

جامعة 20 أوت 1955 – سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: دولة ومؤسسات

من تقديم الطالبتين:

- لعوافي سمية
- جنحي حياة

تحت إشراف:

أ. بلول صبرينة

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة
د. قروف جمال	أستاذ محاضر قسم أ	رئيساً
أ. بلول صبرينة	أستاذ مساعد	مشرفاً و مقرراً
أ. صافي عبد الله	أستاذ مساعد	مناقشاً

دورة جوان 2026

وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ
وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

[آل عمران]

شكر وعرفان:

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، نحمده سبحانه وتعالى على توفيقه لنا لإتمام هذا العمل بعد رحلة مليئة بالتعب والاجتهاد والأمل.

نتقدم بخالص عبارات الشكر والتقدير إلى الأستاذة الفاضلة بلول صبرينة، التي لم تخطئ علينا يوماً بتوجيهاتها القيمة ونصائحها السديدة ودعمها المستمر وكانت خير معين لنا طوال فترة إنجاز هذه المذكرة.

كما نتوجه بجزيل الشكر والعرفان إلى كافة أساتذتنا الكرام الذين حملوا رسالة العلم بكل إخلاص وحرصوا فينا حب المعرفة والطموح وساهموا في تكويننا العلمي والأكاديمي، ونخص بالذكر الأستاذة الطيبة كامل نادية والأستاذة الكريمة حمامة لامية.

كما نتوجه بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة المحترمين على تفضلهم بقراءة هذا العمل وتقييمه.

ولا يفوتنا أن نعبر عن امتناننا العميق لعائلاتنا الصغيرة والكبيرة، والتي كانت السند الأول والداعم الأكبر لنا طيلة مشوارنا.

كما نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى زملائنا الأكارم، وإلى كل من مد لنا يد العون وساعدنا من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع ولو بكلمة طيبة.

وفي الأخير نسأل الله عز وجل أن يوفقنا جميعاً إلى ما يحب ويرضى.

إهداء:

إلى القلوب التي أمنت بي في أصعب
اللحظات، وكأنت السند حين أرهقني المرض...
لكم مني كل الحب والاهتمام.

من أجل صغيرتي سبال زينب وملاك سيدة

أهدي لكم جميعا هذا العمل

سمية

إهداء:

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات

الحمد لله الذي وفقني على إتمام هذا العمل

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى روح والدي الطاهرتين رحمة الله عليهما

إلى زوجي وولدي العزيزين، وإلى كل أفراد عائلتي الكريمة

إلى كل من ساندني وشجعني وكان لي دعماً ومعوذاً

مقدمة

مقدمة:

مما لا شك فيه أن موضوع الحقوق والحريات الأساسية للفرد صار من المسائل التي أولتها الدولة بالغ الأهمية، وذلك من أجل ضمان حماية أفضل لهذه الحقوق والحريات، إلا أن ضمان هذه الحماية لا يتوقف على مجرد تكريس الحقوق والحريات قانونا، بل يجب تقرير الآليات والضمانات التي تكفل حمايتها من كل الاعتداءات لا سيما في مواجهة السلطات الإدارية، وذلك بهدف تمكين الأشخاص من ممارسة حقوقهم وحرياتهم.

ولهذا عمدت السلطات العامة إلى ضبط هذه الحريات وفق ما يقتضيه القانون وهو ما يعرف بالضبط الإداري الذي صار وظيفة أساسية للدولة، حيث أنشأت بشأنه هيئات كفيلة بممارسة هذه الوظيفة بما يضمن حماية هذه الحقوق والحريات، وعلى هذا فوظيفة الضبط الإداري تعد من أولى واجبات الدولة وأهمها على الإطلاق، فهي ضرورية ولازمة لاستقرار النظام العام لتجنب الوقوع في حالة الفوضى.

من جهة أخرى فإنه وبالنظر إلى خطورة الآثار المترتبة على ممارسة وظيفة الضبط الإداري ومساسها بحقوق الأشخاص وحرياتهم، ومن أجل تقادي تداخل الاختصاص في ممارسة الضبط الإداري، تحرص غالبية الدول على أن تتضمن تشريعاتها تعيين الجهات والهيئات الممارسة لهذه الوظيفة تحديدا دقيقا يخول لها تسهيل القيام بأعمال الضبط الإداري بكافة أنواعه، سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

وفي الجزائر عمدت مختلف النصوص القانونية النازمة لوظيفة الضبط الإداري المحلي، إلى تمكين الهيئات المحلية من ممارسة هذه الوظيفة لكونها الأقرب إلى معرفة حاجيات المواطنين، حيث تم تخويل الوالي بممارسة صلاحيات واسعة بصفته الممثل الأول للدولة على مستوى الولاية، وذلك بمنحه سلطة التدخل في مجال حفظ النظام العام بمختلف أبعاده، إلا أن هذه الصلاحيات لا يجب أن تمارس بصفة مطلقة بل يجب أن تكون محددة ومقيدة، بشكل يضمن ويحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحفظ وضمان الحريات العامة للأشخاص، وذلك لتقادي المساس بهذه الحقوق والحريات أو إهدارها، ذلك أن التقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحددها القوانين والأنظمة هو ما يميز الحرية عن الفوضى.

وعلى هذا الأساس فإن ممارسة الوالي للضبط الإداري يخضع لضوابط معينة، حيث يستوجب على الوالي أن يتقيد بضرورة احترام مجموعة من المبادئ العامة التي تحكم ممارسة الوظيفة الإدارية عموماً، وهو ما تناوله المشرع الجزائري في قانون الولاية الحالي رقم: 12-07 المؤرخ في: 2012/02/21 الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة بتاريخ: 2012/02/29، وذلك ضمن الفصل الثاني منه تحت عنوان سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة، وهذا بموجب المواد من 110 إلى 123، حيث تخضع إجراءات وتدابير الضبط الإداري لقواعد المشروعية شأنها في ذلك شأن سائر الأعمال الإدارية، ومنعاً من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها كان لا بد من إخضاعها للرقابة على الأعمال التي تقوم بها، حيث تعد الرقابة القضائية من أقوى الضمانات لحماية الحريات العامة للأشخاص، فهي كفيلة بإلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة حماية للنظام العام المحلي.

كما يختلف مدى هذه الرقابة في الظروف العادية عن ممارستها في الظروف الاستثنائية، فصلاحيات الوالي عند ممارسة الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف، حيث يمارس الوالي هذه الوظيفة في أضيق نطاق في ظل المشروعية العادية أثناء الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فإن صيانة النظام العام يستدعي من الوالي أن يتجاوز حدوده، بحيث تتوسع صلاحياته وتمنح له سلطات استثنائية مؤقتة كفيلة بالسيطرة والتصدي على الظرف الاستثنائي ولو على حساب حقوق وحريات الأشخاص، وذلك بالحفاظ على الحد الأدنى من قواعد المشروعية إلى حين انتهاء الظرف الاستثنائي.

1- أهمية الدراسة:

يعد موضوع حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الجزائر من أبرز المواضيع التي تكتسي بالغ الأهمية لا سيما في ظل تزايد وتطور حقوق وحريات الأشخاص، حيث صار لزاماً ضبط هذه الحريات لتفادي المساس بها، بشكل يكفل الوقاية من التجاوز الذي يمكن أن يقع من طرف الوالي عند ممارسته لسلطاته الضبطية سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذا ما سنسلط الضوء عليه من خلال دراسة وتحليل مختلف النصوص القانونية في الجزائر التي تحقق ذلك، وكون الوالي هو الأكثر تواصلاً واحتكاكاً مع المواطنين، كان عليه واجب المحافظة على النظام العام بكل عناصره على المستوى المحلي، مع التقيد بالحدود المرسومة له في مجال الضبط

الإداري والتي كرستها الدولة الجزائرية من خلال النصوص القانونية، وبالتالي كان لزاما وضع حدود لسلطاته في مجال الضبط الإداري حتى لا يتجاوز هدفه في صيانة النظام العام.

2- إشكالية الدراسة:

نظرا لأهمية موضوع حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الجزائر وما يثيره من إشكالات قانونية، فإننا نطرح الإشكالية التالية:

هل وفق المشرع الجزائري في وضع حدود فعالة لسلطات الوالي في مجال الضبط الإداري؟

حيث تتفرع عن الإشكالية الرئيسية التساؤلات التالية:

- ماهي أهداف الوالي عند ممارسة سلطاته الضبطية؟
- فيما تتمثل حدود سلطات الوالي عند ممارسة الضبط الإداري في الظروف العادية؟
- فيما تتمثل حدود سلطات الوالي عند ممارسة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية؟
- ما الهدف من تطبيق الرقابة القضائية على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري؟
- كيف للقاضي الإداري أن يراقب مشروعية القرارات الضبطية للوالي في الظروف العادية والاستثنائية؟

3- أسباب اختيار الموضوع:

لا شك في أن هناك العديد من الاعتبارات التي دفعتنا إلى اختيار موضوع حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الجزائر، هذه الاعتبارات منها ما يرجع إلى أسباب ذاتية وشخصية ومنها ما يرجع إلى أسباب موضوعية تتمثل فيما يلي:

- 1-3- الأسباب الذاتية: يرجع اختيارنا لهذا الموضوع إلى ارتباطنا المهني بالإدارة وتعلقنا بحكم الوظيفة بالقانون الإداري، فكان اختيارنا بالتالي من أجل البحث في هذا الموضوع والتعمق أكثر في تفاصيله لتحيين معلوماتنا القانونية والنظرية في هذا المجال الذي سيفيدنا حتما في حياتنا المهنية.
- ونظرا لإدراكنا للأهمية البالغة التي يكتسبها موضوع الضبط الإداري، الذي يعد أداة فعالة لتحقيق النظام العام في الدولة، مما استدعى منا زيادة الاهتمام بهذا الموضوع، وطور الرغبة لدينا في التعرف على مختلف الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تحكم عملية ممارسة الوالي للضبط الإداري وحدود هذه الممارسة.

2-3- الأسباب الموضوعية: أما الدوافع الموضوعية والعلمية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع، فتكمن في كونه مرتبطا ارتباطا وثيقا بالنظام العام وحريات الأشخاص، ما استوقفنا للبحث في مدى ارتباط سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري بالحريات والحقوق الأساسية، ومعرفة حدود سلطاته في ظل الظروف العادية والاستثنائية من أجل حماية هذه الحقوق والحريات.

4-أهداف الدراسة:

ترمي هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية نوجزها فيما يلي:

1-4- الأهداف العلمية: تتمحور الأهداف العلمية لهذا الموضوع أساسا في توضيح حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر في الظروف العادية والاستثنائية، بهدف خلق نوع من التوازن بين المصالح التي تستهدفها الجماعة والاحترام الواجب نحو نشاط الفرد، من أجل الوصول في نهاية البحث إلى اقتراحات توضح بعض النقائص في هذا المجال لتكون مفتاحا لدراسات أخرى في هذا الموضوع مستقبلا.

2-4- الأهداف العملية: بعد تبيان القيود التي يخضع لها الوالي عند ممارسة سلطاته في مجال الضبط الإداري، يتضح لنا أن الهدف العملي من هذا الموضوع يكمن في تقادي هدر حقوق وحرياتهم الأشخاص، كما تهدف هذه الدراسة إلى محاولة الوقوف على مدى سهر الوالي في تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية النازمة لوظيفة الضبط الإداري، ومدى مراعاته لضوابط وحدود اتخاذ التدابير والإجراءات الضبطية بما يضمن تحقيق النظام العام ويكفل تمتع الشخص بحقوقه وحرياته الأساسية دون الإخلال بالتوازن الوطيد بينهما.

5- المنهج المتبع:

للإجابة على التساؤلات المطروحة كان لا بد من اعتماد المنهج التحليلي استعانة بالمنهج الوصفي، كون طبيعة الموضوع تتطلب تفسيراً دقيقاً وواضحاً، من أجل تبيان ووصف حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري من كافة جوانبه سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، كما تستدعي طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهج التحليلي من أجل تحليل وشرح مختلف النصوص القانونية النازمة لهذا الموضوع.

6- الدراسات السابقة:

لقد اعتمدنا في إطار هذه الدراسة على عدد من الأبحاث الأكاديمية التي شكلت مرجعية أساسية لنا في موضوع بحثنا، إلا أن معظم هذه الدراسات كانت عامة، بحيث وجدنا صعوبة في إيجاد المراجع المتخصصة التي تناولت موضوع حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الجزائر، إلا أن الدراسات التي تم الاعتماد عليها نراها ضرورية ومهمة في موضوع الضبط الإداري، حيث كتب العديد منها كمحاولات حديثة لإبراز دور الضبط الإداري في حماية النظام العام، وقد جاءت بمناسبة صدور قانون الولاية رقم: 07-12، ومن أبرز هذه الدراسات التي حاولنا الاعتماد عليها في موضوعنا ما يلي:

- بالخير دراجي، عادل زياد: حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، حيث هدفت هذه الدراسة إلى تحقيق نوع من التوازن بين حماية حقوق وحريات الأشخاص والمحافظة على النظام العام.

- سعيدي الشيخ، هني رشيدة: حدود ممارسة الهيئات المحلية للضبط الإداري، حيث هدفت هذه الدراسة إلى تحديد الضوابط التي ينبغي على هيئات الضبط الإداري الالتزام بها لتحقيق غاية الحفاظ على النظام العام.

- يوسف ناصر حمد الظفيري: الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الإستثنائية، حيث هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على وظيفة الضبط الإداري وحدود سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، وذلك حتى لا تتجاوز هذه الهيئات الحدود المرسومة لها قانونا وتعدي على حقوق وحريات الأشخاص.

- جمال قروف: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، حيث تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور القضاء في مراقبة أعمال الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وذلك بهدف ضمان حقوق وحريات الأشخاص.

ويتضح من خلال هذه الدراسات السابقة أنها ركزت على تبيان حدود ممارسة الضبط الإداري بصفة عامة سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، لتأتي هذه الدراسة وتوضح نطاق وحدود ممارسة الوالي للضبط الإداري على المستوى المحلي، وذلك من أجل حفظ النظام العام وضمان حماية أفضل لحقوق وحريات الأشخاص.

7- صعوبات الدراسة:

- على الرغم من استكمال الدراسة العلمية لهذا الموضوع، إلا أنها لن تكون خالية بالتأكيد من مختلف العراقيل والصعوبات التي واجهتنا بصدد إنجاز هذه المذكرة.
- من أولى الصعوبات التي واجهناها خلال هذه الدراسة ضيق الوقت المخصص لإعداد هذه المذكرة، والذي حال دون إمكانية التعمق أكثر وبالشكل الكافي في أبعاد هذا الموضوع.
 - صعوبة الحصول على القرارات الصادرة عن الوالي في مجال الضبط الإداري لتدعيم الموضوع من الناحية العملية.
 - تقارب المعلومات في المراجع التي تناولت موضوع حدود سلطات الوالي بصفة منفردة في مجال الضبط الإداري وتشابهها من حيث المضمون، إذ لم نستطع إيجاد وجه للمقارنة بينها يضيء الحصول على سمة وشيء جديد لهذا الموضوع.

8- التصريح بالخطأ:

- لقد عمدنا في دراستنا لهذا الموضوع إلى اعتماد الخطة الثنائية في تقسيم موضوع بحثنا، حيث تناولناه في محورين أساسيين عبر فصلين اثنين؛
- تعلق الفصل الأول بالإطار المفاهيمي والقانوني لممارسة الوالي للضبط الإداري، إذ أنه لا مناص من التطرق إلى الجوانب المفاهيمية لكل بحث علمي قبل البدء في دراسة جوانبه القانونية والنظرية والعملية، لذلك عمدنا إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين؛ تعلق المبحث الأول بمفهوم الضبط الإداري، أما المبحث الثاني فقد تعلق بممارسة الوالي للضبط الإداري.
- أما الفصل الثاني فقد تناولنا فيه قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري، حيث عمدنا إلى تقسيمه إلى مبحثين على التوالي؛ تعلق المبحث الأول بقيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف العادية، أما المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه إلى قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

ثم أتممنا هذه الدراسة بخاتمة تضمنت أهم النتائج المتوصل إليها مع تقديم أهم الاقتراحات التي نراها ضرورية لضبط حدود فعالة لسلطات الوالي في مجال الضبط الإداري.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والقانوني لممارسة

الوالي للضبط الإداري

يعد موضوع الحقوق والحريات أحد أهم المواضيع التي أولاها المجتمع الدولي بالغ الرعاية والأهمية في مختلف الدساتير المتعاقبة والمواثيق والمؤتمرات الدولية.

فإذا كان من حق الشخص أن يتمتع بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا، فإن هذا لا يمنحه الحرية المطلقة في التمتع بها، وإنما ينبغي عليه الالتزام بالضوابط والتقيّد بالنظام المحدد قانونا، حتى لا تتحول هذه الحقوق والحريات إلى فوضى إذا ما أسيء استعمالها.

ومن هنا ظهرت فكرة ضبط الحقوق والحريات من قبل السلطة العامة، وفق الكيفيات والضمانات التي يحددها القانون، وهو ما يصطلح عليه ويعرف بالضبط الإداري الذي صار وظيفة ضرورية للمجتمع تعمل على حفظ النظام العام داخله.

حيث يعد الضبط الإداري الصورة السلبية لنشاط الإدارة، وهو من أهم واجبات الدولة، إذ يعمل على تقييد الحريات من أجل حفظ النظام العام بالدولة، التي تقوم بمنح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري، كما تقوم بتحديد الجهات والهيئات المكلفة بمهمة الضبط تحديدا دقيقا، وتبعا لتتبع مجالات الضبط الإداري، فإن ذلك ينجر عنه لا محالة تعدد هيئات الضبط الإداري لتفادي تداخل الاختصاصات فيما بينها.

وفي الجزائر تتنوع سلطات الضبط الإداري، وتنقسم إلى هيئات ضبط على المستوى الوطني أو ما يعرف بسلطات الضبط المركزية، والتي تتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير الداخلية والوزراء، بالإضافة إلى هيئات ضبط على المستوى المحلي والجماعات الإقليمية أو ما يعرف بسلطات الضبط المحلية، والتي تشمل رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، هذا الأخير هو موضوع دراستنا، حيث سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة الإطار المفاهيمي والقانوني لممارسة الوالي للضبط الإداري، وقد قمنا بتقسيمه إلى مبحثين على التوالي، إذ تناولنا في المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى ممارسة الوالي للضبط الإداري.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري أحد صور النشاط الإداري في الدولة إلى جانب المرفق العام، فهو من أهم واجبات الدولة التي يقع على عاتقها حماية النظام العام من السلوكات الخاطئة التي قد يرتكبها الأشخاص بطريقة وقائية، ونظرا للتطورات الكثيرة والعميقة التي تعرض لها مفهوم الضبط الإداري بشكل أدى إلى اتساع وتداخل واختلاط مفهومه مع مفاهيم وأفكار أخرى، كان لا بد من تسليط الضوء على هذه الوظيفة وتبيان دورها وتأثيرها على حقوق وحرقات الأشخاص المكفولة دستوريا، وذلك من أجل إعطاء صورة أوضح للضبط الإداري.

ومن هذا المنطلق ولمعرفة مفهوم الضبط الإداري قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنتناول بالدراسة مضمون الضبط الإداري (مطلب أول)، وأنواع الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من نظم الضبط (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مضمون الضبط الإداري

لما كانت وظيفة الدولة بالأساس تكمن في تحويل المجتمع من حالة فوضى إلى حالة نظام، فإنه كان لزاما عليها أن تتدخل لمنع إطلاق حريات الأشخاص تفاديا للوقوع في الفوضى، ولأجل ذلك كان لا بد لها من إتباع أساليب تكفل حماية هذه الحريات وتحقيق النظام العام. وتحقيقا لذلك تعتمد السلطات العامة إلى أسلوب الضبط الإداري كوسيلة ناجعة لحفظ النظام العام بالدولة، وحتى يتسنى لنا معرفة مضمون الضبط الإداري سنركز على تعريف الضبط الإداري (فرع أول)، كما سنتطرق إلى تحديد طبيعة وخصائص الضبط الإداري (فرع ثاني)، وأخيرا إلى أهداف الضبط الإداري (فرع ثالث).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

تعد ظاهرة الضبط الإداري ظاهرة قانونية قديمة، فهي لصيقة بقيام الدولة ووجودها مهما كانت طبيعة نظامها السياسي، إذ لا يعقل تصور قيام دولة تمارس سيادتها على إقليمها وسلوكات أفرادها

من غير استعمال وسائل وإجراءات الضبط، بهدف فرض نظام معين وضمان حد أدنى من الاستقرار، لهذا فقد أولى كل من الفقه والقضاء اهتمامه بموضوع الضبط الإداري، واختلفت تعاريفهم له تبعاً لرؤيتهم وتحليلهم لفكرة الضبط في حد ذاته وفق ما يلي:

أولاً: التعريف الفقهي للضبط الإداري

إن الضبط الإداري يعد مظهراً من مظاهر وجود الدولة وغيابه كفيل بزوالها،¹ إذ أن الهدف الأساسي من وجود الدولة يكمن في المحافظة على مصالح الجماعة وسلامتهم، حيث تعتمد على استعمال القوانين والتشريعات كوسيلة للحفاظ على غاية وجودها.²

وحتى تحقق الدولة هدفها في الحفاظ على مصالح ساكنيها، كان لا بد لها من فرض قيود على نشاطاتهم مستعملة في ذلك وسائل الضبط الإداري، فالحرية يجب أن تمارس في حدود احترام حقوق وحريات الآخرين، وهو الأمر الذي يقع على عاتق ومسؤولية الدولة.³

ومن أجل ذلك نادى الكثير من الفقهاء بفكرة الضبط الإداري، ويمكن الإشارة لأهم التعاريف المقدمة من طرف كبار فقهاء القانون عموماً والقانون الإداري خصوصاً، القدماء منهم والمعاصرين، الغربيين أو العرب، توضيحاً منا لمعالم هذه الفكرة.

وتجدر الإشارة أن الفقه قد ركز على معيارين لتعريف الضبط الإداري، هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي، سواء تعلق الأمر بالمعنى الواسع أو الضيق للضبط الإداري، حيث يقصد بالمعنى الواسع للضبط الإداري تلك الاختصاصات المخولة للإدارة قصد التدخل في الأنشطة والعلاقات الخاصة، عن طريق القواعد التنظيمية أو القرارات الفردية، أما المعنى الضيق للضبط الإداري فيقصد منه ذلك النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية قصد تقييد النشاط الخاص بهدف حفظ النظام العام بمختلف أبعاده.⁴

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، 2012، ص 292.

² فوزي حبيرش، القانون الإداري العام، الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2011، ص 198.

³ محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، ماهية القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري-الوظيفة العامة-القرارات الإدارية-العقود الإدارية-الأموال العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2015، ص 113.

⁴ فرحات ضيفي: توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري المحلي وأثره على الحريات العامة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم (ل.م.د) في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية: 2023/2024، ص 20.

وبالرجوع إلى المعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالإجراءات اللازمة التي تكفل وتهدف إلى المحافظة على النظام العام، أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه.¹

وتبعا للمعيار الموضوعي فإن موضوع الضبط الإداري يتناول مجموعة القواعد والتدابير التي تتخذها السلطة الإدارية، قصد تنظيم كيفية ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحررياتهم من أجل المحافظة على النظام العام بمدلولاته التقليدية والحديثة، وذلك عن طريق إصدار قرارات تنظيمية ولوائح ضبط أو قرارات فردية أو تراخيص.²

وقد اعتبر الفقهاء أن فكرة النظام العام مفهوم ناقص غير محدد المعالم،³ وبهذا الصدد يرى البعض أن الضبط الإداري غاية تسعى لتحقيقها سلطات الدولة، ويرى البعض الآخر أنه قيد على نشاط الأشخاص وحررياتهم، كما يهتم البعض بمحل الضبط الإداري وأساليب نشاطه، في حين ينظر البعض لفكرة الضبط الإداري على أنه وظيفة سياسية.⁴

1- تعريف الضبط الإداري على أساس أنه غاية: تناول فلاسفة الإغريق موضوع الضبط الإداري على أنه مرادف لكلمة بوليس، والتي معناها عند قدماء الإغريق المدينة أو الشخص المخول بمسؤولية الحفاظ على أمن المجتمع أو المدينة، لذا فقد ربطوا فكرة البوليس باستقرار وازدهار المدينة حضاريا الذي لا يتحقق إلا باستتباب الأمن، لذا فقد قام الفيلسوف أفلاطون بتعريف الضبط على أنه: "الحياة القائمة على القوانين واللوائح وبشكل مثالي يضمن الحفاظ على النظام العام في المدينة".⁵

كما عرفه الفقيه الفرنسي هوريو على أنه: "تنظيم المدينة أي الدولة وكافة وسائل الحكم فيها عدى-القضاء الجنائي- تعتبر وسيلة ضبط".

¹ سه نكه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر والبرمجيات، دون طبعة، مصر- الإمارات، 2012، ص 17.

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 19.

³ حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري- النشاط الإداري- دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2012، ص 75.

⁴ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، بيت الأفكار، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، الجزائر، 2021، ص 10.

⁵ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 26.

ونظرا للانتقادات التي وجهت لهذا الرأي إذ يؤدي إلى التوسع في مفهوم الضبط، لجأ الفقيه الفرنسي هوريو إلى تعريف الضبط الإداري بأنه: "ذلك النشاط الهادف إلى الحفاظ على النظام العام من خلال منع الاضطرابات المحتملة، عن طريق التنظيم المحكم وقمع الاضطرابات التي تحدث، بواسطة التهديد باستعمال القوة العامة، أو اللجوء إلى الاستخدام المباشر لهذه القوة في حالات معينة".¹

كما عرفه الدكتور عبد الغني عبد الله بأنه: "مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع".
وقد عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنه: "مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام العام في حالة اضطرابه".²

2- تعريف الضبط الإداري على أساس أنه قيد على نشاط الأشخاص وحرياتهم: حيث عرفه الفقيه ريفيرو بأنه: "مجموع التداخلات للسلطات الإدارية في تنظيم الأنشطة الخاصة التي يجب تنظيمها بقصد الحفاظ على المجتمع".

كما عرفه الدكتور الشنطاوي بأنه: "مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاط الأفراد بهدف حماية النظام العام".
وقد عرفه كذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض قيودا على الأفراد تحد بها من حريتهم بقصد حماية النظام العام".

ويعرفه الدكتور محمود عاطف البنا بأنه: "النشاط التي تتولاه الهيئات الإدارية، ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعلى ذلك يتميز الضبط الإداري لما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية وبما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع".³
ومهما تعددت التعاريف يظل مفهوم الضبط الإداري واحدا، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأشخاص خدمة لمقتضيات النظام العام.⁴

¹ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 27.

² هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 10.

³ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع نفسه، ص 11.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 292.

3-تعريف الضبط الإداري على أساس محله وأساليب نشاطه: يرى هؤلاء ومن بينهم السيد محمد مدني أن الضبط الإداري: "مجموعة القواعد التي تفرضها السلطة العامة على الأفراد في عموم حياتهم اليومية أو لممارسة نشاط معين بقصد حماية النظام العام."

وقد عرفه الدكتور عمار عوابدي على أنه: "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة."¹ كما عرفه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات تستلزمها الحياة الاجتماعية."

كما عرفه الفقيه فودال بأنه: "مجموع الأنشطة الإدارية المتمثلة في إصدار القواعد العامة والتدابير الفردية للحفاظ على النظام العام."

4-تعريف الضبط الإداري على أساس أنه سلطة سياسية: من بين من أخذ بهذه الفكرة الدكتور محمد عصفور الذي قال: "الذي أراه أن سلطة الضبط كالنظام العام نفسه، سلطة لا تتحرر من الطابع السياسي ذلك أنه إذا كان النظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية، فمن الطبيعي أن يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها، وإذا كان النظام العام يبدو في ظاهرة الأمن في الشوارع، فإنه في حقيقته الأمن الذي تشعر به سلطة الحكم، وحتى الأمن في الشوارع نفسه ليس سوى وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحكام."

كما عرفه الفقيه دوجي بأنه: "تلك المكّنات التي يمنحها القانون لسلطات الضبط ويستطيع بموجبها ومسبقا اتخاذ بعض التدابير لمنع التصرفات أو الأفعال المخالفة للقانون الساري."²

من التعاريف السابقة يتبين لنا أن الفقهاء عرفوا الضبط الإداري وفق معنيين؛ معنى واسع وشامل للضبط الإداري، والذي نادى به الفقيه هوريو والفقيه جان ريفيرو، وكذا الدكتور محمود عاطف البناء، بحيث يرون أن المقصود من الضبط الإداري هو مجموعة القواعد والأوامر التي

¹ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 28.

² هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 12.

يقتضيها تحقيق أهداف الجماعات السياسية، ليتسع الضبط بذلك ويشمل كل وسائل المنع، أما المعنى والمفهوم الضيق للضبط الإداري فقد نادى به العديد من الفقهاء ومنهم الدكتور سليمان محمد الطماوي، بحيث يرون بأن الضبط الإداري هو مجموعة القواعد والإجراءات التي تفرضها السلطات العامة على الأشخاص قصد تنظيم حرياتهم حماية للنظام العام في المجتمع، على اعتبار أن هذه الحريات ليست مطلقة، بل هي مقيدة بعدم الإضرار بحقوق وحريات الآخرين.¹

ثانيا: التعريف القضائي للضبط الإداري

تجدر الإشارة أن التشريعات المقارنة لم تتعرض إلى تعريف الضبط الإداري من الناحية القانونية بصفة عامة، وذلك لما يتمتع به النظام العام من مرونة وتطور واختلاف حسب المكان والزمان،² فما يعتبر من النظام العام في وقت معين ودولة معينة قد لا يكون كذلك في وقت لاحق أو في دولة أخرى.³

إلا أن القضاء عرف الضبط الإداري على أنه: "مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليها لكي تمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة".⁴

وهو ما سارت عليه الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر في قرارها المؤرخ في: 1982/01/27 والذي جاء فيه: "حيث أن لفظ النظام العام يعني مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي، والواجب توفرها لكي يستطيع كل إنسان ممارسة جميع حقوقه الأساسية عبر التراب الوطني في إطار حقوقه المشروعة." وهو ما يفيد ربط القضاء لوظيفة الضبط الإداري بغرضها الأساسي والمتمثل في الحفاظ على النظام العام.⁵

كما يبدو واضحا من خلال أحكام واجتهادات القضاء أنه قد تم تكريس المفهوم القضائي للضبط الإداري، كما وسع في تفسير أغراض الضبط الإداري، حيث لم يعتبر القضاء أن هيئات

¹ سه نكه ر داود محمد، المرجع السابق، ص 20.

² صابرينة فتان: صلاحيات الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2012/2013، ص 21.

³ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 113.

⁴ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 75.

⁵ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 26.

الضبط الإداري تقوم فقط بحفظ النظام العام في مظهره، بل تتسع وظيفة الضبط لتشمل مظهره المعنوي وكل ما من شأنه إحداث اضطراب فكري أو معنوي في الدولة.¹ إن النظرية العامة للضبط الإداري نظرية قضائية المنشأ²، ويعد القضاء الإداري الفرنسي المرجع الأساسي للضبط الإداري، بعد أن أكد على الوظيفة الوقائية للضبط الإداري والتي تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، الذي تعد قواعده قواعد أمر لا يجوز على الأشخاص مخالفتها. ولعل من أبرز القضايا التي تناولت موضوع الضبط الإداري، قضية لابون (LABONNE) وقضية بنجامين (BENJAMIN).

إذ يعد قرار لابون حجر الزاوية في القضاء الإداري الفرنسي، بعد إقراره لسلطة رئيس الدولة في اتخاذ إجراءات الضبط الإداري على المستوى الوطني، دون الحاجة إلى تفويض تشريعي ضمانا لتحقيق الأمن والنظام العام، حيث تدور حيثيات قضية لابون أنه بتاريخ: 08 أوت 1919 صدر قرار عن مجلس الدولة الفرنسي بعد اتخاذ رئيس الدولة مرسوما تنظيميا بتاريخ 10 مارس 1899 ينظم فيه سير العربات في الطرق العامة وفرض رخصة السياقة وشروط سحبها، وعند تنفيذ المرسوم المذكور أعلاه تم سحب رخصة السياقة المتعلقة بالسيد لابون، فاحتج هذا الأخير على شرعية هذا المرسوم، مستندا في أقواله إلى أن التنظيمات المتعلقة بالسير تخضع للمحافظ ولرئيس البلدية وليس لرئيس الدولة، الذي لا يملك -حسبه- أي نص تشريعي يفوض له هذه الصلاحية. فرفض حينئذ مجلس الدولة تبريرات لابون، وصرح بأن رئيس الدولة - ودون حاجة إلى أي تفويض تشريعي- له بموجب سلطاته الخاصة أن يحدد التدابير الضبطية التي يجب أن تطبق على أي حال وفي جميع أنحاء الإقليم.³

أما قرار بنجامين فتعود حيثياته إلى تاريخ: 19 ماي 1933 بعد أن كان السيد رينيه بنجامين يبرمج لإلقاء محاضرة أدبية في مدينة نيفير، إلا أن نقابة المعلمين ولخلفيات سابقة أبلغت معارضتها لهذه المحاضرة لرئيس البلدية بحجة أنها ستؤدي إلى وقوع خطر الاضطرابات، فقام رئيس البلدية على إثر هذا البلاغ بحضر المحاضرة.

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 75.

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 25.

³ صابرينة فتان، المرجع السابق، ص 16.

إلا أن مجلس الدولة رفض فيما بعد قرار الحضر، معتبرا أن الحريات المتمثلة هنا في حرية التعبير والتجمع لا يجوز تقييدها بقرارات وقائية إلا إذا كان ذلك ضروريا ومتناسبا لضمان النظام العام، وهو ما لا يتوفر في قضية الحال، حيث أنه كان باستطاعة رئيس البلدية استدعاء البوليس من أجل تجنب كل اضطراب وأن يترك السيد رينيه بنجامين يلقي محاضراته، إلا أن رئيس البلدية قد استعان بالمنع بالرغم من أن احتمالية الاضطرابات ليست على درجة من الخطورة بحيث لا يستطيع ضبط النظام إلا بالمنع المطلق، في حين أنه كان بالإمكان إصدار وسائل ضبط مناسبة يحق له اتخاذها دون أن يتجاوز سلطته.

وعليه فقد استند مجلس الدولة إلى أن حضور السيد بنجامين لا يشكل درجة من الخطورة التي يمكن أن تؤدي إلى الإخلال بالأمن العام الذي يشكل عنصرا من عناصر النظام العام،¹ وأصبح بذلك قرار بنجامين مرجعا لمنع الإدارة من التذرع بالنظام العام لحظر الأنشطة، مما عزز الحماية القضائية للحقوق الأساسية في القضاء الإداري الفرنسي.

وعليه ومما تقدم فإننا نخلص إلى اعتبار أن الضبط الإداري هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الإدارة العامة في الدولة، من أجل تقييد ممارسة الأشخاص لنشاطاتهم وحرياتهم بصفة وقائية، وذلك باستعمال وسائل وإجراءات وتدابير الضبط الإداري العامة أو الفردية بهدف الحفاظ على النظام العام بالدولة.

الفرع الثاني: طبيعة وخصائص الضبط الإداري

بقدر ما اختلف الفقهاء حول وضع تعريف جامع للضبط الإداري، بقدر ما اختلفوا كذلك في تحديد طبيعته، فهل هو سلطة إدارية تمارس الضبط في حدود القانون، أم أنه سلطة سياسية مرتبطة بنظام الحكم، أم أنه سلطة من سلطات الدولة على اختلاف خصائصه.

أولا: طبيعة الضبط الإداري

انقسم الفقه في تحديدهم لطبيعة الضبط الإداري، فمنهم من يرى أن الضبط الإداري سلطة قانونية، ومنهم من يرى أنه سلطة سياسية، كما يرى البعض أن الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة.

¹ بالخير دراجي/عادل زياد "حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية" مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، سبتمبر 2019، ص 1428.

1- الضبط الإداري سلطة قانونية: حيث يعتبر أغلبية الفقهاء أن الضبط الإداري وظيفة ضرورية من وظائف السلطة العامة، التي تمارسه في حدود القانون بهدف حماية النظام العام في المجتمع، وهو ذو طبيعة إدارية محايدة يمارس ويخضع لرقابة القضاء تحقيقا للمشروعية، بعيدا عن الطبيعة أو الوظيفة السياسية التي يمكن أن تؤدي إلى الانحراف وإساءة استعمال السلطة، عند ممارسة الضبط الإداري بعيدا عن الغايات التي رسمها المشرع.¹

2- الضبط الإداري سلطة سياسية: حيث اتجه عدد قليل من الفقهاء إلى إعطاء الطابع السياسي لوظيفة الضبط الإداري ومنهم الفقيه الفرنسي جوليو باسكو، حيث يعتبرون أن وظيفة الضبط ما هي إلا وظيفة أوجدتها الدولة لتحافظ على وجودها، وتفرض إرادتها حماية للسلطة والحكام من أي نشاط سياسي تعتبره خطرا على نظامها السياسي، غير أن التسليم بفكرة الطابع السياسي للضبط الإداري لا يمكن ترجيحه، على اعتبار أن التسليم به يقيد الحريات العامة، ويطلق العنان لسلطات الحكم أن تتعسف وتفرض هيمنتها على الأشخاص، ويبعد تطبيق الرقابة القضائية على اعتبار أنها من أعمال السيادة،² التي تعد قرارات إدارية تتمتع بالحصانة القضائية، التي تجعل منها قرارات غير قابلة أن تكون محل دعوى قضائية،³ فأعمال السيادة بهذا المفهوم هي أعمال لا تخضع لرقابة القضاء، كما يلزم المشرع على القاضي التصريح برفض الدعوى وعدم التصدي لرقابة هذه الأعمال.⁴

3- الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة: يذهب أصحاب هذا الرأي إلى اعتبار الضبط الإداري سلطة عامة إلى جانب سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحجة أن الضبط الإداري تتوافر فيه عناصر ومقومات السلطة العامة، غير أنه ما يعاب على هذا الرأي أن السلطات العامة يجب أن ينص عليها في الدستور، إضافة إلى أن الضبط الإداري هو فرع من فروع السلطة التنفيذية وجزء من اختصاصها، وهو بذلك ليس سلطة مستقلة بل هو جزء من السلطة التنفيذية في الدولة.⁵

¹ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 18.

² هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع نفسه، ص 19.

³ ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، دار لايمة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، القليعة، تيبازة، 2024، ص 181.

⁴ عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، 2007، ص 66.

⁵ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 20.

ثانيا: خصائص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من النشاطات الإدارية الأخرى والتي يمكن حصرها فيما يلي:

1-الصفة الانفرادية: تعد صفة الانفرادية أحد أهم مميزات النشاط الضبطي، حيث تباشر السلطة الإدارية بمفردها إجراء الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام بغض النظر عن إرادة الأفراد، حيث أن "موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة."¹ وفق القانون وتحت رقابة القضاء.

بينما تختلف الأمور إن كان الشخص في مواجهة مرفق عام، حيث تبرز إرادته بشكل جلي، ومثال ذلك الاتفاق على إدارة مرفق ما عن طريق الامتياز، حيث يتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة بوسائله الخاصة وتحت مسؤوليته المباشرة.

2-الصفة الوقائية: يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي حيث يعمل على الوقاية من المخاطر التي قد تصيب الأشخاص، ومثال ذلك قيام الإدارة بغلق محل بعد معاينة بضاعة معينة، فهي هنا تهدف إلى وقاية الأشخاص من كل خطر قد يصيبهم أيا كان مصدره.

كما يعد فرض الإدارة لتراخيص لمزاولة بعض الأنشطة كاستغلال المناجم والمحاجر، حماية لأمن الأشخاص في حد ذاتهم ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم من جراء هذا الاستغلال. وبذلك فإن الضبط الإداري يتميز بأسلوب القهر، إذ يعمل على إيقاف الاضطرابات قبل تفاقم نتائجها، وذلك بضبطها بوسائل ناجعة كحظر الشخص من فعل معين بصورة مطلقة، أو الإذن والترخيص المسبق له قبل ممارسة نشاط معين، أو حتى إخطاره.²

3-الصفة التقديرية: ويقصد بها أن للإدارة السلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية وفق ما تراه مناسبا، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر يتعين عليها أن تتدخل بالوسائل المتاحة لها للضبط الإداري قبل وقوع الخطر حماية للنظام العام.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 296.

² عبد الله ماجد العكايلة، الوجيز في الضبطية القضائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص 84.

ومثال ذلك منح رخصة لتنظيم سياسي ما بغرض إقامة تظاهرة أو اجتماع عام، فإن هي قدرت أن منح الرخصة من شأنه أن يؤدي إلى مخاطر يصعب تداركها فمن واجبها أن تمنع منحها كإجراء وقائي تقدره.

وما يبرر منح هذه الخاصية لسلطات الضبط الإداري هو أن النظام العام في أغلب الحالات يستلزم ترك الحرية لهذه السلطات وفق مقتضياته، لتمكين الإدارة اتخاذ الإجراء المناسب وفق مقتضيات الظروف والوقائع، حيث أنه من غير المعقول أن يتدخل المشرع لعلاج كل حالة يتوقع حدوثها حتى تلتزم الإدارة بضبطها.¹

الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري

تبعاً للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، تطورت فكرة الضبط الإداري تطوراً ملحوظاً، فلم يعد يهدف فقط إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاث، بل صارت أهدافه تتساير مع تفاقم مشاكل وظائف الدولة الحديثة، وفلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، لتتشكل بذلك أهداف حديثة للضبط الإداري إلى جانب الأهداف التقليدية والتي نوردتها فيما يلي:

أولاً: الأهداف التقليدية للضبط الإداري

ويقصد بها مجموعة القيود الصادرة عن السلطة العامة في الدولة بغرض المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة؛ الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

فمفهوم النظام العام يبدو أكثر وضوحاً عند الحديث عن عناصره ومكوناته²، والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري على غرار باقي المشرعين لم يعرف النظام العام بل اكتفى فقط بتبيان أغراض وأهداف الضبط الإداري المتمثلة في المحافظة على النظام العام ومكوناته، وهو ما يتجلى في قانوني البلدية والولاية، اللذان ينصان فقط على صلاحيات كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في مجال الضبط الإداري دون التطرق إلى تعريف النظام العام.³

¹ عمار فلاح "الضبط الإداري، مفهومه والهيئات المنوطة به، دراسة في ضوء التشريع الجزائري" مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 11، العدد 02، جامعة باتنة 1، الجزائر، سنة 2024، ص 476.

² محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 118.

³ راجع كلا من قانون الولاية رقم: 12-07 المؤرخ في: 2012/02/21 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة بتاريخ: 2012/02/29.

والقانون رقم: 11-10 المؤرخ في: 2011/06/22 الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة بتاريخ: 2011/07/03 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم بالأمر رقم: 21-13 المؤرخ في: 2021/08/31 الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة بتاريخ: 2021/08/31.

أما الدكتور عمار عوابدي فقد عرف النظام العام على أنه: "المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، والآداب العامة، بطريقة وقائية، وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام هذه."

أما الأستاذ عمور سيلامي فيعرفه: "إن النظام العام هو عبارة عن مجموعة قواعد ضرورية ثابتة، ذات مضمون مرّن يتأثر بالقواعد العرفية والأخلاقية والدينية والقواعد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة، التي من شأنها كفالة الحياة المادية والمعنوية لأفراد المجتمع".¹ وبذلك تتمثل الأهداف التقليدية للضبط الإداري فيما يلي:

1- الحفاظ على الأمن العام: حيث يقصد بالأمن العام اتخاذ كافة الإجراءات الإدارية لحماية أرواح الناس وممتلكاتهم²، كما يقصد به انتشار الأمن والنظام في كل مكان داخل المدن والقرى والأحياء، بما يضمن تحقق الشعور بالاطمئنان لدى الناس على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم وجميع ممتلكاتهم، من كل خطر قد يكون عرضة له في الطرق والأماكن العامة، سواء كان مصدر الخطر الإنسان أو الحيوان أو من جراء الظروف الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والحرائق.

بحيث يجب على السلطة العامة توفير الإمكانات اللازمة واتخاذ الإجراءات والتدابير، لتضمن استتباب الأمن العام للأشخاص سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، كما تتخذ سلطات الضبط جميع التدابير اللازمة لضمان الأمن، وتتخذ جميع الإجراءات الوقائية للحيلولة دون وقوع جرائم القتل والضرب والسرقة وحوادث المرور وإطلاق النار في المناسبات، بالإضافة إلى اتخاذ جميع التدابير للوقاية من أخطار الحيوانات المفترسة والكوارث الطبيعية كالحرائق وغيرها من الأفعال والظواهر التي تشكل تهديدا بالأمن العام.³

¹ شيراز ياسمينه خلف الله "الضبط الإداري والرقابة القضائية على حقوق وحريات الأفراد" مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلد 06، عدد 02، جامعة جيجل، الجزائر، 2022، ص 1902.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون طبعة، عنابة، 2013، ص 288.

³ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 38.

وتجدر الإشارة أن الكوارث الطبيعية ناجمة عن حدوث اختلال في توازن النظام البيئي، الناتج عن تدخل الإنسان وسلوكاته الخاطئة واللامدروسة، ما أدى إلى تزايد حجم الكوارث البيئية على الأرض والتي أودت بحياة الملايين من البشر.¹

2-الحفاظ على الصحة العامة: ويقصد بالصحة العامة اتخاذ السلطات العامة الإجراءات اللازمة لوقاية صحة الأشخاص أيا كان مصدر الخطر أو المرض، وكذا اتخاذ كافة التدابير لمنع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، فإذا تبين مثلا أن مادة غذائية ما أصبحت تهدد وتشكل خطرا على صحة الأشخاص، جاز للسلطات العامة أن تتخذ كل إجراء يهدف إلى سحبها ومنع بيعها أو حتى عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية.²

كما يقع على عاتق السلطات المختصة العمل على اتخاذ كافة التدابير لمنع تسلل ودخول الأمراض المعدية، وذلك من خلال تكثيف عملية الرقابة الصحية على القادمين من الخارج خاصة من الدول الموبوءة ببعض الأمراض المعدية.³

كما تعمل سلطات الضبط على القضاء على الحيوانات الضارة كالفئران والكلاب المسعورة والحشرات الضارة، وكذا مراقبة الحيوانات المعدة للذبح ومنع كل عملية ذبح تتم خارج المذابح والمسالخ البلدية.

كما تقوم سلطات الضبط بالمحافظة على سلامة المياه الصالحة للشرب وإعداد وتصلح المجاري، وجمع القمامة يوميا للحفاظ على نظافة الشوارع والأماكن العامة بما يكفل منع التلوث ويضمن صحة الأشخاص.

وبهذا الصدد يقول الدكتور ماجد راغب الحلو: "يعتبر تلوث البيئة في أي عنصر من عناصرها اليايسة أو المائية أو الغازية، الناشئ بفعل الإنسان ووسائل مدينته الحديثة من أهم العوامل التي تضر بصحته وتصيبه بالأمراض لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة".⁴

¹ سكه نكه ر داود محمد، المرجع السابق، ص 153.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 304.

³ ربيعة بوقرط "مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري بالجزائر" حوليات جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، المجلد 35، العدد 02، الجزائر، جوان 2021، ص 384.

⁴ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 40.

والجدير بالذكر أن الإدارة لا تتدخل فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما تتدخل قبله أيضاً وفق مقتضيات الطابع الوقائي للضبط الإداري، حيث لها أن تراقب مثلاً المواد المعروضة للبيع خاصة المواد واسعة الاستهلاك، وتفرض كافة الإجراءات لحمايتها وحماية مستهلكيها، وتباشر بكل إجراء يرمي إلى حماية الصحة العامة ولو تضمن إجراء غلق المحل.

وبهذا الصدد صدر الأمر رقم: 05/85 المؤرخ في: 1985/02/16 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها الجريدة الرسمية عدد 08 الصادرة بتاريخ: 1985/02/17، الذي أتاح للولاة ولرؤساء المجالس الشعبية البلدية تطبيق التدابير المناسبة للوقاية من ظهور الوباء وأسباب الأمراض والذي تم إلغاؤه فيما بعد، كما صدر القانون رقم: 18-11 المؤرخ في: 2018/07/02 المتعلق بالصحة الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 2018/07/29 المعدل والمتمم بالأمر رقم: 02-20 المؤرخ بتاريخ: 2020/08/30 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ: 2020/08/30، الذي ألزم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم بالتنسيق مع مصالح الصحة لمكافحة الأمراض وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضع الوبائي.¹

ولعل أبرز مثال على ذلك ظهور الأزمة الصحية العالمية عند انتشار فيروس كورونا- كوفيد 19- أين توجهت مختلف الدول إلى تمكين السلطات المحلية من اختصاصات ضبطية واسعة لمجابهة هذا الوباء.

وهو ما جعل من وظيفة الضبط الإداري تتميز بالطابع المحلي، على اعتبار أن المسائل المتعلقة بالأمن والصحة والسكنية العامة تهم بالأساس الهيئات المحلية لكونها الأقدر على تحديد وتلبية الحاجات المحلية.²

وتجدر الإشارة أن للقاضي الإداري دور بالغ الأهمية في المجالات التي تمس بالصحة العمومية، حيث أصبحت الإجراءات الضبطية التي تتخذها السلطات العامة لحماية الصحة العمومية تخضع لرقابة القاضي الإداري للوقوف على مدى مشروعيتها من جهة، ومن جهة ثانية

¹ تنص المادة 35 من القانون رقم: 18-11 المتعلق بالصحة على أنه: "يتعين على الوالي... في إطار اختصاصاته وبالإتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية."

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 65.

لمراقبة أركان المسؤولية الإدارية للتعويض عن أضرار التلوث البيئي، الذي ينقسم إلى قسمين؛ التلوث المادي ومنه: تلوث الهواء والماء والقشرة الأرضية، وتلوث الغذاء، وكذا الأوبئة والتلوث الناتج عن النفايات، أما التلوث غير المادي فيشمل التلوث الإشعاعي والصوتي والضوئي.¹

3-الحفاظ على السكينة العامة: يقصد بالسكينة العامة المحافظة على الهدوء والسكون ومنع مظاهر الإزعاج في الطرق والأماكن العمومية، بعيدا عن الفوضى والضوضاء التي تشكل نوعا من أنواع التلوث البيئي بما يعرف بالتلوث السمعي أو الصوتي،² وهنا تكون الإدارة مجبرة على تحقيق السكينة والقضاء على كل مصدر للإزعاج في الشوارع والطرق، كمنع تنظيم المظاهرات العمومية ومنع استخدام مكبرات الصوت لبيع المنتجات والسلع في الطرق العامة، فسلطة الضبط هنا يقع على عاتقها واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة عن الأشخاص أو من مختلف المؤسسات والمصانع.³

وتحقيقا لذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم: 93-184 المؤرخ في: 27-07-1993 الذي ينظم إثارة الضجيج الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ: 1993/07/28، حيث صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في الأماكن العامة والخاصة.⁴ كما أخضع المشرع الجزائري ممارسة بعض الحقوق والحريات العامة إلى إجراءات الترخيص المسبق⁵، بهدف حفظ السكينة العامة، تطبيقا للقانون رقم: 91-19 المؤرخ في: 02-12-1991 الجريدة الرسمية عدد 62 الصادرة بتاريخ: 04-12-1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المعدل والمتمم للقانون رقم: 89-28 المؤرخ في: 31-12-1989.

حيث تعرضت المادة 02 منه إلى تعريف الاجتماع العمومي بأنه: "الاجتماع العمومي تجمع مؤقت لأشخاص، متفق عليه، ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة."

¹ سه نكه ر داود محمد، المرجع السابق، ص 41.

² سه نكه ر داود محمد، المرجع نفسه، ص 199.

³ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 40.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 305.

⁵ ليلي هوارى، الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسي، مجلة القانون، العدد 03، معهد

الحقوق المركز الجامعي لغليزان، الجزائر، جوان 2012، ص 303.

وتجدر الإشارة أن هذا القانون قد جاء في ظل الظروف الحساس وحالة الحصار التي كانت تعيشه البلاد آنذاك، والتي كانت سببا في منع مختلف الاجتماعات العمومية التي كان يعتقد أنها كفيلة بخلق حالة من انعدام الأمن والفوضى داخل البلاد، والتي خولت صلاحية تقديرها إلى لجنة رعاية النظام العام التي كان الولاية أحد أهم أعضائها.¹

ثانيا: الأهداف الحديثة للضبط الإداري

نظرا لعدم كفاية العناصر الثلاثة لفكرة النظام العام في ضبط أغراض وأهداف الضبط الإداري، يرى الكثير من الفقهاء أنه صار لزاما إدخال مفهوم آخر أوسع وأكثر شمولاً للنظام العام يتضمن مسائل اقتصادية واجتماعية وثقافية حسب طبيعة النظام السائد داخل الدولة²، بحيث يمكن للإدارة فرض بعض القيود لتنظيم النشاط الصناعي والتجاري، واتخاذ كل إجراء من شأنه الحفاظ على الطابع والرونق الجمالي للمدينة، كمنع ممارسة التجار المتجولين من ممارسة النشاط التجاري على الأرصفة، "حيث أصبحت السلطات الإدارية تتمتع مثلا:

- بالاختصاص بضبط وتوجيه حرية التجارة والصناعة ...
- بمراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة (شرطة العمران وحماية البيئة)،
- بإلزام المواطنين بالتلقيح ضد الأمراض منذ الصغر.³

والجدير بالملاحظة أن فكرة النظام العام فكرة مرنة ونسبية وغير ثابتة تتغير بتغير الزمان والمكان حيث تختلف من مجتمع إلى آخر، نظرا لارتباطها بجوانب الحياة المختلفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وحتى الأخلاقية.⁴

ومن بين الأهداف الحديثة للضبط الإداري المحافظة على الأخلاق والآداب العامة، والمحافظة على الرونق الجمالي للمدينة، بالإضافة إلى المحافظة على الكرامة الإنسانية والطبيعة البشرية.

1- المحافظة على الأخلاق والآداب العامة: لقد تم تكريس حماية الآداب العامة كهدف من أهداف الضبط الإداري من طرف مجلس الدولة الفرنسي في أواخر القرن التاسع عشر⁵، حيث تعد

¹ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 313.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 305.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 288.

⁴ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 31.

⁵ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 52.

القواعد المتعلقة بالآداب العامة قواعد آمرة لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها، فهي قواعد تعارف الأفراد على تقبلها واحترامها في المجتمع، ويقصد بالآداب العامة: "الأصول الأساسية للأخلاق في المجتمع أي مجموع الأسس الأخلاقية اللازمة لكيان المجتمع وبقائه سليماً من الانحلال".¹

فبما أن الأخلاق والآداب العامة عبارة عن تلك القيم والمبادئ التي تعود الناس في مجتمع معين على احترامها والالتزام بها، فإن المحافظة عليها له أبعاد ومعتقدات اجتماعية ودينية حسب كل مجتمع، فما هو مباح في دولة ما قد يكون غير مباح في دولة أخرى، ومثال ذلك قضية الزواج من نفس الجنس الذي ظهر في أوروبا، حيث يعد أمراً محرماً وغير أخلاقي في الدول الإسلامية، لما له من تعارض مع مقومات بناء الأسرة.

والجدير بالذكر أن القضاء الإداري اعترف وسلم بسلطة الضبط الإداري في مجال حماية الأخلاق العامة من خلال العديد من القضايا، منها قضية منع إجراء منازلات الملاكمة، لما ينتج عنها من عنف يؤثر سلباً على الأخلاق العامة.²

كما تجدر الإشارة أن القضاء الفرنسي كان السباق في اعتبار الآداب العامة من النظام العام، وذلك في قضية لوتيسيا وهي شركة أفلام، والتي تم منع عرض فيلم لها بقرار من طرف عمدة نيس-على اعتبار أنه المسؤول عن حفظ النظام العام في بلده- لما يشكله الفيلم من تهديد بسبب الصفة غير الأخلاقية التي يتضمنها.

أما في الجزائر فقد اعتبر المشرع الجزائري فكرة الآداب العامة من أولوياته، وهو ما يتجلى في القانون رقم: 06-24 المؤرخ في: 2024/04/28 المتضمن قانون العقوبات الجديدة الرسمية عدد 30 الصادرة بتاريخ: 2024/04/30، المعدل والمتمم للأمر رقم: 66-156 المؤرخ في: 1966/06/08، والذي خصص في الفصل الثاني قسماً سادساً تحت عنوان انتهاك الآداب، وذلك في المواد من 333 إلى 341 مكرر 1.

¹ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 184.

² أعمر جطلي: الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2015-2016، ص 80.

كما أقر مجلس الدولة الجزائري في قراره رقم: 044612 الصادر بتاريخ: 15-04-2009 أن القيام بالنشاط التجاري المتمثل في بيع المشروبات الكحولية واستعمال محل ينتفي معه الاحتشام، فيه من الإخلال بالنظام العام الخلقي، ما يبرر تدخل سلطة الضبط الإداري.¹ وعليه يمكن اعتبار أن حماية الآداب العامة تعد أحد أهم أبعاد الضبط الإداري والهدف الرابع له، لارتباطه بتكريس بعدين تقليديين للضبط الإداري ألا وهما الأمن والسكينة العموميين، على اعتبار أن الإخلال بالآداب العامة سيؤدي حتما إلى خلق حالة من الفوضى تمس بصورة مباشرة الأمن والسكينة العموميين.²

2- المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة: يعد الجانب الجمالي للمدينة مظهرا من مظاهر تطورها ويعكس تحضر ساكنيها، إلا أن الملاحظ أن العديد من الدول وعلى غرار الجزائر قد مرت بأزمة بيئية خطيرة أثرت ولا تزال تؤثر بالسلب على الجمال الرونقي للمدينة، وأصبحت بذلك قضية حماية البيئة واحدة من أهم القضايا الإستراتيجية في الجزائر.³

بحيث صار لزاما تطوير الآليات اللازمة لحماية البيئة، ووضع مختلف التدابير الإدارية والقانونية، وكذا وضع مختلف التشريعات والنصوص النازمة للسياسة البيئية للدولة.

وهو ما يتضح من القانون رقم: 11-10 المؤرخ في: 22/06/2011 الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة بتاريخ: 03/07/2011 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم بالأمر رقم: 21-13 المؤرخ في: 31/08/2021 الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة بتاريخ: 31/08/2021، في نص الفقرة 11 من المادة 94 منه، والتي حثت رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضرورة السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، وأحالت بذلك لسلطة الضبط المحلية الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بواجب المحافظة على الجمال الرونقي للمدينة⁴، الذي يعد من الأهداف المتصلة بالضبط البيئي.

¹ أعمر جلطي، المرجع السابق، ص 80.

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 54.

³ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 45.

⁴ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع نفسه، ص 43.

وعلى الرغم من ذلك فإن خطر التلوث الناتج عن البناءات الفوضوية والبنائيات التي لا تخضع لقواعد التعمير، لا يزال يشكل تهديدا حقيقيا للبيئة، والذي يستوجب ضرورة وضع الحماية القانونية الإدارية لمنع ومكافحة أسباب التلوث من أجل إعادة التوازن البيئي.¹

وهو ما تقوم به الإدارة عن طريق سلطة الضبط الإداري للتعمير، إذ تعمل على حماية والمحافطة على المدينة وتنظيمها وهدم البناءات الفوضوية التي تؤثر بالسلب على جمالية المدينة، كما تقوم بفرض قيود على الأشخاص في مجال البناء والتعمير قبل البدء في الأشغال أو أثنائها أو حتى بعد الانتهاء منها، بحيث تشترط الحصول على رخصة البناء، التي تشكل صورة لفرض احترام قواعد العمران حفاظا على النظام العام وتجنبنا للفوضى.²

3-المحافطة على الكرامة الإنسانية والطبيعة البشرية: مع اتساع نشاط السلطة الإدارية في العديد من المجالات بشكل ملحوظ، الأمر الذي أدى بالإدارة إلى اتخاذ أسلوب الضبط الإداري للقيام بأعمالها،³ومن هذا المنطلق فقد تطرقت العديد من التشريعات والنصوص القانونية الدولية إلى موضوع حماية الكرامة الإنسانية والطبيعة البشرية، وأولت بالغ اهتمامها بهذا الموضوع، وهو ما تضمنته ديباجة ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945 التي جاء فيها: "نحن شعوب الأمم المتحدة وقد ألينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف، وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها بحقوق متساوية".

حيث يعد مبدأ الكرامة الإنسانية أساسا لحقوق الإنسان الذي يشترط احترامه، وهو ما جاء في ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية في المادة الأولى منه: "كرامة الإنسان مضمونة يجب احترامها وحمايتها".⁴

كما تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 20-442 الصادر بتاريخ: 2020/12/30 الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30 والمعدل بموجب القانون رقم: 26-04 المؤرخ في: 2026/03/26 المتضمن التعديل الدستوري

¹ أعمر جلطي، المرجع السابق، ص 82.

² أعمر جلطي، المرجع نفسه، ص 129.

³ ليلي هواري، المرجع السابق، ص 302.

⁴ أعمر جلطي، المرجع السابق، ص 117.

الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة بتاريخ: 2026/03/26، حيث تناول موضوع الكرامة الإنسانية من خلال المادة 39 التي تنص على: "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان. يحظر أي عنف بدني أو معنوي، أو أي مساس بالكرامة. يعاقب القانون على التعذيب، وعلى المعاملات القاسية، واللاإنسانية أو المهينة، والاتجار بالبشر." من جهة أخرى ونظرا للتطور العلمي الحاصل في مختلف المجالات، ما أدى إلى بلوغ درجة من التقدم في تغيير البناءات الأصلية للكائنات الحية، وهو ما نلاحظه في زراعة الأعضاء أو نقلها أو حتى التعديل في الجينات التي لم تكن معروفة من قبل، وهو ما يؤثر بشكل كبير على الطبيعة البشرية للإنسان وجب حمايتها وضبطها.¹

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من نظم الضبط

ميز الفقه بين نوعين من الضبط الإداري، حيث أطلقوا على الضبط الإداري الذي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام-الضبط الإداري العام- بينما أطلقوا على الضبط الإداري الذي يهدف إلى صيانة النظام بطريقة ومن ناحية معينة، أو في مجال أو مكان معين -الضبط الإداري الخاص- (فرع أول)، كما ميزوا بين الضبط الإداري وغيره من نظم الضبط (فرع ثاني).

الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري

بما أن الضبط الإداري يتمثل في مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة بما يكفل تقييد حرية الأشخاص، فإن هذه القيود تختلف من حيث نطاقها لتشمل مكانا أو موضوعا محددا أو أشخاصا معينين دون غيرهم، ومن هذا المنطلق قسم الفقه الضبط الإداري إلى نوعين؛ الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، وهو ما سنبينه تباعا كما يلي:

أولاً: الضبط الإداري العام

عرف الأستاذ البلجيكي جاك ديمبو الضبط الإداري العام بأنه: "عبارة عن صلاحيات الضبط الإداري العام المستند إلى النصوص العامة التي خلقت هذه الصلاحيات على الهيئات الإدارية والتي أريد بها كفالة صون النظام العام تجاه صور النشاط الفردي."²

¹ أعمار جلطي، المرجع السابق، ص 110.

² عمار فلاح، المرجع السابق، ص 477.

كما يقصد به: "النظام القانوني العام للبوليس الإداري أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة".¹

كما يعرف الضبط الإداري العام بأنه مجموعة السلطات والتدابير والإجراءات المتخذة في مختلف المجالات للحفاظ على النظام العام.²

ثانيا: الضبط الإداري الخاص

إن منطق الضبط الخاص يبدأ من فكرة أن كل ممارسة لحرية عامة تمس بحرية الآخرين وحقوقهم، يجوز للإدارة تقييدها بما هو محدد في القانون.³

ومنه يقصد بالضبط الإداري الخاص تلك السلطات التي منحت بموجب القانون للإدارة قصد تقييد نشاطات وحرّيات الأشخاص في مجال محدد.⁴

كما يقصد به أن تقوم هيئة من الهيئات بالحفاظ على أحد عناصر النظام العام، كالهيئة المكلفة بالحفاظ على أمن المطارات.⁵

حيث يمكن أن يستهدف الضبط هنا مكانا وزمانا محددين أو نشاطا معيناً دون غيره، كأن تفرض السلطات إجراءات محددة في مجال تنقل الأشخاص، بأن تفرض رخصا للتنقل في مناطق معينة، أو تفرض قيودا لتنظيم نشاط معين كحرية الاجتماع العام مثلا أو تنظيم المسيرات أو إقامة الأفراح و الحفلات.

أو تفرض تدابير معينة كما وقع في سنوات التسعينات، عندما تم حظر التجول بعد الساعة التاسعة ليلا لأسباب أمنية.⁶

وتجدر الإشارة أن الضبط الإداري الخاص يختلف عن الضبط الإداري العام لعدة أسباب منها أن الضبط الإداري الخاص يطبق على طائفة معينة من الأشخاص كالأجانب، أو لتنظيم مجال

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 301.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 290.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 302.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع نفسه، ص 301.

⁵ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 114.

⁶ عمار فلاح، المرجع السابق، ص 477.

معين كالضبط الخاص بحماية الآثار أو البيئة خلافا للضبط الإداري العام،¹ وهو بذلك يستهدف الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري العام.²

ومما سبق فإنه يمكننا القول بأن الضبط الإداري العام هو مجموعة الإجراءات والتدابير والقرارات الوقائية التي تتخذها السلطة الإدارية بالدولة بهدف المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، أما الضبط الإداري الخاص فيمارس بموجب قوانين خاصة، ويمكن تعريفه على أنه تلك التدابير والإجراءات والاختصاصات المحددة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري بهدف تقييد نشاط معين أو حريات محددة في مجال معين على سبيل الحصر وفق ما هو محدد في القانون.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيره من نظم الضبط

نظرا لاتساع فكرة الضبط الإداري، وتزايد تدخل الإدارة في العديد من مجالات الحياة، صار لزاما توسع النشاط الضبطي وتحديد مجالاته تفاديا للانحراف عن أغراض وأهداف الضبط، حيث يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي كما يختلف عن الضبط التشريعي كالتالي:

أولا: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

يقصد بالضبط القضائي ذلك الضبط الذي يهدف إلى البحث عن الجرائم ومرتكبيها بعد وقوعها، لتتولى أجهزة الضبط فيما بعد تقديمهم إلى السلطة القضائية المختصة وفق الإجراءات المحددة قانونا، لذا فإن مهمة الضبط القضائي أو الضابطة العدلية تبدأ حيث تنتهي مهمة الضبط الإداري.³

حيث يكمن الفارق الأساسي بين الضبط الإداري والضبط القضائي في مصدر كل منهما، حيث تتولى الضبط الإداري السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها، بينما الضبط القضائي تتولاه السلطة القضائية في المحاكم وأعضاء النيابة العامة،⁴ إذ يمارسه أفراد معينون منحهم القانون صفة الضبطية القضائية تبعا لقانون الإجراءات الجزائية، كضباط الدرك وضباط الشرطة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وفق نص المادة 92⁵ من قانون البلدية 10-11.

¹ ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 383.

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 42.

³ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 188.

⁴ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 21.

⁵ تنص المادة 92 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "الرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية".

بينما يمارس الضبط الإداري السلطة الإدارية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

وعلى الرغم من أن الجهة الممارسة لكل من الضبط الإداري والضبط القضائي تعد أهم فارق للتمييز بينهما، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود تقارب بينهما، حيث توجد جهات محددة تمارس وظيفتي الضبط الإداري والقضائي معا، مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما أن الشرطي الذي يؤمن السير في الطرق العامة يقوم بمهمة الضبط الإداري، ويتحول إلى مهمة الضبط القضائي عندما يحرر محضرا بمخالفة المرور،¹ أو عندما يوقف سائقا بعد ضبطه في حالة سكر أو بحوزته بضاعة ممنوعة.²

ويعد معيار التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي أمرا بالغ الدقة، نظرا للتداخل الموجود بينهما، وهو ما جعل الفقه يلجأ إلى عدة معايير للتمييز بينهما كالتالي:

1-المعيار العضوي: كما ذكرنا سابقا تتولى وظيفة الضبط الإداري السلطة التنفيذية بموظفيها وأجهزتها الإدارية، بينما تتولى وظيفة الضبطية القضائية السلطة القضائية من قضاة وضباط وأعوان وموظفين منوط بهم قانونا بعض مهام الضبط القضائي، وهذا وفق ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 20 من قانون الإجراءات الجزائية.³

فالقانون إذا منح لبعض موظفي الإدارة بعضا من سلطات الضبط القضائي، فإن ذلك يتم وفق ضوابط معينة وتحت رقابة السلطة القضائية، بوصفهم ممثلين للنيابة والقضاء عند ممارسة الضبطية القضائية.⁴

2-المعيار المادي: إن الضبط الإداري يهدف إلى المحافظة على النظام العام بوقاية المجتمع من الأعمال التي يمكن أن تشكل إخلالا بهذا النظام، بينما يهدف الضبط القضائي إلى الكشف عن الجرائم ومرتكبيها قبل تقديمهم للعدالة، فمهمته بذلك لاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وهي

¹ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 192.

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 39.

³ تنص الفقرة الأولى من المادة 20 من القانون رقم: 25-14 المؤرخ في: 03-08-2025 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجريدة الرسمية عدد 54 الصادرة بتاريخ: 13-08-2025 على أنه: "يقوم بمهمة الشرطة القضائية، القضاة والضباط والأعوان والموظفون المبينون في هذا الفصل".

⁴ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 22.

- مهمة ردعية، عكس الضبط الإداري الذي تعد وظيفته أوسع من وظيفة الضبط القضائي، وعليه فإن الضبط الإداري مهمته المنع والضبط القضائي مهمته القمع.¹
- وبهذا الصدد يرى الفقيه جون ريفيرو أن: "الضبط القضائي والإداري يتميزان بالغاية من إجراءاتهما، فالضبط الإداري غايته ومهمته وقائية يرمي إلى منع كل اضطراب. أما الضبط القضائي فغايته القمع فلا يتدخل رجل الشرطة إلا حيث تكون جريمة قد اقترفت وغرضه يكون إثباتها والكشف عن فاعليها وجمع الأدلة فيها تمكينا للقضاء الجنائي من تأدية وظيفته".²
- فإن كان الضبط القضائي لا يتدخل إلا إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الأفراد تشكل جريمة في نظر المشرع، فإن الضبط الإداري يشمل اتخاذ كافة التدابير لمنع الأعمال التي تشكل إخلالا بالنظام العام حتى ولو لم يكن العمل مكيفا كجريمة وفق القانون.³
- 3- من حيث الوسائل:** يمارس الضبط الإداري بواسطة قرارات صادرة عن هيئات الضبط الإداري وفق النظام القانوني المقرر للقرارات الإدارية، بحيث يمكن الطعن فيها بالإلغاء لعدم المشروعية أو بالتعويض أمام القضاء الإداري، بينما يمارس أعوان الضبط القضائي أساسا عملهم عن طريق تحرير محاضر لا ترقى إلى رتبة القرارات الإدارية، فقرارات الضبط القضائي تعد قرارات قضائية تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له أحكام القضاء، وبالتالي فهي تتمتع بالحصانة المقررة لأعمال القضاء، والتي من مظاهرها عدم تقرير مسؤولية الدولة بالتعويض الناتج عنها.⁴
- 4- من حيث المسؤولية:** تتحمل هيئات الضبط الإداري المسؤولية كاملة عن قراراتها الضبطية، بينما أعمال الضبط القضائي تتمتع بالحصانة القانونية المقررة لأعمال الضبط القضائي، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أو التعويض.⁵
- 5- من حيث القانون الواجب التطبيق:** تخضع القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري لقواعد القانون الإداري، بينما أعمال الضبطية القضائية فتطبق عليها قواعد القانون الجنائي.

¹ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 192.

² عبد الله ماجد العكايلة، المرجع السابق، ص 90.

³ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 23.

⁴ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 115.

⁵ هندون سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 23.

ثانيا: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، التي تهدف إلى الحد من نطاق ممارسة بعض الحريات الفردية للحفاظ على النظام العام. فوظيفة السلطة التشريعية هنا هو سن التشريعات الضبطية، لتتولى السلطة التنفيذية ممثلة بالإدارة تنفيذ هذه التشريعات، وفرض القيود على الحريات ومراقبة نشاط الأشخاص وتوجيهه على نحو يكفل الحفاظ كذلك على النظام العام بالكيفية المحددة في التشريع. وعليه يمكن القول أن كلا من الضبط الإداري والضبط التشريعي يهدفان إلى المحافظة على النظام العام، لكنهما يختلفان من حيث:

1- الجانب العضوي: حيث أن الضبط الإداري تباشره وتشرف عليه السلطة الإدارية، بينما الضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية،¹ التي تمارسه طبقا للدستور.

2- الجانب الموضوعي: كما أشرنا سابقا فإن الضبط الإداري يقصد به مختلف التدابير الرامية إلى الحفاظ على النظام العام في الدولة وحمايته من الاختلال، بينما يقصد من الضبط التشريعي تلك الأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان المحددة لكيفيات ممارسة الحريات العامة، كون تلك الحريات تقتضي سن وإصدار قوانين متعلقة ومنظمة لها.²

وعلى سبيل المثال نصت المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،..."

كما تضمنت المادة 53 من التعديل الدستوري 2020 ما يلي: "حق إنشاء الجمعيات مضمون، ويمارس بمجرد التصريح به .

تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة.

يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات..."³

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، المرجع السابق، ص 293.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 291.

³ ننوه بأن المادتين 53 و 139 من الدستور لم يشملهما التعديل الدستوري لسنة 2026.

وقد جاء القانون رقم: 06-12 المؤرخ في: 12-01-2012 المتعلق بالجمعيات الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة بتاريخ: 2012/01/15، ليضع شروطا وإجراءات لممارسة النشاط الجماعي، وهو ما يشكل تقييدا وضبطا له وفق ما يعرف بالضبط التشريعي.

المبحث الثاني: ممارسة الوالي للضبط الإداري

يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية وبحكم مكانته وموقعه ولما كان ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة وممثلا مباشرا لجميع الوزراء، فهو التجسيد الأمثل لعدم التركيز الإداري، حيث يتمتع الوالي بجملة من الصلاحيات في مجال الضبط الإداري وهذا بهدف الحفاظ على النظام العام بشتى صوره وصيانة الحقوق والحريات العامة، حيث يستمد سلطاته من مختلف القوانين كقانون الولاية وقانون البلدية بالإضافة إلى الصلاحيات الواردة في عدة مراسيم تنفيذية، إذ سنتناول في هذا المبحث ممارسة الوالي للضبط الإداري، حيث ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نراها ضرورية لمعرفة الإطار القانوني لممارسة الوالي للضبط الإداري، حيث سنتعرف في المطلب الأول على النظام القانوني للوالي من حيث تعيينه وإنهاء مهامه، ثم سنتناول في المطلب الثاني سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري حيث سنتعرف على صلاحياته وسلطاته في الظروف العادية والظروف غير العادية أو الظروف الاستثنائية، ولممارسة هذه السلطات يسخر القانون للوالي مصالح وضعت تحت تصرفه ووسائل قانونية لتمكنه من اتخاذ التدابير اللازمة لممارسة الضبط الإداري وهذا ما سنعرضه في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعيين الوالي وإنهاء مهامه

يعد منصب الوالي من المناصب الحساسة في هرم الوظائف في الدولة لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون سواه، حيث يستخلص من النصوص القانونية بأن الوالي يشكل السلطة الأساسية في الولاية، إلا أنه من الملاحظ وجود فراغ قانوني فيما يتعلق بالنظام القانوني للولاية أي عدم وجود قانون أساسي للوالي يحدد بوضوح الجوانب المتعلقة بوظيفته، بدءا من تعيينه مروراً بمهامه وصلاحياته انتهاء بحقوقه الاجتماعية والمادية باعتباره إطارا ساميا في الدولة، وقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين؛ حيث تناولنا النظام القانوني لتعيين الوالي إضافة إلى الشروط الشكلية والموضوعية في (الفرع الأول) ثم تناولنا موضوع إنهاء مهام الوالي في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعيين الوالي

نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية باقتراح من وزير الداخلية بموجب النص عليه صراحة في التعديل الدستوري 2020 في مادته 92.¹

ولا يوجد حاليا نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ونظامهم القانوني²، وعليه فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم، وباعتبار أن منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة فإن هناك شروط عامة تحكم تعيينه وأخرى خاصة تتوفر في الشخص المراد توليه هذا المنصب، وهذا ما أكدته المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.³

أولا: الشروط العامة لتعيين الولاية

نصت المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية على الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية⁴، وأنه لا يمكن أن يوظف أي كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط التالية:

1- الجنسية: إن معظم التشريعات في العالم تشترط في الوظيفة العمومية أن يكون المترشح متمتعا بجنسيتها، حرصا منها على سلامة وأمن الوظيفة العمومية وبالتالي تمنع على الأجانب تولي هذه الوظائف، وعلى هذا المنوال سار المشرع الجزائري حين اشترط في المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية " أن يكون جزائري الجنسية."

¹ تنص المادة 92 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "يعين رئيس الجمهورية، لا سيما في الوظائف والمهام الآتية: ... (10)الولاية، ..."

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عناية، 2013، ص 113.

³ المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 المؤرخ في: 1990/07/25 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ: 1990/07/28.

⁴ الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في: 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 2006/07/16.

والملاحظ أنه في نص المادة لم يفرق المشرع الجزائري في المترشح أن يكون متمتعاً بالجنسية الجزائرية الأصلية أم المكتسبة.¹

2- التمتع بالحقوق المدنية: يشترط في المترشح للوظيفة العمومية التمتع بالحقوق المدنية، فالحقوق المدنية هي التي تثبت لكل شخص فهي مضمونة له قانوناً ومقررة لحمايته في كيانه وحرية لتمكينه من مزاوله نشاطه، وغالباً ما تفقد عند سلب الحرية والحكم بها كعقوبة تكميلية عند ارتكاب بعض الجرائم، لذلك اشترط المشرع في المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية ألا تحمل شهادة السوابق القضائية للمترشح للوظيفة ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها²، كما أكد المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 السالف الذكر أنه: "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام وعليه أن يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة الجهة المسندة إليه".³

3- شرط السن والقدرة البدنية والذهنية: يحدد قانون الوظيفة العمومية سن 18 سنة كحد أدنى للالتحاق بالوظيفة⁴، ليتمكن من تحمل أعباء العمل الوظيفي والمسؤولية والجدية، وكذلك القدرة البدنية والذهنية والتمتع بصحة جيدة حتى يكون قادراً على القيام بالواجبات الوظيفية.

4 - شرط الخدمة الوطنية: أي أن يكون المترشح لأي وظيفة عمومية في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية، وتكون إما بتأدية الخدمة أو الإعفاء منها أو التأجيل لسبب قانوني ويتم إثبات ذلك بوثيقة تسلم من قبل السلطات العسكرية المختصة.⁵

ثانياً: الشروط الخاصة لتعيين الولاية

وتتمثل هذه الشروط حسب نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 فيما يلي:

1 نور الدين سوداني "النظام القانوني للالتحاق بالوظائف العمومية في التشريع الجزائري" مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 16، العدد 01، جامعة غرداية، الجزائر، جوان 2023، ص 701.

2 غنية سطوح "التعيين في الوظيفة العمومية طبقاً للقانون الجزائري" دفاثر البحوث العلمية، المجلد 11، العدد 1، المركز الجامعي تيبازة، الجزائر، 2023، ص 606.

3 أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226.

4 أنظر المادة 78 من الأمر رقم: 06-03.

5 نور الدين سوداني، المرجع السابق، ص 702.

- 1- أن يثبت تكويننا عالياً أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك: لقد اشترط المشرع الجزائري للالتحاق بالوظائف العليا شرط إثبات تكوين عالي، بمعنى حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل أو تكويننا يسمح له بممارسة مهامه الإدارية في الوظائف العليا.
- 2- أن يكون قد مارس العمل مدة 05 سنوات على الأقل في المؤسسات والهيئات العمومية: إلا أنه للالتحاق بمنصب الوالي حدد المرسوم التنفيذي رقم: 90-230 الذي ينص على أن تعيين الولاية يكون من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، غير أنه يمكن تعيين 5% منهم خارج هذين السلكين.¹

الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي

تتهى مهام الأشخاص الذين يمارسون وظائف عليا ومن بينهم الوالي بطريقتين؛ إما بمبادرة من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو بطلب من المعني، وطبقا لقاعدة توازي الأشكال يكون إنهاء المهام بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة في تعيينه²، ويجب على السلطة التي يمارس لديها الإطار الدائم وظيفة عليا في حالة ما إذا قررت إنهاء مهامه أن تعلمه بذلك³، غير أنه لا يجوز للولاية ترك وظيفتهم أو الإغفاء منها قبل تبليغهم القرار الفردي الذي ينهي مهامهم⁴، وأضافت المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 أنه: "يشتمل القرار الذي يتضمن إنهاء المهام على البيانات الآتية:

- إذا كان المعني مدعوا لشغل وظيفة عليا أخرى
- إذا كان المعني محالا على التقاعد
- إذا كان المعني يعاد إدماجه في رتبته الأصلية
- إذا كان إنهاء المهام حاصلًا بناء على طلب المعني
- إذا كان إنهاء المهام بسبب الوفاة

1 أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-230 المؤرخ في: 1990/07/25 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ: 1990/07/28.

2 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 214.

3 فاروق بومعزة: تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2012-2013، ص 33.

4 أنظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226.

- إذا كان إنهاء المهام حاصلًا في إطار أحكام المادة 32 أدناه "

ويقصد في الفقرة الأخيرة أنه تنهى مهام شاغل الوظيفة العليا بسبب إلغاء الوظيفة أو إلغاء الهيكل الذي كان يعمل فيه¹، وعليه فإنه تنهى مهام الولاية بعدة طرق يمكن ذكرها كالاتي:

أولاً: الإحالة على التقاعد

من خلال نص المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 فإن المشرع الجزائري قد ألزم آخر مؤسسة أو إدارة شغل فيها الموظف منصبا عاليا أن يتولى إعداد ملف التقاعد الخاص به والتكفل بكافة الإجراءات الإدارية اللازمة لدى الجهات المعنية (الصندوق الوطني للتقاعد) في أجل أقصاه 06 أشهر يبدأ من تاريخ إنهاء المهام².

ثانياً: الوفاة

وهي سبب طبيعي لانتهاء مهام الوالي، حيث يستفيد ذوي الحقوق من الامتيازات المتعلقة بالعطلة الخاصة المنصوص عليها في الفقرة 4 من المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 والتي تخول لهم تقاضي الراتب الشهري الأخير للموظف المتوفى، وذلك بحساب شهرين عن كل سنة من العمل الفعلي في المنصب العالي على أن لا تتجاوز هذه المدة سنة واحدة³.

ثالثاً: الاستقالة

يمكن للوالي أن يقدم طلب استقالة من منصبه وتخضع هذه الاستقالة للأحكام الواردة في قانون الوظيفة العمومية، حيث يقوم الوالي بتقديم طلب كتابي بالاستقالة، وبعد أن تقبل السلطة المختصة بالتعيين طلبه تقرر مرسوماً بذلك، حيث يتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بوظيفته إلى حين صدور المرسوم المتضمن إنهاء مهامه⁴.

1 أنظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226.

2 أحمد عميري/عبد الحميد سعيدي "الإطار التشريعي للوظائف والمناصب العليا في الدولة" مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 10، العدد 2، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، ديسمبر 2024. ص 448.

3 أحمد عميري/عبد الحميد سعيدي، المرجع نفسه، ص 449.

4 فاروق بومعزة، المرجع السابق، ص 35.

رابعاً: إنهاء المهام بسبب إلغاء الوظيفة أو الهيكل

في حالة إلغاء المنصب أو الهيكل تنتهى مهام الموظف السامي وهذا ما نصت عليه المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 حيث تنتهى مهام الموظف بسبب إلغاء الهيكل، وبالتالي تلغى الوظيفة تلقائياً ويترتب على ذلك احتفاظه بمرتبه لمدة سنة ثم يوضع بعدها في عطلة خاصة، ومن أمثلة ذلك الإلغاء الضمني لوالي ولاية الجزائر بصدر الأمر رقم: 97-15 المؤرخ في: 1997/05/31 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى المنشور بالجريدة الرسمية عدد 38 الصادرة بتاريخ: 1997/06/04 حيث ألغى منصب والي ولاية الجزائر وعوض بمنصب الوزير المحافظ¹، إلا أن هذا الأمر تم إلغاؤه فيما بعد.

خامساً : إنهاء المهام لشغل وظيفة أخرى

تنتهى مهام الوالي المدعو لشغل وظيفة أخرى بموجب قرار فردي، وفي هذه الحالة يحتفظ بالراتب المرتبط بالوظيفة التي كان يشغلها حتى يصدر بشأنه تعيين آخر لمدة لا تتجاوز سنة².

سادساً: إعادة الإدماج في الرتبة الأصلية

ويكون ذلك بسبب ارتكاب الوالي لخطأ أثناء أداء واجباته، وهذا ما جاء في نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226: "إذا انتهت مهام عامل يمارس وظيفة عليا بسبب خطأ ارتكبه أعيد إدماجه في رتبته الأصلية ولو كان زائداً على العدد، دون المساس عند الاقتضاء بالعقوبات التأديبية و/أو الجزائية التي ينص عليها التشريع الجاري به العمل."

في هذه الحالة يبقى الوالي محتفظاً برتبته الأصلية ويدمج فيها وإن كان زائداً على العدد المطلوب، ما يعني أن الحق في الاحتفاظ بالرتبة الأصلية مضمون بغض النظر عن هيكل التوظيف الحالي³.

كما يمكن إنهاء مهام الوالي أيضاً بموجب مرسوم رئاسي دون الحاجة لتسبيب أو تبرير ذلك، فالوالي يخضع للسلطة الرئاسية المباشرة لرئيس الجمهورية وهذا ما يسمى فقهاً بالفصل الإداري غير التأديبي من الوظيفة العمومية، والذي قد يكون لأحد الأسباب التالية:

1 فاروق بومعزة، المرجع السابق، ص 35.

2 أنظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226.

3 أحمد عميري/عبد الحميد سعدي، المرجع السابق، ص 444.

- عدم الكفاية والصلاحيات المهنية وهذا لعدم إثبات الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أكمل وجه.
- عدم اللياقة الصحية أي عجز صاحب المنصب بسبب مرض خطير أو فقد لأحد الحواس.
- عدم الصلاحية السياسية أي خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة.¹

المطلب الثاني: سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

يعتبر الوالي هو المسؤول الأول داخل الولاية وهو الهيئة الإدارية العليا في النظام اللامركزي، إذ يتمتع بعدة اختصاصات باعتباره الهيئة التنفيذية للولاية كما يعتبر ممثلاً للدولة إذا تعلق الأمر بصلاحياته في مجال الضبط الإداري، وهذه الصلاحيات تمكنه من اتخاذ التدابير والإجراءات التي من شأنها حماية النظام العام والحفاظ عليه بمختلف عناصره من جهة وتقييد حريات الأشخاص من جهة أخرى، وسنتناول في هذا المطلب سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (فرع أول) وسلطاته في الظروف غير العادية (فرع ثاني).

الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية

تتمثل صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية في الحفاظ على الأمن والسكينة العامة وضمان الصحة العامة وحماية البيئة وكذا الحماية المدنية، ويستمد الوالي سلطاته من قانون الولاية رقم: 07-12، وكذلك من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373² المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، والعديد من النصوص القانونية والتنظيمية الأخرى.

أولاً: صلاحيات الوالي في المحافظة على الأمن العام

نصت المادة 114 من قانون الولاية رقم: 07-12 على مايلي: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية."

1 فاروق بومعزة، المرجع السابق، ص34.

2 المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 المؤرخ في: 1983/05/28 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة بتاريخ: 1983/05/31.

ولممارسة سلطاته وتطبيق قراراته في مجال الضبط الإداري توضع تحت تصرفه مصالح الأمن كما يقوم بالتنسيق بينها، وعلى رؤساء مصالح الأمن إعلام الوالي في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العام على مستوى الولاية.¹

وكذلك نصت المادة 100 من قانون البلدية رقم: 10-11 على أنه: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وذلك عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات بعد أعذاره تلقائيا بعد انتهاء الآجال الواردة بالإعذار."

وهو ما تضمنته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 المتعلق بصلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام،² وقد نص ذات المرسوم في مادته 02 على أنه: "يجب على الوالي أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر ما يأتي حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها: 01- ضمان ما يأتي :

- حماية الأشخاص و الأملاك ومرورهم
- سير المصالح العمومية سيرا عاديا ومنتظما
- المحافظة على إطار حياة المواطن
- حسن سير الأعمال الإقتصادية والإجتماعية والثقافية
- 02- اتقاء أي شكل من أشكال الاضطراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة وبصفة عامة اتقاء جميع المخالفات.
- 03- المحافظة على الممتلكات العمومية.
- 04- ضمان ما يأتي :
- احترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن
- السير المستمر في طرق المواصلات ووسائلها

1 راجع المادة 115 من قانون الولاية رقم: 07/12.

² تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 على أنه: "يجسد الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف السلم والاطمئنان والنظافة العمومية."

- حراسة المباني العمومية والتجهيزات الإستراتيجية وحمايتها باستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع الوطني

- تموين السكان المنتظم

05- بصفة عامة ضمان تطبيق القوانين والتنظيمات الخاصة بالشرطة العامة أو المتخصصة.

كما يعد الوالي ويصادق على مخططات تنظيم النجديات في الولاية وفي البلدية وذلك في إطار مهمته الخاصة بالأمن العام.¹

كما توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن في الولاية مصالح الأمن الوطني ومصالح الدرك الوطني.²

وأضافت المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 بأنه: "توضع تحت سلطة الوالي المباشرة في إطار مهمته الخاصة بالأمن العام في الولاية المصالح التالية :

- مصالح الحماية المدنية

- مصالح المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية

وبالإضافة إلى ذلك توضع لديه جميع أسلاك التفتيش والرقابة والحراسة الموجودة في الولاية حسب الإجراءات الخاصة لكل منها.

يمكن للوالي أن يستدعي الشرطة البلدية."

أما المادة 13 من نفس المرسوم فتعطي الحق للوالي أن يقترح في إطار مهامه الخاصة بحفظ النظام العام والأمن أي إجراء من شأنه أن يدعم النظام والأمن العامين عن طريق:

_ الزيادة في فاعلية التدخلات لمصالح الأمن.

_ اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية .

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 نصت على إحداث لجنة للأمن في الولاية يرأسها الوالي، حيث ينسق الوالي عن طريق هذه اللجنة جميع مصالح الأمن الموجودة في الولاية، وبهذه الصفة يقوم بمتابعة تطور الوضعية العامة في الولاية وتوفير انسجام التدخلات وتماسكها وتجتمع اللجنة مرة كل شهر.³

¹ راجع المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

² راجع المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

³ ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 290.

ونجد أيضا القانون رقم: 05/17 المحدد لحركة المرور عبر الطرق قد اشترط أن تكون إقامة الممهلات بترخيص من الوالي.¹

كما للوالي صلاحيات منع أي اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا على حفظ النظام العام رغم أن المبدأ العام هو أن الاجتماعات مباحة، وكذلك ما ورد في الأمر رقم: 24/95 المؤرخ في: 1995/09/25 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة بتاريخ: 1995/09/27، وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 96-158 المؤرخ في: 1996/05/04 الذي يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ: 1996/05/08، حيث أن الوالي هو الذي يسهر على تطبيق التدابير المقررة في مجال الأمن في كافة المؤسسات الموجودة في الولاية ويقوم بمراقبة شروط تنفيذ التدابير المقررة لذلك.

إذن فالمشرع قد جعل من الوالي المسؤول الأول في مجال المحافظة على النظام العام في مجالات مختلفة بالمؤسسات العمومية أو الخاصة، ويتخير القوة العمومية وتوجيه الأوامر لها في هذا المجال.²

أما بالنسبة للقانون رقم: 19/91 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية فقد نصت المادة 06 مكرر على أنه: "يمكن للوالي أو من يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك".

ثانيا: صلاحيات الوالي في الحفاظ على السكينة العمومية

يقصد بذلك اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة بهدف ضمان راحة المواطنين، فالوالي مسؤول عن اتخاذ التدابير الوقائية من أجل راحة المواطن، وذلك بالقضاء على مصادر الضوضاء والقلق والإزعاج سواء كان مصدر الإخلال بالسكينة العمومية الإنسان أو الآلات أو الورشات، كما يستوجب ضرورة الحصول

¹ راجع المادة 27 من القانون رقم: 17-05 المؤرخ في: 16/02/2017 الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة بتاريخ: 22/02/2017 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، المعدل والمتمم للقانون رقم: 01/14 المؤرخ في: 19/08/2001.

² حوة فريحة: توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، مدرسة الدكتوراه "دولة ومؤسسات"، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة الجامعية 2014-2015، ص 27.

على ترخيص مسبق من الوالي عند إقامة هذه الورشات والقاعات خاصة المجاورة للأحياء الآهلة بالسكان أو التي تكون في جوار المستشفيات والمدارس،¹ وهذا تطبيقا لما جاء به نص المادة 114 من قانون الولاية، وكذلك القانون رقم: 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، حيث أشار في العديد من مواده إلى سلطات الوالي في المحافظة على السكينة العمومية بجميع أنحاء الولاية، وذلك بفرض قيود على ممارسة الاجتماعات والمظاهرات العمومية، من بينها ضرورة تقديم تصريح بالاجتماع قبل تاريخ انعقاده بثلاثة أيام كاملة لدى الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية، أو الوالي بالنسبة للبلديات الجزائر العاصمة أو الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى.²

ويمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب من المنظمين خلال 24 ساعة من إيداع التصريح تغيير مكان الاجتماع، مقترحا عليهم مكانا تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سيره من حيث النظافة والأمن والسكينة العامة.³

وكذلك إذا تعلق الأمر بالأجهزة الصوتية التي تؤثر على راحة المواطنين وسكنتهم العمومية، لذلك وضعت ضوابط بشأنها كضرورة الترخيص المسبق من الوالي لتركيبها أو استعمالها.⁴ وعليه فإن كل مظاهرة بدون ترخيص تعتبر تجمهرا،⁵ وهو ما عد جريمة حق عام بنص الفقرة الأولى من المادة 97 من قانون العقوبات 66-156 المعدل والمتمم التي نصت على أنه: "يحظر ارتكاب الأفعال الآتية في الطريق العام أو في مكان عمومي:

- التجمهر المسلح
- التجمهر غير المسلح الذي من شأنه الإخلال بالهدوء العمومي."

وتظهر كذلك سلطة الوالي في المحافظة على السكينة العمومية في تنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، وهذا ما بينه الأمر رقم: 03/09 المؤرخ في: 2009/07/22 الجريدة

¹ سليمة لدغش "اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 07-12" مجلة التراث، المجلد 05، العدد 19، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، سبتمبر 2015، ص 122.

² راجع المادة 16 من القانون رقم: 91-19.

³ راجع المادة 6 من القانون رقم: 91-19.

⁴ راجع كلا من المادة 20 مكرر 2 والمادة 20 مكرر 3 من القانون رقم: 91-19.

⁵ اسماعيل جابوري "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر" دفاتر السياسة و القانون، العدد 17، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جوان 2017، ص 148.

الرسمية عدد 45 الصادرة بتاريخ: 2009/07/29 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم للقانون رقم: 01-14 المؤرخ في: 2001/08/19.

والمرسوم التنفيذي رقم: المرسوم التنفيذي رقم: 04-381 المؤرخ في: 2004/11/28 المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ: 2004/11/28، حيث يمنع استعمال الأبواق ذات الأصوات المتعددة وصفارات الإنذار والزمّارات، ويستوجب توجيه تنبيهات أثناء الليل بالإشارة المتقطعة إما بأضواء الطريق المتساوية أو أضواء الطريق فقط، ولا يجوز استعمال المنبهات إلا في حالة الضرورة القصوى، كما يمنع استعمال المنبهات الصوتية في التجمعات السكنية إلا في حالة خطر داهم ومخالفة الأحكام المتعلقة بتصاعد الأدخنة والغازات السامة وإصدار الضجيج عند تجاوز المستويات المحددة.¹

وتظهر سلطة الوالي في إمكانية إصداره قرارات التعليق المؤقت لرخصة السياقة أو منع تسليمها، وذلك بعد أخذ رأي لجنة خاصة تسمى لجنة تعليق رخصة السياقة.²

ثالثا: صلاحيات الوالي في الحفاظ على الصحة العامة

يقصد بذلك حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم، ومن مظاهر ذلك القيود الخاصة بالنظافة وإجراءات الوقاية من الأمراض المعدية والإجراءات الوقائية المتخذة في الرقابة على المحلات أو المذابح أو المخابز.³

وقد جاء في القانون رقم: 18-11 المتعلق بالصحة في المادة 29 منه عند تعريفه لحماية الصحة، على أنها كل التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية أو القضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو المرتبطة بالبيئة وذلك من أجل الحفاظ على صحة الأفراد.

وكذلك المادة 34 من القانون السالف الذكر التي اعتبرت أعمال الوقاية تشمل التقليل من أثر مسببات الأمراض وتفاذي حدوثها وإيقاف انتشارها والحد من آثارها، حيث يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة في إطار اختصاصاتهم

¹ أنظر المواد 56، 57، 58 من القانون رقم: 17-05.

² اسماعيل جابوري "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر"، المرجع السابق، ص 148.

³ جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، دار العلا، دون طبعة، الجزائر، 2026، ص 63.

بالاتصال مع مصالح الصحة وتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض وتفاذي ظهور الأوبئة، كما يضمن الوالي عدم الترويج والدعاية والإشهار للمشروبات الكحولية وكل المواد المضرة بالصحة.

كما له حق توجيه طلب إلى اللجنة الولائية للصحة العقلية من أجل استشفاء مريض مصاب بمرض عقلي أو إبقائه أو إخراجه.

فبمقتضى قانون الصحة العمومية فإن الوالي مكلف بتوفير القواعد العامة والشروط الملائمة للصحة العمومية، عن طريق المصالح والهيئات الواقعة تحت سلطته وإشرافه وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لذلك.¹

رابعاً: صلاحيات الوالي في الحفاظ على البيئة و توفير الحماية المدنية

صنف المشرع في القانون رقم: 03-10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة² المنشآت الخاضعة للترخيص حسب درجة الأخطار والمساوئ التي تنجم عن استغلالها إلى ثلاثة أصناف، بحيث تخضع المنشآت من الصنف الثاني إلى ترخيص من الوالي المختص إقليمياً.³ وبحسب ما ورد في القانون رقم: 03-10 فإن الوالي يقوم باعذار مشغل المنشأة الغير واردة في قائمة المنشآت المصنفة والتي ينجم عنها أخطار تمس بالبيئة، كما يحدد له أجل لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة تلك الأخطار والأضرار.⁴

أما فيما يتعلق بتوفير الحماية المدنية نصت المادة 119 من قانون الولاية رقم: 12-07 على ما يلي: "يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، ويمكن في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به." وكذلك ما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 حيث يطبق الوالي في حالة وقوع كارثة المخطط الخاص بتنظيم الإسعافات الذي تمليه الظروف، ويتخذ في هذا الإطار الإجراءات التي تتطلبها الوضعية.¹

¹ ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 392.

² راجع القانون رقم: 03-10 المؤرخ في: 19-07-2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/23.

³ ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 392.

⁴ راجع المادة 25 من القانون رقم: 03-10.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف غير العادية

يقصد بالظروف غير العادية أو الظروف الاستثنائية ظروف خطيرة وغير متوقعة تهدد سلامة الدولة كلها أو أحد أقاليمها مثل الحرب أو الكوارث الطبيعية أو انتشار الوباء، فهنا الظروف غير العادية تتطلب قوانين استثنائية لمواجهة الصعوبات، ويتسع مبدأ المشروعية ليصبح هناك مشروعية استثنائية تتضمن سلطات أوسع للسلطة التنفيذية ولسلطات الضبط الإداري.²

وفي الظروف الاستثنائية في الجزائر منح قانون الولاية للوالي طلب تدخل تشكيلات الأمن والدرك الوطني عن طريق التسخير.³

ونظرا للمساس الخطير والمستمر للنظام على مستوى التراب الوطني، وكذلك التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني تم إصدار المرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁴، حيث أنه وبموجب المادة 05 منه فإن الوالي أسندت له على مستوى الولاية سلطة اتخاذ القرارات والتدابير الكفيلة لحفظ النظام العام، كما نصت المادة 06 منه على أن تخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني والوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام بما يلي:

- 01- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.
- 02- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع الضرورية الأولى وتوزيعها.
- 03- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- 04- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.

¹ راجع المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

² محمد علي "مدى تداخل الصلاحيات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري في الجزائر" المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2020، ص 92.

³ راجع المادة 116 من قانون الولاية رقم: 12-07.

⁴ راجع المرسوم الرئاسي رقم : 92-44 المؤرخ في: 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة بتاريخ: 1992/02/09.

05- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المعتاد في حالة الإضراب غير المرخص به أو غير الشرعي ويتمثل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة.

06- الأمر استثنائيا بالتفتيش ليلا أو نهارا.

كما يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي المختص إقليميا للأمر عن طريق قرار بالغلق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وتمنع كل مظاهره يحتمل فيها الإخلال بالنظام العام والطمأنينة العمومية.¹

إضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم: 91-196² المتضمن تقرير حالة الحصار والذي قام بتفويض الصلاحيات المسندة للسلطة المدنية في مجال الأمن والنظام العام إلى السلطة العسكرية،³ حيث يمكنها أن تقوم بإجراء الاعتقال الإداري والوضع تحت الإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يثبت أن نشاطه خطير على النظام العام أو السير العادي للمرفق العام.

ويجوز الطعن في هذه القرارات أمام لجنة تتكون من محافظ الشرطة والوالي ورئيس القطاع العسكري وشخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة الوطنية.⁴

أما في مجال الصحة العامة تتجلى صلاحيات الوالي من خلال التدابير المتعلقة بانتشار وباء كورونا (كوفيد 19) ونظرا لخطورة الوضع الصحي في البلاد بعد ظهور هذا الوباء كان لزاما على الدولة المسارعة في اتخاذ الإجراءات والتدابير التي من شأنها الوقاية والحد من انتشاره، ففي هذه الحالات الغير عادية يسمح لسلطات الضبط الإداري باتخاذ إجراءات وتدابير تعد في الأوقات العادية غير مشروعة لكن وفقا لقواعد المشروعية الاستثنائية تعد مشروعة.⁵

1 راجع المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم: 92-44.

2 راجع المرسوم الرئاسي رقم: 91-196 المؤرخ في: 04/06/1991 المتضمن تقرير حالة الحصار الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة بتاريخ: 12/06/1991.

3 راجع المادة 03 من الرئاسي رقم: 91-196.

4 ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 395.

⁵ محمد واصلي/راضية عباس "دور الوالي في المحافظة على الصحة العامة خلال جائحة كورونا" المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 12، العدد 01، مخبر الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة1، الجزائر، جانفي 2023، ص 255.

وانطلاقاً من المرسوم التنفيذي رقم: 20-69¹ المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته، والذي تم من خلاله تعليق نشاطات الأشخاص وشبكات النقل المختلفة البرية والبحرية والجوية، وقد منحت المادة 10 منه للوالي صلاحيات عديدة منها أنه يمكن للوالي المختص إقليمياً أن يتخذ أي إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته، ويمكنه تسخير مستخدمي أسلاك الأمن الوطني والصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية والخاصة.

كما يمكن للوالي تسخير أسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية وكل فرق الإيواء والمرافق الفندقية، أو أي وسيلة نقل كما يمكنه تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة. وكذلك نص المرسوم التنفيذي رقم: 20-70² الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، على إنشاء لجنة ولائية مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للولاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته يرأسها الوالي وتتشكل من مصالح الأمن والنائب العام ورئيس المجلس الشعبي الولائي.³

المطلب الثالث: وسائل ممارسة الوالي للضبط الإداري

تمارس سلطات الضبط الإداري اختصاصاتها وواجباتها في الحفاظ على النظام العام بوسائل معينة منها الوسائل البشرية، حيث يوضع تحت تصرف الوالي أعوان وهيئات وأجهزة لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عنه وهذا ما سيتم تناوله في الفرع الأول، ووسائل قانونية تتمثل في لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية والقرارات الفردية إضافة إلى الجزاءات الإدارية والتنفيذ الجبري، وهو ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الوسائل البشرية

¹ راجع المرسوم التنفيذي رقم: 20-69 المؤرخ في: 2020/03/21 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بتاريخ: 2020/03/21.

² راجع المرسوم التنفيذي رقم: 20-70 المؤرخ في: 2020/03/24 الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 16 الصادر بتاريخ: 2020/03/24.

³ محمد علي، المرجع السابق، ص 107.

توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن في الولاية، مصالح أمنية وأخرى تحت سلطته المباشرة لتمكينه من أداء مهامه في إطار الحفاظ على النظام العام.

أولاً: مصالح الأمن الموضوعة لدى الوالي

تقوم المصالح الأمنية الموضوعة لدى الوالي بتنفيذ الإجراءات التي يأمر بها الوالي، حيث توضع تحت تصرف الوالي لممارسة مهامه للحفاظ على النظام العام المصالح التالية:

- مصالح الأمن الوطني ومصالح الدرك الوطني.¹
- جميع أسلاك التفتيش والرقابة والحراسة الموجودة في الولاية حسب الإجراءات الخاصة لكل منها.²
- الشرطة البلدية.³

كما تبين المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 الذي يحدد صلاحيات الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام، أنه ترسل مصالح الأمن إلى الوالي تقريراً دورياً وافياً عن الوضعية العامة في الولاية، وتضيف المادة 11 من نفس المرسوم أنه تعلم مصالح الأمن المعنية الوالي بجميع الإجراءات القضائية المباشرة ضد الأعوان العموميين والمنتخبين الذين يمارسون مهامهم في الولاية، وفي حال ارتباط المخالفة بالنشاط المهني أمكن للوالي طلب إجراء تحقيق إداري في الوقائع المشار إليها.⁴

ولتطبيق القرارات المتخذة في إطار مهمة الحفاظ على النظام العام، يتوفر الوالي على مصالح الشرطة التي تخضع لسلطته المباشرة وهي:

- مصالح أمن الولاية المكلفة بالمرور وحراسة البنايات العمومية والطرق العمومية.
- مصالح الاستعلامات العامة المكلفة بإعلام الوالي على الوضعية المعيشية في الولاية.
- مصالح الشرطة القضائية المكلفة بالبحث عن مرتكبي الجرائم.

¹ راجع المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

² راجع المادة 06 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

³ راجع المادة 06 فقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

⁴ راجع المواد 10، 11 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

وكذلك على مستوى الدوائر نجد:

- محافظات الأمن العمومي.
- الفرق المتنقلة للشرطة القضائية.
- الفرق المتنقلة للاستعلامات العامة.¹

وعندما تقتضي الظروف الاستثنائية يمكن للوالي اللجوء إلى قوات الدرك الوطني على مستوى الولاية.²

إضافة إلى هذه الأجهزة يخضع تحت تصرف الوالي سلك الشرطة البلدية، الذي تتجلى مهامه في المساهمة في مهام الحفاظ على النظام العام وحماية الأشخاص والممتلكات وأمن المؤسسات القاعدية.

ثانيا: المصالح الموضوعة تحت سلطة الوالي

إضافة إلى مصالح الأمن توضع تحت سلطة الوالي مصالح الحماية المدنية ومصالح المواصلات السلكية واللاسلكية،³ فنقوم مصالح المواصلات السلكية واللاسلكية بإعلام الوالي بانتظام بوضعية الشبكة وبالصعوبات التي يحتمل أن تعرقها، أما مصالح الحماية المدنية فمهمتها هي حماية الأشخاص والممتلكات، حيث يسهر الوالي على إعداد وإتمام تنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وضبطها باستمرار.⁴

الفرع الثاني: الوسائل القانونية

تمارس هيئات الضبط نشاطاتها بهدف حماية النظام العام بمختلف عناصره، حيث تقوم بإصدار لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية والقرارات الضبطية الفردية والجزاءات الإدارية، وذلك بهدف تنظيم ممارسة الأشخاص لحررياتهم ومختلف نشاطاتهم،⁵ كما تستخدم السلطة الإدارية امتيازاً

1 فتان صبرينة، المرجع السابق، ص 62.

2 راجع المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

3 راجع المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 83-373.

4 فتان صبرينة، المرجع السابق، ص 63.

5 جمال قروفي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71.

من امتيازاتها وهو التنفيذ الجبري المباشر وبالقوة المادية إن لزم الأمر لتنفيذ قرارات الضبط التنظيمية أو الفردية.¹

أولاً: لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية

هي عبارة عن "قواعد عامة موضوعية مجردة لتقييد النشاط الفردي حفاظاً على النظام العام مثل لوائح تنظيم المرور ومراقبة المواد الغذائية والمحال العامة."² وهذه الإجراءات تكون لها عقوبات جزائية جراء مخالفتها وتأخذ هذه اللوائح صوراً مختلفة (المنع أو الحظر، الإذن السابق، الإخطار، تنظيم النشاط).

1- لوائح الضبط في صورة المنع أو الحظر: حيث تقوم اللائحة الضبطية بالنهاي عن ممارسة نشاط معين حفاظاً على النظام العام، إلا أن المنع لا ينبغي أن يكون مطلقاً حتى لا يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والتي من أهمها مبدأ عدم جواز الحظر المطلق للحرية، ولهذا يجب أن يكون المنع جزئياً ومتعلقاً بنشاط محدد وفي أمكنة وأزمنة معينة بهدف الحفاظ على النظام العام، مثل صدور لائحة تمنع مرور الشاحنات ليلاً أو منعها دخول بعض المناطق.³

2- الإذن السابق: وهو تدبير يتخذ قبل ممارسة نشاط ما، حيث تسمح هذه الصورة للأفراد بممارسة حرياتهم شريطة الحصول على موافقة وإذن الإدارة مسبقاً، وإلا كان ذلك مخالفاً للقانون ومعاقباً عليه، ومثال ذلك ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية.⁴

3- الإخطار السابق: وهو إجراء أقل شدة من الإذن السابق، فهو مجرد إعلام الإدارة برغبة الأشخاص في ممارسة نشاط معين لكي تكون على علم بالمخاطر التي يمكن أن تتجم وتترتب على هذا النشاط.⁵

4- تنظيم النشاط: أي الاقتصار على وضع توجيهات معينة، فهذه الصورة لا تمنع أو تحظر نشاطاً معيناً بل تقوم بتنظيم ممارسته.

¹ هندون سليمان: سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2012/2013، ص 112.

² جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 72.

³ جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 77.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 310.

⁵ جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 79.

ثانيا: القرارات الفردية

تعتمد سلطة الضبط الإداري على اتخاذ قرارات فردية تتعلق بمراكز قانونية خاصة، أي أنها تخاطب وتمس فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم،¹ وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهي بالامتناع عن ممارسة أعمال ما.

ويجب أن تكون هذه القرارات أو الأوامر مستندة إلى قواعد تنظيمية سواء تعلق الأمر بنص تشريعي أو تنظيمي، بالإضافة إلى عدم جواز مخالفة هذه الأوامر الفردية للقواعد التنظيمية العامة وإلا عدت غير مشروعة.²

ثالثا: الجزاءات الإدارية

يقصد به الجزاء الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام، فهو بذلك تدبير وقائي يراد به انقضاء الإخلال بالنظام العام، وهو لا ينطوي بذلك مع معنى العقاب،³ فوصف الجزاءات بالإدارية لا يعني بذلك أن الإدارة هي من تتخذها دون سند قانوني أو نصوص قانونية تقرر ذلك صراحة لكن الإدارة هي من تقوم بتوقيعها، إلا أنها تخضع لرقابة القضاء إلغاء أو تعويضا في حالة مخالفتها لمبدأ الشرعية.⁴

والهدف من توقيع الجزاء الإداري هو المحافظة على النظام العام، ويكون له عدة صور فقد يكون جزاء إداريا ماليا كالمصادرة وقد يكون مقيدا للحرية كالاقتال وقد يكون مهنيا كسحب الترخيص، وهذه الصور على سبيل المثال و ليس الحصر.

1- الاعتقال الإداري: إن الاعتقال الإداري هو ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة أو السلطة المخولة قانونا، والذي تقوم من خلاله بتقييد الحرية الشخصية للشخص الخاضع له عن طريق وضعه في مركز الأمن وذلك من أجل الحفاظ على النظام العام من الخطر الذي يهدده، ويعد أسلوبا استثنائيا لا تلجأ إليه سلطة الضبط إلا في الظروف الاستثنائية.⁵

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 309.

² فتان صبرينة، المرجع السابق، ص 54.

³ جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 89.

⁴ هندون سليمان، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق، ص 141.

⁵ هندون سليمان، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق، ص 143.

فحسب المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم: 91-196 المتضمن إعلان حالة الحصار، فإنه يجوز للسلطة العسكرية أن تتخذ هذا الإجراء ضد أي شخص راشد يتبين أن نشاطه يشكل خطورة على النظام العام.¹

وكذلك ما جاءت به المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-75 المؤرخ في: 20 فبراير 1992 فإن الاعتقال الإداري هو عبارة عن إجراء إداري ذو طابع وقائي، يتمثل في حرمان أي شخص راشد من حرية الذهاب والإياب وذلك بوضعه في مركز أمن على أن وزير الداخلية هو من يأمر بذلك بناء على اقتراح من مصالح الأمن.²

2- سحب الترخيص: يكون الترخيص بناء على قرار إداري، وهو مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت ذلك المصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على النظام العام بعناصره.³

ومن أبرز تطبيقاته في الجزائر في مجال المرور وسحب تراخيص القيادة وتسيير المركبات في حالات الإخلال بقواعد المرور، حيث نصت المادة 76 من القانون رقم: 04-16 على السحب الفوري لرخص السياقة لمدة شهر واحد بغرامة مالية تقدر بـ: 1500 إلى 5000 دج لكل سائق يستعمل يدويا أثناء سير المركبة الهاتف المحمول أو يرتدي خوذة التنصت الإذاعي والسمعي.⁴ وكذلك بناء على المرسوم التنفيذي رقم: 88-127 الذي يحدد شروط استغلال قاعات اللعب وكيفياته⁵ وذلك في الفقرة 2 من المادة 100 منه التي تنص على أنه: "يخضع استغلال قاعات اللعب إلى رخصة مسبقة يسلمها الوالي المختص إقليميا بعد استطلاع رأي المصالح التقنية المعنية ومصالح الأمن."

¹ أنظر المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم: 91-196.

² أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-75 المؤرخ في: 20/02/1992 الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ: 23/02/1992 الذي يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المؤرخ في: 09/02/1992 والمتضمن حالة الطوارئ.

³ قروف جمال، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 100.

⁴ أنظر المادة 76 من القانون رقم: 04-16 المؤرخ في: 10/11/2004 الجريدة الرسمية عدد 72 الصادرة بتاريخ: 13/11/2004 المتعلقة بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها، المعدل والمتمم للقانون رقم: 01-14 المؤرخ في: 19/08/2001.

⁵ أنظر المادة 100 من المرسوم التنفيذي رقم: 98-127 المؤرخ في: 25/04/1998 الذي يحدد شروط استغلال قاعات اللعب وكيفياته الجريدة الرسمية عدد: 25 الصادرة بتاريخ: 26/04/1998.

وعليه فإنه يتم سحب الترخيص لممارسة نشاط معين حماية للنظام العام أو تخلف شرط من الشروط المحددة قانونا لمنحه، وإذا لم يحدد القانون شروطا للتخصيص فلهيئات الضبط الإداري السلطة التقديرية في سحبه وتبقى خاضعة لرقابة قضاء الإلغاء.¹

3- المصادرة الإدارية: المصادرة بصفة عامة هي نزع المال جبرا بغير مقابل وهي تدبير استثنائي، وقد ترد المصادرة على أشياء محرمة بذاتها مثل الأسلحة، وقد تنصب على مواد مخدرة عثرت عليها سلطات الضبط ثم صدر قرار من النيابة العامة بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية،² وكذلك تطبق المصادرة الإدارية على المنتجات الفاسدة أو غير الصالحة لصحة الأفراد أو مصادرة المطبوعات والمنشورات أو الصحف المخلة بالنظام العام.

رابعا: التنفيذ الجبري

يقصد بالتنفيذ الجبري ذلك الأسلوب الذي يسمح للسلطة الإدارية بتنفيذ قراراتها بنفسها دون إذن مسبق من القضاء، وذلك في حالة وجود نص صريح يسمح لها بذلك أو في حالة الاستعجال،³ وفي هذه الحالة لا تقوم الإدارة بعمل قانوني بل بعمل مادي، يتمثل في استخدام القوة الجبرية من أجل إرغام الأفراد على الامتثال لقرارات الضبط الإداري ودون الحاجة للجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة لمنع الإخلال بالنظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القوانين واللوائح المتصلة به، غير أنه لا يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري إلا في حالة الضرورة وعند تصريح القانون لها بذلك، أو في حالة امتناع الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح دون وجود أسلوب آخر غير التنفيذ الجبري، كما يشترط في استخدام القوة العمومية أن يكون متناسبا والخطر الذي يدهم النظام العام. ومن أمثلة استعمال القوة المادية للمحافظة على النظام العام في مجال مكافحة التلوث وإطفاء الحرائق وإزالة ما يشغل الأرصفة من بضائع أو أكشاك ملك للأفراد عندما يكون مكان وضعها على الطرق غير مشروعة⁴، أو في حالة المظاهرات مثلا فإن سلطات الضبط تلجأ إلى استعمال القوة

¹ جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 102.

² محمد حمدي "ميكانيزمات الضبط الإداري في التشريع الجزائري" مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 06، العدد 02، المركز الجامعي سي الحواس بركة، الجزائر، 2023، ص 125.

³ مراد بن عودة حسكر، محاضرات في مقياس سلطات الضبط الإداري لطلبة السنة الثانية ماستر قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017-2018، ص 47.

⁴ ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 387.

بهدف تفريق المتظاهرين الذين يصرون على تنظيمها رغم صدور أمر بمنعها، إذ تعد بمثابة تجمهر يعاقب عليه القانون وذلك لخطورته على النظام العام،¹ وعليه فالتنفيذ الجبري يعد أخطر وسيلة من وسائل الضبط الإداري وأكثرها تهديدا لحقوق وحيات الأشخاص، لما تتضمنه من أساليب القوة والقهر التي يمكن أن تصل إلى حد القبض على الأفراد وممارسة العنف ضدهم، ولا يتم اللجوء إليه إلا في الحالات الاستثنائية باعتباره الحل الوحيد للمحافظة على النظام العام.²

¹ مراد بن عودة حسكر، المرجع السابق، ص 48.

² محمد حمدي، المرجع السابق، ص 122.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما سبق نستنتج أن التطور الذي شهدته وظيفة الضبط الإداري باعتبارها فكرة مرنة ومتغيرة، حال دون إعطاء مفهوم موحد وشامل لهذه الوظيفة، كما خلصنا إلى الأهمية البالغة لوظيفة الضبط الإداري، وذلك بالنظر إلى ارتباطها الوطيد بموضوع حقوق وحرّيات الأشخاص، ودورها الحساس في حفظ النظام العام بمختلف مدلولاته.

واستنادا لطبيعة وظيفة الضبط الإداري وخصائصها الفريدة التي تميزها عن غيرها من الوظائف والنشاطات الإدارية الأخرى، عمدت الدولة إلى بذل بالغ عنايتها بموضوع الضبط الإداري واعتبرته من أولوياتها وأحد أهم وظائفها، وحرصت على تحقيق جميع أهدافه التقليدية والحديثة بما يتماشى مع أنواعه وفق مقتضيات ومتطلبات حفظ النظام العام.

من جهة أخرى فإن ممارسة الوالي للضبط الإداري استدعى منا التطرق إلى الوضع القانوني للوالي من حيث تعيينه وإنهاء مهامه، كما أن دراستنا لسلطات الوالي في مجال الضبط الإداري استوقفنا إلى اعتبار أن هذه السلطات والصلاحيات المخولة له قانونا في مجال الضبط الإداري تأخذ وضعاً متميزاً، وذلك راجع إلى أن الوالي يمارس هذه الصلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة باستعمال وسائل كفيلة بحفظ النظام العام وهو مبتغى الضبط الإداري.

ولكن الوالي يخضع عند الممارسة العملية لوظيفة الضبط الإداري إلى قيود وضوابط تحد من إطلاق سلطته في ممارسة هذه الوظيفة، وهذا ما سوف نتناوله من خلال الفصل الثاني.

الفصل الثاني

قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري

يعد موضوع حدود سلطات الضبط الإداري من أبرز المواضيع التي تكتسي بالغ الأهمية، لا سيما في ظل تزايد ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحررياتهم، وهو ما يستوجب بالضرورة وضع حدود على ممارسة سلطات الضبط الإداري لمهامها، لأن ممارسة هذه السلطات لصلاحياتها بدون حدود سيؤدي حتما إلى المساس بحقوق وحرريات المواطنين، لذا فإنه صار لازما خلق نوع من التوازن بين حماية حقوق وحرريات الأشخاص من جهة، وبين اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية اللازمة للحفاظ على النظام العام، وهو ما يستوجب أن تمارس السلطات الإدارية اختصاصاتها في مجال الضبط الإداري دون إطلاق، بحيث يجب أن تكون صلاحياتها الضبطية مقيدة بجملة من القيود والحدود، من أجل الحفاظ على النظام العام وفق مقتضيات حماية الحقوق والحرريات المضمونة.

وحتى يتسنى لهيئات الضبط الإداري القيام بواجب المحافظة على النظام العام، فإنها تستعمل وسائل قانونية تتمثل أساسا في القرارات الضبطية الإدارية التي يستوجب أن تصدر في إطار القانون وفقا لمقتضيات مبدأ المشروعية، والذي يشكل أهم قيد لهذه الهيئات عند ممارسة اختصاصاتها في مجال الضبط الإداري هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن أغلب التشريعات عمدت إلى تكريس الرقابة القضائية على أعمال الإدارة باعتبارها أنجع وسيلة وأكثر فعالية في حماية هذه الحريات من كل أشكال التعسف والاستبداد، حيث أثبتت الممارسة العملية والميدانية للرقابة الممارسة على الإدارة عدم كفاية الرقابة السياسية والإدارية في حماية الحقوق والحرريات العامة، الأمر الذي جعل من الرقابة القضائية ترقى إلى مرتبة قيد على وظيفة الضبط الإداري.

وبما أن الوالي يعد مفوضا للحكومة على مستوى الولاية، فإنه يحوز على سلطات واسعة باعتباره ممثلا للدولة من بينها الضبط الإداري، والذي يجب على الوالي أن يمارسه وفق مجموعة من الضوابط والقيود التي تكفل أن تتم هذه الممارسة في حدود القانون، حيث تجدر الإشارة أن حدود سلطات الوالي عند ممارسة الضبط الإداري في الظروف العادية تختلف عنها في الظروف الاستثنائية، وهو ما سنبينه تباعا في هذا الفصل الذي تناولنا فيه موضوعا أساسيا من موضوعات الضبط الإداري ألا وهو قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري، حيث خصصنا فيه مبحثين على التوالي لتبيان هذه القيود، حيث تناولنا في المبحث الأول قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف العادية، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لدراسة قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول: قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف العادية

بما أن الوالي يعد التجسيد الأمثل لعدم التركيز الإداري، وذلك بالنظر إلى ما منح له من اختصاصات سواء كممثل للولاية أو الدولة، فإن صلاحياته التي خولتها إياه النصوص القانونية تبرز بشدة عند ممارسة صلاحياته الضبطية باعتباره ممثلاً للدولة.

حيث يخضع هذا النوع من الوظيفة لضوابط معينة، لأن ممارسة الضبط الإداري بحرية مطلقة يترتب عنه المساس بالحقوق وإهدار لحريات الأشخاص العامة، لذا وجب أن توضع مجموعة من القيود والضوابط تكفل تحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحريات الأشخاص كما قلنا سابقاً، ولذلك ينبغي وضع ضوابط على الوالي الالتزام بها، خاصة وأن السلطات الضبطية دائماً ما تستند عند اتخاذ إجراءات وتدابير الضبط الإداري لنص قانوني بغية المحافظة على النظام العام. والجدير بالذكر أن الرقابة على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية تختلف عنها في الظروف الاستثنائية، بحيث تكون الرقابة في الظروف العادية رقابة مشروعية أما في الظروف الاستثنائية فتكون الرقابة رقابة ملائمة.

وبالعودة إلى ممارسة الوالي لسلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، فإنها تقتيد بقيود وضوابط تتعلق بمبدأ المشروعية بصفة عامة (مطلب أول) وبقابة القضاء على إجراءات وتدابير الضبط الإداري بصفة خاصة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: التقيد بمبدأ المشروعية

شهد العصر الحديث ظهور ما يعرف بدولة القانون، التي تقتضي خضوع الحكام والمحكومين للقواعد القانونية، حيث تلتزم سلطات الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية بمقتضيات القانون وأحكامه، لأن ذلك يحول دون وقوع الاعتداء على حقوق الإنسان وحرياته، فتخضع بالتالي جميع السلطات عند ممارستها لاختصاصاتها لحكم القانون وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية.

وبما أن الولاية هي إحدى هيئات الدولة، فإنه يتعين على الوالي كغيره من الهيئات أن يقوم باحترام مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، وأن يمارس سلطاته الضبطية في حدود النظام القانوني السائد بها، وأن يتقيد بالتالي لمبدأ المشروعية الذي صارت أهميته ضرورية لضمان حفظ النظام العام بالدولة.

الفرع الأول: مضمون مبدأ المشروعية

بما أن الحقوق والحريات العامة مكفولة دستوريا، فإن كل اعتداء عليها يعد مساسا بمبدأ المشروعية، وهو ما يتجسد من أحكام المادة 112 من قانون الولاية 07-12 التي تنص على أنه: "يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون."

وهو ما يمكن اعتباره إقرارا من طرف المؤسس الدستوري على أن الخضوع لمبدأ المشروعية هو القيد الأساسي المنظم لحدود كافة الصلاحيات المخولة للوالي في مواجهة حقوق المواطنين وحرياتهم.

أولا: تعريف مبدأ المشروعية

قبل البدء في وضع تعريف لمبدأ المشروعية نشير إلى أن المصادر المدونة لهذا المبدأ تتمثل في الدستور، المعاهدات الدولية، التشريع العادي والتشريعات الفرعية أو اللوائح، بينما تشمل مصادر مبدأ المشروعية غير المدونة العرف والمبادئ القانونية العامة.¹ والجدير بالذكر أن مبدأ المشروعية أصبح من مكاسب وخصائص ومميزات الدولة الحديثة، وذلك بعد أن استقر الفكر القانوني والسياسي على أن السلطة والقانون ظاهرتان متلازمتان ومتكاملتان، لذلك وصفت الدولة بدولة القانون أي سيادة حكم القانون.² حيث يتضمن مبدأ المشروعية خضوع الإدارة والأفراد على حد سواء لمبدأ سيادة القانون، خصوصا وأن القانون هو الفاصل في كل تجاوز قد يحدث بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة العمومية.³

¹ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية-دعوى الإلغاء-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، دون طبعة، الاسكندرية، 2008، راجع الصفحات من 15 إلى 49.

² جمال قرووف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق، قسم القانون العام، شعبة القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، عناية، جانفي 2006، ص 12.

³ بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع السابق، ص 1426.

كما أن مبدأ المشروعية لا يعني فقط خضوع الإدارة للقواعد القانونية، بل يمتد إلى خضوعها للقواعد التي وضعتها هي كالأنظمة.¹

ويقصد بالمشروعية بشكل عام سيادة القانون، كما يطلق وصف المشروعية على كل ما هو مطابق للقانون بمفهومه الواسع.²

حيث يعتبر فقهاء القانون أن مبدأ المشروعية لا يعني الخضوع للقانون بمعناه الحرفي، وإنما يقصد منه الامتثال لكل قاعدة قانونية مهما كان مصدرها،³ فهذا المبدأ لا يتلخص في خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بل يعبر عن خضوع الإدارة للقانون بمعناه الواسع.⁴

فالقصد من مبدأ المشروعية إذاً هو خضوع الحاكم والمحكوم لقواعد القانون وأحكامه⁵، وأن تمارس جميع نشاطات الإدارة العامة في حدود القانون أيًا كان مصدره مع مراعاة التدرج القانوني.⁶

وقد عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي مبدأ المشروعية على أنه: "أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون: والقانون هنا يؤخذ بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأيًا كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها... وأيًا كان نوع تصرف الإدارة، أي سواء كان عملها قانونيًا أو ماديًا."⁷

وحسب الدكتور سليمان محمد الطماوي فإن مقتضى مبدأ المشروعية يتمثل في: "أن تخصص الدولة في تصرفاتها للقانون القائم، وأن يمكن الأفراد - بوسائل مشروعة - من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها، بحيث يمكن أن يردوها إلى جادة الصواب كلما عن لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمد أو إهمال."⁸

¹ جورج فودال/بياردلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2001، ص 371.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 145.

³ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، الطبعة الثانية، دون مكان نشر، 2007، ص 318.

⁴ جورج فودال/بياردلفولفييه، المرجع السابق، ص 446.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 7.

⁶ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 145.

⁷ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص 22.

⁸ سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 22.

وقد أشار الدكتور عمار عوابدي إلى هذا المبدأ تحت تسمية مبدأ الشرعية، حيث اعتبر مبدأ الشرعية قيذا وضابطا لسلطات البوليس الإداري، كما اعتبره ذلك الخضوع لأحكام وقواعد القانون في معناه الواسع من طرف جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة عند ممارستها لأعمالها وسائر تصرفاتها، كما اعتبر جميع الأعمال والتصرفات والإجراءات العامة المخالفة لهذا المبدأ باطلة وقابلة للطعن فيها عن طريق التظلم ومختلف الدعاوى الإدارية والقضائية.¹

وبناء عليه فإن مبدأ الشرعية يلزم الإدارة بتطبيق القانون وفقا لنصه وروحه، كما يلزم جميع أعمال وإجراءات سلطات وهيئات الضبط الإداري أن تكون في نطاق النظام القانوني السائد في الدولة وفقا لمقتضيات وقواعد مبادئ الشرعية الشكلية والموضوعية، وأن التزم هذه الهيئات بهذا التقييد يضمن الحماية من تسرعها وانحرافها وتعسفها في استعمال امتيازات وسلطات الضبط الإداري الممنوحة لها.²

كما يقصد بمبدأ الشرعية أن "تخضع جميع الأعمال الإدارية، الفردية والتنظيمية على السواء، لمبدأ الشرعية. ويعني هذا المبدأ وجوب تقيد السلطات الإدارية بأحكام القانون عند اتخاذها عملا اداريا، والا كان عملها مشوبا بعيب يعرضه للبطلان بسبب تجاوز حد السلطة. ويحق للأفراد المتضررين منه، ذوي المصلحة، أن يطلبوا بطلانه من السلطة المختصة. كما يفرض مبدأ الشرعية على الإدارة أن تتوخى في أعمالها المصلحة العامة والنفع العام".³

فتحقيق المصلحة العامة إذا هو الشرط الإيجابي لشرعية العمل الإداري.⁴

ثانيا: أهمية مبدأ المشروعية

يعتبر مبدأ المشروعية قمة الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحريات الأشخاص المقررة دستوريا من أي تعسف أو إساءة عند استعمال السلطة، ولهذا يطلق على مبدأ المشروعية حكم

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 41-42.

² عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 72.

³ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 203.

⁴ جورج فودال/بياردلفولفييه، المرجع السابق، ص 433.

القانون، الذي يستوجب أن تكون جميع أعمال الإدارة في حدود القانون.¹ فعلى الرغم من أن هذا المبدأ يعد ضماناً حقيقية لحماية حقوق وحرّيات الأشخاص، إلا أن هذه الحماية لا يجب أن تطبق بصورة مطلقة حتى لا تحجب وتعرق نشاط الإدارة.² وعلى هذا الأساس فإن مبدأ المشروعية صيغ أساساً ليحكم ويضبط نشاط الإدارة في الظروف العادية،³ وبما أن مبدأ المشروعية يعد الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأشخاص وحرّياتهم من تعسف الإدارة، فإنه ومن أجل تحقيق هذه الغاية يتوجب على سلطات الضبط الإداري أن تتقيد كذلك بالنظام القانوني للحقوق والحرّيات العامة المعد مسبقاً.⁴

ومن أهم المبادئ والقواعد النازمة للحقوق والحرّيات العامة⁵ ما يلي:

- 1- منع التحريم الشامل والمطلق لممارسة الحقوق والحرّيات العامة المضمونة، لأن المنع المطلق لهذه الحرّيات يؤدي إلى إلغائها.⁶
- 2- ضرورة احترام قاعدة التناسب العكسي بين أعمال وإجراءات الضبط الإداري والقيمة الأخلاقية والفلسفية والاجتماعية والاقتصادية محل التدخل والمواجهة.
- غير أن عدم التناسب في التقدير قد يكون راجعاً إلى الحرص الزائد على المصلحة العامة.⁷
- 3- مبدأ ضرورة توفير حرية الأشخاص في اختيار الوسيلة عند التدخل لتقييد الحرّيات العامة.
- 4- مبدأ ضرورة احترام حق الدفاع وعدم مصادرة حق التقاضي إذا ما تضمن العمل والإجراء الضبطي عقوبة.

¹ سلوان محمود صالح العلواني، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحرّيات، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، دون طبعة، الاسكندرية، مصر، 2023، ص38.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص51.

³ ليلي هوارى، المرجع السابق، ص300.

⁴ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص44.

⁵ عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص45 إلى 48.

⁶ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص195.

⁷ حسين طاهري، المرجع السابق، ص181.

الفرع الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري

إن تكريس مبدأ المشروعية صار مقياسا لدولة القانون التي لا تتحقق إلا بتوافر مجموعة من الضمانات، أولها الاستناد إلى دستور مكتوب، وخضوع أعمال الإدارة للرقابة بما يستلزم تبني مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية السلطة القضائية.

ومن أجل تجسيد مقتضيات مبدأ المشروعية فإنه لا بد على الوالي أن يخضع لهذا المبدأ، ويلتزم بمبدأين أساسيين في القانون الإداري ألا وهما مبدأ التناسب ومبدأ تخصيص الأهداف وفق ما يلي:

أولاً: مبدأ التناسب

تبعاً لتعدد صلاحيات سلطات الضبط الإداري فإنه تتنوع تبعاً وتتعدد وسائل ممارسة هذا الضبط، لذلك فإن فرض قيود وضوابط على حقوق وحريات الأشخاص يستوجب بالضرورة أن يكون بوسائل مشروعة، سواء حددها القانون أو قدرتها الإدارة، بشرط أن يكون تقدير الإدارة للوسائل هنا ملائماً لتدخلها في ممارسة الإجراء الضبطي، وعليه فإن سلطات الضبط الإداري عليها أن تتقيد بالوسائل المشروعة لممارسة سلطاتها في الضبط الإداري.

حيث أن تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة السبب يعد من أهم عناصر الملائمة على الإطلاق ويعرف بمبدأ التناسب، الذي يعد أحد أهم المبادئ القانونية العامة، حيث تعتمد السلطة الإدارية أثناء ممارسته إلى حرية تقدير مضمون وفحوى القرار الإداري محل تقدير الملائمة. لذا عرف بعض الفقهاء مبدأ التناسب من خلال اعتباره علاقة تربط بين أمرين أو أكثر، فهو بذلك يعد تعبيراً عن الصلة التوافقية بين حالتين.

ومن هذا المنطلق يعرف مبدأ التناسب على أنه: "تعبير عن صلة تتسم تتصف بالتوافق أو التوازن بين شيء وآخر في إطار العلاقات المعتادة التي يفترض أن تكون عليها تلك الصلة".¹ ويعتبر غالبية الفقهاء بأن مضمون مبدأ التناسب هو تلك العلاقة بين عنصري السبب والمحل، إذ يعتبرون أن التناسب في مجال القرارات الإدارية هو تحقيق التوافق بين سبب القرار ومحلّه أو بين الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ بشأنها، وعليه فإن مبدأ التناسب في القانون الإداري يعني اختيار

¹ عادل بوالنح، محمد كنانة "الإختصاص التقديري بين رقابة الملائمة ورقابة التناسب" حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 39، العدد 03، الجزائر، سبتمبر 2025، ص214.

الإجراء الذي يتوافق مع أهمية الوقائع التي بعثت على اتخاذ القرار، أو هو تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب والوقائع، وبذلك فإن التناسب يتحقق كلما كان سبب القرار متوافقا مع محله أو موضوعه.¹

وعليه فإنه لا بد من استناد سلطة الضبط إلى سبب جدي يبرر ممارسة الإجراء الضبطي، وذلك حتى يكون التدبير الضبطي مشروعاً، حيث يستوجب القانون أن يكون التدبير الضبطي مبنياً على سبب جدي وضروري لدرأ الخطر الذي يهدد بالنظام العام، كما يشترط أن يكون مبنياً على أسباب حقيقية لا وهمية أو صورية، فسلطات الضبط بذلك مقيدة بالسبب الذي يبرره النظام العام وحدده القانون حتى تتمكن من التدخل وممارسة صلاحياتها في الضبط الإداري، وذلك بتوافر الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع بسلطة الضبط الإداري إلى ممارسة صلاحياتها الضبطية.² وعليه فإن استخدام السلطات الضبطية لوسائل الضبط تحكمه الضوابط التالية:

- أن لا يؤدي استخدام وسائل الضبط الإداري إلى هدر حقوق وحرّيات الأشخاص بصورة مطلقة.
- أن يتم تفسير النصوص القانونية الغامضة بشكل ضيق بشكل لا يؤثر على حقوق وحرّيات الأشخاص، حتى وإن استدعى الأمر تغليب الحرية على التقييد.
- أن يتم استخدام وسائل الضبط الإداري بالقدر الذي يتلاءم ويتناسب مع طبيعة النشاط الفردي المراد تقييده وخطورة المساس بالنظام العام، دون المبالغة في استعمال هذه الوسائل.³

ثانياً: مبدأ تخصيص الأهداف

كأصل عام فإن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات المحلية يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة تطبيقاً لقاعدة ومبدأ تخصيص الأهداف،⁴ الذي يقتضي أن تلتزم سلطات الضبط الإداري بحدود أهدافه المتمثلة في المحافظة على النظام العام، ويعني ذلك أن قيام سلطات الضبط الإداري بتصرفات وأعمال تخرج عن الأهداف المحددة لمقومات النظام العام، يجعل من تصرفها

¹ عادل بوالنح/محمد كنانة، المرجع السابق، ص214/215.

² بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع السابق، ص1427.

³ بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع نفسه، ص1427-1428.

⁴ سعيدي الشيخ/هني رشيدة "حدود ممارسة الهيئات المحلية للضبط الإداري" مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 8، العدد 1، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، ماي 2021، ص395.

يتسم بعيب الانحراف في استعمال السلطة حتى وإن استهدفت تحقيق الصالح العام،¹ سواء كانت الغاية من هذه الإجراءات مشروعة أو غير مشروعة.²

وكما هو معلوم فإن القرارات الإدارية تقوم على مجموعة من الأركان التي لا يكتمل أي قرار إلا بها، والتي تتمثل في: الاختصاص، الشكل والإجراءات، السبب، المحل والغاية أو الهدف الذي ينبغي أن يرمي إلى تحقيق الصالح العام أو الهدف الذي خصصه المشرع للإدارة من أجل تحقيقه، فإن هي خالفت هذا الهدف كان قرارها معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة ولو تذرعت بتحقيق المصلحة العامة.

وعلى هذا فإن قرارات الضبط الإداري التي رسم لها القانون أبعاد حفظ النظام العام، لا يجوز على الإدارة مخالفتها وإلا كان قرارها معيبا ومن ثم يستوجب إلغاؤه³ وهو ما سنبينه بشيء من التفصيل عند الحديث في الرقابة على ركن الغاية في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الخضوع لرقابة القضاء

باعتبار أن سلطات الضبط الإداري تعد سلطات إدارية، فإن ذلك يستوجب أن تكون كل التصرفات الصادرة عنها خاضعة لنفس المبادئ التي تخضع لها الأعمال الإدارية الصادرة عن مختلف الهيئات والسلطات الإدارية، حيث يستوجب على سلطات الضبط الإداري أن تقوم بتجسيد واحترام مقتضيات المشروعية، باعتبار أن القضاء الإداري يفرض رقابته على أركان القرار الإداري للتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة، ثم بسط الرقابة على تدابير الضبط الإداري.

الفرع الأول: مضمون الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

إن مبدأ المشروعية يقتضي خضوع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء، سواء عند الكشف عن وجه اللامشروعية في القرار، أو بالتعويض أو حتى التفسير، وهو ما يمثل المظهر المميز لدولة القانون.⁴

¹ بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع السابق، ص 1427.

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 254.

³ سعدي الشيوخ/هني رشيدة، المرجع السابق، ص 396.

⁴ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 66.

وبناء على ذلك أكد القضاء الإداري على ضرورة وجود قيود وحدود وضوابط لممارسة هيئات الضبط الإداري لسلطاتها، كما استقر على إخضاعها للرقابة لأن الأصل هو الحرية وتدخل هيئات الضبط الإداري هو الاستثناء.¹

وقد اعتبر الدكتور عمور سيلاي الرقابة القضائية "بأنها رقابة قانونية تباشرها الهيئات القضائية على اختلاف أنواعها، ودرجاتها بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية، وخضوع الإدارة للقانون عن طريق مختلف الدعاوى والدفع القانوني المرفوعة من قبل الأشخاص ذوي المصلحة والصفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة، من أجل إلغائها أو جبر ما ترتب عنها من أضرار".

حيث يعد القضاء أكثر أجهزة الدولة التي تقوم بإخضاع أعمال هيئات الضبط الإداري للرقابة، ومما لا شك فيه أن اللجوء إلى القضاء عن طريق رفع دعوى إدارية من طرف ذوي المصلحة يعد من أقوى الضمانات التي من شأنها مجابهة تعسف هيئات الضبط عند استخدامها لسلطاتها الضبطية.²

فوفق نص المادة 168 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على أنه: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية".

فإنه تمارس الرقابة على سلطات الضبط الإداري أمام القضاء الإداري،³ حيث يمارس القاضي الإداري رقابته على سلطات الضبط وما تمارسه من أعمال وإجراءات ضبطية باعتبارها أعمالاً إدارية تخضع لرقابته عن طريق استعمال وسيلتين هما؛ رقابة الإلغاء ورقابة التعويض.

حيث أن جوهر مهمة القاضي الإداري على تدابير الضبط الإداري يكمن في البحث عن مشروعية وتوافق هذه التدابير مع النظام العام.⁴

¹ جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص35.

² جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع نفسه، ص04.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص146.

⁴ جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص31.

حيث تمارس جهات القضاء الإداري رقابتها استناداً لمبدأ المشروعية الواجب على سلطات الضبط احترامه،¹ كما أن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري لا يمكن تحقيقها، إلا بتحريك ورفع الدعوى القضائية الإدارية طبقاً لمبدأ لا دعوى بدون مطالبة قضائية.²

وتقوم سلطة قاضي الإلغاء أساساً على التأكد من سلامة القرار الإداري المطعون فيه وفحص مشروعيته، فإن كان القرار الإداري مشوباً بإحدى العيوب التي تجعله مخالفاً للقانون وجب على القاضي إلغائه لمخالفته مبدأ المشروعية.³

وتجدر الإشارة أن الأستاذ جون ريفيرو قد عرف القرار الإداري بأنه: "هو العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطتها بصفة إنفرادية لتغيير الأوضاع القانونية".⁴

كما عرف على أنه: "عمل قانوني نهائي صادر بالارادة المنفردة والملزمة لجهة الادارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو الغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء المصلحة العامة".⁵

وبما أن احتمالات خروج هيئات الضبط الإداري على مبدأ الشرعية كثيرة نظراً لتعدد أوجه نشاطها، فإنه صار لازماً وجود سلطة قضائية تراقب مشروعية أعمال الضبط الإداري.⁶

حيث تعد الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، إذ تنصب رقابة القضاء حول مدى مشروعية أعمال الإدارة وفق سلطتها التقديرية في إصدار القرارات الخاضعة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري عند تجاوز الحدود المرسومة لها قانونياً.⁷

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 146.

² جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 08.

³ وفاء بوالشعور: سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، شعبة القانون الإداري، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق، عنابة، السنة الجامعية 2010/2011، ص 43.

⁴ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 97.

⁵ نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العامة-القرارات الإدارية-العقود الإدارية-الأموال العامة، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2007، ص 237.

⁶ جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 15.

⁷ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 42.

كما تمارس المحاكم الإدارية رقابة التعويض للمطالبة بالتعويض الناجم عن الأضرار والخسائر التي أصابت الأفراد المتضررين من الأعمال والإجراءات الضبطية.¹ والجدير بالذكر أن دعوى الإلغاء أو ما يعرف بدعوى تجاوز السلطة تعد من أهم الدعاوى القضائية وأكثرها انتشاراً حيث عرفها الدكتور عمور سيلاوي بأنها: "هي الدعوى الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية في الدولة، سواء كانت مركزية أو لامركزية، إقليمية أو مصلحة أو هيئات عدم التركيز، من أجل إلغائها من قبل القاضي الإداري المختص لعدم مشروعيتها."²

فرقابة الإلغاء إذا التي تحرك عن طريق دعوى الإلغاء تعد وضعية من وضعيات الرقابة القضائية على شرعية قرارات الضبط الإداري،³ حيث أن أثرها لا يتوقف عند إلغاء القرارات الإدارية الإدارية غير المشروعة فقط، بل يمتد لمحو آثارها القانونية بصورة نهائية.⁴

كما اعتبر الدكتور عمار عوابدي رقابة الإلغاء: "هي سلطة قضائية تملكها وتمارسها محاكم القضاء الإداري لإلغاء قرارات إدارية بوليسية غير مشروعة بناء على طلبات ذوي الشأن والمصلحة في ذلك وتنتهي رقابة الإلغاء القضائي هذه بصدور حكم قاضي يقضي بإلغاء قرار إداري غير مشروع أي مشوب بعيوب عدم شرعية القرارات الإدارية المعروفة وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة."⁵

كما اعتبرها ضماناً مؤكدة وفعالة في حماية الحقوق والحريات من استبداد وتعسف سلطات الضبط الإداري.⁶

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 146.

² ناصر لباد، المرجع نفسه، ص 254.

³ جمال قرووف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 59.

⁴ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 295.

⁵ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 49.

⁶ عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 50.

إذ تعد الحريات العامة والنشاطات الفردية أو الجماعية التي يمارسها الأشخاص المجال الخصب لممارسة هيئات الضبط الإداري لاختصاصاتها.¹

ومن جهة أخرى فقد قيل أن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين الخصوم، ولكن دعوى ضد قرار، لذا فإن القاضي إذا ثبت له عدم مشروعية القرار الضبطي حكم بإلغائه بحيث يكون أثره على الجميع وليس على رافع الدعوى فقط.²

ومن المسلم به أن رقابة القضاء تعد أهم صورة للرقابة على أعمال الإدارة، وذلك راجع لما يتميز به القضاء من استقلالية ولما تتمتع به أحكامه من حجية وقوة ملزمة للجميع بما فيهم الإدارة التي يجب أن تقوم بأداء مهامها في إطار احترام مبدأ المشروعية وإلا عدت أعمالها متجاوزة للسلطة، حيث يستوجب القانون أن يصدر القرار الإداري وفق الشكل الذي حدده القانون، ومن طرف مختص بإصداره، مبنيا على سبب قائم وصحيح بهدف تحقيق أثر ممكن قانونا لتحقيق الصالح العام أو لغاية حددها القانون، وذلك على اعتبار أن القرار الإداري يعد من أهم وأخطر وسائل الإدارة لأداء مهامها.³

حيث أنه وحتى يتسنى أن يكون للعمل الإداري الصفة القانونية بالشكل الصحيح، وجب على الإدارة احترام قواعد الصحة الخارجية والداخلية للقرار الإداري.⁴ وعليه فإن رقابة القضاء تنصب على المشروعية الخارجية والداخلية للقرار الإداري كالتالي:

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية لتدابير الضبط الإداري

تبعاً لمقتضيات الضرورة عند أداء الإدارة لمهامها فإنه تمنح لها سلطة تقديرية لأداء وظائفها الذي لا يعد امتيازاً لها⁵، حيث أن الإدارة ملزمة باستعمال سلطاتها وفق مقتضيات القانون دون تجاوز حقوق وحريات الآخرين لضمان تحقيق المصلحة العامة.

¹ جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 59.

² جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع نفسه، ص 123.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 298.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 182.

⁵ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 66.

وتحقيقاً لذلك فإن أعمالها تخضع لرقابة القضاء الذي يقوم بفحص المشروعية الخارجية للقرار الإداري من حيث احترام قواعد الاختصاص، وكذا التحقق من مراعاة قواعد الشكل والإجراءات وفق مايلي:

أولاً: الرقابة على مراعاة قواعد الاختصاص

يعرف الاختصاص بأنه: "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين".¹ كما يذهب البعض إلى وصف الاختصاص بأنه: "كل سلطة قانونية ومادية وإقليمية وزمنية متاحة لسلطة ما للتصرف".²

وفي مجال الضبط الإداري فإن الاختصاص هو صلاحية السلطة الإدارية لاتخاذ تدبير ضبط إداري ما.³

كما يعد الاختصاص تطبيقاً لمبدأ تقسيم العمل، فمن مقتضيات العمل الحكومي أنه عمل جماعي يستهدف تحقيق المصلحة العامة التي تستوجب تقسيم الأعمال بين الموظفين بشكل يضمن تفرغ كل موظف وإتقانه لعمل محدد.⁴

حيث يوزع المشرع الاختصاصات في الأجهزة الإدارية على اعتبار المستويات الوظيفية وطبيعة الاختصاص، إلا أن السلطة التي تملك حق إصدار القرار محدودة نسبياً⁵ ولا تتعد لجميع الموظفين الإداريين لأنها تؤثر مباشرة في المراكز القانونية للأفراد، حيث تعهد فقط لفئة القيادات الإدارية في الوزارات والمصالح العامة ووحدات الإدارة المحلية.⁶

من جهة أخرى فإنه طبقاً للمادة 807 من القانون رقم: 22-13 المؤرخ في: 2022/07/12 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة بتاريخ: 2022/07/17، المعدل والمتمم للقانون رقم: 08-09 المؤرخ في: 2008/02/25، فإن

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 300.

² فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 83.

³ فرحات ضيفي، المرجع نفسه، ص 279.

⁴ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 301.

⁵ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 252.

⁶ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 84.

الاختصاص النوعي والإقليمي يعد من النظام العام وبالتالي يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه قبل مباشرة التحقيق في النزاع المعروض عليه.¹

كما يمكن القول أن فكرة الاختصاص هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا الأخير لا يقوم على تحديد وفصل اختصاصات كل سلطة فحسب بل يعمل كذلك على توزيع اختصاصات السلطة الواحدة.²

ويمثل الاختصاص أول شرط من شروط صحة القرار الإداري الذي لا يعد صحيحاً إلا إذا صدر من سلطات إدارية يخولها القانون الكفاءة لذلك، حيث تمتلك كل سلطة اختصاصات معينة تمكنها من اتخاذ قرارات في ميدان معين أو حيز جغرافي محدد وإلا عد القرار الإداري معيباً بغياب عدم الاختصاص.³

ويتم تحديد الاختصاص طبقاً للقوانين والتنظيمات،⁴ وبما أن قواعد الاختصاص حددها المشرع فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها لأنها تعد من النظام العام، وهو ما يمنح القاضي حق إثارة الدفع بمخالفة قواعد الاختصاص إن وجدت من تلقاء نفسه، كما يجوز لكل ذي مصلحة التمسك بعنصر الاختصاص في أي مرحلة من مراحل الخصومة.

كما لا يحق للجهة المختصة التنازل أو تفويض اختصاصها لجهة أخرى إلا بنص القانون، كما لا يمكنها تجاوز قواعد الاختصاص بحجة الاستعجال.⁵

ولا يجوز تصحيح عيب عدم الاختصاص بإجراء لاحق بمصادقة الجهة المختصة على قرارات صادرة عن الجهة غير المختصة، كما لا يجوز التذرع بمخالفة قواعد الاختصاص إلا في حالة الظروف الاستثنائية بصورة مؤقتة بعد تحقق وتوافر شروط قيامها.⁶

¹ تنص المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام.

يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى. يجب إثارته تلقائياً من طرف القاضي."

² وفاء بالشعور، المرجع السابق، ص 64.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 183.

⁴ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 301.

⁵ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 252.

⁶ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 68.

والجدير بالذكر أن رقابة القاضي على عيب الاختصاص ينصب على مشروعية القرار الإداري من حيث أربعة عناصر هي؛ العنصر الشخصي، الموضوعي، الزماني والعنصر المكاني. ومؤدى العنصر الشخصي أنه كأصل عام فإن السلطة الإدارية تباشر اختصاصها بنفسها دون أن تتنازل عنه للغير.¹

فإن صدر القرار الإداري من شخص غير مختص بإصداره فإنه يعد هنا منعداً لأنه معيب بعيب الاختصاص الجسيم.

ويكون القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص البسيط إن صدر القرار في موضوع هو من صميم اختصاص جهة إدارية أخرى، أو أن يصدر القرار خارج حدوده الإقليمية وإطاره الزماني، فيعد هنا قابلاً للإلغاء بحيث إذا انقضت مدة الطعن يصبح القرار نافذاً.

كما تجدر الإشارة أن عدم الاختصاص هو: "عدم القدرة على القيام بتصرف معين، وفي نطاق القرارات الإدارية هو صدور القرار من موظف ليس له سلطة إصداره طبقاً للقوانين واللوائح النافذة"² فمن خلال هذا التعريف يتبين لنا أن قواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع، ويقصد منها قدرة الفرد على مباشرة عمل إداري معين وفقاً لما حدده له القانون الذي يعمل على تحديد وضبط نطاق ومجال اختصاصاته.

ومن المتفق عليه أن لعيب عدم الاختصاص صورتان؛

- عيب عدم الاختصاص الجسيم

- عيب عدم الاختصاص البسيط

ويكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً إذا وقع فيما بين السلطات الإدارية المختلفة ويسمى الاعتداء أو تجاوز الاختصاص أو السلطة، وقد يكون عيب عدم الاختصاص جسيماً ويسمى اغتصاباً للسلطة إذا صدر القرار من شخص لم يعين في الوظيفة أو كان تعيينه غير مشروع، أو إذا تم الاعتداء من طرف السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطتين التشريعية أو القضائية.³

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 102.

² سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 69.

³ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 302.

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم: ويعرف بعيب اغتصاب السلطة، ويحدث عندما يكون العيب جسيماً بحيث يعد القرار الإداري ويعتبر كأن لم يكن ولم يصدر يوماً، ويصبح مجرد واقعة مادية¹ لصدوره فاقدًا لأحد أركانه ومقوماته الأساسية.²

ويتفق كل من الفقه والقضاء حول حالات عدم الاختصاص الجسيم وهي كالتالي:

أ- صدور القرار من شخص لا يحمل صفة موظف عام (باستثناء نظرية الموظف الفعلي).³

ب- صدور القرار عن موظف لا يملك صلاحية إصدار القرار.

ج- صدور قرار من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية عن جهة إدارية.

وعليه يمكن القول أن العنصر الشخصي لفكرة الاختصاص يشكل قيداً شكلياً من القيود التي

يجب على الجهات الإدارية الالتزام بها ومراعاتها أثناء إصدار قراراتها.⁴

والجدير بالذكر أنه إذا طبقت قواعد الاختصاص بصرامة لأدى ذلك إلى تأخر في اتخاذ

القرارات الإدارية أو عدم اتخاذها أصلاً، وذلك في غياب السلطة المختصة، ولهذا وحتى يتم ضمان

سيرورة الإدارة العمومية واستمرارها فإن القانون سمح في بعض الحالات عن التنازل عن قواعد

الاختصاص كحالة الإنابة والحلول والتفويض.⁵

2- عيب عدم الاختصاص البسيط: إن عدم الاختصاص البسيط لا ينتج عنه إلغاء القرار الإداري

بل يجعله قابلاً فقط للإلغاء، بمعنى أن القرار الإداري يبقى محتفظاً بمقوماته ويبقى نافذاً إلى حين

صدور حكم قضائي يقضي بإلغائه ويوقف سريانه.⁶

ومن المتفق عليه في القضاء الإداري أن عدم الاختصاص البسيط يشمل ثلاثة حالات؛

أ- عدم الاختصاص من حيث المكان: حيث لا يجوز للوالي أن يتجاوز النطاق الإقليمي المحدد له

لممارسة اختصاصه، بأن يتخذ مثلاً قراراً خارج النطاق الإقليمي لولايته المحدد له قانوناً.

¹ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 70.

² محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 282.

³ الموظف الفعلي هو شخص غير مختص عين بطريقة معينة أو لم يصدر قرار تعيينه أصلاً قام بأعمال منتجة لآثار قانونية،

فعلى الرغم من عدم شرعية التكليف وطريقة تعيينه إلا أن أعماله تعد سليمة ضماناً للحقوق المكتسبة.

⁴ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص 86.

⁵ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 184.

⁶ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 72.

وتجدر الإشارة أن حالات عدم الاختصاص المكاني قليلة جدا وتكاد تكون نادرة، إلا أنها قد تحدث أحيانا عندما تكون الحدود غير واضحة أو غير معترف بها.¹

ومن جهة أخرى فإن أغلب الحالات المعروضة على القضاء بهذا الشأن تتعلق بأشخاص غيروا محل إقامتهم دون علم الإدارة بذلك، حيث تصدر بشأنهم قرارات من السلطة التي كانوا ينتمون إليها، بالنظر إلى محل إقامتهم الأول، في حين أن الاختصاص آل إلى السلطة التي يتبعونها بالنظر إلى محل إقامتهم الجديد.²

كما قد يشترط القانون صدور القرار الإداري من مختص بإصداره وفي مكان محدد، وإلا كان القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص المكاني.³

ب- عدم الاختصاص من حيث الزمان: ويحدث ذلك بأن يصدر القرار خارج نطاقه الزمني أو الفترة المقررة لممارسته، وغالبا ما تنحصر هذه الفترة بين بداية تعيين الشخص المختص بإصدار القرار في وظيفته وتاريخ انتهاء اختصاصه.⁴

كأن يصدر الوالي مثلا قراره قبل تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله أو حتى إحالته على التقاعد أو أثناء إجازته.

كما يحدث ذلك أيضا عندما يحدد المشرع مدة زمنية لممارسة اختصاص معين أو لإصدار قرار محدد، فإن حدث ذلك يعد القرار باطلا ومعيبا بعيب عدم الاختصاص الزمني.

ج- عدم الاختصاص من حيث الموضوع: حيث أن المشرع إذا نص على نشاط معين للإدارة فإن عليها تنفيذ ذلك والقيام به للمحافظة على النظام العام مع مراعاة حدود ممارستها لذلك النشاط، فإن تجاوزت هيئات الضبط تلك الحدود وصفت أعمالها بأنها غير مشروعة وتكون قابلة للخضوع لرقابة القضاء الإداري إلغاء أو تعويضا.

وبناء عليه يتحقق عيب عدم الاختصاص الموضوعي عند صدور القرار في موضوع يكون من اختصاص جهة إدارية أخرى غير تلك التي أصدرته، سواء تم ذلك عن طريق اعتداء السلطة

¹ وفاء بوالشعور، المرجع السابق، ص 69.

² محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 303.

³ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 261.

⁴ نواف كنعان، المرجع نفسه، ص 261.

المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية، أو عن طريق اعتداء جهة إدارية ما على اختصاص جهة إدارية أخرى مساوية لها في الدرجة.

وبهذا الصدد فإن عدم الاختصاص الموضوعي مفاده أن يتم إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية في مجال معين هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى، ومن تطبيقاته اعتداء هيئة إدارية عليا على صلاحيات هيئة إدارية دنيا، أو اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية موازية لها، أو اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة إدارية عليا.¹

كما يتمثل عيب عدم الاختصاص الموضوعي في قيام الموظف بعمل يخرج موضوعه عن دائرة اختصاصه، أو عدم قيامه بعمل من اختصاصه لجهله أنه يدخل ضمن اختصاصاته أصلا.² وإن كان ذلك يظهر الصورة الإيجابية لعيب عدم الاختصاص الموضوعي، إلا أنه يحدث أحيانا أن يتجاهل الموظف اختصاصه ولا يقوم باتخاذ القرار بحجة أنه لا يدخل ضمن اختصاصاته وهو ما يمثل المظهر السلبي لعيب عدم الاختصاص الموضوعي.³

فعدم الاختصاص الايجابي إذا يكمن في قيام سلطة ما بتصرف إداري يدخل في اختصاص سلطة أخرى، أما عدم الاختصاص السلبي فهو أقل شيوعا في العمل الإداري ويتحقق عندما تنكر السلطة اختصاصها لاعتقادها أنها لا تتمتع بسلطة إصدار القرار.⁴

ثانيا: الرقابة على مراعاة قواعد الشكل والإجراءات

لا يكفي أن يتم الالتزام بقواعد الاختصاص حتى يكون القرار الإداري سليما، بل يجب أن يصدر هذا القرار طبقا للإجراءات التي حددها المشرع وفق الشكل المرسوم والمحدد له قانونا. كقاعدة عامة فإن القرارات الإدارية لا تنقيد بشكل معين،⁵ إلا أنه من الناحية العملية يعد الشكل الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها عند إصدار القرار،⁶ حيث تعد قواعد الشكل والإجراءات

¹ وفاء بوالشعور، المرجع السابق، ص 67.

² فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 33.

³ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 304.

⁴ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 105.

⁵ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 309.

⁶ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع نفسه، ص 327.

والإجراءات ضمانات لحماية حقوق المواطنين حتى لا تتخذ ضدهم قرارات إدارية سريعة وغير مدروسة، وبالتالي فإن هذه القواعد تعد حماية من أي تعسف كان.

حيث يلعب ركن الشكل والإجراءات دورا حيويا في حماية مصالح الأشخاص وحقوقهم وحياتهم من تعسف وتسرع وارتجال السلطات الإدارية عند ممارسة مظاهر السلطة العامة أثناء القيام بوظائفها، حيث تجعلها تعمل على التروي والهدوء والتأني في إصدار قراراتها.¹

ويقصد بالإجراءات كركن من أركان القرار الإداري: "مجموع الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضعه في الصورة التي يصدر فيها".²

كما ننوه بأن من أمثلة الشكليات شكلية كتابة القرارات الإدارية في وثيقة معينة، وشكلية التوقيع عليها وتحديد تاريخ إصدارها، وشكلية نشرها أو تبليغها حسب الحالة.

ومن أمثلة الإجراءات الإجراء الاستشاري، وإجراء المداولة، وإجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل اتخاذ القرار الإداري.³

ومن جهة أخرى فإن المقصود بعيب الشكل والإجراء هو: "مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الإلتزام في إصدار القرارات الإدارية".⁴

ووفقا لهذا التعريف فإنه لا بد من مراعاة الإجراءات الشكلية المنصوص عليها قانونا عند إصدار القرار الإداري حتى يكون مشروعاً وإلا عد باطلاً ومعيباً.

حيث يتحقق هذا العيب عند صدور القرار الإداري دون مراعاة قواعد الشكل والإجراءات المنصوص عليها قانوناً، فإذا اشترط القانون إصدار القرار في شكل معين وخالفت الإدارة ذلك فإن قرارها يكون معيباً في شكله، سواء كان ذلك بالإهمال الكلي لهذه القواعد أو مخالفتها جزئياً.⁵

والجدير بالذكر أن لقواعد الشكل والإجراءات عدة صور كما يمكن تصحيحها وفق مايلي:

¹ وفاء بالشعور، المرجع السابق، ص 72.

² نواف كنعان، المرجع السابق، ص 268.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 184.

⁴ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 76.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 327.

1- صور قواعد الشكل والإجراءات: تتعدد صور قواعد الشكل والإجراءات، سواء تلك المتعلقة بالإجراءات السابقة على إصدار القرار، أو القالب الذي يجب أن يصدر فيه هذا القرار كالتالي:

أ- الإجراءات السابقة على إصدار القرار: يستوجب إصدار القرارات الإدارية فرض بعض الإجراءات التمهيدية لينتج القرار أثره صحيحا، وأن عدم إتباعها يشكل بطلانا للقرار سواء أغفلت بعض هذه الإجراءات أو كلها أو تم استخدام إجراء في غير موضعه كما في حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.¹

ومن أبرز صور الإجراءات الواجب اتخاذها قبل صدور القرار إجراء الاستشارة أو إجراء اتخاذ القرار بناء على تقرير أو تحقيق تقوم به جهات محددة غالبا ما تكون ذات طابع تقني²، أو اشتراط صدور القرار بناء على اقتراح.

- الإجراءات الاستشارية: حيث يستوجب القانون في حالات معينة على الإدارة استشارة جهة إدارية ما قبل إصدارها للقرار، سواء كان رأيها ملزما أو غير ملزم للإدارة بأن تأخذ به أو تتخطاه، إلا أنه يجب على الإدارة أن تتحصل عليه قبل إصدار قرارها.³
- اشتراط صدور القرار بناء على اقتراح: حيث أنه إذا استوجب القانون اقتراح جهة معينة لإصدار القرار، فإن الإدارة لا تستطيع المبادرة بإصداره، بل يتوجب عليها انتظار جهة ما أقر لها القانون صلاحية الاقتراح لتصدر قرارها بناء على هذا الاقتراح.⁴

كما قد يشترط القانون الموافقة المسبقة لجهة معينة قبل اتخاذ القرار، وهذا ما جاء في حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر في: 1982/06/26 حيث قالت: "...كما أن المدعى عليهما لا يقدمان في هذه الأثناء الدليل على أنه تمت مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في المادة التاسعة من الأمر 72-26 المؤرخ في 1974/02/20 المتعلق بالحصول على الموافقة المسبقة لوزير الفلاحة ولكتاب الدولة للري...وحيث أن قرار الوالي المؤرخ في 1978/02/07

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص330.

² عبد المنعم بن أحمد، الضبط الإداري المحلي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 08، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ديسمبر 2017، ص90.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص332.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص333.

متناقض كما هو واضح مع المقتضيات التشريعية الآتية الذكر... لذلك يتعين النطق ببطلانه لخرقه للقانون.¹

ومن جهة أخرى فإذا تطلب القانون استصدار إذن مسبق من القضاء قبل تسجيل المكالمات الهاتفية التي قد تشكل خطرا على أمن الدولة، فإن القيام بهذا التسجيل دون إذن يجعل من القرار الضبطي غير مشروع.²

ب- الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار: وفق ما استقر عليه القضاء فإنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة أو شكل معين، كما أن الإدارة غير مقيدة بإتباع شكل معين للإفصاح عن إرادتها ما لم يلزمها القانون إفراغ إرادتها في قالب وشكل معين والذي يمثل المظهر الخارجي للقرار الإداري.³

وبناء على ذلك فإن للإدارة كامل الحرية في أن تصدر قرارها بالشكل الذي تراه مناسبا سواء كان مكتوبا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا، مسببا أو خاليا من التسبيب.

ومن بين الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري مايلي:

أ- كتابة القرار: حيث أنه إذا اشترط القانون أن يصدر القرار في شكل كتابي، فإنه على الإدارة أن تلتزم بإرادة المشرع لأن ذلك يعتبر من متطلبات صدور القرار بشكل مشروع وإلا عد معيبا. فإرادة المشرع التي أوجبها سواء صراحة أو ضمنا يجب على الإدارة الالتزام بها، كأن ينص المشرع مثلا على نشر القرار أو إعلانه، حيث يفهم هنا ضمنا وجوب كتابة القرار،⁴ حيث أنه من البديهي أن عملية النشر تكون لنص مكتوب.

ب- تسبيب القرار: يقصد بتسبيب القرار الإداري ذكر وبيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري المكتوب.⁵

¹ جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 69.

² بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع السابق، ص 1432.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 336.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 337.

⁵ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 266.

ومما لا شك فيه أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب القرار الذي تتخذه، بخلاف القرار القضائي الذي يستوجب القانون أن يكون دائما معللا.¹

فالإدارة إذا غير ملزمة بتسبيب وتعليل قراراتها على أساس أنها تتصرف وفق القانون، وبالتالي فلا يحق لأي أحد أن يتهمها بغير ذلك وإلا كان عليه إثبات عدم مشروعيتها قراراتها، ودعما لشفافية العمل الإداري وحماية لحقوق وحريات الأشخاص وتسهيلا لرقابة القضاء صار لزاما على الإدارة أن تقوم بتسبيب قراراتها خاصة تلك التي ليست في صالح المواطنين.²

فالسطة الإدارية إذا غير ملزمة بتسبيب قراراتها استنادا لقرينة السلامة المفترضة للقرار الإداري عند إصداره، إلا أنه لا يعقل أن تصدر الإدارة قرارا بدون سبب، بل وقد يلزمها القانون ذكر الأسباب التي دفعتها لاتخاذ قرارها وهذا ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري، حيث يشترط أن يكون السبب جادا ومحددا تحديدا واضحا بعيدا عن كل غموض أو إبهام،³ كما يجب أن يكون السبب قائما وصحيحا لكونه ركنا أساسيا في القرار الإداري لا يقوم بدونه سواء كان التسبيب لازما أو غير لازم.⁴

وهنا على الإدارة ذكر سبب اتخاذها للقرار وإلا عد قرارها معيبا في شكله، لما يوجبه عنصر التسبيب من تزيث وعدم تعجل الإدارة في إصداره.⁵

وتجدر الإشارة أن التسبيب يختلف عن السبب في كون السبب يجب أن يكون موجودا دائما وصحيحا لأنه يبرر الوجود القانوني والمادي للقرار الإداري، بينما التسبيب هو إجراء شكلي يتطلبه القانون لصحة القرار الإداري سواء كان التسبيب لازما أو غير لازم.⁶

ج- الإجراءات السابقة على إصدار القرار: يلزم القانون أحيانا اتخاذ إجراء جوهرية معينة لصحة القرار الإداري قبل إصداره، كأجراء التحقيق وسماع الأقوال.

¹ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 59.

² وفاء بوالشعور، المرجع السابق، ص 76.

³ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 77.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 339.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 338.

⁶ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 78.

2- تصحيح عيب الشكل: يؤدي تصحيح عيب الشكل من التقليل في عدد القرارات الإدارية غير المشروعة وتقادي اللجوء إلى الطعن فيها، ولهذا يلجأ القضاء الإداري إلى ثلاثة وسائل لتصحيح عيب الشكل وهي:

أ- استحالة إتمام الشكليات: إن هذه الاستحالة ممكن أن تكون قانونية ناتجة عن ظروف استثنائية، أو استحالة مادية ناتجة عن فعل الغير أو فعل المخاطب بالقرار.¹

حيث يجد القضاء الإداري في الاستحالة المادية المتمثلة في طول المدة لإتمام الشكليات والإجراءات المتطلبة قانوناً سبباً مانعاً من إلغاء القرار الإداري وسبباً لتغطية عيب الشكل، لتعلقها بعنصر الزمن الذي يطول لدرجة يتعذر معه على الإدارة إتمام الشكل الواجب قانوناً، كما أن الإدارة تضطر في ظل الظروف الاستثنائية إلى إصدار قراراتها مع إغفال والتحرر من قيود الأشكال والإجراءات المفروضة قانوناً، دون أن تعتبر قراراتها باطلة، وذلك بحجة الظروف غير العادية التي منعتها من التقيد بقواعد الشكل.²

ب- قبول صاحب الشأن: حيث يتم تصحيح عيب الشكل إذا تم قبول المستفيد من القرار لعيب الشكل في القرار الإداري تقادياً منه للحكم بإلغائه.³

ج- الاستيفاء اللاحق للشكل: حيث يرى البعض أنه لتقادي إلغاء القرار الإداري، يمكن تصحيح عيب الشكل عن طريق الاستيفاء والتصحيح اللاحق للقرار الإداري بعد صدوره، وذلك في حالات استثنائية منها وجود خطر مادي غير جسيم بحيث لا يؤثر على القرارات الصادرة من الإدارة،⁴ كحالة الإغفال المادي لبعض البيانات كالإمضاء على محضر الجلسة مثلاً، إلا أن التصحيح اللاحق فيه إعمال لرجعية القرارات الإدارية.⁵

على الرغم من أهمية قواعد الشكل والإجراءات إلا أنها قد تؤدي إلى عرقلة سير المرافق العامة بشكل يبطئ من نشاطها، لذا حرص القضاء الإداري على ضرورة التمييز بين الأشكال

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 343.

² سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 79.

³ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع نفسه، ص 79.

⁴ المرجع نفسه، ص 80.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 352.

والإجراءات الجوهرية التي يؤدي عدم إتباعها إلى بطلان القرار الإداري، وبين الأشكال والإجراءات غير الجوهرية التي لا تؤدي بالضرورة إلى البطلان.¹

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لتدابير الضبط الإداري

إن الرقابة على مشروعية القرار الإداري لا تنصب فقط على مشروعية أركانه الخارجية، بل تمتد إلى الرقابة على أركان القرار الإداري الداخلية سواء من حيث محله أو سببه أو حتى الغاية منه.

أولاً: الرقابة على ركن السبب

يعد السبب أحد الأسس التي تبنى عليها القرارات الإدارية، إذ يعتبر أحد أركان القرار الهامة التي إذا تخلفت يؤدي ذلك إلى بطلان القرار الإداري.²

ويعرف السبب على أنه: "الحالة القانونية أو الواقعية التي تحمل الإدارة على اتخاذ قرارها لإحداث أثر قانوني".³

كما يعرف سبب القرار الإداري على أنه: "الحالة القانونية أو الحالة الواقعية السابقة على القرار الإداري والدافعة إلى تدخل السلطة الإدارية لاتخاذ، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري".⁴

فالإدارة بذلك ملزمة بأن تؤسس قرارها استناداً إلى قاعدة قانونية أو حالة واقعية معينة، أو استناداً لهما معاً، فكل قرار إداري ضبوطي إذا لا بد أن يستند إلى سبب قانوني أو واقعي يبرره إصداره، فقد يحدد المشرع أسباب القرار الضبوطي على سبيل الحصر كما قد يتركه من اختصاص هيئة الضبط ذاتها.⁵

وبناء عليه يستوجب القانون توافر حالة واقعية أو قانونية سابقة لاتخاذ القرار الإداري وخارجة عنه تبرر إصداره وتمثل السبب الصحيح الباعث على اتخاذه.

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 285.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 367.

³ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 81.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 185.

⁵ جمال قرووف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 70.

فحتى يكون ركن السبب في القرار الإداري صحيحا ينبغي أن يكون السبب قائما وموجودا عند إصدار القرار، وأن يكون مشروعاً ومحدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها.¹

حيث أنه من البديهي أن لكل تصرف قانوني سبب، ولما كانت القرارات الإدارية تعد من قبيل التصرفات القانونية التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة، فإنه لا بد من أن تكون لهذه القرارات من أسباب سابقة تحرك إرادة الإدارة وتدفعها إلى إصدار قراراتها تحقيقاً للصالح العام.²

فيكون القرار غير مشروع إذا شابه عيب في سببه بأن يكون السبب منعداً وغير موجود أصلاً، أو غير ملائم للحالة التي استند إليها.

فإن انعدمت الحالة المادية أو القانونية في القرار الإداري، أو وقع خطأ في تفسير أو تكييف هذه الوقائع، يكون القرار معيباً بعدم المشروعية للسبب ويكون هنا قابلاً للإلغاء.³

فعلى سبيل المثال حدوث اضطرابات أدت أو قد تؤدي إلى خلل في النظام العام، يجسد الحالة الواقعية التي تدفع بالسلطة الإدارية المعنية إلى اتخاذ القرارات الكفيلة بتدارك الاضطرابات والحفاظ على هذا النظام.⁴

فحدوث اضطرابات داخل إقليم الدولة مثلاً يمثل الحالة الواقعية التي تستدعي تدخل السلطة الإدارية للمحافظة على الأرواح والممتلكات، كما أن إدعاء الإدارة أن هناك شروطاً وأسباباً ووقائع قانونية توفرت تستلزم صدور قرار إداري يشكل الحالة القانونية لإصدار القرار، كارتكاب موظف خطأً تأديبياً معين ما يستلزم إصدار قرار إداري يتضمن العقوبة التأديبية.⁵

وتجدر الإشارة أن رقابة القاضي الإداري تنصب على ركن السبب سواء كانت الإدارة مقيدة بضرورة وجوده استناداً إلى المشرع الذي يلزم ويحدد أسباباً معينة لا بد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، كتحديد شروط للحصول على ترخيص معين، أو كانت الإدارة لها السلطة التقديرية في اتخاذ القرار، وهنا المشرع لا يقوم بتحديد الأسباب التي تستوجب اتخاذ القرار الإداري، أو أنه يقوم بتحديد ما ويتترك للإدارة الحرية في اختيار نوعية القرار الذي تصدره.

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 371.

² محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 321.

³ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 81.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 185.

⁵ وفاء بوالشعور، المرجع السابق، ص 85.

وتجدر الإشارة أن وجود السبب لا يعني دائما أن يتبعه إصدار القرار الإداري،¹ كما أن كل قرار يجب أن يكون له سبب بخلاف التسبب الذي لا يلزم الإدارة بتسبب قرارها إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك.²

1- صور الرقابة على ركن السبب:

الجدير بالذكر أن رقابة القاضي الإداري على ركن السبب ينصب على:

- الرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية.
- الرقابة على الوصف (التكييف) القانوني للوقائع.
- الرقابة على ملائمة الوقائع.

أ- الرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية: تعد الرقابة على الوجود المادي للوقائع أولى مراحل الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري.³

فرقابة قاضي الإلغاء على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار الضبطي، يعتبر أول درجات الرقابة القضائية على السبب والحد الأدنى لهذه الرقابة.⁴

حيث يقوم القاضي الإداري من التأكد من وجود الوقائع التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها، باعتبار أن هذه الوقائع هي الدافع لإصدار القرار الإداري والأساس الذي يقوم عليه.⁵

وتجدر الإشارة أن القاضي الإداري يراقب صحة الوقائع المادية التي بني عليها القرار وقت صدوره، لأن العبرة عند تقدير المشروعية وقت إصدار القرار.⁶

فإذا أسست الإدارة قرارها على سبب معين وثبت للقاضي عدم وجوده، يكون قرارها هنا غير مشروع لانقضاء عنصر السبب.

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 111.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 369.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 380.

⁴ جمال قروفي، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 71.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 380.

⁶ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 175.

أما إذا أسندت الإدارة قرارها إلى أسباب ووقائع عديدة، واتضح للقاضي أن بعضها صحيح والآخر غير صحيح، فيقوم هنا باستبعاد الأسباب غير الصحيحة ويستند إلى الأسباب الصحيحة إن كانت كافية لإصدار القرار ويكون بذلك القرار مشروعاً وقائماً على سبب يبرره. أما إذا لم تكن الأسباب الصحيحة كافية لإصدار القرار، واتضح عدم صحة أغلبية الأسباب فإن القرار هنا يكون باطلاً وغير مشروع.¹

أما إذا لم يذكر السبب إطلاقاً، فإن عبئ إثباته يقع على عاتق المدعي، على اعتبار أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة والسلامة المفترضة.²

أما إن أسند القرار إلى وقائع غير صحيحة وخاطئة تشكل الخطأ المادي أو الخطأ في الوقائع، فإن ذلك سيؤدي إلى بطلان القرار، حيث كثيراً ما يؤدي الخطأ المادي إلى خطأ قانوني.³

ب- الرقابة على الوصف (التكييف) القانوني للوقائع: يقصد بعملية التكيف إعطاء الواقعة الثابتة عند رجل الإدارة الاسم والعنوان الذي يحدد وضعها داخل نطاق القاعدة القانونية التي يراد تطبيقها.⁴

حيث لا يكتفي القاضي الإداري بمراقبة وجود الوقائع كسبب لإصدار القرار، بل تشمل أيضاً رقابته الوصف القانوني لهذه الوقائع، فلو ثبت للقاضي صحة الوقائع مادياً لكن الإدارة لم تعط لها الوصف القانوني أو التكيف القانوني الصحيح، فإن القاضي يعتبر سبب القرار معيباً ويقوم بإلغائه.⁵

لذلك اتجه مجلس الدولة الجزائري بأنه: حسب المادة 10 من الأمر رقم: 41/75 المؤرخ في: 1975/06/17 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة بتاريخ: 1975/07/11 فإنه "يمكن الأمر بإغلاق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز 6 أشهر، إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات وإما بقصد المحافظة على النظام أو الصحة أو الآداب العامة."

¹ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 83.

² سلوان محمود صالح العلواني، المرجع نفسه، ص 84.

³ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 69.

⁴ جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 87.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 384.

وأن السلطة القضائية هي وحدها التي يمكنها الأمر بالغلق النهائي لهذه المؤسسات طبقاً للمادة 7 من الأمر رقم: 41/75 المذكور أعلاه، وأن الوالي عندما أمر بغلق المحل الذي يسيره المستأنف عليه إلى إشعار آخر، أي دون أن يتأكد من أن هذا الغلق لا يتجاوز 6 أشهر، فإنه لم يحترم أحكام الأمر رقم: 41/75، لذلك فإن قرار الوالي معيب بعيب السبب، مما يجعله غير مشروع.¹

ج- الرقابة على ملائمة الوقائع: يقصد برقابة الملائمة رقابة القاضي الإداري على أهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار، حيث يراقب القاضي هنا مدى تناسب الوقائع المكونة لركن السبب مع درجة خطورة القرار الصادر.

إلا أن مسألة أهمية السبب تدخل في اختصاص السلطة التقديرية للإدارة، فهي المؤهلة بتقدير ملائمة القرار الإداري للوقائع، ومع ذلك فإن القاضي يمارس رقابة الملائمة بالموازاة مع رقابة المشروعية، وذلك بصورة قصرية واستثنائية على القرارات المتعلقة بالحريات العامة أو التي تحمل جزاءاً تأديبياً، نظراً لما تتضمنه هذه القرارات من خطورة وأهمية خاصة.²

وعليه فإنه واستثناءً يجوز للقاضي الإداري مراقبة ملائمة القرارات التأديبية والقرارات المتصلة بالحريات العامة.³

2- إثبات عيب السبب: طبقاً للقاعدة الأصولية التي تقضي بأن البيئة على من ادعى، فإنه يقع على من ادعى انعدام سبب القرار الإداري عبئ إثبات دعواه،⁴ فعبئ إثبات عيب السبب إذا يقع على عاتق الطاعن المتمسك بإلغاء القرار الإداري.

ثانياً: الرقابة على ركن المحل

يعد عيب المحل أوعيب مخالفة القانون أهم أوجه إلغاء القرار الإداري وأكثرها شيوعاً من الناحية العملية لأن رقابة القاضي هنا تنصب على مدى احترام الإدارة للقواعد القانونية.⁵

¹ بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع السابق، ص 1430.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 389.

³ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 85.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 393.

⁵ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 315.

1- مضمون عيب المحل: يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار،¹ والأثر القانوني الذي يحدثه في المراكز القانونية للأفراد، سواء كان هذا الأثر منشأ أو معدلاً أو ملغياً لمركز قانوني قائم.² كما يعرف المحل بأنه: "الأثر الذي يترتب عليه القرار في منطوقه من تغيير في المراكز القانونية العامة أو الفردية أو إنشائها أو تعديلها".³

ويتمثل عيب المحل أو ما يعرف بعيب مخالفة القانون في قيام الإدارة بعمل لا يجيزه القانون أو امتناعها عن عمل يجيزه ويفرضه القانون.

حيث يعتبر عيب المحل: "ذلك العيب المتصل بركن المحل في القرار الإداري ويقع عند مخالفة هذا القرار للقانون".⁴

كما يعد عيب مخالفة القانون ذلك: "العيب الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار الإداري فهو وجه الإلغاء المتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار".⁵

فعيب المحل إذا يعني خروج القرار الإداري عن أحكام القانون بمعناه الواسع ومخالفة القواعد القانونية أي كان مصدرها، سواء كانت مكتوبة كالدستور والتشريع واللوائح، أو غير مكتوبة كالعرف والمبادئ العامة للقانون.⁶

حيث أن رقابة القضاء الإداري على مخالفة القواعد القانونية تعد رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون، ولهذا عد عيب المحل أهم أوجه إلغاء القرار الإداري على الإطلاق.⁷

وحتى يكون محل القرار الإداري صحيحاً يجب توافر الشروط الآتية:

- أن يترتب أثر القرار حالاً ومباشرة.
- أن يكون المحل مكتوباً من الناحية القانونية والواقعية.

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 274.

² سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 86.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 354.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 354.

⁵ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 86.

⁶ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 357.

⁷ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 353.

- أن يكون محل القرار جائزا ومشروعا.

2- صور مخالفة القانون (عيب المحل): يتخذ عيب المحل ثلاثة صور أساسية هي:

أ- المخالفة المباشرة والصريحة للقاعدة القانونية: حيث تقوم الإدارة بإصدار قرارها خلافا لما يقتضيه القانون، كأن يكون قرارها مخالفا لما تقتضيه المبادئ العامة للدستور، أو القواعد القانونية ومبادئها العامة، أو لمعاهدة دولية مصادق عليها، أو لقرارات إدارية سواء كانت عامة أو فردية، أو حتى عندما ترفض الإدارة الانصياع لحكم قضائي ضدها.¹

وتجدر الإشارة أن المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تتم سواء بإصدار الإدارة لقرار مخالف للقانون أو بامتناعها عن إصدار قرار يوجب القانون،² وهو ما يمثل المخالفة الإيجابية أو السلبية للقاعدة القانونية.³

ب- الخطأ في تطبيق القانون: ويكون ذلك عندما تخطيء الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية لتسري على حالات لم يوجبها القانون، أو ترفض تطبيق القاعدة القانونية على حالات يستوجبها القانون، فيكون القرار هنا مشوبا بعيب المحل بسبب الخطأ في تطبيق القانون.⁴

حيث تخضع الإدارة هنا لرقابة القضاء عند تطبيقها للقواعد القانونية للتحقق من الوجود المادي للوقائع، والتأكد من أن هذه الأخيرة كافية لتبرير إصدار القرار الإداري.⁵

ج- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: وفي هذه الحالة فإن الإدارة لا تتجاهل القانون ولا تنتهك القانون بشكل مباشر وصريح، بل بالعكس فهي تعترف بوجوده وتحاول تطبيقه، ولكنها تخطيء في تفسير القاعدة القانونية التي يقصد منها إعطاء الإدارة معنى وتفسير مغاير للقاعدة القانونية بخلاف قصد المشرع، سواء تم ذلك بصورة عمدية وهذا بالرغم من وضوح القاعدة القانونية وكونها لا تحمل التأويل، أو تم ذلك بصورة غير عمدية وهذا راجع إلى غموض وعدم وضوح معنى القاعدة القانونية.⁶

¹ وفاء بوالشعور، المرجع السابق، ص 90.

² سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 88.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 359.

⁴ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 88.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 363.

⁶ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 89.

ففي كل الحالات يكون القرار الذي تصدره الإدارة استنادا إلى التفسير الخاطئ للقاعدة القانونية مشوبا بعيب مخالفة القانون¹، حيث يقوم القاضي برقابة تفسير القوانين، وعلى الإدارة الالتزام التام بتفسير القاضي الإداري حتى ولو لم يكن منسجما بشكل كامل مع حرفية النص.²

ثالثا: الرقابة على ركن الغاية

تعني الغاية كركن من أركان القرار الإداري الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من خلال إصدار القرار،³ فالقرار الإداري إذا ليس في حد ذاته غاية بل هو وسيلة لتحقيق غاية أو أهداف معينة تتمثل في تحقيق المصلحة العامة.

حيث أن القانون لم يمنح للإدارة العمومية امتيازات السلطة العامة إلا باعتبارها وسائل تساعد على تحقيق غاية الحفاظ على المصلحة العامة.⁴

وباعتبار أن للضبط الإداري أهداف ومقومات محددة، فإن هذه الأهداف تعد عنصرا جوهريا في مجال الرقابة القضائية على إجراءات وتدابير الضبط الإداري، وذلك بالنظر إلى خطورة هذه التدابير على حقوق وحريات الأشخاص، حيث تم إلغاء قرارات ضبطية استخدمت لتحقيق مصالح مغايرة للمصلحة المفترضة للضبط الإداري وهي المحافظة على النظام العام.⁵

وعلى هذا فقد عرف عيب الانحراف في استعمال السلطة على أنه: "استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي لأجله منحها القانون تلك السلطة، ويقوم هذا العيب عند الاستخدام العمدي من الإدارة لسلطتها، لتحقيق هدف مغاير لذلك الذي من أجله منحت تلك السلطة."⁶

كما عرف الفقه الفرنسي مفهوم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها على أنه: "يوجد انحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي، ويجد كذلك انحراف السلطة عندما تتخذ جهة

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 362.

² وفاء بالشعور، المرجع السابق، ص 91.

³ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 276.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 186.

⁵ بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع السابق، ص 1428.

⁶ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 90.

الإدارة قرارا من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعى الإدارة تطبيقه.¹

فالقاضي الإداري عند رقابته على عيب الانحراف في استعمال السلطة يواجه مسألة كشف الدوافع والبواعث والمقاصد والأهداف التي جعلت الإدارة تتخذ قرارها، حيث يقارن بين الغاية التي قصدها المشرع والغاية التي توختها الإدارة من القرار الذي اتخذته، حيث يشترط أن تتطابق كلا الغايتين.²

إذ يستوجب على الإدارة أن تسعى في قراراتها إلى تحقيق الأهداف التي حددها المشرع، وإن لم يحددها المشرع وجب عليها أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عند إصدار قراراتها، وإذا انحرفت عن هذا الهدف إلى هدف آخر لم يستوجبه القانون كان قرارها باطلا مستوجبا للإلغاء بسبب الانحراف في استعمال السلطة.³

ويتميز عيب إساءة استعمال السلطة بأنه عيب خفي يتصل بنية مصدر القرار، لذا فإنه من أكثر عيوب القرار الإداري صعوبة في الإثبات، إلا أن القضاء الإداري استقر على إجازة وإمكانية إثبات هذا العيب بجميع الطرق والوسائل⁴ مهما كانت صورة الانحراف والإساءة في استعمال السلطة.

1- صور عيب الانحراف في استعمال السلطة: لعيب الانحراف في استعمال السلطة صورتان أساسيتان هما:

أ- الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة: طبقا للقاعدة العامة المنبثقة عن المبادئ العامة للقانون الإداري فإنه يستوجب على جميع القرارات الإدارية أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة.⁵ وإذا صدر القرار الإداري لتحقيق أهداف غير تحقيق المصلحة العامة يكون القرار مشوبا بعيب الغاية ومن تطبيقاته:

- الانحراف بالسلطة لتحقيق منفعة شخصية.

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 398.

² فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 74.

³ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 90.

⁴ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 288.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 404.

- الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير.
- الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية أو دينية.
- الانحراف بالسلطة بهدف الغش أو التحايل عن تنفيذ أحكام القضاء.¹
- ب- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف: ويقصد منها اتخاذ القرار الإداري قصد تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع، حتى وإن كان القصد من القرار تحقيق مصلحة عامة²، حيث يصبح القرار هنا معيبا بعبء إساءة استعمال السلطة.
- فاستهداف القرارات الإدارية للأهداف التي خصصها المشرع تعد قاعدة تكمل القاعدة التي تقضي بوجوب استهداف القرارات الإدارية للمصلحة العامة.³
- وتجدر الإشارة أن القانون إن لم يحدد الأهداف التي يجب على الإدارة تحقيقها، وجب على القاضي الإداري البحث وتحديد الهدف بنفسه وذلك من خلال طبيعة اختصاص الإدارة في حد ذاته.⁴

ومن أبرز مجالات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ما يلي:

- في مجال الضبط الإداري: حيث يجب على الإدارة التقيد بأهداف الضبط الإداري وهي المحافظة على النظام العام دون أهداف مغايرة وإلا عد تصرفها معيبا بعبء إساءة استعمال السلطة، كأن تهدف سلطات الضبط الإداري مثلا إلى تحقيق مصالح مالية للدولة.⁵
- في مجال الوظيفة العامة: ويحدث هذا عندما تصدر الإدارة قرارا لا يهدف إلى تحقيق مصلحة العمل بل تتعداه وتقصد منه توقيع عقوبة تأديبية بحق أحد الموظفين، كقرار النقل مثلا لتأديب الموظف وعقابه بدلا من تحقيق مصلحة العمل المتمثلة في ضمان حسن توزيع الموظفين،⁶ فيكون قرارها هنا معيبا في ركن الغاية.⁷

¹ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 92.

² سلوان محمود صالح العلواني، المرجع نفسه، ص 93.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 407.

⁴ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 93.

⁵ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 409.

⁶ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 411.

⁷ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 94.

- إساءة الإدارة استعمال الإجراءات: ويحدث ذلك عند استعمال الإدارة لإجراءات إدارية مخالفة لما حدده القانون بغية تحقيق أهدافها، كلجئها إلى الاستيلاء المؤقت على العقار بدلا من إتباع إجراءات نزع الملكية للمصلحة العامة تفاديا من طول مدة الإجراءات، وهنا يكون قرارها معيبا بإساءة استعمال السلطة عن طريق الانحراف بالإجراءات.¹
- وبصدد الضبط الإداري فإن مقتضيات قاعدة تخصيص الأهداف تقتضي أن تستهدف أعمال وإجراءات وسلطات الضبط الإداري تحقيق وإقامة أو المحافظة على النظام العام بالدولة، وإلا عد كل عمل أو إجراء لا يستهدف تحقيق النظام العام غير مشروع ومعيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، حتى ولو حقق مصلحة عامة أخرى اجتماعية أو سياسية أو مالية للدولة.²
- ففكرة النظام العام إذا قيد فعال وحاسم في نظام الضبط الإداري، حيث تعمل على حماية الحقوق والحريات للأفراد من تعسف هيئات الضبط الإداري.³
- كما تعمل على ضبط وتقييد هذه السلطات التي يشترط لصحة أعمالها وإجراءاتها ما يلي:
- 1- يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري ضرورية للمحافظة على النظام العام.
- 2- يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري فعالة في عملية المحافظة على النظام العام.
- 3- يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري معقولة للمحافظة على النظام العام.
- فتدابير الضبط الإداري إذا يجب أن تكون متلائمة مع الغاية، أي أن يكون العمل يشكل تهديدا بالنظام العام بشكل يستدعي اتخاذ الإجراء أو التدبير الضبطي المناسب.⁴
- ومن جهة أخرى فإن عيب إساءة استعمال السلطة له أهمية كبيرة من الناحيتين القانونية والعملية، حيث لم يعد الأمر يقتصر على فحص المشروعية الظاهرة لتصرفات الإدارة، بل يتعداه ويمتد إلى البحث عن نوايا الإدارة الداخلية التي دفعها لاتخاذ قرارها، كما أنه من الناحية العملية فإن ظهور هذا العيب أدى إلى زيادة عدد دعاوى تجاوز السلطة أو ما يعرف بدعوى الإلغاء التي تستهدف حماية المشروعية عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون.⁵

¹ سلوان محمود صالح العلواني، المرجع السابق، ص 94

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 42.

³ عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 43.

⁴ فوزي حبيرش، المرجع السابق، ص 196.

⁵ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 326.

2- إثبات عيب الانحراف ودور القاضي في الكشف عنه: تجدر الإشارة أن إثبات إساءة استعمال السلطة أمر بالغ الصعوبة سواء بالنسبة للقاضي أو المدعي، لأن هذا العيب هو ليس من العيوب الشكلية كعيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، وليس أيضا من العيوب الموضوعية كعيب المحل والسبب، بل هو عيب شخصي يكمن في نوايا الإدارة ويعبر عن مقصدها وهو ما يصعب إثباته،¹ خصوصا على المدعي الذي غالبا لا يتحصل على المبررات التي تشكل حياد هيئات الضبط الإداري عن الهدف المخصص لها²، بطريقة تجعل من عيب إساءة استعمال السلطة عيبا احتياطيا لا يلجأ إليه القاضي إلا إذا لم تغلح ولم تتجح أوجه الطعن الأخرى لإلغاء القرار الإداري.³ وبذلك فإن تفعيل الرقابة القضائية على مشروعية غاية القرار الضبطي، تبقى مرهونة بقدرة القاضي الإداري على الكشف عن مواطن التعسف في استعمال الحق من طرف الإدارة مصدرة القرار في مواجهة حريات الأشخاص.⁴

المبحث الثاني: قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تعد الظروف الإستثنائية ظروفًا غير عادية بسبب عوامل تهدد استقرار الدولة وأمنها، أو نتيجة لخطر يهدد حياة الأشخاص وممتلكاتهم، مما يستلزم توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية. حيث يتطلب الوضع الاستثنائي من الهيئات الضبطية ومن بينها الوالي -باعتباره هيئة من هيئات الضبط الإداري- اللجوء إلى سلطات أوسع مدى وأكثر فعالية، وذلك من أجل السرعة في التعامل مع الموقف والوضع الخطير الذي يلم بالبلاد للوصول إلى حماية النظام العام، وخلال هذه الظروف الاستثنائية تصبح النصوص القانونية المتبعة في الظروف العادية لا تصلح لمواجهة الظروف الاستثنائية.

ومع ذلك فإن هذه السلطات الواسعة لهيئات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية مقيدة بضوابط من حيث خضوع قراراتها وأعمالها لرقابة القضاء التي تمثل الضمانة الجوهرية لصون مبدأ المشروعية والآلية الأساسية لحماية حقوق الأشخاص وحرياتهم، وعليه سوف نتناول في

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص411.

² بالخير دراجي/عادل زياد، المرجع السابق، ص1429.

³ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص412.

⁴ فرحات ضيفي، المرجع السابق، ص278.

هذا المبحث مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية في المطلب الأول، ثم الرقابة القضائية على إجراءات وتدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وهذا في المطلب الثاني .

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

تخضع نظرية الظروف الاستثنائية لنظام قانوني معلوم تتمتع بموجبه الإدارة بسلطات استثنائية غير عادية ولكنها سلطات مشروعة، كما وضع الفقه والقضاء شروطا معينة ومحددة لتطبيق هذه النظرية على الإدارة الالتزام بها عند لجوئها لاستعمال الوسائل والإجراءات القانونية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، وسوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على التوالي حيث سنتناول في (الفرع الأول) تعريف نظرية الظروف الاستثنائية ، وفي (الفرع الثاني) شروط تطبيقها أما في (الفرع الثالث) فسوف نتناول تطبيق هذه النظرية في التشريع الجزائري بعنوان الحالات الاستثنائية في التشريع الجزائري.

الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

لقد عرف الفقيه جون ريفيرو الظروف الاستثنائية بأنها الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى نتيجتين: وقف العمل بالقواعد العادية اتجاه الإدارة، وتطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية الخاصة حيث يقوم القاضي بتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة.

فنظرية الظروف الاستثنائية تتضمن توسيع سلطات الضبط الإداري عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، وينتج عنها أن الأحكام المقررة في النصوص القانونية تتوقف ويحل محلها أحكام أخرى تتلائم والظروف الاستثنائية.¹

ولقد اعتبر الأستاذ لوبادير أن نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية أنشأها مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة الظروف الخطيرة التي مرت بها فرنسا خلال الحرب العالمية الأولى، وأن مقتضى هذه النظرية اعتبار إجراءات الضبط الإداري غير شرعية بمثابة إجراءات شرعية بسبب الظروف الاستثنائية وذلك لحماية النظام العام.²

¹ سعيدي الشيخ/هني رشيدة، المرجع السابق، ص402.

² حمزة نقاش: الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسنطينة، السنة الجامعية 2010/2011، ص08.

ويعتبر الفقيه الفرنسي موريس هوريو أن الظروف الاستثنائية شكل ودفاع شرعي وعلى سلطات الضبط اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها، وحتى إن كانت خارج نطاق المشروعية فإنها لا تخرج عن إطار القانون طالما كانت في حالة دفاع شرعي، ويؤدي تطبيق هذه النظرية إلى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية، فتصبح التصرفات الغير مشروعة في الظروف العادية تصرفات مشروعة في الظروف الاستثنائية، إذا كان هدفها هو حماية النظام العام، لأن هذا الظرف الاستثنائي يتطلب اللجوء إلى سلطات أوسع لاحتواء الوضع الخطير الذي يلم بالبلاد.¹

أما سعاد الشرقاوي فعرفت نظرية الظروف الاستثنائية بشكل مختلف، حيث اعتمدت على توفر شروط معينة حتى يعتبر الظرف استثنائيا، وتتمثل هذه الشروط في:

- أن يكون الوضع غير عاديا.
- أن يترتب على هذا الوضع استحالة الإدارة مواجهته بالقواعد القانونية المطبقة في الظروف العادية.
- أن تمارس الإدارة السلطات الاستثنائية في حدود المصلحة العامة.
- انتهاء الحالة الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي.²

وعليه فإن كل هذه التعريفات والمحاولات الفقهية لتحديد معنى حالة الظروف الاستثنائية تصب كلها في المعنى العام لهذه الحالة، من حيث أنها حالة فجائية أو واقعية تكون فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية أو خارجية جسيمة وحالة تحقق بأمنها أو سلامة حدودها أو حرمة ترابها أو مؤسساتها الدستورية وطبيعة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي ووحدتها الترابية والوطنية، الأمر الذي يستوجب على السلطات الدستورية والإدارية المختصة أن تتخذ كافة الإجراءات الاستثنائية اللازمة لدرء هذه المخاطر والقضاء عليها وإعادة الأمور إلى أوضاعها العادية في أقرب وقت ممكن، ويقتضي ذلك التخلي عن الإجراءات والأوضاع المقررة في الظروف العادية التي يحكمها مبدأ الشرعية العادية.³

¹ يوسف ناصر حمد الظفيري "الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الإستثنائية" مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، المجلد 10، العدد 74، المنصورة، مصر، 2020، ص 1530.

² جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 147.

³ نجات تيممي: حالة الظروف الإستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، السنة الجامعية 2002-2003، ص 16.

أما في التشريع الجزائري فقد نص على حالات الظروف الاستثنائية من خلال النص على شروطها وكيفية إعلانها من خلال الدساتير المتعاقبة، حيث نصت المادة 59 من دستور 1963¹ على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، كما كرست المواد من 119 إلى 123 من دستور 1976² حالات الظروف الاستثنائية، والمتمثلة في حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، والتي تستلزم كلها إجراءات خاصة نظرا لوجود الضرورة الملحة، أما دستور 1989³ فقد تناول هذه الحالات في المواد من 86 إلى 89 منه، وفي التعديل الدستوري لسنة 1996⁴ فقد تناولتها المواد من 91 إلى 95 منه⁵، أما التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد نص على الحالات الاستثنائية في المواد من 97 إلى 102 منه.

وتطبيقا لنظرية الظروف الاستثنائية يمكن للوالي أن يتخذ إجراءات الضبط الإداري بصورة تختلف عن الصورة التي يستوجب أن تكون عليها إجراءات الضبط الإداري في الحالة العادية، وهذا ما نص عليه قانون الولاية رقم: 12-07، حيث يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، عن طريق التسخير وهو ما يعني التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري باستخدام القوة الجبرية عن طريق تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني.⁶

وبالرجوع إلى الأصل التاريخي لحالة الظروف الاستثنائية نلاحظ أنها كانت في البداية تعرف باسم نظرية سلطات الحرب لأنها ولدت إبان الحرب العالمية الأولى، ومع ظهور شبح الحرب العالمية الثانية فنظام الأحكام العرفية لم يكن يكفي السلطة التنفيذية لاتخاذ التدابير السريعة

¹ دستور 1963 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة بتاريخ: 10/09/1963.

² دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم: 76-97 الصادر بتاريخ: 22/11/1976 الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة بتاريخ: 24/11/1976.

³ التعديل الدستوري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 89-18 الصادر بتاريخ: 28/02/1989 الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ: 01/03/1989.

⁴ دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-438 الصادر بتاريخ: 07/12/1996 الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ: 08/12/1996.

⁵ اسماعيل جابوري "نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة" دفاثر السياسة و القانون، العدد 14، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جانفي 2016، ص 40.

⁶ أنظر المادة 116 من قانون الولاية رقم: 12-07.

لمواجهة الحروب الشاملة، لذلك فقد فضل مجلس الدولة الفرنسي خلق نظرية جديدة من أجل أن يضع غطاء المشروعية على الإجراءات غير المشروعة التي تقوم بها الحكومة إبان الحرب لمواجهة أحداثها، وفي فترة لاحقة أصبحت تأخذ تسمية نظرية الظروف الاستثنائية، بحيث تحدد مدلولها ولم يعد يقتصر على اتساع سلطات البوليس أثناء الحرب، بل امتد تطبيقها إلى عدة مجالات أخرى كالأزمات السياسية الخطيرة وحالة الأخطار الناجمة على الأوبئة التي تصيب أفراد المجتمع.¹

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

إذا كانت الظروف الاستثنائية تعمل على توسيع قواعد المشروعية العادية فإن ذلك لا يعني أن سلطة الإدارة تكون بدون قيود أو ضوابط تحكمها خاصة أن تلك السلطات تمس بحقوق وحرريات الأشخاص، وحتى لا تسرف الإدارة في استعمال سلطاتها الواسعة، وضع القضاء الإداري والفقه شروطا معينة ينبغي توافرها مجتمعة، حيث تلتزم بها سلطة الضبط الإداري ومن بينها الوالي عند ممارسته لسلطته الاستثنائية وإلا عدت أعماله مشوبة بالبطلان وموجبة للتعويض،² ويمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: تحقق الظرف الاستثنائي

يتمثل هذا الظرف في وجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة، وهو من أهم الشروط اللازمة لقيام نظرية الظروف الاستثنائية، وقد يكون داخليا كالكوارث الطبيعية والاقتصادية أو العصيان المسلح، وقد يكون خارجيا كالحروب.³

وحتى يمكن تبرير الإجراء الاستثنائي الذي يسمح بمخالفة القواعد القانونية، فإن الظرف يجب أن يكون حقيقة استثنائية ومن شأنه أن يشكل خطرا على المصلحة العامة.⁴

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة توافر الظرف الاستثنائي كسبب لخروج الإدارة عن مقتضيات المشروعية، وذلك في قراره الصادر بتاريخ: 1955/01/07 والذي أبطل فيه قرار

¹ نجاة تميمي، المرجع السابق، ص15.

² اسماعيل جابوري "نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص40.

³ اسماعيل جابوري "نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة"، المرجع نفسه، ص40.

⁴ نقاش حمزة، المرجع السابق، ص14.

المفوض السامي لأنه وقع خارج نطاق الظروف الاستثنائية، وقد جاء في حكمه: "لأن المفوض السامي اتخذ القرار المطعون فيه بعد زوال الظروف الاستثنائية فلم يعد له الحق بتطبيق أحكام القرار الصادر في 18 حزيران 1948".¹

ويعد قيام الظرف الاستثنائي من أول الشروط التي تسمح للإدارة عدم تطبيق القواعد القانونية العادية، وتقتضي منها استعمال السلطات الاستثنائية، فوجود الظرف الاستثنائي هو الأساس الوحيد الذي يصدر بناء عليه القرار النهائي في ظل الظروف الاستثنائية،² إلا أن قرارات إعلان حالة الطوارئ، أو الحرب أو غيرها من الحالات الاستثنائية لا تخضع لرقابة القضاء، فلا يملك القاضي رقابة التحقق من وجود الظرف الاستثنائي أو زواله، والذي استدعى من الإدارة المركزية تطبيق القانون الاستثنائي وخروجها عن تطبيق القواعد القانونية العادية، حيث أن هذه القرارات تعتبر من أعمال السيادة والتي تتميز بالحصانة ضد الرقابة القضائية.

وعليه فإن لرئيس الجمهورية الحرية في تقدير وجود الظرف الاستثنائي، فقراره السيادي القاضي بتطبيق الظروف الاستثنائية يتمتع بالحصانة ضد رقابة القضاء.³

ثانيا: عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية

حيث تعجز القوانين العادية عن مواجهة الخطر، إذ تستلزم مواجهته إجراءات ووسائل استثنائية،⁴ فتضطر إلى الخروج عن القوانين العادية لمواجهة الخطر الداهم وتقادي الأضرار المحدقة، فيكون عمل الضرورة الصادر من الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الضرر.⁵

فإذا كان مبرر العمل بنظرية الظروف الاستثنائية هو حماية المصلحة العامة التي تكون معرضة للخطر إذا لم تتصرف الإدارة بسرعة، فإن العمل بالقوانين العادية يتطلب وقتا طويلا كصدور تشريع مثلا جعله المشرع من اختصاص البرلمان ومن شأن ذلك تعريض المصلحة

¹ مديحة الفحلة "نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية" العدد 14، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، جانفي 2017، ص 288.

² اسماعيل جابوري "نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 41.

³ مديحة الفحلة، المرجع السابق، ص 288-289.

⁴ يوسف ناصر حمد الظفيري، المرجع السابق، ص 1532.

⁵ مديحة الفحلة، المرجع السابق، ص 229.

للخطر، إذ لا يشترط أن يصل الأمر إلى حد استحالة تطبيق القوانين التي وضعت للظروف العادية، بل يكفي أن يكون من الصعب تطبيقها فقط.¹

وعليه فإنه لا يسمح للإدارة التوسع في صلاحياتها إلا إذا أثبت عجز القوانين العادية، وفي هذا الشأن أصدر مجلس الدولة الجزائري قراره رقم: 6460 الصادر بتاريخ: 2002/09/23 والقاضي بإبطال قرار الوالي المنتدب الذي قام من خلاله بترخيص الاستيلاء على مسكن وإخراج المستأجر منه وذلك لمخالفة قرار الوالي المنتدب لأحكام المادتين 679 و681 من القانون المدني، وتجاوزته لصلاحيات السلطة القضائية التي تعتبر المختصة للبت في إخراج المستأجر من العين، وقد جاء في حيثيات القرار: "حيث أن الإستيلاء يعتبر إجراء إستثنائي للإكتساب الجبري يسمح للإدارة بالتصرف في أملاك مادية وحيث أن المادة 679 من القانون المدني تنص على أنه (يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون).

إلا أنه يمكن في الحالات الإستثنائية والإستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الإستيلاء، ولا يجوز الإستيلاء بأي حال من الحالات المخصصة فعلا للسكن)، وأن المادة 681 مكرر 3 من القانون المدني تعتبر الإستيلاء تعسفا كل إستيلاء تم خارج الحالات المنصوص عليها في المادة 679 من القانون المدني، وأنه في قضية الحال استولى الوالي المنتدب للشرقة على محل ذات الإستعمال السكني مشغول بصفة قانونية من طرف المستأجر و بالتالي فإن الوالي ارتكب تجاوز للسلطة مما يؤدي إلى ابطال اجراء الإستيلاء وارجاع المستأجر إلى المسكن الذي كان يشغله".²

ثالثا : تحقيق المصلحة العامة

إن المصلحة العامة شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء كانت الظروف عادية أم استثنائية، وأن أي عمل تقوم به تقصد به تحقيق المصلحة العامة ولا تكون الغاية منه تحقيق أغراض شخصية،³ وتتمثل هذه المصلحة العامة في الدفاع عن الوطن، إعادة

¹ حمزة نقاش، المرجع السابق، ص 17.

² مديحة الفحلة، المرجع السابق، ص 230.

³ اسماعيل جابوربي "نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 42.

النظام، استمرار المرافق العامة على المستوى القومي والمحلي،¹ ويعتبر تحقيق المصلحة العامة هو الهدف أو الغاية من العمل أو القرار الذي تتخذه الإدارة.

وقد أقر القضاء الإداري الفرنسي بذلك في قراره الصادر بتاريخ: 1948/11/07 والمتعلق بقضية الكسيس وولف حيث أقر بتعويضهما عن الضرر الذي لحقهما جراء اعتقالهما دون وجه حق.

رابعاً : تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي

يتعين أن يتناسب الإجراء الاستثنائي الذي تقوم به الإدارة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه، فالظرف الاستثنائي يتحقق وجوده بوجود حوادث خطيرة مجتمعة يستحيل على الإدارة مواجهتها بالوسائل والطرق العادية،² وهذا يعني أن يكون تصرف الإدارة طبقاً لما تقتضيه مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وأن يكون بالقدر الذي يكفي لمعالجتها دون إفراط أو تفريط، ويراقب القضاء الإداري الإدارة وتقديرها لأهمية وخطورة الاضطرابات في ظل هذه الظروف للتحقق من ملائمة الإجراء المتخذ للظروف الاستثنائية الموجودة.³

أما في التشريع الجزائري فإن مسألة التناسب تندرج في إطار السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن العلاقات الخارجية ويفترض فيه أن يعرف مصادر الأخطار وطبيعتها وإمكانية وقوعها، وعلى هذا الأساس فهو الذي يقرر إعلان الحالات الاستثنائية.⁴

الفرع الثالث: الحالات الاستثنائية في التشريع الجزائري

تزداد سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية حسب الحالة المعلنة (حالة حصار، حالة طوارئ، حالة استثنائية أو حالة حرب) حيث تخولها النصوص سلطات واسعة لمواجهة الأخطار المحيطة بالنظام العام، وبالرجوع إلى الدستور نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة

¹ مديحة الفحلة، المرجع السابق، ص 230.

² اسماعيل جابوري "نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 42.

³ هندون سليمان "سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية" المرجع السابق، ص 200.

⁴ اسماعيل جابوري "نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 42.

وجود تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير الضرورية اللازمة والإجراءات الكفيلة لمواجهة ذلك الخطر، وبالتالي الحفاظ على النظام العام.¹

وتتمثل الحالات الاستثنائية التي نص عليها الدستور الجزائري في حالة الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب و يتم إعلانها من قبل رئيس الجمهورية.

أولاً: حالي الطوارئ والحصار

تعتبر كل من حالي الطوارئ والحصار نظاما استثنائيا يضع قيودا على الحريات العامة، وتظهر كل حالة منهما كحالة مشروعة مادامت منظمة بنصوص قانونية.²

ويقصد بهما: "نظاما استثنائيا يتم إعلانه لدفع الخطر الذي ألم بالبلاد حيث يتم في هذه الحالة تقييد الحقوق والحريات العامة متى كان هناك مساس بالأمن والنظام العام والمحافظة على الأمن والسكينة العامة وتخول لمرافق البوليس إختصاصات إضافية، أما حالة الحصار فهي أشد خطورة من حالة الطوارئ وأدنى خطورة من الحالة الاستثنائية تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان أو التمرد، فيتم انتقال السلطة إلى الجيش للضرورة الملحة، فتخول للرئيس اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع لتفادي اللجوء إلى الحالة الإستثنائية".³

وقد عرفت الجزائر أول تطبيق لحالة الحصار في 1988/10/06، وذلك بعد أحداث 1988/10/05، أما التطبيق الثاني فكان في 1991/06/04 عقب الإضراب السياسي الذي قامت به الجبهة الإسلامية للإنقاذ، أما حالة الطوارئ فكان أول تطبيق له في 1992/02/09 بعد تصاعد أعمال العنف عقب رفع حالة الحصار.⁴

وقد نص الدستور الجزائري على حالي الحصار والطوارئ دون أن يميز بينها من حيث السبب والجهة المختصة والآثار المترتبة على إعلانهما،⁵ وحصرت المادة 97 من التعديل الدستوري

¹ نورة بن بوعبد الله/ ورده بن بوعبد الله "دور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في حماية الحريات الأساسية" مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2020، ص936.

² حمزة نقاش، المرجع السابق، ص48.

³ أحسن غربي "الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020" المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 01، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، مارس 2021، ص40.

⁴ حمزة نقاش، المرجع السابق، ص49.

⁵ أنظر المادة 97 من التعديل الدستوري 2020.

2020 صلاحية إعلان حالة الطوارئ والحصار لرئيس الجمهورية، كما أنه لا يمكن له تفويض هذه الصلاحية للوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

ويعود سبب إعلان حالة الطوارئ والحصار إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، دون أن يحدد المؤسس الدستوري ما المقصود بالضرورة الملحة،¹ وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المتضمن حالة الطوارئ نجده استند إلى الأسباب التالية:

- المساس الخطير والمستمر للنظام العام على مستوى التراب الوطني.
- التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني.

إلا أن المرسوم الرئاسي رقم: 91-196 المتضمن حالة الحصار لم يتطرق إلى أسباب إعلان هذه الحالة.

إذن فشرط الضرورة الملحة يتوفر بتوفر تهديد للنظام والأمن العموميين، علاوة على المساس بالسير الحسن للمرافق العامة واستقرار مؤسسات الدولة التي هي الأخرى معيار يقاس عليه في تحديد توافر شرط الضرورة من عدمه.²

والملاحظ أن الدستور الجزائري لم يحدد تعريفا خاصا بحالتي الحصار أو الطوارئ، كما أنه لم يضبط بشكل أكثر دقة دواعي اللجوء إليهما واقتصر على ربطهما بالضرورة الملحة، غير أن حالة الطوارئ تختلف عن حالة الحصار في كون السلطات المدنية هي من تتولى تسييرها، بعكس الثانية التي تكون الصلاحية بيد السلطات العسكرية، كما أن مجال تقييد الحقوق والحريات يكون أوسع حال تولي السلطات المدنية تسيير المرحلة الاستثنائية مقارنة للسلطات العسكرية.³

أما من حيث الشكل والإجراءات فإنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلن حالتي الحصار والطوارئ إلا بعد استشارته لمجموعة من الشخصيات المهمة في الدولة والمتمثلة في:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

¹ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 41.

² تميمي نجا، المرجع السابق، ص 67.

³ بخات كلتومة "تنظيم الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري" مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1-الحاج لخضر، الجزائر، جانفي 2026، ص 663.

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- استشارة رئيس مجلس الأمة.

- استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

- استشارة رئيس المحكمة الدستورية.¹

أما بالنسبة للمدة فقد حددت بـ 30 يوما كحد أقصى، ولقد أحسن المؤسس الدستوري في ذلك إذ أن التجربة الواقعية أثبتت أن ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتحديد المهلة ستكون لفترات طويلة إذ تم فرض حالة الحصار لمدة أربعة أشهر استنادا للمرسوم الرئاسي رقم: 91-196 المتضمن حالة الحصار،² أما حالة الطوارئ فقد تم إعلانها لمدة اثني عشر شهرا³ ومددت دون ذكر المدة الجديدة.⁴

ثانيا: الحالة الاستثنائية

تعد الحالة الاستثنائية إجراء غير مألوف يلجأ إلى تقريره عند حدوث أوضاع خطيرة تهدد مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة وحدة ترابها،⁵ ويقصد بالحالة الاستثنائية "أحد الإبداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الأحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في ذات المجتمع الواحد، ويتأتى ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم الذي ليس بوسعه حماية نظام وأمن ووحدة الدولة".⁶

إذن فمفهوم الحالة الاستثنائية يدور حول وقائع وأخطار وقعت أو توشك أن تقع وتصيب مصالح حيوية في البلاد، وعليه نجد أن المؤسس الدستوري قد نص على هذه الحالة من خلال جميع الدساتير المتعاقبة للجمهورية الجزائرية، وهو ما نلمسه في دستور 1963 من خلال نص المادة 59 التي تنص على أنه: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ

¹ أنظر المادة 97 من التعديل الدستوري 2020.

² أنظر المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم: 91/196 المتضمن تقرير حالة الحصار.

³ أنظر المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

⁴ بخات كلتومة، المرجع السابق، ص 665.

⁵ سديرة محمد علي: الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، مدرسة دكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، فرع جامعة الأغواط، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق- بن عكنون، السنة الجامعية 2013/2014، ص 32.

⁶ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 47.

إجراءات استثنائية قصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس بكامل أعضائه"، كما نص عليها دستور 1976 من خلال المادة 120 بقولها: "إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها أو على استقلالها أو على سلامة ترابها، يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية."

وكذلك نص عليها دستور 1989 حيث نصت المادة 87 على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها."¹

أما دستور 1996 فقد نص على الحالة الاستثنائية في المادة 93 منه التي نصت على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها."²

أما بالنسبة للتعديل الدستوري 2020 فقد تناول الحالة الاستثنائية في الفقرة الأولى من المادة 98 بقولها: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما."

كما بينت المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 الجهة المختصة بإعلان الحالة الاستثنائية وسببها والشروط الشكلية وإجراءات إعلانها.

فمن حيث الجهة المختصة بإعلانها تعتبر من صلاحية رئيس الجمهورية، إذ أن له السلطة في إقرار الحالة الاستثنائية إذا توافر في نظره سبب إعلانها، واستبعادها إذا لم تتوفر الأسباب التي تدعو إلى إعلانها³، كما لا يمكنه تفويض هذه الصلاحية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.⁴

¹ سديرة محمد علي، المرجع السابق، ص 32-33.

² عبد المجيد طيبي، مراعاة الظروف الاستثنائية في التشريع-دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري- رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة العقيد الحاج لخضر، جامعة باتنة 1، كلية العلوم الإسلامية، السنة الجامعية 2020/2019، ص 320.

³ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 47.

⁴ أنظر الفقرة الثالثة من المادة 93 من التعديل الدستوري 2020.

- ولإعلان الحالة الاستثنائية يجب على رئيس الجمهورية التقيد والالتزام بمجموعة من الإجراءات ضمانا للحريات الأساسية والمتمثلة في:
- _ استشارة رئيس مجلس الأمة.
 - _ استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.
 - _ استشارة رئيس المحكمة الدستورية.
 - _ الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
 - _ الاستماع إلى مجلس الوزراء.
 - _ توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة.
 - _ اجتماع البرلمان وجوبا.

أما بالنسبة لمدة الحالة الاستثنائية فهي تقدر بـ 60 يوما كحد أقصى وهذا ما جاء في نص المادة 98 فقرة 01، وتعد من بين التعديلات التي أتى بها التعديل الدستوري 2020، حيث كانت قبل ذلك مفتوحة الآجال مرتبطة بزوال الظرف الذي أدى إلى إعلانها، ولتمديدتها أيضا اشترط حصول رئيس الجمهورية على موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعتين.¹

ثالثا: حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب من أشد مظاهر الظروف الاستثنائية وأخطرها على الحقوق والحريات في كافة الشرائع، ذلك أنها وضع اضطراري يتم بسببه إنهاء الحياة السلمية وتحل قوانين الحرب محل قوانين السلم، وتسود قوة السلاح على حساب قوة القانون حيث تصبح القيادة العامة للقوات المسلحة هي السلطة،² كما يقصد بحالة الحرب وقوع عدوان فعلي أو وشيك الوقوع المبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية وحشد الجيوش على الحدود وممارسة بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية.³

أما المؤسس الدستوري الجزائري فنجد أنه قد نص على حالة الحرب من خلال الدساتير التي عرفت الجزائر، حيث نجد المادة 44 من دستور 1963 قد أعطت لرئيس الجمهورية صلاحية

¹ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 48.

² عبد المجيد طيبي، المرجع السابق، ص 335.

³ كمال مصطفى/علي معزوز "تنظيم الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري 2020 بين التقيد والفعالية" مجلة معارف، المجلد 16، العدد 02، جامعة آكلي محند أولحاج البويرة، الجزائر، ديسمبر 2021، ص 236.

إعلان حالة الحرب مع مصادقة المجلس الشعبي الوطني، وهو ما ذهبت إليه المواد 122، 123، 124 من دستور 1976 التي وضحت وحددت نوع الإجراء الذي يتخذه رئيس الجمهورية في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الحصول، كما نصت المواد 89، 90، 91 من دستور 1989 على إمكانية اللجوء إلى حالة الحرب في حالة وقوع عدوان أو وشوك وقوعه، أما دستور 1996 فقد نص على حالة الحرب في المواد 95، 96، 97 ونظمها من خلالها.¹

وقد نص المؤسس الدستوري الجزائري في المواد من 100 إلى 102 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على أن إعلان حالة الحرب يكون من اختصاص رئيس الجمهورية دون سواه، غير أنه يمكن ممارستها من قبل رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه البدني المثبت قانوناً.²

ومن حيث السبب فيستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلاً أو يوشك أن يقع وفق القواعد الواردة في ميثاق الأمم المتحدة.³

ولإعلان حالة الحرب يلتزم رئيس الجمهورية باتخاذ مجموعة من الخطوات التي أوجبتها

المواد الدستورية وهي:

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

- اجتماع مجلس الوزراء.

- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن.

- استشارة رئيس المحكمة الدستورية.

- اجتماع البرلمان وجوبا.

- توجيه خطاب للأمة.

¹ سديرة محمد علي، المرجع السابق، ص 37.

² أحسن غربي، المرجع السابق، ص 50.

³ نورة بن بوعبد الله/ ورده بن بوعبد الله، المرجع السابق، ص 338.

حيث أن توجيه الخطاب هنا يكون بغية إبلاغ رئيس الجمهورية للشعب بقراره القاضي بإعلان حالة الحرب، والجدير بالذكر أن هذا الخطاب هو إجراء مستحدث جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020.¹

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية تختلف في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية، حيث أنه في ظل هذه الظروف تستبدل المشروعية العادية بمشروعية استثنائية، وتجدر الإشارة أن القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطات إدارية استثنائية تخضع لرقابة القضاء الإداري حيث يجوز طلب الحكم بإبطالها والتعويض عنها، لذا سوف نعالج مضمون هذه الرقابة على قرارات سلطات الضبط ومن بينها الوالي فيما يتعلق بدعوى الإلغاء، وعليه سوف نتناول في (الفرع الأول) القيود الواردة على الإجراء الضبطي خلال الظروف الاستثنائية، ثم سنتطرق للرقابة القضائية على أركان القرار الإداري في الظروف الاستثنائية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القيود الواردة على الإجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية

تتمتع هيئات الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة قد لا تجيزها القوانين العادية، إلا أنها تظل في كل الحالات خاضعة لرقابة القضاء مثلها مثل كافة الأعمال الإدارية الأخرى،² إلا أنها لا تتشابه مع القرارات المتعلقة بأعمال السيادة باعتبار هذه الأخيرة لا تخضع للرقابة القضائية سواء أمام هيئات القضاء العادي أو الإداري، حيث لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء.³ وعليه فإنه يمكن حصر القيود الواردة على الإجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية فيما يلي:

أولاً: أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية

فالإجراء الضبطي يجب أن يتخذ خلال الظروف الاستثنائية⁴، فهذه الظروف هي التي تبرر الترخيص لهيئات الضبط الإداري ومن بينها الوالي بممارسة اختصاصات واسعة لا تسمح بها ولا تجيزها القوانين السارية، حتى ولو خالفت مبدأ المشروعية العادية، وعليه يتعين في إجراء الضبط

¹ بخات كلثومة، المرجع السابق، ص 671.

² جمال قرووف "الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري" المرجع السابق، ص 55.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون طبعة، عنابة، 2005، ص 22.

⁴ جمال قرووف "الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري" المرجع السابق، ص 55.

الإداري حتى يكون في إطار المشروعية الاستثنائية أن يكون قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية، وفي هذا المعنى يتحقق الظرف الاستثنائي، وهنا يتعين على هيئات الضبط الإداري أن تثبت أن هناك ظروف استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية، وأن تكون الإجراءات الاستثنائية قد اتخذت خلال تلك الظروف.

ثانيا: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه.

فالإجراء الاستثنائي يجب أن يكون ضروريا ولازما،¹ أي أن إجراء الضبط الإداري لا يعتبر مشروعا إلا إذا كان ضروريا من أجل المحافظة على النظام العام، وهذا هو السبب الذي يدفع القضاء إلى البحث في كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات.

ثالثا: ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية.

أي أنه يتعين أن يتناسب الإجراء الضبطي الذي تقوم به الإدارة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه، ويجب أن تراعي الإدارة الملائمة في مدى التصرف ما بين الخطر المتوقع وبين الإجراء الذي اتخذ لمواجهته، وعليه فالإدارة لها أن تختار من الوسائل أقلها ضررا على الأشخاص²، وأن يكون الإجراء الضبطي لازما حتما فلا يزيد على ما تقتضي به الضرورة، ويقوم القاضي الإداري بالرقابة على مدى تقدير جهة الضبط الإداري بأهمية وخطورة الوضع على ضوء تلك الأحداث، وذلك للتأكد من مدى ملائمة الإجراء الذي تم تقييده لحريات الأشخاص.

الفرع الثاني: حدود الرقابة القضائية على أركان القرار الضبطي في الظروف الاستثنائية

استقر القضاء على أن القرارات المتعلقة بالضبط الإداري والصادرة في الظروف الاستثنائية والتي تمس الحقوق والحريات ليست بمنأى عن رقابة قاضي الإلغاء، فإذا كانت هذه الظروف تحجب الرقابة القضائية على بعض عيوب القرار فهذا لا يمتد إلى عيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة، وعليه سوف نعرض حدود الرقابة القضائية على أركان القرار الذي تصدره سلطة الضبط في الظروف الاستثنائية كما يلي :

1 نورة بن بوعبد الله/ ورده بن بوعبد الله، المرجع السابق، ص 939.

2 نورة بن بوعبد الله/ ورده بن بوعبد الله، المرجع نفسه، ص 939.

أولاً: ركن الاختصاص

حيث يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تخالف في قرارها الضبطي الاستثنائي قواعد الاختصاص المنصوص عليها قانوناً،¹ فقاعدة الاختصاص هي الرخصة التي تقرر لهيئة معينة أو شخص معين قصد ممارسة نشاط معين، وإذا كان يترتب على قواعد الاختصاص منع الهيئات العامة من الاعتداء على اختصاص هيئات أخرى، فإن الظروف الاستثنائية يترتب عليها اعتبار القرارات الإدارية المخالفة لقواعد الاختصاص شرعية، حيث يسمح للإدارة باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية حتى ولو كان في ذلك خروجاً على حدود اختصاصاتها.²

ومن أمثلة ذلك في الجزائر نجد القرار الاستعجالي المتعلق بغلق محل تجاري بموجب قرار إداري أثناء الظروف الاستثنائية (حالة الطوارئ)، حيث رفع صاحب المحل طعن قضائي أمام الغرفة الإدارية، قسم الاستعجال مطالباً بتوقيف تنفيذ القرار الإداري ومؤسسا طعنه أن القرار تعسفي، حيث ردت الإدارة عن طريق محاميها بأن القرار الإداري شرعي وذلك لكون المدعي العام قام بأعمال تمس النظام العام والأمن العمومي، حيث أن الأساس القانوني الذي اعتمد عليه القرار هو المرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ، خاصة في المادتين 4 و7 منه، والتي خولت للإدارة باتخاذ إجراءات الغلق.

إلا أنه في هذه القضية أصدر القاضي أمراً استعجالياً بوقف تنفيذ القرار الإداري وذلك بسبب أن القرار الإداري غير المؤسس قانوناً، وذلك لعدم وجود ما يثبت في الملف أن صاحب المحل ارتكب مخالفة تمس بالنظام العام والأمن العمومي.³

ثانياً: قواعد الشكل والإجراءات

حيث يجوز لسلطات الضبط الإداري ومن بينها الوالي في وقت الأزمات الخروج عن الإجراءات الشكلية التي نص عليها القانون، إذا كانت هناك ظروف استثنائية حالت دون إتباع هذه الإجراءات وذلك لتحقيق الصالح العام،⁴ وقد طبق القضاء الإداري الجزائري هذا الحل إذ اعتبر أن مخالفة الإدارة لقواعد الشكل يؤدي من المفروض إلى إصابتها القرار الإداري بعيب، إذا تم الطعن

¹ فتان صبرينة، المرجع السابق، ص156.

² حمزة نقاش، المرجع السابق، ص121.

³ سديرة محمد علي، المرجع السابق، ص74.

⁴ فتان صبرينة، المرجع السابق، ص156.

فيه، ويقوم القاضي بإلغائه، ومع ذلك فبإمكان الإدارة أن تتخلى عن هذه القواعد في ظل الظروف الاستثنائية.¹ ونفس الحل طبقه القضاء الإداري الجزائري فيما يتعلق بمخالفة الإدارة لقواعد الإجراءات، فإذا كان من المفروض للإدارة أن تحترم الإجراءات المتبعة في الظروف العادية، فإن بإمكانها أن تتصل من احترام هذه القواعد في ظل الظروف الاستثنائية.

ثالثا: من حيث السبب

إن السبب في القرار الإداري هو الحالة القانونية والواقعية التي تؤدي بالإدارة إلى التدخل قصد إحداث أثر قانوني، وفي الظروف الاستثنائية تبقى الإدارة ملتزمة بالأسباب التي حددتها النصوص، بحيث تكون البواعث التي تعلل لها قرارها موجودة حقيقة ولا يجوز للإدارة الخروج عليها وإلا كان قرارها معيبا في سببه.²

وتتجلى الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري في الظروف الاستثنائية من خلال مراقبة الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة بالإضافة إلى التأكد من صحة تكييفها القانوني، حتى لا تأخذ الإدارة من الظروف الاستثنائية ذريعة للتعسف في استعمال سلطاتها، كما تمتد هذه الرقابة إلى التأكد من استمرار الظروف الاستثنائية وقت إصدار القرار ومدى ضرورة اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية دون الوسائل القانونية العادية، ويهدف القضاء من خلال هذه الرقابة إلى تحقيق التوازن بين ضرورة حماية النظام العام وضمان احترام الحقوق والحريات بما يكفل عدم المساس بمبدأ المشروعية إلا في الحدود التي تفرضها الضرورة الاستثنائية.³

رابعا: من حيث الغاية

تلتزم الإدارة حتى في ظل الظروف الاستثنائية باحترام الغاية المشروعة من القرار الإداري والمتمثلة أساسا في تحقيق المصلحة العامة، فالقاعدة العامة تفرض على الإدارة أن توجه جميع قراراتها لخدمة الصالح العام دون الانحراف نحو أهداف شخصية أو غير مشروعة، وفي إطار الظروف الاستثنائية تتجسد المصلحة العامة في حماية النظام العام وضمان استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وعليه فإذا تبين أن الإدارة قد أصدرت قرارها لتحقيق غاية مغايرة للمصلحة

¹ نقاش حمزة، المرجع السابق، ص125.

² سديرة محمد علي، المرجع السابق، ص77.

³ عبد الرزاق عبد الزروق "رقابة القضاء على ركن السبب في الظروف الاستثنائية" مجلة الأستاذ الباحث للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 08، الأكاديمية الليبية للدراسات العليا، ليبيا، مارس 2025، ص15-16.

العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، الأمر الذي يجيز الطعن فيه سواء بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، كما لا يجوز للإدارة التذرع بالظروف الاستثنائية لتبرير الخروج عن الغاية المشروعة التي ينبغي أن يستهدفها القرار الإداري.¹

خامساً: من حيث المحل

يعد عيب مخالفة القانون من العيوب التي تصيب ركن المحل في القرار الإداري نتيجة مخالفته للقاعدة القانونية الموضوعية، إذ يشترط لصحة القرار ومشروعيته أن يكون محله أي الأثر القانوني الذي يترتب جائزاً ممكناً قانوناً سواء تعلق الأمر بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه، وعليه فقد فسر مجلس الدولة الفرنسي أنماط مخالفة القانون بطريقة مرنة عندما اعتبر أن الإدارة وجدت نفسها مجبرة على التدخل بطريقة سريعة أو مستعجلة في الظروف الاستثنائية، وبهذا فمجلس الدولة لم ينكر في الظروف الاستثنائية قواعد المشروعية المقررة في الظروف العادية، لكنه لم يغفل كذلك بما توجبه الظروف الطارئة من سلطات أكثر اتساعاً وشمولاً ومقدرة على التصرف، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي مشروعية بعض القرارات بالرغم من وسمها بعيب المحل لمخالفتها للقوانين واللوائح، وخاصة أعمال الضبط المقيدة للحريات الشخصية التي صدرت على خلاف ما تقضي به لوائح البوليس العادية، مثل القرارات التي تمنع أو تقيد حرية التنقل في بعض الأماكن والقرارات الصادرة بالإبعاد أو الإخلاء،² وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في قضية desfont والمتعلقة برقابة مدى شرعية القرار الذي اتخذته السلطات الفرنسية في الهند الصينية، والخاص بمنع السيد desfont من الدخول إلى الهند الصينية، ولقد حكم مجلس الدولة بنفس قرار السلطات الفرنسية على الرغم من أنه يشكل من المفروض الاعتداء على حرية التنقل.

وفي الجزائر ففي قضيتي نظارة الشؤون الدينية لولاية تلمسان ضد السيد خلوط عبد القادر والسيد براهيم الطيب، فإن والي ولاية تلمسان قام بإصدار قرارين إداريين تجاه الإمامين على الرغم من أن الأمر لا يتعلق بالحالات التي يجوز فيها إصدار القرارات بأثر رجعي، ومع ذلك فإن الوالي برر قراره بالظروف الاستثنائية السائدة وهي حالة الحصار.³

1 حمزة نقاش، المرجع السابق، ص 134.

2 سديرة محمد علي، المرجع السابق، ص 78.

3 حمزة نقاش، المرجع السابق، ص 131.

خلاصة الفصل الثاني:

يقوم الوالي باعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري بأداء المهام الموكلة إليه في سياق مسؤوليته في حماية النظام العام بجميع عناصره، حيث تخضع أعماله وقراراته في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية لقيود وضوابط تستند إلى متطلبات مبدأ المشروعية بوجه عام وإلى الرقابة القضائية على ما تتخذه سلطاته من إجراءات وتدابير، فإذا كانت الرقابة القضائية في ظل الظروف العادية تستوجب أن يكون القرار الإداري الصادر عن الوالي مكتمل الأركان من حيث الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، السبب والغاية، فإنه في حالة تخلف هذه الأركان يكون القرار مخالفا للقانون و قابلا للإلغاء، في حين أنه في ظل الظروف الاستثنائية تتسع سلطات الوالي أثناءها، مما يدفعها للخروج عن بعض مقتضيات أركان القرار الإداري لمواجهة الظروف القائمة، إلا أن هذه الظروف الاستثنائية لا تجعل من التدابير الضبطية للوالي في منأى عن رقابة القضاء بشكل مطلق، حيث تخضع للضوابط التي تفرضها المشروعية الاستثنائية.

الختام

الخاتمة :

من خلال هذه الدراسة اتضح لنا أن الضبط الإداري وظيفة أساسية ومهمة في الدولة، وهذا بالنظر لقيامه على عنصر حيوي وجوهري في المجتمع، ألا وهو استهداف المحافظة على النظام العام والحقوق والحريات العامة، وبالرغم من اختلاف الفقهاء في وضع تعريف للضبط الإداري لتباين وجهات نظرهم حوله، إلا أن وظيفة الضبط الإداري تعتبر نظاما قانونيا متميزا، فهي نشاط وقائي تمارسه سلطات الضبط وفق حدود وضوابط معينة من أجل حفظ النظام العام.

ولقد سلطنا الضوء في هذه الدراسة على حدود ممارسة هذه الوظيفة من قبل الوالي الذي يعد السلطة الرئيسية للحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي، إذ أن سلطاته في مجال الضبط الإداري تحكمها ضوابط وقيود معينة تمثل حدودا تكفل حماية حقوق وحريات الأشخاص وهو ما سعى المشرع الجزائري إلى تجسيده، حيث يمكن اعتبار أن المشرع وفق إلى حد ما في وضع حدود قانونية فعالة لسلطات الوالي في مجال الضبط الإداري، ويبقى ذلك رهينا بحسن تطبيق هذه الضمانات، لتحقيق نوع من التوازن بين المحافظة على النظام العام وضمان حماية الحقوق والحريات العامة للأشخاص.

وبناء على ذلك فقد أسندت إلى الوالي صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري، إلا أن هذه الصلاحيات يجب أن تخضع لضوابط معينة سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية. ففي ظل الظروف العادية يستوجب على الوالي أن يمارس سلطاته الضبطية في إطار القانون، وعليه فإن الوالي مطالب بالتقيد بواجب احترام مبدأ المشروعية، كما يستوجب أن تخضع قراراته الضبطية لرقابة القضاء.

أما في ظل الظروف الاستثنائية، وباعتبار أن الوضع الاستثنائي يتطلب من الوالي اللجوء إلى سلطات أوسع مدى وأكثر فعالية، وذلك من أجل السرعة في التعامل مع الموقف والوضع الاستثنائي والوصول بالتالي إلى حماية النظام العام بما يكفل حماية الحقوق والحريات للأشخاص، وعلى الرغم من اتساع صلاحيات الوالي في ظل هذه الظروف، إلا أن هذه السلطات الواسعة للوالي في ظل الظروف الاستثنائية مقيدة هي كذلك بضوابط من حيث خضوع قراراتها وأعمالها لرقابة القضاء، والتي تمثل أقوى ضمانة لحماية مبدأ المشروعية من جهة، وحماية حقوق وحريات الأشخاص من جهة ثانية.

إلا أن الرقابة القضائية التي تكون في الظروف الاستثنائية ليست كالرقابة القضائية المطبقة في ظل الظروف العادية، حيث يمارس القاضي الإداري الحد الأدنى للرقابة على قرارات الضبط المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية، وبهذا فالرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف، حيث تعد رقابة مشروعية في ظل الظروف العادية، وهي رقابة ملائمة في ظل الظروف الاستثنائية.

وقد خالصنا من خلال دراستنا إلى مجموعة من النتائج والاقتراحات التالية:

أولاً: النتائج

- 1- تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة، وذلك بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور الحيوية في المجتمع، حيث يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بما يكفل حماية حقوق وحرريات الأشخاص.
- 2- يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري، حيث تتوسع هذه الصلاحيات أكثر في ظل الظروف الاستثنائية.
- 3- تنقيد الأعمال المتعلقة بالضبط الإداري بمبدأ المشروعية كما تخضع للرقابة القضائية في ظل الظروف العادية.
- 4- تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري أقوى ضمانة لحماية حقوق وحرريات الأشخاص.
- 5- تتسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مع تخفيف الرقابة القضائية.
- 6- تخضع أعمال الضبط في الظروف الاستثنائية لمبدأ المشروعية الاستثنائية، مع ممارسة القاضي الإداري للحد الأدنى من الرقابة القضائية.
- 7- تظهر الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية على أركان القرار الضبطي من خلال دعوى الإلغاء، حيث يجوز مخالفة ركن الاختصاص والشكل والإجراءات وكذا ركن المحل، غير أن ركن السبب وركن الغاية أو الهدف يخضع للرقابة القضائية.

ثانياً: الاقتراحات

من خلال هذه الدراسة نستطيع طرح بعض الاقتراحات كالتالي:

- 1- وضع قانون أساسي للوالي يحدد حقوقه وواجباته من جهة، ويقدم حماية وضمانة قانونية من جهة أخرى، وذلك على اعتبار أن الوالي يمثل السلطة الرئيسية للحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي.
- 2- ضرورة وضع مرسوم رئاسي ينظم حالي الطوارئ والحصار لتنظيم كل حالة بمواد مستقلة عن الأخرى، مع تحديد مبررات كل حالة بدقة حتى لا يترك المجال لحرية تقدير هذه الظروف، وذلك لاعتبارات خطورة هذه الحالات على حقوق وحيات الأشخاص.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر

1- القرآن الكريم

2- المواثيق

- ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945.

3- النصوص القانونية

أ- التشريع الأساسي:

01- دستور 1963 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة بتاريخ: 1963/09/10.

02- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم: 76-97 الصادر بتاريخ: 1976/11/22
الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة بتاريخ: 1976/11/24.

03- التعديل الدستوري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 89-18 الصادر
بتاريخ: 1989/02/28 الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ: 1989/03/01.

04- دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-438 الصادر بتاريخ:
1996/12/07 الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ: 1996/12/08.

05- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 20-442 الصادر
بتاريخ: 2020/12/30 الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30 والمعدل
بموجب القانون رقم: 26-04 المؤرخ في: 2026/03/26 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة
الرسمية عدد 22 الصادرة بتاريخ: 2026/03/26.

ب- القوانين والأوامر:

01- الأمر رقم: 75/41 المؤرخ في: 1975/06/17 الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة بتاريخ:
1975/07/11 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات.

02- الأمر رقم: 85/05 المؤرخ في: 1985/02/16 الجريدة الرسمية عدد 08 الصادرة بتاريخ:
1985/02/17 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

- 03-** القانون رقم: 91-19 المؤرخ في: 02-12-1991 الجريدة الرسمية عدد 62 الصادرة بتاريخ: 04-12-1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المعدل والمتمم للقانون رقم: 89-28 المؤرخ في: 31-12-1989.
- 04-** الأمر رقم: 24/95 المؤرخ في: 25/09/1995 الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة بتاريخ: 27/09/1995 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها.
- 05-** القانون رقم: 03-10 المؤرخ في: 19-07-2003 الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة بتاريخ: 23/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- 06-** القانون رقم: 04-16 المؤرخ في: 10/11/2004 الجريدة الرسمية عدد 72 الصادرة بتاريخ: 13/11/2004 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها وأمنها، المعدل والمتمم للقانون رقم: 01-14 المؤرخ في: 19/08/2001.
- 07-** الأمر رقم: 06/03 المؤرخ في: 15/07/2006 الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 16/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 08-** الأمر رقم: 09/03 المؤرخ في: 22/07/2009 الجريدة الرسمية عدد 45 الصادرة بتاريخ: 29/07/2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، المعدل والمتمم للقانون رقم: 01-14 المؤرخ في: 19/08/2001.
- 09-** القانون رقم: 11-10 المؤرخ في: 22/06/2011 الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة بتاريخ: 03/07/2011 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم بالأمر رقم: 21-13 المؤرخ في: 31/08/2021 الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة بتاريخ: 31/08/2021.
- 10-** القانون رقم: 12-07 المؤرخ في: 21/02/2012 الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة بتاريخ: 29/02/2012 المتعلق بالولاية.
- 11-** القانون رقم: 12-06 المؤرخ في: 12-01-2012 الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة بتاريخ: 15/01/2012 المتعلق بالجمعيات.
- 12-** القانون رقم: 17-05 المؤرخ في: 16/02/2017 الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة بتاريخ: 22/02/2017 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، المعدل والمتمم للقانون رقم: 01/14 المؤرخ في: 19/08/2001.

13- القانون رقم: 18-11 المؤرخ في: 2018/07/02 الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 2018/07/29 المتعلق بالصحة، المعدل والمتمم بالأمر رقم: 20-02 المؤرخ بتاريخ: 2020/08/30 الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ: 2020/08/30.

14- القانون رقم: 22-13 المؤرخ في: 2022/07/12 الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة بتاريخ: 2022/07/17 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم للقانون رقم: 08-09 المؤرخ في: 2008/02/25.

15- القانون رقم: 24-06 المؤرخ في: 2024/04/28 الجريدة الرسمية عدد 30 الصادرة بتاريخ: 2024/04/30 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم للأمر رقم: 66-156 المؤرخ في: 1966/06/08.

16- القانون رقم: 25-14 المؤرخ في: 2025-08-03 الجريدة الرسمية عدد 54 الصادرة بتاريخ: 2025-08-13 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

ج- النصوص التنظيمية:

• المراسيم الرئاسية:

01- المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 المؤرخ في: 1983/05/28 الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة بتاريخ: 1983/05/31 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام.

02- المرسوم الرئاسي رقم: 91-196 المؤرخ في: 1991/06/04 الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة بتاريخ: 06/12/ المتضمن تقرير حالة الحصار 1991.

03- المرسوم الرئاسي رقم : 92-44 المؤرخ في: 1992/02/09 الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة بتاريخ: 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

• المراسيم التنفيذية:

01- المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 المؤرخ في: 1990/07/25 الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ: 1990/07/28 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

02- المرسوم التنفيذي رقم: 90-230 المؤرخ في: 1990/07/25 الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ: 1990/07/28 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.

- 03-** المرسوم التنفيذي رقم: 92-75 المؤرخ في: 1992/02/20 الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ: 1992/02/23 الذي يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المؤرخ في: 1992/02/09 والمتضمن حالة الطوارئ.
- 04-** المرسوم التنفيذي رقم: 93-184 المؤرخ في: 1993-07-27 الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ: 1993/07/28 الذي ينظم إثارة الضجيج.
- 05-** المرسوم التنفيذي رقم: 96-158 المؤرخ في: 1996/05/04 الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ: 1996/05/08 الذي يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة.
- 06-** المرسوم التنفيذي رقم: 98-127 المؤرخ في: 1998/04/25 الجريدة الرسمية عدد: 25 الصادرة بتاريخ: 1998/04/26 الذي يحدد شروط استغلال قاعات اللعب وكيفياته.
- 07-** المرسوم التنفيذي رقم: 04-381 المؤرخ في: 2004/11/28 الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ: 2004/11/28. المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق.
- 08-** المرسوم التنفيذي رقم: 20-69 المؤرخ في: 2020/03/21 الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بتاريخ: 2020/03/21 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.
- 09-** المرسوم التنفيذي رقم: 20-70 المؤرخ في: 2020/03/24 الجريدة الرسمية عدد 16 الصادر بتاريخ: 2020/03/24 الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

• **القرارات:**

- 01-** قرار مجلس الدولة الجزائري رقم: 6460 الصادر بتاريخ: 2002/09/23.
- 02-** قرار مجلس الدولة الجزائري رقم: 044612 الصادر بتاريخ: 2009-04-15.

ثانيا: المراجع

1- الكتب

- 01-** جمال قرووف، دروس في القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، دار العلا، دون طبعة، الجزائر، 2026.
- 02-** جورج قودال/بيار دلفوافيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2001.

- 03-حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري- النشاط الإداري- دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2012.
- 04-سلوان محمود صالح العلواني، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، دون طبعة، الاسكندرية، مصر، 2023.
- 05-سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1976.
- 06-سه نكه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر والبرمجيات، دون طبعة، مصر- الإمارات، 2012.
- 07-عبد الله ماجد العكايلة، الوجيز في الضبطية القضائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010.
- 08-علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية-دعوى الإلغاء-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، دون طبعة، الاسكندرية، 2008.
- 09-عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، 2007.
- 10-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، 2012.
- 11-عمار عوايدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، بن عكنون، الجزائر، 2005.
- 12-فوزي حبيرش، القانون الإداري العام، الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2011.
- 13-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون طبعة، عنابة، 2013.
- 14-محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون طبعة، عنابة، 2005.
- 15-محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عنابة، 2013.

16- محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، الطبعة الثانية، دون مكان نشر، 2007.

17- محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري- الوظيفة العامة- القرارات الإدارية- العقود الإدارية- الأموال العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2015.

18- ناصر إباد، مدخل إلى القانون الإداري، دار لائمة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، القليعة، تيبازة، 2024.

19- نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العامة- القرارات الإدارية- العقود الإدارية- الأموال العامة، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2007.

20- هزودن سليمان، الوجيز في الضبط الإداري وحدوده، بيت الأفكار، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، الجزائر، 2021.

2- أطروحات الدكتوراه

01- أعمر جاطي: الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية: 2016/2015.

02- عبد المجيد طيبي: مراعاة الظروف الاستثنائية في التشريع، دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة العقيد الحاج لخضر، جامعة باتنة 1، كلية العلوم الإسلامية، السنة الجامعية 2020/2019.

03- فرحات ضيفي: توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري المحلي وأثره على الحريات العامة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة أمحمد بوقرة- بومرداس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية: 2024/2023.

04- هزودن سليمان: سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2013/2012

3- مذكرات الماجستير

- 01- جمال قروف: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق، قسم القانون العام، شعبة القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، عنابة، جانفي 2006.
- 02- حمزة نفاش: الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسنطينة، السنة الجامعية 2011/2010.
- 03- حوة فريحة: توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، مدرسة الدكتوراه "دولة ومؤسسات"، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة الجامعية 2015/2014.
- 04- سديرة محمد علي: الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، مدرسة دكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، فرع جامعة الأغواط، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق - بن عكنون، السنة الجامعية 2014/2013.
- 05- صابرينة فتان: صلاحيات الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2013/2012.
- 06- فاروق بومعزة: تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2013/2012.
- 07- نجاة تميمي: حالة الظروف الإستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، السنة الجامعية 2003/2002.
- 08- وفاء بوالشعور: سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، شعبة القانون الإداري، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق، عنابة، السنة الجامعية 2011/2010.

4- المقالات

- 01- أحسن غربي: الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة لحقوق، المجلد 01، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، مارس 2021.
- 02- أحمد عميري، عبد الحميد سعدي: الإطار التشريعي للوظائف والمناصب العليا في الدولة، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 10، العدد 2، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، ديسمبر 2024.
- 03- اسماعيل جابوري: اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر، دفاتر السياسة و القانون، العدد 17، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جوان 2017.
- 04- اسماعيل جابوري: نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دفاتر السياسة و القانون، العدد 14، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جانفي 2016.
- 05- بالخير دراجي، عادل زياد: حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، سبتمبر 2019.
- 06- رخات كلتومة: تنظيم الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1-الحاج اخضر، الجزائر، جانفي 2026.
- 07- ربيعة بوقرط: مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري بالجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، المجلد 35، العدد 02، الجزائر، جوان 2021.
- 08- سعدي الشيخ، هني رشيدة: حدود ممارسة الهيئات المحلية للضبط الإداري، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 8، العدد 1، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، ماي 2021.
- 09- سليمة لدغش: اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 12-07، مجلة التراث، المجلد 05، العدد 19، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، سبتمبر 2015.

- 10- شيراز ياسمينه خاف □: الضبط الإداري والرقابة القضائية على حقوق وحريات الأفراد، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلد 06، عدد 02، جامعة جيجل، الجزائر، 2022.
- 11- عادل بوانح، محمد كنانة: الإختصاص التقديري بين رقابة الملائمة ورقابة التناسب، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 39، العدد 03، الجزائر، سبتمبر 2025.
- 12- عبد الرزاق عبد الزروق: رقابة القضاء على ركن السبب في الظروف الإستثنائية، مجلة الأستاذ الباحث للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 08، الأكاديمية الليبية للدراسات العليا، ليبيا، مارس 2025.
- 13- عبد المنعم بن أحمد: الضبط الإداري المحلي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 08، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ديسمبر 2017.
- 14- عمار فلاح: الضبط الإداري، مفهومه والهيئات المنوطة به، دراسة في ضوء التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 11، العدد 02، جامعة باتنة 1، الجزائر، سنة 2024.
- 15- غنية سطوطح: التعيين في الوظيفة العمومية طبقا للقانون الجزائري، دفاتر البحوث العلمية، المجلد 11، العدد 1، المركز الجامعي تيبازة، الجزائر، 2023.
- 16- كمال مصطفىاوي، علي معزوز: تنظيم الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري 2020 بين التقييد والفعالية، مجلة معارف، المجلد 16، العدد 02، جامعة آكلي محند أواحاج البويرة، الجزائر، ديسمبر 2021.
- 17- ليلي هوارى: الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسى، مجلة القانون، العدد 03، معهد الحقوق المركز الجامعي لغليزان، الجزائر، جوان 2012.
- 18- محمد حمدي: ميكانيزمات الضبط الإداري في التشريع الجزائري، مجلة طابنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 06، العدد 02، المركز الجامعي سي الحواس بركة، الجزائر، 2023.
- 19- محمد علي: مدى تداخل الصلاحيات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2020.

20- محمد واصل، راضية عباس: دور الوالي في المحافظة على الصحة العامة خلال جائحة كورونا، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 12، العدد 01، مخبر الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 1، الجزائر، جانفي 2023.

21- مديحة الفحلة: نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والالتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، العدد 14، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، جانفي 2017.

22- نور الدين سوداني: النظام القانوني للالتحاق بالوظائف العمومية في التشريع الجزائري، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 16، العدد 01، جامعة غرداية، الجزائر، جوان 2023.

23- نورة بن بوعبد □، وردة بن بوعبد □: دور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في حماية الحريات الأساسية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2020.

24- يوسف ناصر حمد الظفيري: الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الإستثنائية، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، المجلد 10، العدد 74، المنصورة، مصر، 2020.

5- المطبوعات

01- مراد بن عودة حسكر، محاضرات في مقياس سلطات الضبط الإداري لطلبة السنة الثانية ماستر قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017-2018.

فهرس المحتويات:

شكر وعرفان

إهداء

مقدمة:.....	ص01
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لممارسة الوالي للضبط الإداري	ص08
المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري	ص10
المطلب الأول: مضمون الضبط الإداري	ص10
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري	ص10
أولاً: التعريف الفقهي للضبط الإداري	ص11
ثانياً: التعريف القضائي للضبط الإداري	ص15
الفرع الثاني: طبيعة وخصائص الضبط الإداري	ص17
أولاً: طبيعة الضبط الإداري	ص17
ثانياً: خصائص الضبط الإداري	ص19
الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري	ص20
أولاً: الأهداف التقليدية للضبط الإداري	ص20
ثانياً: الأهداف الحديثة للضبط الإداري	ص25
المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من نظم الضبط	ص29
الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري	ص29
أولاً: الضبط الإداري العام	ص29
ثانياً: الضبط الإداري الخاص	ص30
الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيره من نظم الضبط	ص31
أولاً: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي	ص31
ثانياً: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي	ص34
المبحث الثاني: ممارسة الوالي للضبط الإداري	ص35
المطلب الأول: تعيين الوالي وإنهاء مهامه	ص35
الفرع الأول: تعيين الوالي	ص36

أولاً: الشروط العامة لتعيين الولاية	ص36
ثانياً: الشروط الخاصة لتعيين الولاية	ص37
الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي	ص38
أولاً: الإحالة على التقاعد	ص39
ثانياً: الوفاة	ص39
ثالثاً: الاستقالة	ص39
رابعاً: إنهاء المهام بسبب إلغاء الوظيفة أو الهيكل	ص40
خامساً : إنهاء المهام لشغل وظيفة أخرى	ص40
سادساً: إعادة الإدماج في الرتبة الأصلية	ص40
المطلب الثاني: سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري	ص41
الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية	ص41
أولاً: صلاحيات الوالي في المحافظة على الأمن العام	ص41
ثانياً: صلاحيات الوالي في الحفاظ على السكينة العمومية	ص44
ثالثاً: صلاحيات الوالي في الحفاظ على الصحة العامة	ص46
رابعاً: صلاحيات الوالي في الحفاظ على البيئة و توفير الحماية المدنية	ص47
الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف غير العادية	ص48
المطلب الثالث: وسائل ممارسة الوالي للضبط الإداري	ص50
الفرع الأول: الوسائل البشرية	ص51
أولاً: مصالح الأمن الموضوعة لدى الوالي	ص51
ثانياً: المصالح الموضوعة تحت سلطة الوالي	ص52
الفرع الثاني: الوسائل القانونية	ص52
أولاً: لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية	ص53
ثانياً: القرارات الفردية	ص54
ثالثاً: الجزاءات الإدارية	ص54
رابعاً: التنفيذ الجبري	ص56
خلاصة الفصل الأول:	ص58

الفصل الثاني: قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري	ص59
المبحث الأول: قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف العادية	ص61
المطلب الأول: التقيد بمبدأ المشروعية	ص61
الفرع الأول: مضمون مبدأ المشروعية	ص62
أولاً: تعريف مبدأ المشروعية	ص62
ثانياً: أهمية مبدأ المشروعية	ص64
الفرع الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري	ص66
أولاً: مبدأ التناسب	ص66
ثانياً: مبدأ تخصيص الأهداف	ص67
المطلب الثاني: الخضوع لرقابة القضاء	ص68
الفرع الأول: مضمون الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري	ص68
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية لتدابير الضبط الإداري	ص72
أولاً: الرقابة على مراعاة قواعد الاختصاص	ص73
ثانياً: الرقابة على مراعاة قواعد الشكل والإجراءات	ص78
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لتدابير الضبط الإداري	ص84
أولاً: الرقابة على ركن السبب	ص84
ثانياً: الرقابة على ركن المحل	ص88
ثالثاً: الرقابة على ركن الغاية	ص91
المبحث الثاني: قيود ممارسة الوالي للضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	ص95
المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية	ص96
الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية	ص96
الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية	ص99
أولاً: تحقق الظرف الاستثنائي	ص99
ثانياً: عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية	ص100
ثالثاً : تحقيق المصلحة العامة	ص101
رابعاً : تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي	ص102

الفرع الثالث: الحالات الاستثنائية في التشريع الجزائري	ص102
أولاً: حالي الطوارئ والحصار	ص103
ثانياً: الحالة الإستثنائية	ص105
ثالثاً: حالة الحرب	ص107
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	ص109
الفرع الأول: القيود الواردة على الإجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية	ص109
أولاً: أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية	ص109
ثانياً: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه	ص110
ثالثاً: ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية	ص110
الفرع الثاني: حدود الرقابة القضائية على أركان القرار الضبطي في الظروف الاستثنائية	ص110
أولاً: ركن الاختصاص	ص111
ثانياً: قواعد الشكل والإجراءات	ص111
ثالثاً: من حيث السبب	ص112
رابعاً: من حيث الغاية	ص112
خامساً: من حيث المحل	ص113
خلاصة الفصل الثاني:	ص114
الخاتمة:	ص116
قائمة المراجع:	ص119
فهرس المحتويات:	ص129