - القانونية :

في حالة الإخلال بالنظام العام في أحد عناصره فإن سلطات الضبط الإداري تكون بصدد حالة واقعية تتطلب الإسراع باسترجاع النظام العام إلى وضعه الطبيعي فأول خطوة يتعين على سلطة الضبط القيام بها هي اتخاذ إجراءات قانونية بغية استرجاع النظام العمومي الذي اختل، هذه الإجراءات القانونية تكون في شكل قرارات فردية توجه إلى الشخص الذي أضر على نشاطه إخلال بالنظام العام. ويتضمن هذا القرار إما توقيف النشاط أو يتضمن توجيهه إلى صاحب الشأن ليعدل نشاطه وفق ما تراه سلطة الضبط الإداري كفيلاً بإعادة أو استرجاع النظام العمومي² وفي حالة عدم امتثال الأشخاص لهذه القرارات لا ينبغي أمام سلطة الضبط إلا التدخل المباشر بواسطة إجراءات تنفيذية.

ب - التنفيذية:

في حالة ما إذا أصدرت سلطة الضبط الإداري قراراتها من أجل إعادة النظام العمومي ولم يتمثل أصحاب الشأن لهذه القرارات فلا يبقى لإدارة إلا طريق واحد هو التدخل مباشرة لإعادة النظام العمومي وتكون صورة هذا التدخل في استعمال القوة العمومية. فإذا كان النشاط تجمعا، وأخل هذا التجمع بالنظام العام، وأصدرت سلطة الضبط قرارها بوقف التجمع أو المسيرة ولم يتمثل أصحاب هذا التجمع لهذا القرار فتدخل السلطة من أجل توقيف هذا التجمع أو المسيرة بالقوة العمومية.

¹ - انظر المواد 09-18-20-20-23 مكرر من القانون نفسه.

² - Jean Castagne, **Op. Cit.** p 48.

ليس من شك إن حماية الحرية ولاشتقاق من التضييق عليها لا ينبغي أن يبالغ فيه إلى الحد الذي يقضي إلى التضحية بالنظام العام كما لا ينبغي كذلك الإصغاء لمقتضيات النظام العام بحيث نسقط من الاعتبار ما ينبغي للحرية من حماية ورعاية وللكرامة الإنسانية من تقدير وعناية، وعلى هذا أرسلت الضمانة القضائية¹. كحل لهذه المسألة الدقيقة التي تصادفنا عند بحث نشاط سلطات الضبط الإداري والعلاقة التي يطرحها بشأن لزوم الموازنة والتوفيق بين سلطة الضبط من ناحية والفرد وحماية حقوقه وحرياته من ناحية أخرى، إذا يلعب القاضي الإداري دوراً مهماً في تحقيق توازن هذه المعادلة عند مراجعة لأعمال هيئات الضبط الإداري بصفة الحامي الأول لمبدأ الشرعية وكفالة حماية الحقوق والحرية العامة. وقد حرص القضاء الإداري على خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي ييسطها القضاء الإداري على سائر القرارات الإدارية حيث يخضع ملائمة قرارات الضبط الإداري لرقابة، ومن ثم لا يعتبر قرار الضبط مشروعاً إلا إذا كان ملائماً، أي جاء بالقرار اللازم الذي يكفل النظام العام دون أن يتجاوز ذلك إلى الانتقاص من حريات الأفراد وتقييدها بلا مبرر.

و ييسط القضاء إلى جانب رقابته على أعمال الضبط الإداري التي تأتيها هيئات الضبط في ظل الظروف العادية رقابته على أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية. وستنحصر دراستنا في رقابة الإلغاء التي تمثل الوسيلة الفعالة والهامة في مواجهة أعمال وسلطات الضبط الإداري ونستبعد دعوى التعويض والدفع لعدم الشرعية.

وعلى هذا الأساس قسمنا هذا الفصل :

المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري

المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري

¹عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، 2011، ص122.

المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري.

إن مقتضى الشرعية الخارجية فحص سلامة عنصري الشكل والاختصاص، مما يفيد إن الرقابة بشأنها تنصب على المشروعية الشكلية ولا تمتد إلى فحوى القرار الإداري و بواعثه. ويقول الأستاذ Boujoi في هذا الشأن المشروعية الخارجية بان أهميتها اقل لان الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل المحكوم بعدم شرعيته تحت مظهر خارجي مشروع. وتختلف هذه الرقابة عندما تتخذها الإدارة استنادا إلى سلطتها الواسعة في مواجهة الظروف الاستثنائية عنها إذا باشرت في ظل الظروف العادية، لذلك سنتطرق أولا للرقابة على المشروعية الخارجية في الحالات العادية ثم في ظل الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: الرقابة على المشروعية الخارجية في الحالة العادية

سنتناول في هذا العنصر الرقابة على عنصر الاختصاص ثم الرقابة على ركن الشكل. الفرع الأول: الرقابة على الاختصاص

يقوم القانون العام الحديث على فكرة الاختصاص وتحديد اختصاصات محددة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل السلطات، لان هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب وإنما يستتبع أيضا توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة.

وورد بصدد عيب الاختصاص الذي يلحق القرار الإداري عدة تعاريف، فعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه: «حالة من حالات عدم شرعية القرار الإداري التي تصيب القرار في ركن الاختصاص، بحيث يصبح هذا الركن غير مشروع وبالتالي سببا من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء¹».

وعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه «عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لان المشروع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر». و نستخلص من كلا التعريفين إن عيب الاختصاص يقوم على إن هيئة أو فردا مارس عملا قانونيا من اختصاص هيئة أو فردا آخر. يتميز الفقه بين صورتين من صور عيب عدم الاختصاص فأحيانا يكون العيب جسيما والذي يجعل القرار باطلا أو منعدما لأنه يفقد مقومات القرار الإداري ويغدو عديم الأثر قانونا وبذلك لا يتمتع بالحصانة المقررة للقرارات الإدارية، ويقوم عندما تتعدى السلطات العامة على اختصاصات

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الرابعة، 2005 ص 501.

سلطة أخرى¹. لذلك يطلق على هذه الصور اصطلاح «اغتيصاب السلطة». وأحيانا يكون العيب بسيطا يقتصر على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية ولهذا فانه خطورة وإن كان أكثر حدوثا في العمل من حالات اغتيصاب السلطة ويتخذ في هذه الحالة صور ثلاث "عيب لاختصاص الموضوعي، عيب لاختصاص المكاني، عيب لاختصاص الزمني"². و تجدر الإشارة إلى أن عيب لاختصاص البسيط ينطبق على مجال الضبط الإداري لأن أعمال الضبط الإداري تتم في إطار الوظيفة الإدارية، و من ثم سنتطرق لصورة عيب لاختصاص البسيط كل واحد على حدا مع محاولة إسقاط هذه الحالات على قرارات الإداري.

الفقرة الأولى: عيب الاختصاص الموضوعي :

إن تحديد الاختصاص بموضوعات معينة بذواتها وتوزيعه يتم بمقتضى القوانين واللوائح فيجب على العضو الإداري المنوط به إصدار القرار الإداري أن يلتزم حدود الاختصاص المسند إليه.

ومن ثم فانه يقصد بعيب الاختصاص من حيث الموضوع " إن يصدر عضو إداري أو جهة إدارية قرار من اختصاص عضو آخر أو جهة إدارية أخرى"³. ويتخذ عيب عدم الاختصاص الموضوعي صوراً متعددة نجملها في ما يلي :

- ✓ اعتداء الموظف على اختصاص موظف آخر مواز له في السلم الإداري ؛
- ✓ اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه؛
- ✓ اعتداء الرئيس على اختصاص مرؤوسه؛
- ✓ اعتداء الهيئة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية .

هذا فيما يخص القرارات بصفة عامة، أما بالنسبة لقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة، فإنها لا تخرج أيضا عن تلك الحالات فمباشرة أي وظيفة للضبط الإداري تحكمها قواعد الاختصاص المحدد في أحكام الدستور والقانون كما سبق وأن وضحنا في هيئات الضبط الإداري ووسائل ممارستها حيث وضحنا كيف أن رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يستمدان هذا الاختصاص من أحكام الدستور، ويستمدانها الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي من

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 321.

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المرجع السابق ص 716.

³ - سعد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية، مصر، دار الفكر العربي الطبعة الثانية، 1987 ص 375، ص 421.

قانون الولاية وقانون البلدية، أما الوزراء بصفتهم هيئات ضبط إداري خاص يعقد لهم الاختصاص من النصوص القانونية الخاصة المحددة لصلاحياتهم أو تلك المنظمة أو القطاع وزاري معين. ومع ذلك فإنه يحتتمل أن تصدر أعمال الضبط الإداري متسمة بعدم المشروعية بسبب عيب عدم الاختصاص الموضوعي في بعض الحالات كان يزاول رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات الوالي محله فيها أو يعدل قراراته أو يعقب عليها ، فيكون بذلك قد تجاوز اختصاصاته ويستوجب الأمر بطلانها وإلغاؤها. وأيضا يقوم هذا العيب - عدم الاختصاص الموضوعي - عندما تتعدى هيئات الضبط الإداري المركزي على اختصاصات وهيئات الضبط الإداري اللامركزية إذ يقوم نظام اللامركزية الإدارية أساسا على استقلال الهيئات اللامركزية في إدارة مصالح مستقلة عن السلطة المركزية وتحت .

وصايتها وليس للإدارة المركزية أن تمارس رقابتها على الهيئات اللامركزية إلا ما نص عليه صراحة في القانون، ومن ثم ليس لهيئة الضبط الإداري المركزي كالوالي مباشرة اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفتها هيئة ضبط إداري لا مركزية أو يعدل قرارات هذا الأخير أو يستبدلها بغيرها، فإذا حصل ذلك كان تصرفه اعتداء على اختصاصات الهيئات اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقيه.

الفقرة الثانية: عدم الاختصاص الزمني.

ويقصد به أن يزاول أحد أعضاء الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعية لذلك.¹ فاختصاص الموظف يتوقف على المدة التي يتولى فيها أمر الوظيفة، له أن يمارس اختصاصا ما في غير الوقت المحدد لممارسة هذا الاختصاص. هذا فضلا عن انه يجب أن يصدر القرار الإداري خلال الفترة التي يحددها المشروع لإصداره.

الفقرة الثالثة: عدم الاختصاص المكاني.

والمقصود به مخالفة الإدارية أو الدائرة المكانية الإدارية التي يجوز للسلطة الإدارية أو الشخص الإداري المختص أن يمارس في نطاقها فقط سلطة واختصاص إصدار القرارات الإدارية مثل الحدود الإدارية للبلدية والحدود الإدارية للولاية.²

حيث يترتب على تجاوز هذه الحدود الإقليمية من طرف السلطات الإدارية بصفة عامة وهيئات الضبط الإداري بصفة خاصة بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 744.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 503.

ويرى اغلب الفقهاء إن حالات عدم الاختصاص المكاني نادرة في العمل لان الحدود الإقليمية لمزاولة الاختصاصات الإدارية تكون عادة واضحة بدرجة كافية تمنع تداخل الاختصاصات،¹ وهو ما نستطيع إسقاطه على تدابير الضبط الإداري، إذا إن كل هيئة ضبط إداري تعرف حدود إقليمها التي تمارس فيه نشاطها فمن النادر إن يلجا رئيس بلدية إلى اتخاذ قرار ضبطي في اختصاص رئيس بلدية أخرى مجاورة. من خلال ما سبق يتبين إن قواعد الاختصاصات بالنسبة

لهيئات الضبط الإداري محددة دستوريا وقانونيا سواء من حيث الاختصاص أو الموضوعي أو المكاني، ومن ثم تعد كل قرارات الضبط التي تصدر خارج النصوص القانونية غير شرعية ومشوبة بعيب عدم الاختصاص وتستوجب الإلغاء.

الفرع الثاني: الرقابة على الشكل

قد يتطلب القانون أو اللائحة اتباع إجراء أو شكل معين عند إصدار بعض القرارات الإدارية، والحكمة من ذلك تحقيق الصالح العام وصالح الأفراد في أن واحد فمراعاة الشكليات والإجراءات تؤكد حسن سير الأفراد ورعاية حقوقهم من تسرع الإدارة وتحكمها.²

فإذا تجاهلت الإدارة الشكليات التي تفرضها القوانين واللوائح وهي بصدد إصدار قرار معين فان هذا القرار يكون معيبا بعيب الشكل ويكون قابلا للطعن بإلغاء. ويقصد بعيب الشكل عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كليا أو بمخالفتها³ قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية على أكبر جانب من الأهمية.

إذ تلعب دورا حيويا في حماية مصالح وحقوق وحرية الأفراد من انحرافات وتعسف وتسرع وارتجال السلطات الإدارية أثناء القيام بأعمال ووظائفها، إذ جل الإجراءات الجوهرية في القرارات الإدارية قررها المشروع والقضاء

¹ - نفس المرجع، ص 418.

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المرجع السابق ص 751.

الإداري بهدف تأكيد وضمان حماية حقوق وحرية ومصالح الأفراد من تعسف السلطات الإدارية في ممارسة مظاهر السلطة العامة أثناء القيام بوظائفها¹.

تنقسم الشكليات في القرارات الإدارية من حيث مدى تأثيرها في شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري إلى شكليات جوهرية وأخرى ثانوية ومناطق هذا التمييز عند الفقه النظر فيما إذا كانت هذه الإشكال قد تقررت لمصلحة الأفراد أم لمصلحة الإدارة، فإذا كانت القواعد الجزائية أو الشكلية قد تقررت لمصلحة الأفراد، ففي هذه الحالة يعتبر الشكل أو الإجراء جوهريا، أما إذا كانت القواعد الجزائية والشكلية تقررت لمصلحة الإدارة ففي هذه الحالة لا يعد الإجراء جوهريا.

فيما يخص قرارات الضبط الإداري فإنه مثلها مثل باقي القرارات الأخرى لا تخرج عن هذا التقسيم، فتخضع لشكليات جوهرية يجب توفرها عند إصدار قرار الضبط ويترب عن تخلفها الإلغاء وبالمقابل تخضع لإجراءات ثانوية لا تؤثر على شرعية قرار الضبط.

وعلى هذا النحو سار القضاء الإداري في الجزائر، فقضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1985/12/07 في ملف القضية 42140 قضية (ا.ق) ضد وزير الداخلية و جماعات المحلية و من معه بإلغاء قرار هذا الأخير المؤرخ في 08 ماي 1984 القاضي بغلق محل تجاري للسيد (ا.ق) لمخالفة القواعد الصحة العامة كعنصر من عناصر النظام العام وهدف من أهداف سلطات الضبط الإداري، لأن القرار المذكور قد خالف ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية حيث أهمل الوالي شكلية الأخطار والإنذار السابق للمعني قبل اتخاذ القرار المعلق بغلق المحل، هذه الشكلية أو الإجراءات المقررة في المرسوم رقم 34 /76 الصادر بتاريخ 1976/02/20 المتضمن تحديد صلاحيات الوالي فيما يتعلق بالمخالفات المتعلقة بنظام العمارات الحظر وغير الصحة أو المزعجة.

فيستفاد من الحكم السابق إن تخلف الأشكال الجوهرية يترتب بطلان القرار الإداري وهو نفس الاتجاه الذي سار عليه القضاء المصري عندما رفض إلغاء قرار على أساس أن الإجراء المتخلف غير جوهرية، فقضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها « عملية بأنه لا حجة في النعي على قرار اللجنة الصحية بردم بئر مقامة في ارض بعش الأفراد نظرا لخطورته على الصحة العامة، بالبطلان لعدم صحة اجتماع اللجنة بسبب عدم حضور ضابط البوليس

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 510.

ذلك أن القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان عمداً إغفال هذا الإجراء أو كان جوهرياً، ولم ينص القرار الوزاري الصادر في 11 ماي 1985 على بطلان إذا لم يحضر أحد أعضاء اللجنة الصحية، كما أن حضور ضابط البوليس ليس إجراءً جوهرياً¹

المطلب الثاني: الرقابة على المشروعية الخارجية في الحالات الاستثنائية.

إذا كان القاضي الإداري لا يستثنى من رقابة المشروعية أعمال الإدارة بصفة عامة وتدابير الضبط الإداري بصفة خاصة التي تباشرها تطبيقاً للقوانين الاستثنائية المنظمة في الظروف الاستثنائية، وبمعنى أحر فإن حالة الظروف الاستثنائية لا يترتب عنها تعطيل العمل بمبدأ

المشروعية فإن لهذه الرقابة خصوصيتها وتختلف عن الرقابة في ظل الظروف العادية من حيث نطاقها، إذ تبرز متممة بالمرونة وبنوع من التساهل إذا ما قارناها بالرقابة العادية، وذلك لاعتبارها تملئها طبيعة الظروف الاستثنائية التي تقضي السرعة في مواجهتها وإعادة استتباب الأمن و النظام العام ودفع الضرر.

وكلها اعتبارات يأخذها القاضي بعين الاعتبار عند فحصه لمشروعية القرار الإداري بصفة عامة وقرار الضبط الإداري بصفة خاصة وبناء عليه نتساءل عن انعكاسات تلك الرقابة الخاصة على المشروعية الخارجية للقرار الإداري وبالتحديد على ركني الاختصاص والشكل؟

الفرع الأول: بالنسبة لركن الاختصاص.

تعدل الظروف الاستثنائية القواعد الخاصة بركن الاختصاص في القرار الإداري ويتجلى لنا ذلك في النقاط التالية:

- فيما يخص مجال تفويض الاختصاص اعتبر مجلس الدولة الفرنسي انه في وقت الحرب تستطيع السلطة الإدارية إن تفوض اختصاصها في غياب أي نص تشريعي أو تنظيمي يسمح بذلك التفويض².
- وفي قضية لوجيبي اعتبر أن العمل الذي قامت به الإدارة مشروعاً على الرغم من انه يدخل من المفروض في اختصاص المشرع، إذ رأى انه بتاريخ صدور ذلك المنشور كانت هناك ظروف استثنائية تسمح للوزير

¹ - انظر المرجع نفسه ، ص 211.

من إن يتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الموقف بصفة مؤقتة، ما دام انه تعذر بسبب تلك الظروف الاجتماعية لإصدار تشريعية بشأن الضباط غير التابعين لجيش الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية¹.

- إسناد سلطات الضبط الإداري لهيئات غير تلك التي تباشرها في الظروف العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، قد تظهر هيئات جديدة تباشر أعمال الضبط الإداري، وقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى الحكم بمشروعية الأعمال التي تأتيتها هذه الهيئات رغم أنها تعود في الأصل لاختصاص هيئات الضبط الإداري، بل أكثر من ذلك قضى بمشروعية تلك الأعمال التي يأمر بها مجرد أفراد عادين، فقد تكونت في شهر ماي من سنة 1940 في سان فالري - سير - سون بعد رحيل البلدية لجنة المصالح الفدرالية التي تشكلت من أفراد عادين أخذوا على عاتقهم مهمة المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة بتوليهم مهمة إدارة المدينة وإطعام السكان حيث استولت على المواد الغذائية المخزنة لدى التجار وباعتها لهم ولما عرضت القضية على قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحكم قضى بمشروعية أعمال اللجنة فجاء في إحدى حيثيات القرار تبريرا لمشروعية ما يلي «أن هذه الأعمال لم تكن أجنبية على الاختصاص القانوني للسلطة البلدية وأن في حدود ما أضفته عليها الظروف الاستثنائية الناشئة عن الغزو صفة الضرورة والاستعجال، يجب النظر إليها رغم صدورها من السلطة فعلية حلت محل السلطات المذكورة باعتبارها إدارية»².

وفي هذا الصدد نجد المشرع الجزائري انتهج المبادئ التي أقرها القضاء عندما اسند وظيفة الضبط الإداري للسلطات العسكرية في ظل حالة الحصار المعلن عنها سنة 1991 بصريح نص المادة الثالثة من المرسوم رقم 91 / 196 التي تقضي بما يلي « تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة البلدية في مجال النظام العام. وبهذه الصفة تلحق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطة العسكرية التي تخول قانونا صلاحية الشرطة. وتمارس السلطة البلدية الصلاحيات التي لم تنتزع منها».

ودائما في سبيل استبيان الأمن والمحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الظروف الاستثنائية أوجد المشرع هيئة جديدة اسند إليها مهمة المساهمة في تسيير الظروف الاستثنائية.

¹ - سكاكي بأية ، إشكالية الموازنة بين السلطة و الحرية في ظل الظروف الاستثنائية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق بجامعة مولود معمري، العدد 01، 2009، ص50.

² - راجع مارسولونغ ، بروسيرفيل..... ، المرجع السابق، ص ص 212 - 211.

ولو من خلال دورها الاستشاري وهنا نقصد لجنة رعاية النظام العام التي أنشأت بموجب المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 91 / 196 المتضمن إعلان حالة الحصار والتي بينت المادة السادسة منه اختصاصها الرئيسي فنصت « تدرس لجنة رعاية النظام العام وتنصح بتطبيق التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في هذا المرسوم».

مما سبق يتضح لنا كيف أن المشرع الجزائري اوجد هيئات جديدة اسند لها وظيفة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية لم يكن لتباشر في ظل الظروف العادية.

لا شك أيضا أن القرارات التي تمس بالحريات الشخصية للفرد في مستوى قرار الاعتقال الإداري وتدابير المنع من الإقامة وقرار الوضع تحت الإقامة الجبرية، يعود الاختصاص بشأنها للهيئة القضائية في ظل الظروف العادية وذلك بموجب أحكام الدستور والقانون، غير أن المشرع وفي سبيل مواجهة الظروف الاستثنائية اسند هذه الاختصاصات لسلطة الضبط الإداري التي خولها تسير حالة الظروف الاستثنائية - السلطات العسكرية وزير الداخلية - وهو خروج عن القواعد المستقر عليها والتي تحكم الاختصاص في ظل الظروف العادية¹.

- التوسع في نطاق اختصاصات هيئة الضبط الإداري، فبالرجوع إلى أحكام القوانين التي تنظم حالة الحصار والطوارئ والمراسيم التنفيذية المحددة لكيفية تطبيقها، نجدها تقرر لهيئات الضبط الإداري إليها تسير حالة الظروف الاستثنائية صلاحيات لم يكن لها أن تباشرها في ظل الظروف العادية والتي يمكن تلخيصها فيما يلي²:

- تجديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة؛

- تنظيم نقل المواد؛

- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين؛

- منع من الإقامة أو منع تحت الإقامة الجبرية كل شخص يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العامة؛

¹- راجع المادة 2 من الرسوم التنفيذي رقم 203/91 الذي يضبط كفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة تطبيقها للمادة 08 من المرسوم رقم 196/91 المرسوم رقم 202/91 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية و شروطها تطبيقها للمادة 04 من المرسوم رقم 196/91 و المادة 03 من المرسوم 75/92 الذي يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

²- راجع المادتين 6 و7 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

- تسخير العمال بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به أو غير شرعي يشمل هذا التسخير المؤسسات العمومية والخاصة للحصول على تقديم الخدمات في ذات المنفعة العام؛

- الأمر استثنائيا بالتفتيش نهارا أو ليلا؛

- الأمر عن طريق قرار بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية وأماكن التجمعات مهما كانت طبيعتها وبمنع كل مظاهر يحتل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية.

نلخص في دراستنا لركن الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية إلى نتيجة مفادها أنه على القاضي الإداري عند قيامه بالرقابة على أعمال الضبط الإداري وفحصه لمدى التزام هيئات الضبط الإداري بالقواعد التي تحكم هذا الركن، إن يأخذ بعين الاعتبار ما تفرضه هذه الحالة على هيئات الضبط من ضرورة التوسع في فكرة النظام العام ووجوب التصدي لها بتدابير استعجالية قد لا تراعي معها بعض القواعد التي تحكم ركن الاختصاص في ظل الظروف العادية.

وهو ما يجعلها أي الرقابة القضائية تتسم بنوع من المرونة فيفسر التوسع في فكرة النظام العام لفائدة هيئات الضبط الإداري وما تتخذ من تدابير ضبطية لمواجهة الظروف الاستثنائية.

أما في الحالة التي يغير فيها النص القانوني قواعد الاختصاص فان دور القاضي الإداري يقتصر على رقابة مدى توافر شروط تطبيق الحالة الاستثنائية وما ورد في النص القانوني الذي يغير تلك القواعد.

الفرع الثاني: بالنسبة لركن الشكل.

للإدارة إن تعفي في أوقات الظروف الاستثنائية من احترام الأشكال التي يجب أن تحيط القرار الإداري عادة حتى لو كانت هذه الأشكال تقدم ضمانات جوهرية للمخاطبين بها¹.

وبالنسبة لقرارات الضبط الإداري فإنه في الحالة الاستثنائية يمكن اتخاذ قرارات دون إتباع الشكليات الجوهرية أو الثانوية، بالرجوع إلى قوانين الطوارئ نجدها رخصة للإدارة بصفة عامة وهيئات الضبط الإداري بصفة خاصة الحجر على الحريات العامة دون التقييد بقانون الإجراءات الجنائية ودون التقييد بالاحترام حق الدفاع.

المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري

¹ - راجع مارسولونغ ، بروسيرفيل ،.....، المرجع السابق، ص 213.

الرقابة على الشريعة الداخلية للقرار الإداري، تستهدف التحقق من مخالفة القانون والانحراف بالسلطة وبالإجراءات، أي التأكيد من مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون على اعتبار أن المحل هو موضوع العمل وأن السبب والغاية هما شروط الموضوع، و يقدرها الأستاذ Bourjois بقوله « بأنها رقابة لها أهمية بالغة، إذا تتيح للقاضي اختيار الوسيلة السهلة التي يكشف بها عن اخف عيوب المشروعة بواسطة فحص طفيف في العمل المطعون فيه»¹.

ويعتبر الأستاذ الدكتور حلمي الدقوني أن عناصر المشروعية الداخلية هي وحدها التي تحمل خصائص نظرية الضبط الإداري ونظامه القانوني الأصل الخاص به الذي ميزة القضاء بسلطة التقدير والمقيدة معا وتستدعي البحث إذا تجرر نماذج الرقابة القضائية المتنوعة والمتطورة².

وتنحصر رقابة المشروعية الداخلية على قرارات الضبط الإداري في محل القرار وسببه وغايته.

المطلب الاول: الرقابة على السبب

المعروف أن السبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تتم بعيدا عن رجل الإدارة فتوحي إليه باتخاذ قراره وهو ركن من أركان القرار الإداري، والمسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بان تذكر سبب تدخلها ما لم يلزمها القانون بذلك³.

والسبب في قرارات الضبط الإداري هو حالة الإخلال أو التهديد بالنظام العام في احد عناصر المعروفة⁴.

« فممارسة أو مزاولة نشاط مهني مرخصا به في المحلات الخطرة والمقلقة للراحة بصورة تهدد الصحة والسكنية العامة أو مخالفة للشروط المطلوبة إذا كان الترخيص مقيدا بشروط معينة يعد سببا مسوغا لاتخاذ سلطات الضبط الإداري تدابير ضبط بسحب الترخيص بمزاولة النشاط المهني.

وبذلك تعتبر الرقابة القضائية على أسباب الضبط الإداري من أهم الضمانات الإدارية الأساسية لتحقيق المشروعية في تصرفات هيئات الضبط الإداري وذلك بخضوعها للقوانين فالإدارة وهي تمارس اختصاصاتها في مجال الضبط

¹ - حلمي الدقوني، المرجع السابق، ص 17- 18.

² - نفس المرجع السابق، ص 18.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 937 .

⁴ - محمد عاطف البناء، المقال السابق، المرجع السابق، ص 139 .

الإداري يجب أن لا تتصرف وفق أهوائها وميولها دون رقابة أو متابعة إنما يجب أن تسند في كل ما تصدره من قرارات إلى أسباب واقعية تسوغ لها ذلك»¹.

وقد استقر القضاء الإداري على وجوب استناد التدابير الضبطية إلى سبب حقيقي يبرز اتخاذها، أي نشوء حالة واقعية أو قانونية تدعو للتدخل للمحافظة على النظام العام. وتظهر رقابة القضاء الإداري على تدابير الضبط الإداري في ثلاث صور².

- الرقابة على الوجود المادي للوقائع؛
- الرقابة على التكيف القانوني للوقائع؛
- الرقابة على أهمية وخطورة السبب.

الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

في هذا الشكل يتأكد القاضي من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطات الضبط كأسباب لعملها³. وفي حالة انعدام الوجود المادي للوقائع القانونية والمادية للقرار الإداري بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة تكون أمام قرارات مشبوهة يجب انعدام السبب مما يجعلها محلاً للطعن بالإلغاء.

وقد عرف الدكتور عمار عوابدي عيب انعدام السبب بأنه الحالة التي تسند السلطة الإدارية المختصة في إصدار قرارات معين إلى وقائع قانونية أو مادية غير موجودة مادياً وغير صحيحة من الناحية المادية أنها ارتبطت خطأ في تحديد الوجود المادي للوقائع التي شكلت سبب إصدار القرار الإداري.

¹-عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص 532 .

²-عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص ص 416 - 417 .

³-حلمي الدقوني، المرجع السابق، ص 417.

وفي مجال الرقابة على الأعمال الضبط الإداري اعترف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر بسلطة الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع، المادي فهو يعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الضبطي المتخذ فإذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإنه يلغى القرار¹.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الفرنسي عرف استثناء عن القاعدة السابقة بحيث رفض بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع التي تبرز اتخاذ بعض قرارات الإداري والتي وصفت من طرفه آنذاك بتدابير الضبط الأعلى، Haute police التي تتخذ بمقتضى قوانين لها طابع استثنائي ومثلها التدابير الصادرة تطبيقاً لأمر 04 أكتوبر 1944 الخاص بالأشخاص الخطرين على الدفاع الوطني والأمن القومي في هذه الحالات اكتفى مجلس الدولة بالوقائع التي ذكرتها الإدارة دون التحقق في صحة وجودها².

كما سلك مجلس الدولة الفرنسي هذا المسلك في خصوص إجراءات الضبط التي اتخذتها السلطات الاستعمارية الفرنسية في الجزائر تطبيقاً لنصوص القانون الصادر في 3 أكتوبر 1955 و الخاص بإعلان الأحكام العرفية و أيضاً بالنسبة لإجراءات الطرد التي اتخذها السلطات الفرنسية في تونس وفقاً للأمر العالي الصادر في جوان 1778³.

بيد أن مجلس الدولة الفرنسي، عدل عن موافقة بعد الانتقادات الفقهية التي وجهت له على اثر تبنيه ذلك الموقف، وقرر فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع حتى وإن صدرت قرارات الضبط الإداري تطبيقاً لقوانين استثنائية.

وتطبيقاً لذلك بسط المجلس ولأول مرة رقابته على الوجود المادي للوقائع في قضية Crange في 30 جانفي 1959 بشأن طعن في قرار أصدرته السلطات الفرنسية في الجزائر يتعلق بتحديد إقامة أحد المحامين بموجب المرسوم رقم 16 مارس 1956 بحجة انتمائه إلى تنظيم سري للثوار في الجزائر يستهدف الإخلال بالأمن⁴.

أما في مصر فقد فرض القضاء الإداري رقابة مشددة على الوجود المادي للوقائع في قرار الضبط الإداري خاصة تلك المتعلقة بالمنع من السفر للمواطنين وأبعاد الأجانب والاعتقال الإداري.

¹-عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 417 .

²-حلمي الدقوني، المرجع السابق، ص ص 420-421.

³-عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ص 418-419 .

⁴-حلمي الدقوني، المرجع السابق، ص 422.

وفي هذا الصدد ورد في قرار لمحكمة القضاء الإداري في القضية رقم 3836 الصادرة بجلسة 17/03/1987 بان سلطة الإدارية في تقييد حرية المواطن في السفر مقيدة بقيام أسباب في طالب السفر تقطع بخطورة على الأمن العام وسلامة الدولة في الداخل والخارج وحماية الاقتصاد و أن تستند هذه الأسباب إلى سبب صحيح، فإذا افتقر قرار المنع من السفر إلى الجدلية يكون القرار يرقم على سبب صحيح ويكون جدير بالإلغاء¹.

على غرار ما رأيناه في كل من القضاء المصري والفرنسي بشأن الرقابة على الوجود المادي للوقائع القانونية والمادية في قرارات الضبط الإداري، فقد بسط أيضا القاضي الإداري الجزائري رقابته على قرارات الضبط التي ينعلم فيها الوجود المادي للوقائع وحكم بإلغائها ومن أمثلة ذلك.

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادرة بتاريخ 11 جويلية 1981 في ملف القضية رقم 222/36 قضية (أ.ر) (والى الجزائر) و رئيس دائرة بئر مراد رابيس الصادر في 29 ماي 1979 و الذي بموجبه منع السيد (أ.ر) من إتمام سور حول فيلته الكائنة رقم 03 نهج الإخوة جيلالي بيار خادام بحجة أن بناء هذا السور يخل بالنظام العام عن طريق الإخلال بالأمن العام بالرغم من أن صاحب الفيلا المذكور كان قد تحصل على رخصة بناء السور من رئيس بلدية بئر خادام بتاريخ 28/10/1978 فطعن صاحب الفيلا في قرار رئيس دائرة بئر مراد رابيس بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 29 نوفمبر 1979 و بعد التحقيق أصدرت الغرفة الإدارية حكما بتاريخ 11/07/1981 بقضي بإلغاء رئيس دائرة بئر مراد رأي المذكور لان هذا القرار غير مؤسس ومستند إلى وقائع تامة وصحيحة تبرز اتخاذها حيث لا توجد وقائع الإخلال بالأمن والنظام العام من جراء عملية بناء السور.²

الفرع الثاني: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع.

تعني عملية التكيف القانوني وإعطاء الواقعة الثابتة لدى رجل الإدارة إسنادا سليما وصحيحا إلى مجموعة القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكمها وتنظمها.³

وفي مجال الضبط الإداري فان القاضي الإداري يمارس رقابة التحقيق التي دفعت الإدارة إلى إصدار قراراتها الضبطية يتوافر فيها وصف الإخلال أو التهديد بالنظام العام. فليست مادية الوقائع هنا موضع خلاف فالواقع قد وجدت

¹ -عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص 543 .

² -عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 560.

³ - المرجع نفسه، ص 551.

فعلا ولكن المسألة التي تعرض على القاضي في هذا الصدد تستوجب منه التحقق من صحة الوصف القانوني إذ أضفته سلطات الضبط على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية.

ومن أشهر تطبيقات قضاء مجلس الدولة الفرنسي التي تقرر الرقابة القضائية على عملية التكييف القانوني للوقائع في مادة الضبط الإداري حكمه الشهير "GOMEL" في 1914/40/04 وتتلخص وقائع هذا النزاع في أن المادة رقم 118 من القانون الصادر في 13 جويلية 1911 تعطي للمحافظ الحق في رفض التصريح بالبناء في الحالات التي يؤدي فيها البناء المقترح إلى الإضرار بموقع اثري لأسباب بالمحافظة على النظام العام، وتقدم السيد "GOMEL" إلى الإدارة بطلب الترخيص له بالبناء في ميدان "BEAUVEAU" رفضت منحه الترخيص استنادا إلى النص السابق وبعد عملية التحقيق التي أجراها القضاء أثناء نظره في القضية قرار الإدارة لان الميدان الذي ينوي السيد "GOMEL" أن يبني ليس ذو طابع اثري ولا يدخل ضمن مجموعة المناطق الأثرية للمنطقة. وبذلك اقر المجلس لنفسه الحق برقابة تكييف الوقائع التي استندت إليها الإدارة.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي وهو بصدد مراقبة التكييف القانوني للوقائع لم يقرر لنفسه حق الرقابة في كل الحالات بلا استثناء، وذلك أنه امتنع عن بسط رقابة التكييف في بعض الحالات في مجال الضبط تاركا بذلك للإدارة حرية إجراء عملية التكييف القانوني للوقائع.

وقد لخص الفقه الإداري تلك الاستثناءات التي لم يخضعها القاضي الإداري لرقابة التكييف القانوني للوقائع في الحالات التالية.¹

- القرارات الإدارية الصادرة في ظل أحوال الظروف الاستثنائية؛
- قرارات الضبط الإداري المتعلقة بمنع دخول الأجانب وتقييد ومنع إقامتهم فيها وقرارات أبعاد الأجانب، وقرارات منع توزيع الكتب والصحف وغيرها من المطبوعات الأجنبية وقرارات رفض منح جواز السفر؛
- قرارات الإدارية التي تتضمن وقائع فنية وهي أساسا بعض القرارات الخاصة بالصحة العامة كالحكم على الصفة السامة أو الضارة بالصحة لدواء معين أو لإحدى المواد في تركيب بعض المستحضرات.

¹ - محمد عاطف البناء، المقال السابق، المرجع السابق، ص ص 139-140.

وتتميز هذه الحالات بان لهيئات الضبط سلطات ذات طابع استثنائي. ففي هذه الحالات وأمثالها تقتصر رقابة مجلس الدولة على التحقق من أن الوقائع المؤسس عليها القرار صحيحة ماديا، ويمتنع عن رقابة التكييف القانوني لها. حيث يترك للإدارة تقدير ما إذا كان النشاط الذي تقيده أو تمنعه ينطوي على إخلال بالنظام العام أم لا.

الفرع الثالث: الرقابة على أهمية وخطورة السبب.

الأصل العام أن رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية بصفة عامة تقتصر فقط على التأكد من صحة الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني أي أنها رقابة مشروعية ليست ملائمة.¹

يرى أن القضاء الإداري خرج عن هذا الأصل واستقر على فرض رقابته على ملائمة قرارات الضبط الإداري بصفة عامة و ذلك لحماية الحريات العامة.²

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري لا يمارس رقابة الملائمة على قرارات الضبط إلا في الحالات التي يكون إجراء الضبط موضوع الفحص منويا على اعتداء على نشاط فردي له أهمية الخاصة من وجهة نظر المشروع، ومن ثم فلا يجوز لسلطة الضبط، أن تفرض قيود على الأنشطة التي يكفلها المشرع إلا لأسباب خطيرة، كتلك الأنشطة الأساسية للإفراد والتي كفلها المشرع وأفراد لها حماية خاصة كحريات العامة الجهورية أو ما يطلق عليها الحريات المحددة أو المسماة ومثلها حرية العقيدة وحرية الاجتماع.³

كما ننوه إلى أن قضاء المحكمة العليا في مصر لا يفرض رقابته على الملائمة في قرارات الضبط التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية، فقد رأت المحكمة إن السلطة المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى قانون الأحكام العرفية أو قانون الطوارئ هي سلطة تقديرية، أناط بها المشرع لمواجهة ما تفتضيه الظروف الاستثنائية التي تستدعي إعلان الأحكام العرفية وما تستوحيه دواعي هذه الحالة، من ضرورة اتخاذ تدابير وقائية عاجلة لسلامة المجتمع وضمن أمنه، ولذلك قررت أن السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية وهي وحدها التي تقدر مدى خطورتها على الأمن والنظام العام.⁴

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 339.

² - محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص 153 .

³ - عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 439 .

⁴ - محمد عاطف البناء، المقال السابق، نفس المرجع، ص 155-156 .

وقد لقي هذا الموقف لقضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، انتقادا فقها لاذعا إذا كان استبعاد رقابة الملائمة بشأن قرارات الضبط الإداري التي تمس بالحريات الأساسية للفرد.

إذا يقول الدكتور عادل السعيد محمد أبو الخير في هذا الصدد « نحن لا نقر ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا من عدم مراقبة الإدارة في تقديرها لأهمية و خطورة السبب في مجال قرارات الضبط الإداري خاصة ما يتعلق منها بالحريات... والتي يحرص مشروع العادي والدستور على إحاطتها بحماية خاصة، ولا يخفي ما قضاء المحكمة الإدارية العليا من إخلال بواجبها الأساسي في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية حيث كان يتعين على المحكمة أن تدرك إن الفرد يحتاج إلى حمايته أكثر من الإدارة في هذا المجال الهام، وإن اعتبارات الحرية لأحسن الإدارة يجب أن يكون لها الأولوية والترخيص، فالقضاء هو الملاذ الأخير لحقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعدي الإدارة، وكلما تساهلت المحاكم في بسط رقابتها على أعمال الإدارة كلما شجع ذلك جهات الإدارة على الاستخفاف بحقوق الأفراد وحرياتهم»¹

لقد كان الانتقاد الذي ورد عن الأستاذ في غاية الصواب والمنطق، و يعتبر عن موقفه من علاقة الضبط الإداري بالحرية العامة إذا لا يمكن أن نتجاهل ما لرقابة الملائمة على قرارات الضبط من أهمية فالتدابير الضبطية ولو في الظروف الاستثنائية، يجب أن يكون متناسبا مع الوقائع التي يريد مراجعتها وأن يكون بالقرار اللازم والضروري لحفظ النظام والأمن أو إعادة استتبابه، ففي نظرنا لا تجزأ الحرية فيجب أن تصان حرية الفرد سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية غير المعقول أن تتصدى سلطات الضبط للأفراد عند ممارستهم حرياتهم العامة خاصة بمستوى حرية التظاهر والاجتماع السلمي باستخدام أسلحة نارية أو بزجهم في المعتقلات، وقد يصل الأمر إلى تعذيبهم داخل مراكز الأمن في حين كان بالإمكان وفي الحالة التي تقدر خطورتها علي الأمن العام أن تضبطها عن طريق استخدام الغاز المسيل للدموع.

فإذا وصل الأمر بالسلطات الإدارية إلى مرحلة المساس بالحريات الشخصية كالاقتال والمساس بالحق في الأمن عن طريقهم ترهيبهم بالسلاح أثناء ممارسته لحرية عامة مقرر

دستوريا، تكون هنا قد انتقلت من وظيفة الضبط إلى عملية القمع وفي ذلك تعدي وتغول صارخ على الحرية. وفيما يخص بعض التطبيقات القضائية لهذا الجانب من الرقابة، فقد حمل مجلس الدولة الفرنسي العديد من

¹ -عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 441 .

الأحكام والتطبيقات خاصة في مادة الحريات العامة، ومن أشهر تلك التطبيقات حكمهفي قضية BENJAMIN الصادر بتاريخ 19 ماي 1933 الذي قرر بإلغاء قرار رئيس بلدية Nevers الذي منح السيد بناجين من إلقاء محاضرة عامة في اجتماع عام بحجة أن هذا الاجتماع العام والمحاضرة العامة، تهديد للأمن العام، فلما بسط قضاء مجلس الدولة رقابته على المسألة مدى خطورة هذا التجمع والمحاضرة على النظام العام اكتشفت وقرر أنها لا تشكل خطر وتهديدا على النظام العام لان رئيس البلدية يمتلك من الوسائل والإمكانية الأمنية ما يؤهله إلى تنظيم هذا المجتمع والمحاضرة العامة بدون الإخلال العام.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي حقه في فرض رقابته على ملائمة قرارات الضبط الإداري في عدة مجالات. ففي مجال حرية التجارة والصناعة، يقيم المجلس القيمة الذاتية للأسباب مؤكدا بان سلطة الإدارة إزاء تلك الحرية لا يجوز أن تتجاوز التقييد الضروري جدا لحماية مصالح المستهلكين، وبالتالي فلا تملك السلطات المحلية أن تحظر الأنشطة التجارية والصناعة التي تهدد الأمن والنظام العام، وذلك في ضوء تقدير المجلس للظروف المحلية في كل بلدية أو مقاطعة على حدة.¹

ويلاحظ أو رقابة القضاء الإداري للأسباب في قرارات الضبط الإداري تكون بصفة عامة ابعده مدى في الحالات التي لا تطبق فيها نظرية الظروف الاستثنائية أي دون الإسناد إلى قوانين استثنائية أو قوانين الاستعجال والضرورة. وفيما يخص الرقابة على ملائمة قرارات الضبط الإداري للوقائع المادية والقانونية التي تواجهها تجعل مادة الحريات العامة والحريات الشخصية مادة خصبة لها والأمر ليس بالغريب عن القاضي الإداري إذ يعد هذا الأخير الحامي الأول للحق وللحريات العامة ضد تعدي الإدارة و تغولها.

المطلب الثاني: الرقابة على محل عمل الضبط الإداري.

¹ -عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 441 .

محل أو موضوع العمل القانوني هو الأثر الذي يترتب عليه في الحال ومباشرة بالمراكز القانونية القائمة وذلك ما يميزه عن العمل المادي إذ يكون محله دائما نتيجة من الواقع¹ والعيب الذي يلحق القرار الإداري وهو عيب مخالفة القانون، ويقصد به خروج الإدارة في تصرفاته عن حدود القانون فيكون القرار معيبا من حيث مضمونه أو محله، وذلك تطبيقا لمبدأ الشرعية الذي يقضي بوجود أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون.²

وفي مجال الضبط الإداري فإن محل قرار الضبط هو تنظيم الحريات العامة أو تقييدها كما إن المحل في قرارات الضبط الإداري يجب أن تكون مطابقة للتشريعات النافذة وللعرف والأحكام القضائية ولقوة الشيء المقضي فيه وللقرارات الإدارية السابقة.

وقد استقر القضاء الإداري على تقدير شرعية المحل في عمل الضبط و بعبارة أخرى صحة مضمونه بالقانون الوضعي، فإذا تجاهل مضمون العمل الضبطي قاعدة قانونية اعتبره القاضي غير مشروع ولا ينتج الأثر الصحيح، وهذا ينطبق سواء كان التجاهل ناتجا عن مخالفة مباشرة لقاعدة قانونية أو ناتجا عن تحريف تفسيرها، ويدقق القضاء في مجازاة عمل الضبط الذي لا يتفق مع قاعدة دستورية أو تشريعية أو لائحة أو المبادئ العامة أو حكم جائز حجبه الشيء المقضي بإعلان مخالفته للقانون.³

غير أن القضاء الإداري في مصر وفرنسا استقر على عدم تقدير شرعية المحل في أعمال الضبط الإداري فاعتبر في كثير من أحكامهما وقرارات الضبط التي تصدر عن الإدارة مخالفة للقاعدة القانونية شرعية إذا طبقتها بصدد الأحكام العرفية (القوانين الاستثنائية)، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن القرار الأدنى درجة يمكن أن يقرر أمور لم ترخص بها القواعد القانونية في سلم تدرج القواعد القانونية فالقرارات التي تقلص من نطاق الحقوق و الحريات أثناء الظروف الاستثنائية ما كان قبولها على خلاف القانون في ظل الظروف العادية.⁴

¹- حلمي الدقوني، المرجع السابق، ص 287 - 288.

²- سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص 433.

³- حلمي الدقوني، المرجع السابق، ص 287.

⁴- اظين خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 191.

المطلب الثالث: مراقبة الهدف من الإجراء الضبطي.

ركن الهدف في القرارات الإدارية هو الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر للقرار الإداري الصادر. ويجب كأصل عام إن تستهدف جميع القرارات الإدارية والمصلحة العامة كغاية لها ويعتبر ذلك القاعدة العامة التي تحكم القانون الإداري والتي تطبق بدون نص، وتلتزم بها الإدارة وفق قاعدة تخصيص لأهداف.

وتعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقدير مشروعة وبين ما يعتبر سلطة تعسفية غير مشروعة فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجوب عيب في القرار الإداري، والعيب الذي يلحق بهدف القرار وهو عيب الانحراف في استعمال السلطة.¹

وقد ورد في الفقه عدة تعاريف لعيب الانحراف بالسلطة فعرفه الدكتور سعيد الحكيم بأنه « استخدم الإدارة لسلطتها في غير الغرض المخصص لها ».

وقد انتقد بعض من الفقه وعلى رأسهم الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة هذا النوع من التعاريف لكونها تختزل عيب الانحراف بالسلطة في احدي صورتيه وهي الحياد عن الهدف المخصص لإصدار القرار دون ذكر الصورة الثانية وهي الانحراف عن المصلحة العامة لذلك يقترح تعريف آخر يشير إلى قيامه عند استخدام الإدارة لاختصاصها لأجل غرض غير المصلحة العامة، أو يتعلق بالمصلحة العممة ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار.²

وفي مجال الضبط الإداري فان الهدف الذي يجب أن تتوخاه إجراءات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، وعلى ذلك فان الانحراف بالسلطة في إجراءات الضبط الإداري يتمثل في استهداف غرض غير النظام العام، سواء كان هدفا بعيدا عن الصالح العام أو كان من أهداف المصلحة العامة ولكنها تغيير النظام العام.³

¹-عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع سابق ص 463 .

²- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع سابق، ص 17 -18.

³- محمد عاطف البناء، المقال السابق، نفس المرجع، ص 161 .

وعلى ذلك إذا كان الإجراء الضبطي إلى حماية النظام العام في احد عناصره فإنه يكون مشروعاً أما انحرفت سلطات الضبط الإداري عن هذا الهدف المخصص لها وابتغت تحقيق أهداف أخرى مغايرة لأهداف الضبط الإداري ففي هذه الحالة تكون إجراءات الضبطية مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة وجديرة بالإلغاء.

وفي هذا الصدد نجد القاضي قد وسع من نطاق رقابته على ممارسة الإدارة لسلطات الضبط الإداري بعد أن كان يسمح لها بسلطات تقديرية واسعة في ذلك المجال، فهو يقوم بدراسة كافة الظروف والملازمات التي إحاطة باستخدام الإدارة الضبطية وذلك بهدف التحقيق من أنها قد استخدمت في موضوعها الصحيح إذا مارست سلطتها من اجل تحقيق النظام العام كانت قراراتها غير مشروعة للانحراف بالسلطة.¹

وحسب القاضي فإن تدابير تصبح مشوبة بعيب الانحراف في الحالات التالية:

الفرع الأول: أن يستهدف عمل الضبط غاية خاصة.

في هذه الحالة مقاصد هيئات الضبط الإداري أجنبية كلية عن حفظ النظام العام فيكون تدخلها بزعم حفظ النظام، إلا أنها تستخدمها لتحقيق أغراض خاصة كاستهداف المصلحة الشخصية، وذلك لتحقيق نفع شخصي أو الانتقام أو الكيد أو المحاباة أو التنكيل أو لتحقيق أغراض سياسة أو حزبية وإلى غير ذلك من الأغراض لا تتعلق بالنظام العام من بعيد أو من قريب.

ومن التطبيقات القضائية حكم مجلس الدولة الفرنسي، بإلغاء قرار العمدة الذي يعلق بموجبه فيه الترخيص بإقامة احتفال بأحد الأعياد على شرط عدم تعيين شخص محدد وهو احد أعدائه أمين لصندوق اللجنة المنظمة للاحتفال، لأن قرار الضبط في هذه الحالة صدر بدافع الانتقام.²

وأيضاً ألغى القرارات التي تستهدف أغراضاً سياسية كقرار الضبط الذي يحضر اجتماع عام ويعترض على بيع جريدة في الطريق العام لان الاجتماع ينظمه الحزب غير الحاكم والجريدة تعرض أفكار معارضة.³

وفي حكم آخر قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الذي أصدره العمدة، وحظر بمقتضاه على التجار المتجولين ممارسة نشاطهم إلا على بعد مسافة معينة لا تقل عن مائة وخمسين

¹-عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع سابق، ص 564-465 .

²- محمد عاطف البنا، نفس المرجع، ص 162 .

³-حلمي الدقوني، المرجع السابق، ص 328.

متر من المحلات التي تباع منتجات مماثلة، حيث تبين المجلس الدولة أن العمدة قد اتخذ هذا القرار لحماية مصالح التجارة أصحاب المحلات على حساب مصالح التجارة المتحولين ولم يتخذ هذا القرار لحماية النظام العام، ومن ثم يكون قراره مشوب بعيب الانحراف بالسلطة و يتعين إلغاؤه.¹

الفرع الثاني: أن يستهدف عمل الضبط مصلحة عامة وليس النظام العام.

إذا كان الانحراف بالسلطة يقع حينما يجرد رجل الإدارة بقرار عن تحقيق المصلحة العامة، فإنه يصيب هذا القرار أيضا ذات العيب بالرغم من أن رجل الإدارة قصد به تحقيق مصلحة عامة، وذلك حين يخصص المشرع أهدافا بذاتها، يتعين لكي يكون القرار مشروعاً أن يتغيها وإلا مشوبا بالانحراف بالسلطة لمخالفة قاعدة "تخصص الأهداف" حتى ولو كان القرار لمصلحة عامة.²

وتبعاً لذلك فإنه لا يجوز للإدارة أن تخالف الهدف الخاص للعمل الإداري لذلك فإنه لا يجوز للإدارة أن تخالف الهدف الخاص للعمل الإداري فإذا تصرفت الإدارة تصرفاً كانت غايته على خلاف الغاية الخاصة المقررة له قانوناً، كان قرارها معيباً يستوجب الإلغاء حتى لو كانت الغاية التي خرج إليها تحقيق الصالح العام.

ونفس الحكم ينطبق على أعمال الضبط الإداري، فسلطات الضبط الإداري يفترض فيها أن تمارس سلطتها من أجل تحقيق هدف خاص ومحدد هو المحافظة على النظام العام بعناصره المعرفة لأمن الصحة والسكينة العامة، فإذا ما استخدمت هذه السلطة لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها غير مشروعة للانحراف بالسلطة.

تطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية عيدان الثقاب، بإلغاء قرار لـق مصنع لما ثبت له أن غايته ليس تحقيق النظام العام وإنما مساعدة الإدارة مالياً، وتخلص وقائع هذه القضية في أن الحكومة الفرنسية احتكرت صناعة الثقاب، ولضمان عدم المنافسة من المصانع الأخرى قامت بإغلاق المصانع التي لم تحصل على ترخيص سليم لمباشرة أعمالها بحجة أن إغلاقها يدخل في نطاق النظام العام الذي تخصص بتحقيقه سلطة الضبط³

¹ - عاشور سليمان شوايل ، المرجع السابق، ص 608 .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 191.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ص 231-233.

و أيضا قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار العمدة بالحظر على المستحمين خلع وارتداء ملابسهم على الشاطئ أو في مكان آخر غير منشأة الاستحمام، وسبب القرار ليس حماية الآداب العامة ولكن فقط تحقيق مصلحة مالية لمستأجري المنشأة البلدية.

الفرع الثالث: حالة الانحراف بالإجراءات.

يقع الانحراف بالإجراء عند قيام سلطة إدارية من أجل تحقيق أغراض تتعلق بالصالح العام، باستخدام إجراء إداري أي وسيلة قانونية مختلفة عن تلك التي تقررت قانوناً من أجل بلوغ الهدف الذي تسعى الجهة الإدارية إلى تحقيقه.¹ ونتصور الانحراف بالإجراءات في مجال الضبط الإداري عندما تتبع هيئات الضبط الإداري إجراء غير الذي يجب إتباعه سواء لتجنب بعض الصعوبات الخاصة أو من أجل كسب الوقت.

بعبارة أخرى أن نستعمل الإدارة لتحقيق النظام العام وسيلة غير تلك التي يجب استعمالها لتحقيقه، فالإدارة تلجأ إلى إحلال وسيلة محل أخرى سواء للتحايل على قواعد الاختصاص، أو لتجنب إجراءات معقدة أو لتوفير المال والوقت.

ومن الأحكام الشهيرة في ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية فرامبار Frampart التي تتخلص وقائعها في أن محافظاً أراد أن يصادر إحدى الصحف لحماية للنظام العام، وبدلاً من استخدام وسائل الضبط الإداري اعتمد الإجراءات المنصوص عليها في المادة 10 من قانون الإجراءات الجنائية وذلك رغم إن هذه الإجراءات تتصل بكشف الجرائم المتعلقة بأمن الدولة وتقديم مرتكبتها إلى المحاكمة واعتبر المجلس إن الإدارة لجأت إلى استخدام إجراءات الضبط القضائي لتحقيق هدف من أهداف الضبط الإداري المتصلة بالمحافظة على النظام العام.²

إذا كانت الظروف الاستثنائية تفرض أحياناً ضرورة التحلل من ضوابط المشروعية العادية على نحو ما وضحناه سابقاً فإنه لا يمكن للإدارة تحت تأثير مقتضيات تلك الظروف أن تبرز انحرافها بالسلطة بمعنى آخر ليس لها أن تحتج بتلك الظروف للخروج من مقتضيات المصلحة العامة.

¹ -عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 216-217.

² - عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص 614.

وقد أكدت المحكمة الإدارية في مصر ذلك في حكم لها، وضحت فيه شروط قيام نظرية الظروف الاستثنائية حيث ذهبت للقول «...يشترط لمشروعية الظروف الاستثنائية توخي الصالح العام.... فان لم يكن رائد الحكومة في تصرفها حماية الصالح العام بان اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلا فان القرار يقع في هذه الحالة باطلا»¹.

و مفاد هذا الحكم أن تصرف الإدارة المخالف لحدود نظرية الظروف الاستثنائية يمثل انحرافا بالسلطة في صورته الأولى "الانحراف عن المصلحة العامة".

ونستنتج مما سبق انه إذا كان بوسع الإدارة التحلل من بعض قواعد الشرعية في ظل الظروف الاستثنائية كلما تعلق الأمر بشكل ومحل القرار الإداري أو قواعد الاختصاص على نحو ما رأينا، فإنه ليس لها أن تنحرف بسلطتها ولو في ظل الظروف الاستثنائية، حيث أن الانحراف بالسلطة يمثل انتهاكا للمصلحة العامة، ونظرية الظروف الاستثنائية ما قررت إلا بمقصد حماية المصلحة العامة.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ص 94-95.

لقد استهدفت دراستنا بحث موضوع الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، سعيًا منا للوقوف على معالم هذه الرقابة التي تشكل ضمانًا حقيقية لحريات الأفراد. وقد حددنا مضمون هذه الرقابة في بحثنا من خلال دعوى الإلغاء وقد درسنا هذه الرقابة وفقًا للرقابة محل الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري والرقابة على الشرعية الخارجية. فمن خلال هذه الدراسة رأينا أن الضبط الإداري هو عبارة عن تدابير تتخذها السلطات المخولة قانونًا ممارسة ضبط الإداري، بهدف تحقيق حفظ النظام العام أو إعادته بعناصره الثلاث الأمن العام، السكينة العامة والصحة العامة، وقد لاحظنا مدى أهمية الضبط الإداري في حياة المواطنين ومدى أهميته ولزومه للمحافظة على النظام العام بصفة عامة. إن دراستنا لهذه الرقابة القضائية كان أساسها التجربة الفرنسية، حيث أنه لا مفر من التركيز على هذه التجربة في هذا الصدد لعدة أسباب أهمها أن ولوج المواضيع والبحوث الإدارية يستلزم الاعتماد كليًا على المنبع الأول لهذه المواضيع وهو القضاء والفقه الفرنسي، كذلك اكتمال معالم وحدود الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في القضاء الفرنسي، كل هذا أدى بنا إلى تغليب الرقابة القضائية التي مارسها القاضي الإداري الفرنسي في بحثنا. إن أول نتيجة، نستنتج من هذه الدراسة هي أن القاضي الإداري الفرنسي ذهب إلى أبعد الحدود في هذه الرقابة القضائية المتسلطة على قرارات الضبط الإداري، ولعل طبيعة النشاط وتعلقه بالحريات العامة أدى بالقضاء الإداري إلى ممارسة رقابة دقيقة على هذه القرارات الضبطية مكنته من إلغاء القرارات التي كانت معيبة من حيث الاختصاص في الشكل، المحل، السبب أو الغاية.

إن الأمر بالنسبة للاختصاص والشكل والمحل يكون سهل المنال لوضوح النصوص القانونية، لكن المهمة تتعقد بالنسبة لعيب السبب أو الغاية، لكن رغم صعوبة هذه المهمة إلا أن القضاء الإداري فرض رقابة على هذين العنصرين وألغى كل قرار معيب بعيب انعدام السبب أو الانحراف بالسلطة.

ثاني نتيجة نتوصل إليها من خلال بحثنا تتمثل في أن قرارات الضبط الإداري قد تتخذ بناءً على أسباب واهية وغير حقيقية، زيادة على عدم ملائمة وتناسب تدابير الضبط مع الخطورة التي تهدد النظام العام، فالأمر يتعلق هنا بسلطة تقديرية لسلطة الضبط في تقرير السبب. وبذلك فإن مكن الخطر في قرارات الضبط الإداري ومساسها بالحريات الفردية وتعسف الإدارة في ممارسة هذا النشاط يتأتى من هذه السلطة التقديرية، ولذلك كان على القضاء الإداري فرض رقابة صارمة على عنصر السبب، ومن ثم إلغاء كل قرار معيب بعيب السبب.

بالنسبة لركن الهدف، فرغم وضوح النصوص القانونية والنص على وجوب استهداف قرارات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام أو إعادته، إلا أن ذلك لا يمنع سلطات الضبط الإداري بالانحراف عن هذا الهدف وتستهدف بقراراتها أغراض أخرى غير غرض الضبط الإداري.

إن الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري يشكل خطر كبير على حريات الأفراد، ونريد في خاتمة البحث أن نتأكد على هذه الخطورة في الانحراف بقرارات الضبط الإداري، وقد تكون هذه الأهداف إما لأغراض سياسية أو محاباة الغير.

فالقرارات التي تكون لأغراض سياسية نجدها على مستوى سلطات الضبط الإداري المركزية أما القرارات التي تكون بغرض محاباة الغير أو لمصلحة خاصة نجدها على مستوى سلطات الضبط الإداري المحلية، ولذلك يستوجب بطرق صارمة على كل القرارات التي يثور نزاع بشأنها على أساس عيب الانحراف بالسلطة.

ثالث نتيجة نستخلصها من هذا البحث أن القاضي الإداري الفرنسي بصفة خاصة والقضاء الفرنسي بصفة عامة ما كان له أن يقوم بهذا الدور وحمائته للحريات الفردية لولا استقلالية السلطة القضائية من جهة ومن جهة أخرى يتمتع القاضي بصلاحيات واسعة وحرية وخالية من أي ضغوط أو تأثيرات لممارسة مثل هذه الرقابة، فمن خلال القضايا التي طرحت أمام مجلس الدولة الفرنسي رأينا كيف كان يعامل الإدارة على قدم مساواة مع الفرد، ولا ينظر إلى الإدارة على أساس أن الغدارة لا تخطئ في قراراتها.

نتيجة أخيرة نستخلصها من هذه الدراسة تتمثل في أنه مهما نصت القوانين سواء الدستور والقوانين العادية على احترام حريات الأفراد وكفالتها ومهما كان حجم القوانين التي تكفل الحريات فإن ذلك يبقى مجرد إعلان نوايا فقط، ولكن الضمانة الحقيقية هي ضرورة إعطاء الفرد حق الادعاء أمام القضاء الذي يكون بدوره قضاء مستقل يعمل على تكريس دولة القانون وحماية حريات الأفراد من تعسف الإدارة.

إن كل هذا لا يأتي إلا باتباع نظام قضائي مزدوج مطابق لما هو موجود في فرنسا، وضرورة منح القضاء الإداري صلاحيات واسعة وضرورة وضع قانون خاص بالإجراءات الإدارية، وكل هذا يتوقف على توفر إرادة حقيقية من جانب السلطات السياسية في خلق قضاء مستقل عن السلطة التنفيذية.

المصادر و المراجع

القرآن الكريم:

1- سورة الأحزاب آية 33

الكتب باللغة العربية:

- 2- أبو بكر صالح بن عبد الله، << الرقابة القضائية على أعمال الإدارة >>، الطبعة 01، الجزائر، 2005م.
- 3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، د.م.ج، سنة 1996 م.
- 4- إبراهيم شيخا، حسين عصمان محمد عصمان، أصول القانون الإداري، بدون دار نشر، 1986م.
- 5- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دارالهدى، دون تاريخ نشر.
- 6- د. اظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ، الاردن.
- 7- جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع و النشر، سنة 2001م.
- 8- حسين السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الادارية: دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا و الجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988م.
- 9- حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2011م.
- 10- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الاداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1989م.
- 11- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004م.
- 12- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الادارية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004م.

13- سائح سنكوفة ، قانون الإجراءات المدنية نصا وتعليقا وشرحا وتطبيقا، دار الهدى عين مليلة الجزائر ، الطبعة 1. 2001م.

14- سعد الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الثانية ، 1987م.

15- سمية عبد الفتاح موسي الدوس، دعوى التعويض عن الطلاق التعسفي في الفقه الإسلامي، دار قنديل للنشر، الطبعة 1. 2010م.

16- سكينه عزوز، "عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1991 م.

17- طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية . 2007م. 2008م.

18- عبد العزيز منعم خليفة، دعوى الإلغاء القرار في مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2001م.

19- عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، 2011م.

20- عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية ، الجزائر ، بن عكنون ، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الرابعة ، 2005م.

21- عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ج2 ، نظرية الدعوى الادارية.

22- عمار عوابدي ، قضاء التفسير في القانون الاداري ، الطبعة 2 ، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر.

23- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، دراسة تحليلية تأصيلية و مقارنة ، الجزائر.

24- عمار عوابدي ، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر 2007م.

25- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج، سنة 2000 م.

- 26-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار ريجانة، بدون سنة نشر.
- 27-قذري عبد الفتاح الشهاوي، الموسوعة الشريعية القانونية، القاهرة، عالم الكتب، سنة 1977م.
- 28-محمد الصغير بعلي، <<محاكم الإدارية>>، دار العلوم للنشر و التوزيع ، كلية الحقوق جامعة عنابة، 2005م.
- 29-محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و احكام القانون الإداري، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 م.
- 30-محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992 م.
- 31-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم، سنة 2005م.
- 32-محمد الصغير بعلي، << الوجيز في المنازعات الادارية >>، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة، 2005م.
- 33-محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصر، مؤسسة شباب الجامعة، سنة 1973 م.
- 34-محمد وليد العيادي، << القضاء الإداري >>، الجزء الثاني ، الوراق للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى، 2008م.
- 35-مسعود شيهوب، <<المبادئ العامة للمنازعات الإدارية >>، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1999م.

الرسائل الجامعية:

- 36-سكينة عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007-2008م.
- 37-نادية خلفه، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية - دراسة بعض الحقوق السياسية -، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق بجامعة الحاج لخضر باتنة، 2009 - 2010م.

38-سويلم محمد، تطور مفهوم النظام العام واثره على توسيع سلطة الادارة في مجال الضبط الاداري مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون اداري، كلية الحقوق بجامعة غارداية، 2013/2012م .

المجلات والدوريات:

39-سكاكي بأية ، إشكالية الموازنة بين السلطة و الحرية في ظل الظروف الاستثنائية ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ،كلية الحقوق بجامعة مولود معمري، العدد 01، 2009م.

40-مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية،مجلة حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، سنة 1998م.

41-سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية، موسوعة القضاء والفقه، الجزء 171 ، سنة 1983م.

النصوص الرسمية:

أ. الدساتير:

42-الدستور الجزائري 1996 معدل و متمم بالقانون 02-03 بتاريخ 14 افريل 2002 والقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 /الجريدة الرسمية رقم 63.

ب. المراسيم والقوانين:

1-المراسيم

43-المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار ج ر العدد 91/29

44-المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ ج ر 92/10

2-القوانين

45-الأمر رقم 67-24 الصادر في 13 جانفي 1967 المتضمن قانون الجماعات المحلية.

46- قانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هجري الموافق 07 لسنة أبريل 1990. المتضمن قانون الولاية

47- قانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هجري الموافق 07 لسنة أبريل 1990. المتضمن قانون البلدية.

48- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

49- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، المتضمن قانون البلدية.

50- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 فبراير ربيع الأول عام 1423 الموافق 21 فبراير سنة 2012 المتضمن قانون الولاية.

51- القانون العضوي رقم 98/ 02 المؤرخ في 4 صفر الموافق ل 30 1998/05 الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

52- القانون العضوي رقم 98/01 المؤرخ في 30/05/1998م و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 7. 13 الصادر بتاريخ 1 نوفمبر 1998م.

53- قانون 90/01 المؤرخ في 12 رمضان 10، 1 الموافق ل 7 /4/ 1990 المتضمن قانون الولاية ، مركز الإعلام و التوثيق الجزائري 1990م

54- قانون الاجراءات المدنية و الادارية المعدل و المتمم بالأمر رقم 97-11 المؤرخ في 19 مارس سنة 1997م ج. القرارات الوزارية:

55- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 فيفري، 1992 بتضمنا لتنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام.

الكتب باللغة الفرنسية:

56-Marcel Waline, traité élémentaire de droit administratif, 6ème édition, librairie de recueil, Paris, 1950

57-Jean rivero : Droit Administratif, 2ème édition, Paris, Précis, Dalloz, 1962

الفهرس

الصفحة	العنوان
/	الآية
/	الإهداء
/	كلمة الشكر
/	الملخص
/	خطة البحث
أ	المقدمة
1	الفصل التمهيدي: الرقابة القضائية في الادارة الجزائرية
3	المبحث الأول : تطور الجهات القضائية المختصة بالرقابة على أعمال الإدارة الجزائرية
3	المطلب الأول : المرحلة الاستعمارية
5	المطلب الثاني : مرحلة الاستقلال
6	المطلب الثالث : الجهات القضائية الجزائرية المستحدثة في ظل الازدواج القضائي
8	المبحث الثاني : الوسائل و الإجراءات القضائية لمقاومة الأعمال الإدارية المعيبة
8	المطلب الاول : دعوى الإلغاء
16	المطلب الثاني : دعوى التعويض
22	المطلب الثالث : دعوى فحص المشروعية
23	الفصل الاول: اعمال الضبط الاداري
27	المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري
27	المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري
31	المطلب الثاني : انواع الضبط الاداري
32	المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري وسلطاته
32	المطلب الاول : حماية النظام العام
37	المطلب الثاني :سلطات الضبط الإداري

45	المبحث الثالث: أنواع تدابير الضبط الإداري
45	المطلب الأول: التدابير القانونية
49	المطلب الثاني: التدابير المادية
56	الفصل الثاني: صور الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري
58	المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري
58	المطلب الأول: الرقابة على المشروعية الخارجية في الحالة العادية
63	المطلب الثاني: الرقابة على المشروعية الخارجية في الحالات الاستثنائية
67	المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري
67	المطلب الأول: الرقابة على السبب
75	المطلب الثاني: الرقابة على محل عمل الضبط الإداري
78	المطلب الثالث: مراقبة الهدف من الإجراء الضبطي
81	خاتمة
84	الفهرس