

جامعة الشاذلي بن جديد- الطارف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مذكرة بعنوان:

صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري في الجزائر

مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة ماستر أكاديمي في تخصص: قانون عام معمق

إشراف الأستاذ:

د. بوشامي نجلاء

إعداد الطالبين:

غماري آية

طايف رضوان

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الهيئة المستخدمة	الصفة
د. جامل صباح	أستاذ محاضر	جامعة الشاذلي بن جديد	رئيسا
د. بوشامي نجلاء	أستاذ محاضر	جامعة الشاذلي بن جديد	مشرفا ومقررا
أ. مقدم رشا	أستاذ مساعد	جامعة الشاذلي بن جديد	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021-2022

جامعة الشاذلي بن جديد- الطارف



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

قسم الحقوق

مذكرة بعنوان:

صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري في الجزائر

مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة ماستر أكاديمي في تخصص: قانون عام معمق

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالبين:

د. بوشامي نجلاء

غماري آية

طايف رضوان

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الهيئة المستخدمة	الصفة
د. جامل صباح	أستاذ محاضراً	جامعة الشاذلي بن جديد	رئيساً
د. بوشامي نجلاء	أستاذ محاضر	جامعة الشاذلي بن جديد	مشرفاً ومقرراً
أ.مقدم رشا	أستاذ مساعد أ	جامعة الشاذلي بن جديد	ممتحناً

السنة الجامعية: 2021-2022

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Minister de L'enseignement Supérieur

Et de La Recherche Scientifique

Université el tarf

Faculté de Droit et des Sciences Politiques

Département de Droit



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحته .

تصريح شرفي خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية

أنا الممضي أدناه،

السيد (ة) :طايف رضوان.....

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم:104307141.....

الصادرة بتاريخ:2017/04/09.....

عن دائرة:الطارف.....

المسجل بكلية :الحقوق والعلوم السياسيةقسم:الحقوق.....

والمكلف بإنجاز مذكرة تخرج ماستر عنونها:

.....صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري.....

أصرح بشرفي أنني التزمت بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المنهجية
والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2022/06/30.

إمضاء المعني

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Minister de L'enseignement Supérieur
Et de La Recherche Scientifique
Université el tarf
Faculté de Droit et des Sciences Politiques
Département de Droit



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحته .

تصريح شرفي خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية

أنا الممضي أدناه،

السيد (ة) : غوماري آية.....

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم:100049006.....

الصادرة بتاريخ:2010/09/03.....

عن دائرة:السياس.....

المسجل بكلية :الحقوق والعلوم السياسية..... قسم:الحقوق.....

والمكلف بإنجاز مذكرة تخرج ماستر عنونها:

.....صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري.....

أصرح بشرفي أنني التزمت بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المنهجية
والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2022/06/30.

إمضاء المعني

الشكر

بعد: بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ ﴿۱﴾ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَیْرَی اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴿۲﴾

[سورة التوبة: 105]

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك و لا يطيب النهار إلى بطاعتك.. ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .. و لا تطيب

الآخرة إلا بعفوك.. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة.. و نصح الأمة..

إلى نبي الرحمة ونور العالمين

"سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم"

نحمد " الله " جل جلال وعز شأنه أولاً ونشكركه دائماً وكثيراً الذي وفقنا لما نحن عليه الآن

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من قدم لنا يد المساعدة من قريب وبعيد

ونسأل المولى عزّ وجل أن نكون قد ساهمنا ولو بشيء قليل في إثراء الأبحاث المستقبلية بالمعلومات والمساعدات،

ونتقدم بشكر خاص إلى الأستاذة " بوشامي نجلاء" التي تكرمت بالإشراف على إنجاز هذا البحث ولما كان

لتوجيهاتها القيمة والبناءة وجهودها الفضل الكبير في إنجازه

كما نتقدم بالشكر إلى جميع الأساتذة بكلية الحقوق بجامعة الشاذلي بن جديد/الطارف.

الإهداء

الحمد لله الذي هدانا لنعمة الإسلام والصلاة والسلام على معلم البشرية

وهدانا إلى طريق العلم والإيمان.

أهدي ثمرة جهدي إلى العطاء الذي يفيض بلا حدود، إلى من هم قرتا عيني:

إلى رمز يجسد الكفاءة والخلود رمز الحب إلى أعذب وأرق كلمة في الكون

أمي الغالية "أطال الله بعمرها".

إلى روح أبي الغالي " رحمه الله "،

إلى من هم سندي وعزوتي ومصدر الفرح إخوتي الأعزاء

حفظهم الله ورعاهم " وأبنائهم الأعزاء

إلى زوجتي العزيزة وابنتي الغالية حفظهما الله

إلى أختي العزيزة أماني

كما أهديه إلى كل من يمزج بين العلم والأخلاق: " أساتذتي طوال المشوار الجامعي "

والحمد لله الذي تتم بنعمته الصالحات ومنه يكون التوفيق

طائف رضوان

الإهداء

إلى من وضع المولى - سبحانه وتعالى - الجنة تحت قدميها، ووقَّرها في كتابه العزيز, إلى بسملة الحياة وسر
الوجود... أمي الحبيبة " حفظها الله و رعاها "

إلى إخوتي " رؤيا وإسلام "

إلى أساتذتي الكرام أصحاب الفضل الكبير

غماري آية

مقدمة

❖ مدخل للدراسة:

إن الحقوق والحريات أضحت اليوم مسألة دولية حيث صدرت من أجلها العديد من المواثيق و المعاهدات الدولية، حيث تم إنشاء العديد من الهيئات وتعديل مختلف الدساتير، وإن كان من حق الفرد اليوم أن يتمتع ببعض الحريات فإن تمتعه بها لا يكون بصفة مطلقة ودون ضوابط أو قيود ، فأبي حرية أو حق أطلق استخدامه انقلب دون شك إلى فوضى و بالتالي المساس بالنظام العام بمختلف عناصره ، و هذا ما يستوجب التقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدتها القوانين والأنظمة.

ويتعين على السلطة العامة ضبط الحريات العامة للأفراد وفقاً للقانون وبالضمانات التي قررها وهذا ما يسمى بالضبط الإداري، وذلك من خلال تقييد حريات الأفراد باستعمال وسائل متعددة لحماية النظام العام بمختلف عناصره في المجتمع و باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة ، و التي تتفاوت في درجتها بحسب طبيعة الظروف التي تستلزمها.

فسلطات الضبط الإداري تنقسم إلى صنفين مركزية ومحلية، وهذه الأخيرة هي التي يقصد بها الإدارة المحلية وتعرف على أنها التنظيم الإداري لإقليم دولة ما والذي تلجأ بموجبه السلطة المركزية إلى توزيع بعض المهام الإدارية وإسنادها إلى هيئات محلية مستقلة ومنتخبة، وتملك السلطة المحلية في سبيل القيام بواجبها في الحفاظ على النظام العام وسائل عديدة منها القانونية وهي الأكثر استعمالاً للحفاظ على النظام العام، وأخرى بشرية متمثلة في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين كرجال الدرك الوطني والشرطة.

وللحفاظ على النظام العام دون المساس بالحقوق و الحريات العامة للأفراد، و جب تقييد قرارات الضبط الإداري وفقاً لمبدأ المشروعية والالتزام بهذا الأخير يستتبع بالضرورة إخضاع الإدارة بصفة عامة والمحلية بصفة خاصة سيما فيما يخص أعمال الضبط إلى الرقابة القضائية والتي تعتبر رقابة قانونية في أساسها ووسائلها وإجراءاتها وأهدافها، وهي من أهم أنواع الرقابة من حيث فاعليتها وموضوعيتها، فهي تعتبر إحدى ضمانات

مقدمة

حماية حقوق وحررياتهم، وتعد في الوقت ذاته حماية للنظام العام، فإلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة حماية للنظام العام المحلي بطريق غير مباشر إذا كان إنقاذ هذه القرارات يترتب عليه مساس بالنظام العام.

وباعتبار الوالي هو رئيس الضبط الإداري على المستوى المحلي، فصلاحياته متعددة في هذا المجال والتي يستمدّها من عدة قوانين من بينها قانون الولاية، قانون البلدية بالإضافة إلى الصلاحيات الواردة في عدة مراسيم تنفيذية، فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث وتحقيق التوازن بين النظام العام والحرريات العامة، وذلك لضمان استمرارية الدولة والحفاظ على مؤسساتها وأجهزتها.

❖ أسباب اختيار الموضوع:

لاشك أن هناك إعتبارات عديدة دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع، منها ما يرجع إلى إعتبارات موضوعية وأخرى شخصية، تتمثل الإعتبارات الموضوعية فيما يلي :

- معرفة أهم الصلاحيات الممنوحة للوالي في مجال الضبط الإداري.
- معرفة أهم الوسائل القانونية والبشرية المتاحة للوالي باعتباره سلطة محلية يحول لها صلاحيات حماية النظام العام بجميع عناصره وحدود هذا الأخير في مجال الضبط الإداري.
- أما الإعتبارات الشخصية فتتمثل في عامل الرغبة الشخصية في دراسة هذا النوع من المواضيع والتعرف على صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري.

❖ أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة كونها تبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بالضبط الإداري للوالي كممثل للدولة في المستوى المحلي ومدى التوافق بين استعمال سلطاته لحماية النظام العام وضمان احترام الحقوق والحرريات.

❖ أهداف الدراسة:

مقدمة

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى الوصول إلى مدى مشروعية الأعمال والقرارات الصادرة عن الوالي باعتباره من هيئات الضبط الإداري ومدى مطابقتها للقوانين والحرص على عدم إساءة استعمال سلطة الضبط باعتباره إحدى الآليات المقررة لحماية الحقوق والحريات.

❖ إشكالية الدراسة:

ولمعالجة هذا الموضوع يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

ما هي أهم السلطات الممنوحة للوالي في مجال الضبط الإداري في ظل الحدود المفروضة عليه قانوناً؟

❖ المنهج المتبع:

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي والتحليلي من خلال عرض النصوص القانونية المذكورة في قوانين مختلفة المتعلقة بسلطات الوالي في مجال الضبط الإداري وتفسيرها.

❖ خطة الدراسة:

حتى نتمكن من الإجابة على الإشكال المطروح اتبعنا في دراستنا لهذا الموضوع خطة تتركز على فصلين وذلك كالتالي:

الفصل الأول بعنوان السلطات الواسعة للوالي في مجال الضبط الإداري والذي تم تقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول تم التطرق فيه إلى نطاق سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري والمبحث الثاني تم فيه عرض أساليب تدخل الوالي في مجال الضبط الإداري.

الفصل الثاني بعنوان حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري والذي ينقسم إلى مبحثين، المبحث الأول تحت عنوان حدود الضبط الإداري للوالي في الحالة العادية والمبحث الثاني بعنوان حدود الضبط الإداري للوالي في الظروف الاستثنائية.

الفصل الأول:

السلطات الواسعة للوالي في مجال الضبط الإداري

يستمد الوالي صلاحيته الضبطية من العديد من القوانين المتمثلة في قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية والقانون رقم 19/91 المعدل والمتمم للقانون 28/89 الخاص بالاجتماعات والمظاهرات وكذا القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/20 والمرسوم رقم 373/83 الذي يحدد سلطات الوالي في مجال الأمن والمحافظة على الأمن العمومي، إضافة لذلك القانون رقم 14/01 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/17 المتضمن المحافظة على الأمن العمومي في مجال الطرق هذا ما جعل هذه الصلاحيات تتسم بالاتساع.

و باعتبار الوالي هو رئيس الضبط الإداري على المستوى المحلي، فصلاحياته متعددة في هذا المجال فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث و تحقيق التوازن بين النظام العام و الحريات العامة ، وذلك باستعمال وسائل عديدة منها القانونية و أخرى بشرية متمثلة في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين كرجال الدرك الوطني و الشرطة .

وبالتالي تم تقسيم الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: نطاق سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

المبحث الثاني: أساليب تدخل الوالي في مجال الضبط الإداري

المبحث الأول: نطاق سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

تستهدف سلطات الضبط الإداري صيانة النظام العام وحمايته في المجتمع والمحافظة عليه ضد كل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال به أو اضطرابه بحيث تشمل هذه الحماية عناصر النظام العام. ففي الحالات العادية يتخذ الوالي كل الإجراءات لتوقي الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد في أحوالهم وأنفسهم لمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها سواء كانت ناشئة عن الإنسان أو عن مخاطر الطبيعة.

وللوالي في ميدان الأمن واجب المحافظة على النظام العام بمنع أي اجتماع أو مظاهرة تمس بالنظام العام والآداب العامة إذا تبين له أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي، ويسهر الوالي على تطبيق التدابير المقررة في مجال السلامة والأمن في كل المؤسسات الموجودة في ولايته، ونجد أن الولاية و مدراء الأمن الولائي والمدير العام للأمن الوطني مطالبون بالمحافظة على الأمن بالتنسيق مع وزير الداخلية.

ويسهر الوالي على تطبيق تدابير الوقاية الصحية ويتخذ في هذا الإطار كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة حفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية ويساهم أيضا في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معينة معنية ويطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث التاريخي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه.

وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطالب الآتية.

المطلب الأول: المحافظة على الأمن العام

الفرع الأول: تعريف الأمن العام

إن المقصود بالأمن العام كأحد عناصر النظام العام هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على درء ومنع كل الأخطار والمخاطر التي تهدد حياة الناس وسلامة أجسادهم وأموالهم.

ومصادر الأخطار والمخاطر هذه قد تكون الطبيعة مثل تهمد وسقوط المنازل والأبنية والزلازل، الفيضانات، الحرائق، سقوط الأشجار، تساقط وتراكم الثلوج، انتشار الأوبئة والأمراض. وقد تكون مصادر

هذه المخاطر والأخطار التي تهدد الأمن العام والسلامة الحيوانات المفترسة أو الحيوانات الموبوءة والمسعورة، وقد تكون مصادر هذه الأخطار والمخاطر الأشياء والآلات الخطرة مثل السيارات وكافة المركبات والأسلحة والمتفجرات والمصانع الكيميائية والتجارب العلمية.¹

ويقصد بالأمن أيضا اطمئنان الجمهور على نفسه وماله وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها التي من شأنها إلحاق الأضرار بالأشخاص أو الأموال. أو ما يمكن أن يقلقهم أثناء إقامتهم الآمنة بمنزلهم أو أثناء سيرهم.

وبعبارة أخرى يعني الأمن العام شعور المواطنين بالاطمئنان وعدم الخوف أو التهديد من خطر بشري² أو طبيعي.³

وقد تكون مصادر هذه المخاطر التي تهدد الأمن العام والسلامة العامة طبيعة الحياة الاجتماعية ذاتها مثل المظاهرات والاضطرابات الاجتماعية، وقد يكون مصدر هذه المخاطر الإنسان كما هو الحال في ظاهرة الإجرام والجرائم على الأشخاص وعلى الأموال الخاصة والعامة، والجرائم ضد الدولة ونظامها. فلا بد إذن من العمل بانتظام وبطريقة وقائية وسابقة للقضاء على كافة أسباب ومصادر الأخطار التي تهدد الأمن العام والسلامة العامة في المجتمع والدولة.

فهكذا يجب على السلطات والهيئات الإدارية المختصة بالبوليس الإداري اتخاذ الإجراءات والوسائل والأعمال الوقائية اللازمة، مثل الأمر بهدم المنازل والبنائيات الآيلة للسقوط وقطع الأشجار، وتنظيم المرور، وتنظيم الاجتماعات العامة والمظاهرات ومظاهر التجمهر، وتنظيم الأماكن العامة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لنظام الدفن والمقابر، وللوقاية من الحيوانات المؤذية والخطرة.⁴

¹ أعمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 30.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة، الجزء الثاني، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2010، ص 38، ص 39.

⁴ طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية التنظيم الإداري، أي النشاط الإداري، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 72.

الفرع الثاني: سلطات الوالي في حفظ الأمن العام

لقد منح المشرع الجزائري للوالي سلطات واسعة في مجال الحفاظ على الأمن العام وجعل منه قائد لكافة مصالح الأمن في الولاية حيث أخضعها لسلطته وهذا من خلال العديد من النصوص القانونية والتنظيمية.

- وهو ما نصت عليه المادة رقم 114 من القانون 07/12 بالولاية.

- كما نجد أيضا المرسوم رقم 373/83¹ قد عدت سلطات الوالي في مجال الأمن والمحافظة على النظام العام حيث نص في مادته الأولى على ما يلي:

"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".

- وحددت المادة 02 من نفس المرسوم كافة الإجراءات الواجب على الوالي اتخاذها حيث نصت على "تطبيقا لأحكام المادة الأولى السالفة الذكر فيجب 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.

1- ضمان ما يأتي:

- حماية الأشخاص والأموال ومرورهم.

- سير المصالح العمومية سير عادي ومنتظم.

- المحافظة على إطار حياة المواطن.

- حسن سير الأعمال الاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

2- اتقاء أي شكل من أشكال الإضراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة ، وبصفة عامة اتقاء جميع المخالفات.

¹ المرسوم رقم 373 /83 المؤرخ 26 ماي 1983 الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام ، ج ر عدد 22.

3- المحافظة على الممتلكات العمومية.

4- ضمان ما يأتي:

- احترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن.

- السير المستمر في طرق المواصلات ووسائلها.

- حراسة المباني العمومية والتجهيزات الإستراتيجية وحمائتها باستثناء ما تعلق بوزارة الدفاع الوطني.

- تموين السكان المنتظم.

5- بصفة عامة ضمان تطبيق القوانين و التنظيمات الخاصة بالشرطة العامة أو المتخصصة".

كما نصت المادة 06 مكرر من القانون رقم 19 /91¹ المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية بأنه للوالي الصلاحيات لمنع أي اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطر على حفظ النظام العام. كما صرحت المادة 03 من المرسوم رقم 373 /83² بأن المصادقة على مخططات تنظيم النجدات في الولاية والبلدية هي من نظام الوالي الخاصة بالأمن العام.

- وفي إطار ضمان أداء الوالي لمهامه عن الوجه الكامل في مجال حفظ النظام والأمن نجد المادة 5 رقم 115 من القانون 07 /12³ تنص على أنه:

" يتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد 112 و 113 و 114 أعلاه، تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية.

¹ القانون رقم 28/89، المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج ج، ع 63، المعدل والمتمم بالقانون رقم 19 /91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج ر ج ج، ع 62.

² المرسوم رقم 373 /83 المؤرخ 22 ماي 1983 الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، مرجع سابق .

³ القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12.

- وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول، بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العام على مستوى الولاية.

- تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

- كما نصت المادة 05 من المرسوم 373 /83 على أنه: "توضع لدى الوالي، في إطار القوانين والتنظيمات المعمول به للممارسة سلطاته في ميدان النظام العام والأمن في الولاية المصالح الآتية:

❖ مصالح الأمن الوطني

❖ مصالح الدرك الوطني."

- أما المادة 06 فنجد ما تنص على أنه: "توضع تحت سلطة الوالي المباشرة في إطار مهمته الخاصة بالأمن العام في الولاية المصالح التالية:

❖ مصالح الحماية المدنية.

❖ المصالح السلوكية واللاسلكية.

- بالإضافة إلى ذلك توضع لديه جميع أسلاك التفتيش والرقابة والحراسة الموجودة في الولاية حسب الإجراءات الخاصة بكل منها يمكن أيضا أن يستدعي الشرطة البلدية.

- ونجد أيضا القانون رقم 105/17¹ المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق قد اشترط أن تكون إقامة الممهلات بترخيص من الوالي وفق المادة رقم 27 منه.

فالوالي قد جعله المشرع هو المسؤول الأول في مجال المحافظة على النظام العام من الناحيتين العامة والخاصة، وكذا تسخير القوة العمومية وتوجيه الأوامر لها في هذا المجال.

¹ القانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 أوت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر عدد 45، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05 /17 المؤرخ في 16 فيفري 2017 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر عدد 12 لسنة 2017.

إن الوالي يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة للقيام بهذه المهمة ويؤمن احترام قوانين وأنظمة الضابطة الإدارية ويعتبر مسؤولاً عن حفظ النظام العام، وبذلك فإن الوالي يعتبر ضمن إطار ولايته الجهة الأولى التي تتولى أمر الضابطة الإدارية العامة قصد المحافظة على النظام العام.

فيمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها.

وتزداد صلاحية الوالي اتساعاً وذلك في حالة الظروف الاستثنائية إذ بإمكانه أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني ذلك عن طريق التسخير وهذا ما نصت عليه المادة 116¹ من قانون الولاية.

المطلب الثاني: الحفاظ على الصحة والسكينة العموميتين

يلعب الضبط الإداري دوراً بارزاً وحيوياً في مجال حماية النظام العام ويبدو ذلك جلياً من خلال الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها وهي المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والتي سيتم تناولها في الفرعين الآتيين والمتمثلة في: الصحة العمومية والسكينة العامة.

الفرع الأول: الحفاظ على الصحة العامة

- يقصد بالصحة العامة المحافظة على سلامة الإنسان ووقايته من خطر الأمراض والأوبئة التي يمكن أن تنال منه وتؤثر عليه بالسلب، وذلك بمكافحة الأسباب والعوامل المؤذية لهذه المخاطر من خلال اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية التي تضمن حماية حياة الإنسان من التلوث، صونا لحقه في سلامة جسده وإيماناً بأهمية توفير البيئة الصحية والملائمة له².

- ويقصد بالصحة العامة أيضاً كمقوم وعنصر مادي من مقومات عناصر فكرة النظام العام كهدف للبوليس الإداري، اتخاذ الإجراءات والاحتياطات والأساليب الصحية الوقائية لمنع وجود المخاطر الصحية التي تهدد الإنسان في صحة مثل الأمراض، الأوبئة، الأوساخ والفضلات ويتطلب ذلك كله اتخاذ إجراءات

¹ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37.

² عبد القادر دراجي، سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عنابة، 2008/2009، ص 153.

الفصل الأول : السلطات الواسعة للوالي في مجال الضبط الإداري

وأساليب واحتياطات من طرف سلطات البوليس الإداري بصورة وقائية للمحافظة على صحة الإنسان والمواطن في أكله، ملبسه، مسكنه وفي المحيط الذي يعيش فيه، مثل إجراءات واحتياطات الرقابة والتفتيش الصحي على المحلات العامة وأماكن البيع والشراء، المطاعم، المخازن، المذابح، المقاهي، قاعات السينما، المسارح، المستشفيات، السجون، الثكنات، المدارس، المساكن، المصانع، الجامعات والمتاحف ووسائل النقل باختلاف أنواعها، ويضمن قانون العقوبات الحماية الجنائية الرادعة والجزائية لهذه الإجراءات البوليسية والضبطية.¹

- وسلطات الضبط الإداري معنية باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والصلاحية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض التي تهدد صحتهم، ومن ثم يقع على عاتق السلطات المختصة في الدولة العمل على اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لمنع الأمراض المعدية داخل المجتمع وذلك من خلال تكثيف الرقابة الصحية على القادمين من الخارج وخاصة من الدول الموجودة بالأمراض المعدية مع ضرورة تعميم التطعيم الإجباري على جميع المواطنين، بالإضافة إلى إجراء التحاليل الدورية لمياه الشروب والتفتيش والرقابة المستمرة على جميع أنواع الغذاء². للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض.

لقد نص قانون الصحة من خلال المواد من 08 إلى 20 منه على ضمان حماية المستهلك والبيئة وحفظ الصحة وسلامة المحيط وإطار المعيشة والعمل، حيث تعمل الدولة على ضمان تجسيد الحق في الصحة كحق أساسي للإنسان على كل المستويات عبر انتشار القطاع العمومي لتغطية كامل التراب الوطني³.

¹عمار عوابدي ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 32 و 33 .

² عبد العزيز برقوق ، ضوابط السلطة التنفيذية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحال ، مذكرة ماجستير في الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، 2002/2001 ، ص 93 .

³القانون رقم 18 / 11 المؤرخ في 02 جويلية سنة 2018 المتعلق بالصحة ، ج ر عدد 46 ، معدل بالأمر 02/20 المؤرخ في 30 أوت 2020 ، ج ر عدد 50.

إضافة لقانون الصحة نجد قانون حماية المستهلك¹ نص من خلال المادة 04 فقرة 01 من الفصل الأول على أنه: " يجب على كل متدخل في عملية وضع المواد الغذائية للاستهلاك احترام إلزامية سلامة هذه المواد والسهر على ألا تضر بصحة المستهلك".

وكذلك من خلال المادة 05 فقرة 01 من نفس القانون السالف الذكر تنص على أنه: " يمنع وضع مواد غذائية للاستهلاك، تحتوي على ملوث بكمية غير مقبولة بالنظر إلى الصحة البشرية والحيوانية وخاصة فيما يتعلق بالجانب السام له."

وكذا المادة 06 من نفس القانون تنص على ضرورة احترام شروط النظافة الصحية للمستخدمين وأماكن ومحلات التصنيع أو المعالجة أو التحويل أو التخزين، وكذا وسائل نقل هذه المواد وضمان عدم تعرضها للإتلاف بواسطة عوامل بيولوجية أو كيميائية أو فيزيائية.

وقد تبنى القضاء هذا المفهوم وتحلى ذلك في مضمون القرار الإداري الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 27 نوفمبر سنة 1982 إذ تضمنت حيث كالاتي:

إن الرخصة الممنوحة من طرف الوالي لبيع المشروبات الكحولية أثناء تناول الوجبات الغذائية لغير المسلمين، توجب على المستفيد منها الالتزام بالإطار النشاطي المحدد لها ومن ثم الامتناع عن تقديم تلك المشروبات للمسلمين، باعتبار أن ذلك محظورا ممنوعا باتا من طرف الإدارة التي منحت الرخصة.

حيث أن الجزء الإداري المترتب عن الإخلال بهذا الالتزام هو غلق المحل التجاري نهائيا والذي يجوز لرئيس الدائرة اتخاذه بصفته ممثلا للوالي وفي إطار الصلاحيات المخولة له للمحافظة على الصحة العمومية وسلامة أخلاق المواطنين.

حيث أنه وحرصا على مراعاة ذلك أبدى المجلس الشعبي البلدي لمدينة... أثناء مداولتين رغبته في إصدار أمر من رئيس الدائرة يقضي بغلق المحل التجاري.

¹ القانون رقم 03 /09 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المتعلق بحماية المستهلك ، ج ر عدد 15 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 09/18 المؤرخ في 10 جوان 2018 ج ر عدد 35.

ولذلك فإنه لا يجوز اعتبار القرار الصادر في هذا الشأن تجاوزا للسلطة ويستوجب معه رفض الطعن.¹

يعتبر الوالي مسؤول على المحافظة على السلامة العامة وهذا ما أشارت إليه المادة 114 من قانون الولاية 07-12، ومن خلال دراستنا نجد الكثير من النصوص القانونية التي اعترف من خلالها المشرع الجزائري للوالي بمسؤوليته اتجاه الحفاظ على السلامة العمومية، ومن هذه النصوص الدالة على ذلك ما يأتي:

- وكذلك نجد القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير² حيث نجد المادة 96 مكرر منه، التي تتعلق بحالة إنجاز البناء دون رخصة، وفي هذه الحالة وما يتوافق مع منطوق المادة فإنه يتعين للعون المؤهل قانونا تحرير محضر المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي. والوالي المختصين على شرط ألا يتعدى أجل 72 ساعة.

الفرع الثاني: الحفاظ على السكنية العامة

وهو الحفاظ على الهدوء والسكون ووقف كل مظهر من مظاهر الإزعاج والمضايقات في الطرقات والأماكن العامة، فيحق للأفراد في كل المجتمعات أن ينعموا بالسكنية والهدوء في الطرق والأماكن العامة، وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، ومن هذا المنطلق فإنه يقع على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة، وذلك باتخاذ جميع التدابير التي من شأنها أن تكفل الهدوء والاستقرار، وكذا منع المتشردين والمسولين من مضايقة الأفراد، ومنع استعمال مكبرات الصوت التي تؤذي الناس بضجيجها مثل إجراء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل بدون تراخيص.³

ونظرا لكون الوالي يمتلك سلطة الضبط والتي تولد سلطة أخرى تتمثل في سلطة إصدار القرارات الضبطية كوسيلة يستعملها لتحقيق النظام العام في الولاية، فإنه لضمان حسن تنفيذ القرارات، وضع المشرع

¹ قرار اصادر عن الغرفة الإدارية، مجلس الأعلى للقضاء، ملف رقم 24402، المؤرخ في 27 نوفمبر 1982، المجلة القضائية، عدد 01، 1982، ص 238.

² القانون رقم 90/29 المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05/04 المؤرخ في 14/08/2004، ج ر عدد 51.

³ عبد القادر دراجي، المرجع سابق، ص 166.

تحت تصرفه مصالح الأمن التي تنسق بين نشاطاتها على مستوى الولاية في إطار حماية المواطنين وحرياتهم واحترام رموز الدولة وشعاراتها وتحقيق الأمن والسكينة العمومية.

- إن من أثر التلازم بين كلمة ضبط والسكينة العامة ارتباطها بكفالة هدوء النظام العام في المدن والذي يتناقض معه ما يعكر صفوه، وفي روما القديمة وصل الأمر يحاكمها جولي سيزاران إصدار أمرا يمنع مرور عربات النقل في مدينة روما ليلا من أجل الحفاظ على السكينة العامة.

وفي كل المجتمعات المنظمة لا تتوفر مقتضيات السكينة العامة إلا إذا وفرت السلطة العامة لأفرادها ما يحفظ لهم كرامتهم وآدابهم وسكينتهم النفسية¹.

والسكينة العامة معناها توفير الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرق والأماكن العامة حيث لا يتعرض الأفراد لمضايقات الغير كالمسولين، أو من يستعملون مكبرات الصوت هذه الأعمال التي تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام الذي قد يسبب للأفراد مضايقات على درجة من الجسامة تستلزم تدخل الإدارة بناء على سلطات البوليس الإداري لإيقافها.

وبالتالي يجب على السلطة العامة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والأماكن العامة ومنع استخدام الوسائل المزعجة والمقلقة للراحة كمكبرات الصوت أثناء الحفلات والأعراس سواء في الليل أو النهار وكذلك المضايقات التي يتسبب فيها المتسولون والباعة المتحولون.

وفي دراسة قامت بها منظمة الصحة العالمية تؤكد أن الضوضاء تصيب الإنساني الإرهاق الجسدي والنفسي وتجعله عرضة للقلق والتوتر والضغط العصبي كما تكون لدى الأطفال السلوكيات العدوانية تجاه بعضهم².

- ولقد أقر المشرع مسؤولية الوالي في المحافظة على السكينة العامة من خلال المادة 114 من قانون الولاية والتي تنص على: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسكينة العمومية".

¹ عبد القدر دراجي، المرجع السابق، ص 167.

² المرجع نفسه، ص 159.

- كما نجد أيضا قوانين ونصوص أخرى تقرر كذلك بدور الوالي في المحافظة على السكينة العامة ومن بين هذه القوانين نجد القانون رقم 19 /91¹ المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية الأخيرة حيث فرضت المادة 05 منه قيد على ممارسة هذه المظاهرات والاجتماعات.

والذي يتمثل في تقديم تصريح بالاجتماع قبل تاريخ الانعقاد ونصت على أنه:

- "يصرح بالاجتماع ثلاثة أيام كاملة على الأقل قبل تاريخ انعقاده لدى:

- الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية.

- الوالي بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر العاصمة.

- الوالي أو من يفوضه.

- بالنسبة للبلديات الأخرى".

- كما نصت المادة 06 من نفس القانون على أنه:

"يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب من المنظمين خلال الأربعة والعشرين الأولى (24) ساعة من إيداع التصريح تغيير مكان الاجتماع مقترحا عليهم مكان تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سيره من حيث النظافة والأمن والسكينة العامة".

كما نصت المادة 20 مكرر 02 من القانون المذكور أعلاه على أنه يخضع تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي تمنع الأجهزة الصوتية التابعة بالقرب من المؤسسات التعليمية و المستشفيات.

- وهذا من أجل حماية سكينة المواطنين من الأجهزة الصوتية التي قد تؤثر على راحتهم، وفي نفس المضمون نجد المادة 20 مكرر 03 تنص على: "دون الإخلال بأحكام الفقرة الثانية من المادة 20 مكررة يخضع استعمال الأجهزة الصوتية المنتقلة ومكبرات الصوت التي يمكن أن تززع راحة السكان إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي".

¹ القانون رقم 19 /91 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية، مرجع سابق.

وفي هذا الإطار فإنه يمكن للوالي أن يتخذ بموجب قرارات إدارية والتدابير الخاصة التي رأتها ضرورية للمحافظة على الهدوء والسكينة العامة ومن ذلك ما نلاحظه على نص المادة 10 من الأمر رقم 75-41 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات حيث نصت على أنه: "يمكن الأمر بإغلاق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر إما من مخالفة القوانين و الأنظمة المتعلقة بهذه المحلات و إما من جراء المحافظة على النظام أو الصحة أو الآداب العامة".¹

وفي هذا الصدد صدر الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 17/07/1975 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات إذ نص في المادة الثانية منه على أنه لا يجوز للقصر والمحجوز عليهم أن يمارسوا بأنفسهم مهنة بائعي المشروبات كما أضاف نص المادة 6 منه يحظر استخدام النساء في أماكن بيع المشروبات المستهلكة في عين المكان باستثناء زوجة بائع المشروبات.

المطلب الثالث: الحفاظ على الأخلاق والآداب العامة

لقد طرأ على فكرة النظام العام تغير كبير بنظر الكثير من الفقهاء تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر التقليدية المذكورة وقاموا بإدخال عنصر آخر يتمثل في الآداب والأخلاق العامة وهو ما يعرف بالعنصر المعنوي للنظام العام.

الفرع الأول: الأخلاق والآداب العامة في التشريع

أما بخصوص المشرع الجزائري فقد سائر معظم تشريعات العالم باعتباره لفكرة الآداب والأخلاق العامة عنصرا من عناصر النظام العام.²

1 أمر رقم 75-41 المؤرخ في 17 جوان 1975، المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ج ر ، عدد 55.

² بوقرط ربيعة حول مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري بالجزائر، حوليات جامعة الجزائر 01 ، المجلد 35 ، العدد 02 سنة 2021 ، ص 385.

في هذا الإطار نص الدستور الجزائري في المادة 11 الفقرة 4 منه بأنه تمتنع المؤسسات عن القيام بالسلوك المخالف للأخلاق الإسلامية وقيم ثورة نوفمبر.¹

اقتصرت القضاء الإداري الفرنسي سابقا في أغراض الضبط الإداري على العناصر السالفة الذكر للنظام العام، ليضيف فيما بعد عنصر الأخلاق والآداب العامة، وكان ذلك في مجال حظر الأفلام السينمائية وهذا إذا كان عرضها قد يتسبب في اضطرابات جسيمة في النظام العام.²

- بالمقابل نجد أن المشرع الجزائري قد أخذ بالمحافظة على الأخلاق والآداب العامة بإدراج عقوبات وجزاءات على كل من ينتهك ويخل بهما، وذلك في المواد 333 إلى 361 مكرر من قانون العقوبات.

حيث جاء في نص المادة 333 من الفقرة الأولى كالتالي: " يعاقب بالحبس من شهرين الى سنتين وبغرامة مالية من 500 إلى 2000 دج كل من ارتكب فعلا علنيا مخلا بالحياء"³.

وفي هذا السياق وللمحافظة على الآداب العامة نجد أن المادة رقم 09 المعدلة بالقانون رقم 19/91 الخاص بالاجتماعات و المظاهرات العمومية حيث جاء فيها ما يلي: " يمنع في أي اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت الوطنية وكل مساس ثورة أول نوفمبر 1954 أو النظام العام أو الآداب العامة "

-أما القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات فقد نص في المادة 02 الفقرة 03 منه على أن تكون أهداف ونشاطات الجمعيات ضمن الصالح العام و أن لا تكون مخالفة للثوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة.

وبذلك يتأكد أن المشرع الجزائري قد اعتبر أن المحافظة على الأخلاق والآداب العامة محل ضمن عناصر النظام العام.

¹المرسوم الرئاسي رقم 442 /20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 ، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² نعيم عطية ، حرية التعبير بالسينما في النظام القانوني الفرنسي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، عدد 01 سنة 1979 ، ص 28.
³الأمر رقم 01/20 المؤرخ في 30 جويلية 2020 يعدل و يتمم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 ، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 44 المؤرخة في 30 جويلية 2020.

الفرع الثاني: الأخلاق والآداب العامة في القضاء

لقد تبنى القضاء هذا المفهوم الذي أقره التشريع سابقا وتجلى ذلك في مضمون القرار الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 27 نوفمبر 1982 إذ تضمنت حيثياته ما يلي:

حيث أن الرخصة الممنوحة من طرف الوالي لبيع المشروبات الكحولية أثناء تناول الوجبات الغذائية لغير المسلمين، توجب على المستفيد منها الالتزام بالإطار النشاطي المحدد لها ومن ثمة الامتناع عن تقديم تلك المشروبات للمسلمين باعتبار أن ذلك محظورا وممنوعا منعا باتا من طرف الإدارة التي منحت الرخصة. فالجزء الإداري المترتب عن الإخلال بهذا الالتزام هو غلق المحل التجاري نهائيا والذي يجوز لرئيس الدائرة اتخاذه بصفته ممثلا للوالي، وفي إطار الصلاحيات المخولة له للمحافظة على الصحة العمومية وسلامة أخلاق المواطنين.

حيث أنه وحرصا على مراعاة ذلك أبدى المجلس الشعبي البلدي أثناء مداولتين رغبة في إصدار أمر من رئيس الدائرة يقضي بغلق المحل التجاري.

حيث لذلك فإنه لا يجوز اعتبار القرار الصادر في هذا الشأن متجاوزا للسلطة يستوجب معه رفض الطعن، ومما سبق ذكره أن المشرع الجزائري قد اعتبر أن المحافظة على الأخلاق والآداب العامة يدخل ضمن عناصر النظام العام.

وللوالي سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها ويكون الحلول عند تقاعس السلطات البلدية ويجب على الوالي أن يقوم بإعداد رئيس المجلس البلدي أولا بأن يستأنف عمله، وعند امتناع هذا الأخير وبعد اقتناء الأعمال المحددة قانونا هنا دخل الوالي محل سلطات البلدية لمتابعة العمل.¹

ومن أحكام الحلول المنصوص عليها في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام، فلو طبقنا القواعد العامة لتعيين على رئيس المجلس الشعبي البلدي، وحده القيام بما يلزم من أجل المحافظة على الأمن العام داخل حدود البلدية غير أنه إذا لم يبادر إلى

¹المواد 100 ، 101 و 102 من قانون البلدية رقم 10/11 ، المرجع السابق .

ذلك واتبع الإجراءات المحددة قانوناً تعين على الوالي أن يحل محله فيتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات.

المبحث الثاني: أساليب تدخل الوالي في مجال الضبط الإداري

يتمتع الوالي في مجال الضبط الإداري بصلاحيات عديدة في مجال الضبط الإداري بمختلف نواحي الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، حيث يلجأ إلى هذه السلطات باستعمال وسائل قانونية متمثلة في لوائح الضبط أو البوليس الإداري والقرارات الفردية، ويستعمل إضافة إلى ذلك وسائل بشرية متمثلة في مصلحة الأمن الوطني، الدرك الوطني وقوات الجيش الوطني الشعبي .

فالوالي يحتاج إلى وسائل قانونية وبشرية للوصول إلى هذا الغرض وهذا ما سيتم التطرق إليه بشيء من التفصيل من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الأعمال القانونية والتصرفات المادية للضبط الإداري

لحماية النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) يلجأ الوالي باعتباره من هيئات الضبط الإداري إلى ممارسة أعمال قانونية سواء في صورة لوائح الضبط الإداري بمختلف مظاهرها أو في صورة قرارات فردية ذات طابع ضبوطي ، أو تصرفات مادية تتجلى من خلال إجراء التنفيذ الجبري. وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الأعمال القانونية للضبط الإداري

إن كفالة النظام العام يستلزم من هيئات الضبط الإداري المحلي إصدار أنواع متعددة من القرارات الإدارية التنظيمية والتي يطلق عليها لوائح الضبط الإداري أو القرارات الفردية، هذه اللوائح والقرارات قد تتخذ عدة صور في مجال تقييدها لنشاط الأفراد.

وممارسة إصدار مثل هذه القرارات واللوائح من طرف هيئات الضبط الإداري المحلي لا يكون إلا وفقا للقانون والتنظيمات المعمول بها إذ أن الوالي يمارس وظيفة الضبط الإداري أساسا بناء على قانون الولاية رقم 07/12.

وتتخذ الوسائل القانونية التي قد يستعملها الوالي إحدى الصورتين.

أولا: لوائح البوليس الإداري

تعتبر لوائح الضبط الإداري من أبرز مظاهر ممارسة امتيازات البوليس الإداري عن طريق ما تصنعه الهيئات المختصة من قواعد عامة موضوعية تقيد بها بعض الحقوق وحريات الأفراد بالقدر الكافي للمحافظة على النظام العام ومن أمثلها اللوائح التي تصدر لتنظيم المرور واللوائح المتعلقة بوضع شروط خاصة بالمحلات العامة والمحلات الخطرة والمقلقة للراحة، المضرة بالصحة العامة والأنظمة الخاصة بمراقبة الأغذية ومكافحة التلوث.

فإن لوائح البوليس الإداري تتخذ عدة مظاهر تبعا لدرجة خطورتها في تقييد الحقوق والحريات كشرط الحصول على الإذن والترخيص المسبق .

أ - **الحظر**: يستخدم هذا النوع من اللوائح بهدف نهي الأفراد أو أمرهم بالقيام بنشاط معين أو اتخاذ إجراء مجرد كمنع وقوف السيارات في أماكن معينة، أو منع عرض المواد الغذائية على الطريق العمومي مثلا القرار رقم 1180 المؤرخ في 1999/10/18 المتضمن منع عرض وبيع مادة الخبز على الطريق العمومي أو في المتاجر غير الملائمة¹ .

ويقصد بهذا الحظر هو أن تنص القاعدة الضبطية على منع أو حضر تصدره سلطات لضبط الإداري المختصة لأن هذا النشاط في حالة وجوده قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام أو يشكل خطرا على الأفراد.

¹ قرار رقم 99 /1180 منشور بنشرة العقود الإدارية لولاية بسكرة سنة 1999 ص 192.

وحتى يتصف هذا المنع أو الحظر بالمشروعية فإنه يجب ألا يكون شاملا أو مطلقا أو يطبق على نشاط فردي مشروع قانونا أو أن ينص هذا المنع أو الحظر على إحدى الحريات المضمونة دستورا وقانونا: كحرية التجارة، حرية الابتكار... الخ¹.

فإن إجراء المنع أو الحظر يجب أن يعالج نشاطات بصفة جزئية ومؤقتة لأنه بهذا لا يصل إلى حد إلغاء الحريات الفردية المقررة قانونا والمكرسة في الدستور وإنما يكون هدفه هو المحافظة على النظام العام في المجتمع.² ومثال ذلك قرار الوالي بمنع ممارسة نشاط النقل مؤقتا³ أو تعليق رخصة السياقة مؤقتا.⁴ أو منع نقل المواد الكيماوية والمستحضرات الصناعية وحجزها أو المنع من الإقامة بالنسبة للأجانب.

ب- تنظيم النشاط

قد يلجأ الوالي بناء على وظيفة الضبط الإداري إلى إصدار لوائح ضبئية تشتمل على أحكام تنظيمية تهدف إلى تنظيم نشاط معين أو حرية من الحريات في مجال معين، لا يشترط فيها الحصول على إذن مسبق من السلطات المختصة بالضبط الإداري وذلك بوضع توجيهات محددة ولكن في حدود النص القانوني.

إذ أن المشرع غالبا ما يترك لهيئات الضبط أمر إصدار لوائح الضبط لتنظيم كيفية ممارسة الأفراد لهذه الحريات أو تلك الأنشطة كتلك التوجيهات المتعلقة بتنظيم حركة المرور مثل التوجيهات الخاصة بعبور الطرق في الأماكن المخصصة والسير على اليمين وفوق الرصيف أو تحديد السرعة المسموح بها واللوائح التي تحدد أماكن الصيد وأوقاته ونشاط النقل سواء الحضري أو ما بين المدن وتنظيم النشاط السياحي للشواطئ طبقا للمواد 19- 22- 44 من القانون 02/03 المحدد لقواعد الاستعمال والاستغلال السياحي للشواطئ،

¹ عبد القادر دراجي ، المرجع سابق، ص 87 .

² عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، سنة 2004، ص 519، 520.

³ المادة 62 من القانون 01-13 المتضمن توجيه النقل البري و تنظيمه ، ج ر عدد 44 لسنة 2001. المعدل بالقانون رقم 09/11 المؤرخ في 05 جوان 2011 ، ج ر عدد 32.

⁴ القانون رقم 14/01 ، المصدر السابق.

¹أو كتنظيم إبادة الخنازير والتي تسبب في أضرار المزارعين والفلاحين من ذلك مثلا القرار رقم 98 /507 المتضمن تنظيم ملاحظات إدارية تقتل الخنازير على مستوى تراب الولاية² .

ج - الإخطار المسبق (التصريح)

ويعني أنه إجراء يجب أن يتخذ قبل القيام بالنشاط المطلوب إذ يتقدم به المعني إلى الجهات المختصة والتي يجيز لها القانون البت في هذا الطلب بناء على دراسته من طرف الهيئة المختصة، هذه الإجراءات قننت بسبب تمكين الإدارة من اتخاذ ما يجب اتخاذه من إجراءات واحتياطات وقائية لحماية النظام العام ولمنع ما قد ينجر عنه أو يشكل خطورة بشكل مباشر أو غير مباشر على الأمن العام³ .

ويقصد به أن الإدارة تشترط على الأفراد إخطار هيئات الضبط المختصة مقدما قبل البدء في ممارسة النشاط والغرض من ذلك هو أن تكون هيئات الضبط الإداري على علم بمباشرة النشاط لتمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة وفي الوقت المناسب للحيلولة دون تعرض النظام العام إلى الاضطرابات الناتجة عن ممارسة هذا النشاط. ومن الأمثلة على ذلك ضرورة الإخطار قبل إقامة التظاهرات الرياضية وإقامة حفلات الشعائر الرسمية كتلك الخاصة بأيام الأنشودة الإسلامية التي تجري في الأماكن والمساحات العامة أو اجتماعات عامة أو شن إضراب⁴.

د - الحصول على ترخيص لممارسة النشاط

في هذا المجال قد تشترط سلطات الضبط الإداري للقيام بأي نشاط الحصول على إذن وترخيص مسبق من الهيئات المختصة وهذا تبعا للقواعد التنظيمية التي على أساسها تحدد مسبقا النشاطات الخاصة للترخيص المسبق وشروطه والتي تنصب على حق لجوء الأفراد لممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية

¹القانون رقم 02/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المحدد للقواعد العامة للاستعمال و الاستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر عدد 11.

²القرار رقم 98 /507 الصادر عن والي ولاية الطارف نص في المادة الأولى منه ، يرخص بتنظيم ملاحظات قتل الخنازير على مستوى تراب الولاية.

³عبد القادر دراجي، المرجع سابق، ص 117.

⁴المرسوم التنفيذي رقم 135 /07 المؤرخ في 19 جوان 2007، المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين، ج ر عدد 33.

والشخصية، وإجراء الإذن المسبق قد ينصب على نشاط غير محظور وغير ممنوع قانونا ولكن مقتضيات المحافظة على النظام العام توجبه وتبرره¹.

كما أن الإذن المسبق قد ينصب على نشاط غير مشروع كحمل السلاح وإقامة الأبنية والمحلات المقلقة للراحة العامة.

والملاحظ أن لوائح الضبط الإداري تختلف من حيث شدتها في تقييد النشاط الخاص للأفراد إذ أن اللوائح التي تتخذ صورة الحصول على إذن أشد قيادا على النشاط من صورة الإخطار المسبق وصورة الحظر أشد من التنظيم والتوجيه.

ثانيا: القرارات الفردية (أوامر الضبط)

لسلطات الضبط الإداري المحلية ومنها الوالي التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره أن تبادر إلى إصدار قرارات فردية ذات طابع ضبطي تحمل طابع الأمر والنهي ويمكن أن يطبق هذا النوع من القرارات الفردية الخاصة بالضبط الإداري والتي تصدر عن الهيئات المخولة بإصدار تلك القرارات التي تطبق على فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم، أو أن هذه القرارات الفردية تطبق على حالات أو وقائع محددة بقصد المحافظة على النظام العام، ولذلك فإن الأفراد المخاطبين بهذه القرارات يجب عليهم أن يلتزموا بتنفيذها وإلا وقعوا تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في القانون، وهذه الأخيرة صورة مختلفة بحسب الأحوال فنجدها تتضمن أمرا بعمل شيء كالأمر بهدم جدار آيل للسقوط والأمر الصادر بالاشتراك في مواجهة ظرف طارئ كالفيضان مثلا، وقد نجدها تتضمن أمرا بالامتناع عن عمل شيء كمنع تجمع أو منع عرض فيلم، كما قد يتضمن الأمر الفردي منع مزاوله نشاط معين إلى غير ذلك من الأوامر التي تهدف إلى حماية النظام العام من الانتهاك².

¹علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 152.

²محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري " التنظيم الإداري، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة "، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2005، ص 265.

وعلى سبيل المثال القرار الصادر عن الوالي تحت رقم 03/39 المؤرخ في 2003/01/11 المتضمن توجيه اعذار إلى أحد الأفراد بعدم استعمال المياه القذرة لسقي الأراضي الفلاحية .

ولا يوجد هناك اختلاف بين الأوامر الفردية واللوائح المتعلقة بالضبط الإداري من حيث أهدافها وغاياتها فكل منهما يرمي إلى تحقيق حماية النظام العام ولذلك فإن كلا الصورتين تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية.

كقاعدة عامة فإنه يشترط في الأمر الفردي أن يكون مجرد تطبيق لقانون أو لقاعدة تنظيمية عامة على حالة فردية تتوافر فيها الشروط القانونية.

هذا يعني أن القرارات الإدارية الفردية تعبر عن امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة ولكنه يجب الاستناد إلى قاعدة تنظيمية عامة ومجردة بحيث أن هذه القاعدة تطبق على نشاط معين مما يتعين على الإدارة أن تلتزم بإصدار قراراتها حسب الشكل الذي حدده بها القانون لتحقيق الأهداف المحددة لها طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف، وإلا أصبحت قراراتها مشوبة بعدم المشروعية ولذلك فإذا صدرت هذه القرارات خلافا للقانون من الناحية الشكلية أو الموضوعية فإنها تعتبر غير مشروعة ويتعين الطعن فيها بالإلغاء¹ .

ولقد جرت محاولات إمكانية جواز إصدار أوامر مستقلة لا تستند إلى أي نص قانوني أو قرار تنظيمي إلا أن البعض من الفقه والقضاء قد انتهى إلى عدم جواز إعطاء الحق للإدارة أن تصدر هذا النوع من القرارات بدون الاستناد إلى قانون أو قرار تنظيمي وأكد أنه في حالة عدم وجود نص أو قاعدة تنظيمية عامة تنظم نشاطا محددًا من الأنشطة الفردية وأصدرت الإدارة أي قرار خارج هذا الإطار فإن هذا يعتبر خروجًا عن مبدأ المشروعية مما يعرض هذا النوع من القرارات إما للإلغاء أو التعويض من طرف القضاء الإداري² .

بخلاف ذلك نجد أن القضاء الإداري في الجزائر قد سلك نفس الاتجاه الذي سلكه القضاء الفرنسي بإعطاء الحق للإدارة في إمكانية أن تصدر قرارات الضبط الإداري بدون أن تكون مستندة إلى نص قانوني

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا- الوسيط في مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع ، سنة 1997 ص 878.

² عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، بيروت ، سنة 1993 ، ص 269.

أو تنظيمي لأسباب ملائمة، واقعية وضرورية ولكن القضاء الإداري يشترط لإصدار هذا النوع من القرارات الإدارية ما يلي:

- 1- أن يكون هناك حالة استثنائية واقعية وجدية زمانيا ومكانيا يستلزم إصدار اللوائح الفردية لحفظ النظام العام أو لإعادة حفظه في الحالة الاضطرارية.
- 2- أن لا يكون المشرع قد وضع نصا يمنع بموجبه إصدار الأوامر الفردية.
- 3- أن لا يكون الأمر الفردي مخالفا للقانون أو اللوائح الإدارية السابقة¹.

وخلاصة ما ذكر فإن الوالي يملك مجالا واسعا في إصدار القرارات الفردية الخاصة بالضبط الإداري في الحدود الإقليمية للولاية التي يشرف عليها وعلى جميع النشاطات التي قد تهدد النظام العام في الولاية.

الفرع الثاني: التصرفات المادية (التنفيذ الجبري)

يعرف التنفيذ الجبري على أنه " حق سلطة الضبط الإداري في تنفيذ قراراتها الضبطية جبرا على الأفراد دون الحاجة إلى استصدار حكم قضائي فيما إذا لم ينفذها المخاطب بشكل اختياري" كما يعرف أيضا بأنه " وسيلة لازمة تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى تجدد تبريرها الشرعي في ضرورة طاعة الأفراد للقانون"²

ويشكل التنفيذ الجبري امتيازاً للإدارة ولكن لا يكسبها حقاً بل يضعها في مركز ممتاز إزاء الأفراد وبناء على ذلك فإن الإدارة لا يحق لها استخدام هذه الوسيلة، وتعتدي على حقوق الأفراد وحررياتهم التي يحميها القانون، ولا تكسب لها حقوقاً إزاء الآخرين بإرادتها المنفردة وبشكل مخالف للقانون والمصلحة العامة وإلا كان قرارها عرضة لوقف التنفيذ من قاضي الإلغاء.³

¹ أعمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية ، بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، ص 148 .
² عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري " التنظيم الإداري و النشاط الإداري " ، دراسة مقارنة ، المطبعة الحديثة ، ط 3 ، سنة 2008 ، ص 61 .
³ المرجع نفسه ، ص 63 و 64 .

في هذه الوسيلة لا تقوم الإدارة العامة بعمل قانوني بل بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية من أجل إرغام الأفراد على الامتثال لقرارات الضبط الإداري، وهي حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها وأوامرها الضبطية على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة لإذن سابق من القضاء، ذلك أن الأصل لا يجوز للسلطة الإدارية استخدام القوة المادية إلا بإذن سابق من القضاء، واستخدام القوة من قبل سلطات الضبط الإداري يجب أن تعتبر إجراء استثنائياً فلا يجب أن تلجأ الإدارة إليه إلا إذا ثبت لها امتناع الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط بالطريق الاختياري¹.

ومن أمثلة استخدام القوة المادية للمحافظة على النظام العام في مجال مكافحة التلوث وإطفاء الحرائق أو إزالة ما يشغل الأرصفة من بضائع أو أكشاك مملوكة للأفراد عندما تكون إقامتها على قارعة الطريقة غير مشروعة.

-وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً، باعتبارها تستخدم القوة الجبرية وما فيها من خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم.

هذا الإجراء يجب أن ينظر إليه على أساس أنه إجراء استثنائياً وهو يعتبر تجسيدا لنظرية التنفيذ الجبري، لذلك فإنه يجب أن يطبق في شأنه كل الشروط والقيود التي تحكم هذه النظرية، وأهمها أنه لا يجوز استعمال القوة المادية إلا إذا تعلق الأمر بتنفيذ إجراء مشروع من إجراءات الضبط الإداري.

وأن تقرير استعمال القوة المادية لا يجوز إلا في حالة امتناع الأفراد عن احترام وتنفيذ إجراءات الضبط الإداري، وذلك يقتضي أن يعلم الأفراد بهذا الأمر المطالب بتنفيذه وأن تعطي لهم فترة كافية من الوقت للقيام بذلك.

بالإضافة إلى ما سبق فإن استعمال القوة المادية لا تلجأ إليه متى أرادت الإدارة ذلك، أو بمجرد امتناع الأفراد عن ذلك، وإنما يجب أن يكون هذا الاستعمال المادي في حالات معينة وهي حالة الضرورة وحالة

¹ فيصل نسيغة، الضبط الإداري و أثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 67 و 68.

الاستعجال وذلك بسبب ما تنطوي عليه الإجراءات القضائية من بطء¹. كذلك فإن استعمال القوة المادية يجب أن يقتصر على الإجراءات الضرورية التي تكون لازمة لتنفيذ إجراء الضبط الإداري دون أن يتجاوزها² ومن بين التطبيقات في مجال التنفيذ الجبري ما يأتي:

- هدم عقار آيل للسقوط مملوك لأحد الأفراد.
- الاستيلاء على عقار يشغله صاحبه للمصلحة العامة.
- تفريق مظاهرات أو تجمعات ومواكب صدر قرار بمنعها.

المطلب الثاني: الوسائل البشرية

يوضع أعوان وهيئات وأجهزة تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة من تلك السلطات وتطبيقاتها في الميدان حيث أن الشرطة بمختلف تخصصاتها والدرك الوطني هما أهم الوسائل البشرية لتنفيذ الضبط الإداري العام.

- وعلمنا أن الوالي هو إحدى سلطات الضبط الإداري المحلية فهو يمتلك الصلاحيات لتسخير قوات الأمن، كرجال الدرك والشرطة في مجال الضبط الإداري الذي يتماشى وفقا لقانون الولاية وقد نصت المادة رقم 115 من قانون الولاية 07/12 على ما يلي:

" يتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد 112 و113 و 114 أعلاه تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق تنظيم".

باعتبار الوالي مكلف محليا في حدود إقليم الولاية التي يشرف عليها فإنه بالإضافة إلى الوسائل القانونية الممنوحة له بناء على القانون السابق الإشارة إليه فإن له وسيلة ثانية هي الهيئات المختصة بتجسيد وتطبيق

¹عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري : دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة ، جامعة عين شمس ، سنة 1978 ، ص 52.

²لدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري ، دار النهضة العربية للطبع و النشر و التوزيع ، سنة 1999 ، ص31.

الأدوات القانونية في أرض الواقع و لقد منح المشرع الجزائري في هذا الخصوص للوالي سلطات واسعة حتى أنه جعل منه قائدا لكافة مصالح أمن الولاية حيث أخضعها لسلطته من خلال العديد من النصوص القانونية والتنظيمية وهذا ما يظهر في مضمون المادة 5 من المرسوم 83-373 الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام والأمن.

وهذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري من صلاحيات للوالي مثل القرار الصادر بتاريخ 2003 /2/4، إذ قضى أن مجموعات الدفاع المشروع تنشأ وتحل بناء على قرار (2) من الوالي و أنهم يؤدون واجباتهم تحت وصاية الوالي.

وأن الوالي الذي يمارس رقابة على نشاطهم يتمتع بسلطة واسعة منها اتخاذ القرار خدمة لمصلحة الجماعة المحلية.¹

- يساعد الوالي في القيام بمهمة الضبط الإداري رئيس الدائرة في حدود دائرته المسؤول عنها حيث تنص المادة 25 من المرسوم رقم 83 /373² على أنه يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين والتنظيمات يساعد المصالح الإدارية والتقنية في دائرته، كما يسهر بمساعدة الأمن على حفظ النظام العام وأمن الأملاك والأشخاص في الدائرة ولهذا الغرض يجب على مصالح الأمن في الدائرة أن نعلمه بأي حدث يقع في الدائرة وتكون له علاقة بالنظام العام والأمن.

حيث توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها لممارسة سلطاته في ميدان النظام

العام والأمن في الولاية المصالح التالية:

-مصالح الأمن الوطني.

-مصالح الدرك الوطني.

وهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال الفروع الآتية:

¹ المادتين 5 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 04/97 يحدد شروط ممارسة عمل الدفاع المشروع، ج ر عدد 01 لسنة 1979.

² المرسوم رقم 83/373 المؤرخ في 28/05/1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام.

الفرع الأول: مصلحة الأمن الولائي

لكي يتمكن الوالي من تطبيق القرارات المتعلقة بوظيفة الضبط الإداري، وضع المشرع تحت تصرفه الوسائل التي يمكن له أن ينفذ بها قراراته فإن مصلحة أمن الولاية هي المكلفة بذلك أساسا. كما نصت على ذلك المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 322/10 في هذا المجال على أنه "يتشكل موظفو الأمن الوطني من :

- موظفي الشرطة الخاضعين لأحكام هذا القانون الأساسي الخاص، المكلفين بمهام أمن الأشخاص والممتلكات وحفظ النظام العام، وبصفة عامة أداء جميع المهام المسندة للأمن الوطني كما هي محددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما ¹.

وهذا ما نصت عليه أيضا المادة 118 من قانون الولاية رقم 07/12 حيث توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المادتين 112 إلى 117 من نفس القانون المتمثلة في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وكذا احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

الفرع الثاني: الدرك الوطني

بالإضافة إلى جهاز الأمن الذي يكون تحت تصرف الوالي لاستخدامه في تنفيذ قراراته نجد قانون الولاية رقم 07/12 أضاف جهاز آخر هو جهاز الدرك الوطني من خلال المادة رقم 116 التي تنص على أنه يمكن للوالي، عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير.

¹ المادة 02 من المرسوم رقم 322/10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتممين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر عدد 78 .

وبهذا يكون الوالي بإمكانه أن يعتمد على جهازي الأمن الوطني والدرك الوطني مع إمكانية تعيين موظفين يقومون بمراقبة الاجتماعات والمظاهرات كما سبق الذكر لاستخدامها في تطبيق قراراته التي لها علاقة بوظيفة الضبط الإداري.

الفرع الثالث: قوات الجيش الوطني الشعبي

بالإضافة إلى الأمن الوطني والدرك الوطني أصبح يمكن للوالي أن يستنجد بقوات الجيش في الحالات غير الاستثنائية وهو ما نصت عليه المادة الخامسة من الأمر رقم 03/11 يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.¹

حيث نصت " يخطر الوالي السلطة العسكرية المختصة إقليمياً في حالة الخطر الداهم على حياة السكان قصد اتخاذ التدابير والإسعافات الاستعجالية الأولى".

- كما يساعده الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية فينظر الوالي السلطات المختصة إقليمياً صب ما هو منظم من الأمر 03/11 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية في حالة الخطر الداهم على حياة السكان، قصد اتخاذ التدابير والإسعافات الاستعجالية الأولى عندما تنتشر وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته تبقى تابعة لسلطاتها السلمية فيما يخص كيفية تنفيذ المهام التي أسندت لها وتظل خاضعة للقوانين والتنظيمات التي تسيّر الخدمة داخل الجيش فيمكن تجنيد وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته في الحالات الآتية:

- حماية السكان وخدمتهم.

-الأمن الإقليمي.

-حفظ الأمن.

¹ القانون رقم 23/91، المؤرخ في 06 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج ر ج ج، ع 63، المعدل والمتمم بالأمر رقم 03/11، المؤرخ في 23 فيفري سنة 2011، ج ر ج ج، ع 12.

وهذه الصلاحيات الضبطية ليست على سبيل الحصر على سبيل المثال.

- إذا كان الأصل العام هو خضوع الدولة للقانون في الظروف العادية فإن التساؤل الذي يطرح هو مدى إمكانية احترام هذا الأصل في الظروف الاستثنائية عندما تواجه الدولة حالة ضرورة تفترض قيام خطر جسيم حال لا يمكن تداركه إلا بالتخلي عن بعض القواعد القانونية كعلاج وحيد لهذا الخطر الذي يهدد المصالح الحيوية للدولة.

إن التأكيد بضرورة احترام مبدأ المشروعية رغم هذه الظروف متعارض ووجود الدولة وقيامها بواجباتها المنوطة بها أما التسليم بالخروج عن قواعد القانون وعدم التمسك بمبدأ المشروعية قد يؤدي إلى العكس من ذلك بانتهاك جميع الضمانات والتعدي على الحريات العامة والفردية دون أية ضوابط أو قيود، لذلك فإن هذا التعارض يتطلب إيجاد صيغة توفيقية بين اعتبارين.

- الاعتبار الأول وهو القانوني ويتمثل في الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية التي يجب التمسك بها في جميع الحالات حتى ولو كانت هناك ظروف استثنائية.

- الاعتبار الثاني فهو واقعي عملي ويتمثل في مواجهة الأخطار التي تهدد المصالح الحيوية للدولة وواجباتها في توفير الأمن ومواجهة الأخطار باتخاذ إجراءات تقتضي الخروج عن القانون.

لذلك فإن الفكر القانوني حاول أن يجد صيغة توفيقية بين هاذين الاعتبارين، بابتداعه لنظرية الظروف الاستثنائية التي يفرض بمقتضاها المشروعية على الإجراءات المخالفة للقانون حتى يمكن للدولة أن تتصدى للظروف العصبية التي تواجهها.

وتعد نظرية الظروف الاستثنائية من أهم النظريات العامة في الفقه القانوني حيث أن لها دورا هاما في القانون الخاص والقانون العام، عندما يثار الدفع بالقوة القاهرة أو الحادث الفجائي في مجال المسؤولية المدنية عند الإخلال بالعقود أو عدم تنفيذ الالتزامات المتفق عليها، وذلك عند حدوث الكوارث أو في أوقات

الحرب أو الاضطرابات، ذلك لأن من أهم خصائص القوة القاهرة والحادث الفجائي عدم إمكانية التوقع وعدم إمكانية دفع هذا الحادث.¹

وعلى أساس هذا القانون وتطبيقا له صدر المرسوم الرئاسي رقم 488 /91 المؤرخ في 12 ديسمبر 1991 المتضمن تطبيق القانون رقم 23/91 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية المعدل بموجب الأمر رقم 2.03/11.²

حيث نصت المادة الرابعة منه على أنه: " إذا ما استخدمت وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته فإن عملها يكون على الدوام تحت مسؤولية السلطة المدنية المختصة ومراقبتها، الوالي في المقام الأول على مستوى دائرة اختصاصه ووزير الداخلية والجماعات المحلية في المقام الأخير على المستوى الوطني".

وفي هذا الصدد نصت المادة الخامسة من المرسوم المذكور أعلاه "يبقى الوالي هو السلطة المدنية المسؤولة على مدى امتداد دائرته الإقليمية، إلا إذا قرر رئيس الحكومة، تعيين ممثل له كمسؤول للسلطة المدنية يضطلع بمسؤولية مساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي ومراقبتها".

إلا أنه في اعتقادنا أن السماح للسلطات المدنية، الحكومة أو الولاية بالتدخل في شؤون الجيش لا يضيف أية صفة مدنية لهذا التدخل وإنما يبقى دائما مطبوع بتدخل سلطة الجيش في الحياة المدنية.

فتدابير استتباب الوضع على المستوى الوطني من اختصاص رئيس الجمهورية، لأنه هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ومسؤول الدفاع الوطني طبقا للمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

فإننا نجد اختصاصات الوالي في الحقيقة لا تتعدى حدود استعمال الشرطة والدرك في إطار المحافظة على النظام العام، وهذا حسب المادتين 116 و118 من قانون الولاية رقم 07/12 الذي يجيز له فقط تسخير الشرطة والدرك الوطني في الحدود الإقليمية التي يشرف عليها ولا يتعداها إلى ما يكتسي طابعا عسكريا طبقا للمادة 117 من القانون المذكور أعلاه.

¹ عبد العزيز برقوق ، المرجع سابق ، ص 127 .

² الأمر رقم 03/11 ، مرجع سابق.

خلاصة الفصل

من خلال ما تم التطرق إليه من دراسة في هذا الفصل تم التوصل إلى أن الوالي يملك بين يديه الوسيلة التي يعمد من خلالها إلى التوفيق بين مفهوم النظام العام والحريات العامة والتي تتجسد في الضبط الإداري، والذي يقصد به الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة بهدف المحافظة على النظام العام وقد خصينا بالدراسة في هذا الموضوع الوالي كهيئة من هيئات الضبط الإداري المحلية.

فالوالي كهيئة من هيئات الضبط الإداري الموجودة على المستوى المحلي يمارس مهامه الضبطية من خلال سلطته والوضع القانوني في مجال الضبط الإداري زيادة على ذلك الصلاحيات المخولة له قانوناً وذلك ما نص عليه قانون الولاية رقم 07/12 الذي وسع من دائرة الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي في مجال المحافظة على النظام العام بجميع عناصره.

ولكي يستطيع ممارسة هذه الاختصاصات يلجأ إلى استعمال العديد من الأساليب والوسائل القانونية المتمثلة في صورة لوائح الضبط الإداري أو في صورة قرارات فردية ذات طابع ضبطي و اللتان لا يوجد أي اختلاف بينهما من حيث الهدف و الغاية المرجوة فكل منهما يرمي إلى تحقيق حماية النظام العام ولذلك أو تصرفات مادية تتمثل في إجراء التنفيذ الجبري، وكذا الوسائل البشرية من أجل تحقيق غرضه في وقاية النظام العام داخل المجتمع بصورة مستمرة و دائمة، و لتحقيق جملة من الأهداف أهمها المحافظة على الأمن العام والصحة العامة، السكينة والآداب العامة.

وفي الأخير رغم كل القيود التي يفرضها الضبط الإداري أو البوليس الإداري على حريات الأفراد فإنه في النهاية يقوم على خدمة هؤلاء الأفراد بالحفاظ على النظام العام الذي تعود فائدته على الجميع.

ولكي يستطيع ممارسة هذه الاختصاصات يلجأ إلى استعمال العديد من الأساليب والوسائل القانونية المتمثلة في صورة لوائح الضبط الإداري أو في صورة قرارات فردية ذات طابع ضبطي و اللتان لا يوجد أي اختلاف بينهما من حيث الهدف و الغاية المرجوة فكل منهما يرمي إلى تحقيق حماية النظام العام ولذلك

الفصل الأول : السلطات الواسعة للوالي في مجال الضبط الإداري

أو تصرفات مادية تتمثل في إجراء التنفيذ الجبري، وكذا الوسائل البشرية من أجل تحقيق غرضه في وقاية النظام العام داخل المجتمع بصورة مستمرة و دائمة، و لتحقيق جملة من الأهداف أهمها المحافظة على الأمن العام والصحة العامة، السكينة والآداب العامة.

وفي الأخير رغم كل القيود التي يفرضها الضبط الإداري أو البوليس الإداري على حريات الأفراد فإنه في النهاية يقوم على خدمة هؤلاء الأفراد بالحفاظ على النظام العام الذي تعود فائدته على الجميع.

الفصل الثاني:

حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

الفصل الثاني : حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

يمنح القانون للوالي سلطة واسعة في مجال الضبط الإداري، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة في حدود الولاية التي يمارس فيها نشاطه، وبالتالي فهو يصدر قرارات تظهر فيها سلطات الوالي بشكل مباشر سواء تعلق الأمر بالسلطة التقديرية التي يمنحها له القانون، او بصلاحيه تنفيذ تلك القرارات مباشرة، وبالتالي فإن قرارات الضبط التي يصدرها يمكن أن تؤثر بشكل مباشر على حقوق وحرية الأفراد، لاسيما حرية التنقل والتجارة وغيرها وهذه الحريات مكفولة بموجب النصوص الدستورية¹، لذلك من الضروري تقييد هذه السلطات وضع قيود عليها من طرف المشرع بما يكفل ممارسة الحقوق والحريات، وذلك سواء في الحالة العادية (المبحث الأول)، أو في الظروف الإستثنائية (المبحث الثاني).

¹ انظر المادتين 49-61، من دستور 1996 المعدل وفق آخر تعديل له سنة 2020، المصدر السابق.

المبحث الأول: حدود الضبط الإداري للوالي في الحالة العادية

يخضع الضبط الإداري للوالي في الظروف العادية لمجموعة من القيود والتي تشكل حدودا له، فقرارات الضبط في الحالة العادية يجب أن تكون في إطار القانون أي احترام مبدأ المشروعية (المطلب الأول) هذه القرارات للرقابة القضائية في حال تم الطعن فيها من قبل الأفراد أمام القضاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: احترام مبدأ المشروعية

سبق الذكر أن أعمال الضبط الإداري للوالي يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية، وهو ما يتناوله هذا المطلب حيث خصص الفرع الأول منه للإطار العام لمبدأ المشروعية، والفرع الثاني منه ضوابط مشروعية قرارات الضبط الإداري للوالي.

الفرع الأول: الإطار العام لمبدأ المشروعية

تناول هذا الفرع الإطار العام لمبدأ المشروعية بدء من مضمون مبدأ المشروعية (أولاً)، ومصادر مبدأ المشروعية (ثانياً)، وضمانات مبدأ المشروعية (ثالثاً).

أولاً: مضمون مبدأ المشروعية

يعني مبدأ المشروعية بمعناه العام: سيادة أحكام القانون في البلد بحيث تمتطي أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة الوالي أم المحكوم، والمقصود هنا كل قاعدة شرعية ملزمة أيا كان أصلها الدستور أو القانون العادي أو أي مصدر شرعي أحدث¹، فالعبرة بالقواعد القانونية بغض النظر عن مصدرها، كما يعني بالمعنى الضيق في مجال القانون الإداري: أن تكون تصرفات الإدارة في حواجز القانون بمعناه الممتد الذي يشمل جميع النظم التشريعية المؤثرة، أيما طرازها أو أصلها، سواء كانت دستورية، أو قانونية أو لائحية،

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2005، ص 12.

وأيا كان فعل المنفعة قانونيا أو ماديا¹، فالمشروعية في القانون الإداري تأخذ العبرة من تصرفات الإدارة والتي تتوجب أن تكون في إطار القانون.

ومشروعية أعمال الضبط الإداري تعني: خضوع إجراءات التجهيز الإداري لأحكام التشريع ، في جميع أعمالها وتصرفاتها بحيث تأتي جميع مظاهر النشاط الذي تمارسه وفقا لصحيح التشريع².

ويعتبر مبدأ المشروعية بإرسائه مبدأ سيادة القانون من أهم مبادئ القانون عليا لإطلاق، فخضوع الدولة للقانون يوجب خضوع أعمال السلطة التنفيذية للقوانين الصادرة من السلطة التشريعية مما يعني خضوع الإدارة التام لأحكام القانون³، والأمر الذي يزيد من أهمية خضوع الإدارة للقانون أنه يمكنها التنفيذ المباشر لقراراتها و باستخدام القوة الجبرية، دون الحصول على إذن سابق من القضاء مما يعرض الحقوق والحريات من مخاطر الإعتداء عليها⁴.

ولما كان الوالي سلطة إدارية له صلاحية الضبط الإداري وفق ما يقتضيه القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ،لاسيما المادة 114 منه ، فله حق تنفيذها مباشرة وباستخدام القوة الجبرية، دون الحاجة لحكم قضائي يسمح له بالتنفيذ، وفي هذا الصدد تنص المادة 118 من قانون الولاية على (توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 إلى 117 أعلاه).

وهذا يعني إقرار المشرع للوالي بصلاحية التنفيذ الجبري للقرارات التي يتخذها، ومنها قرارات الضبط الإداري المنصوص عليها بموجب المادة 114 من قانون الولاية، لذا فكان من الضروري خضوع القرارات التي يصدرها لمبدأ المشروعية بجميع مصادره.

¹ عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ليبيا، 2013، ص13.

² محمد محمود الروبي محمد، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014، ص115.

³ سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، ط1، المركز العربي الديمقراطي للنشر والتوزيع، برلين، ألمانيا، 2018، ص7.

⁴ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الأزاريطة، الإسكندرية، 1995، ص17.

ثانيا: مصادر مبدأ المشروعية

الوالي وهو بصدد ممارسته للضبط الإداري، يتقيد بمصادر المشروعية التي تعلق القرارات التي يصدرها والمتمثلة في الدستور، ثم التشريع العادي الممثل في القانون، بالإضافة إلى بعض التنظيمات التي يستمد منها الوالي مشروعية الضبط الإداري.

أ/ **الدستور**: تعني القواعد الدستورية: مجموعة القواعد القانونية التي تثبت نظام الحكم في الدولة وتحدد الحقوق والحريات العامة للأفراد وتتخذ قرار الأسس والأهداف السياسية والإقتصادية و الاجتماعية للبلد¹. وتعتبر القواعد الدستورية المصدر الأول للمشروعية، والتشريع الأساسي والأعلى في الدولة، وبالتالي فهي الأساس لكل قاعدة قانونية تليها تأتي بعدها مرتبة، سواء صدرت هذه القاعدة من السلطة التشريعية في صورة قانون، أو من السلطات الإدارية في شكل لائحة (تنظيم)، ولا يجوز لأي سلطة عامة في الدولة في قيامها بأعمالها ومهامها انتهاك قواعد الدستور وإلا خالفت مبدأ المشروعية²، وعليه يتعين على أي سلطة أي كان مقامها وطبيعة الإختصاصات الممنوحة إليها إحترام قواعد الدستور ومبادئه وإلتزام قيوده وحدوده³. إحتراما لمبدأ سمو الدستور باعتباره أعلى وثيقة في الدولة و مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة فيتعين على الوالي وهو بصدد ممارسته للضبط الإداري احترام النصوص الدستورية، لأنه حتى ينسجم البناء القانوني في الدولة، لا بد أن يتقيد التشريع الأدنى، بالتشريع الأعلى، ومن ثم لا يجوز أن يتعارض القانون مع النصوص الدستورية، كما لا يجوز أن يتعارض التشريع الفرعي مع التشريع العادي⁴، ومن ثم لا يجوز لقرارات الوالي بما فيها قرارات الضبط الإداري مخالفة النصوص الدستورية، احتراماً لمبدأ سمو الدستور وتدرج القواعد القانونية، فقرار الضبط الإداري للوالي يتقيد بالتشريع الذي يعلوه سواء تمثل الأمر في نصوص الدستور أو النصوص القانونية ذلك تحقيقاً لمبدأ المشروعية.

¹ سامي الوائلي، المرجع السابق، ص 08.

² عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 15.

³ محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 7.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الأزاريطة، الإسكندرية، 2009، ص 19.

ب/ **التشريع العادي** : والتشريع العضوي يعني القانون الصادر عن السلطة التشريعية في الدولة، والذي يأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور من حيث تدرج القاعدة القانونية، ويعد ثاني مصدر للمشروعية¹، فالتشريع العادي في تدرج القواعد القانونية بوضعه الأدنى مباشرة من الدستور والأعلى بين ما يدنو الدستور من قواعد قانونية²، تلتزم السلطات العامة والأفراد باحترام أحكامها، ما لم تعدل أو تلغى طبقاً للدستور³.

ونظراً لعلو القانون، فإن الإدارة تلتزم بقواعده في كل أعمالها وتصرفاتها، ويجب أن تأتي قراراتها متفقة مع القواعد القانونية، وذلك مهما بلغت درجة أهمية هذه القرارات، لأن المشرع يعبر عن سيادة الأمة وقواعده أعلى قيمة من السلطة التنفيذية وفروعها الإدارية، وعليه يجب أن تكون قرارات الإدارة في حدود القانون⁴، بما في ذلك قرارات الضبط الإداري للوالي، فالمشرع باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل له الفضل في سن قانون الولاية سيما القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، وهو القانون الأساسي الذي يمنح صلاحيات الضبط الإداري للوالي، وبالتالي يتعين على الوالي احترام هذا القانون في ممارسته لوظيفة الضبط، بالإضافة إلى احترامه لمختلف القوانين الأخرى الصادرة عن المشرع، لاسيما في مجال حقوق وحرريات الأفراد⁵.

ج / **التشريع الفرعي** : أو ما يسمى باللوائح وهي (تلك القرارات الإدارية التنظيمية او العامة التي تقوم السلطة التنفيذية بإصدارها طبقاً للدستور)⁶، فهي ليست سوى قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، إلا أنها تشمل قواعد عامة ومجردة، وتم تسميتها بالقرارات التنظيمية للتمييز بينها وبين القرارات الفردية والتي

¹ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 28.

² محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 9.

³ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، ط 1، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009، ص 33.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص 24.

⁵ منح المؤسس الدستوري بموجب المادة 139 في فقرتها الأولى للمشرع صلاحية التشريع في مجال حقوق وحرريات وواجبات الأفراد.

⁶ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص 25.

الفصل الثاني : حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

يتم تطبيقها على أفراد معينين بذاتهم، ولاتسامها بطابع العمومية والتجريد يسميها الفقه عادة بالتشريعات الفرعية¹.

وهذه اللوائح بالرغم من تشابها من الناحية الموضوعية مع القانون الصادر من البرلمان ، يجب أن لا تخالفه عملا بمبدأ علو القانون، والذي يعد نتيجة منطقية، من نتائج مبدأ سيادة الأمة الذي يعود الفضل للثورة الفرنسية في إرساء دعائمه².

وينقسم التشريع الفرعي إلى لوائح تنفيذية تتضمن الأحكام اللازمة لتنفيذ أحكام القانون العادي، والى لوائح مستقلة تهدف لتنظيم بعض الموضوعات دون الاستناد لقانون معين، مثله الحال بالنسبة للوائح الضبط الصادرة بهدف المحافظة على النظام العام باختلاف عناصره، ولوائح تصدر بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العمومية في الدولة³،

ويظهر التشريع الفرعي أساسا في السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض الهيئات في الإدارة العامة⁴، وفي هذا الصدد نصت المادة 141 من الدستور (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون).

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة) وعليه هيئات الإدارة العامة في الجزائر التي لها صلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية، رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، أي غير المخصصة للبرلمان للتشريع فيها، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الذي يعود له المجال التنظيمي لتطبيق القوانين.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 25-26.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 30.

³ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 19.

⁴ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 13.

الفصل الثاني : حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

وتعتبر التشريعات الفرعية بصورها المختلفة مصدر من مصادر المشروعية الإدارية، الأمر الذي يوجب على الإدارة الالتزام بها وعدم الخروج عن أحكامها¹، وهو ما يلتزم به الوالي في ممارسته لصلاحياته الممثلة في الضبط الإداري.

والأصل العام أن الوالي يستمد صلاحياته في مجال الضبط الإداري من القانون مباشرة لاسيما قانون الولاية رقم 12-07 السابق الذكر، إلا أنه واستثناء يمكن أن تكون التشريعات الفرعية أو التنظيمات من أهم مصادر مشروعية قرارات الوالي، ومنها علي سبيل المثال، المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، حيث نصت المادة 02 منه على تقع على المؤسسات والإدارات وكذلك الهيئات العمومية وأعوانها وأحب حماية حريات المواطن وحقوقه التي قام واعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به²، وبالتالي يعتبر هذا المرسوم من مصادر المشروعية لقرارات الضبط الإداري للوالي والذي منح أهمية كبيرة لحقوق الأفراد المكفولة بموجب الدستور والتشريع المعمول به.

وبالإضافة لذلك هناك مراسيم تنفيذية منحت للوالي سلطة الضبط الإداري بصفة خاصة، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، فقد منحت المادة 10 منه للوالي إمكانية اتخاذ أي إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كوفيد 19 ومكافحته³، وعليه تعتبر التنظيمات مصدر لمشروعية قرارات الضبط الإداري للوالي والتي يتعين عليه الالتزام بها باعتبارها من مصادر المشروعية.

ثالثا: ضمانات مبدأ المشروعية

¹ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 19.

² انظر المادة 02 رقم من المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر. ج. ج. ، العدد 27.

³ انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، ج. ر. ج. ج. ، العدد 15.

مبدأ المشروعية لا تطبقه الإدارة من عدم وإنما يلزم لتطبيقه ضمانات، وهي التحديد الواضح اختصاصات الإدارة، والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، ووجود رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة.

أ/ التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة

لا يتحقق مبدأ المشروعية في ظل نظام قانوني لا يحدد مجال السلطات الممنوحة للجهات الإدارية، فلا بد من تقييد هذه السلطات، وإلا تسلطت الإدارة وأصبحت صاحبة السيادة الحقيقية، دون قانون يوقفها أو يفرض عليها قيود، ويحمي حريات الأفراد وحقوقهم من تعسفها، ويأتي تحديد سلطات الإدارة أولاً من الدستور، ولكن دور القوانين الصادرة من البرلمان يظهر فعالاً أكثر، فالسلطة التشريعية لها وظيفة إصدار القوانين المنظمة لأي نشاط في الدولة¹.

وبناء على ذلك فمبدأ المشروعية يلزم تحديد الإدارة باختصاص معين، فيلزمها القيام بأعمال معينة في إطار محدد، وهذا يدخل تحت عنوان التنظيم الإداري فتقوم الدولة ساعية إلى تحديد اختصاص السلطات الإدارية المختلفة في محاولة منها لجبرها احترام مبدأ المشروعية²

وعليه فتحديد اختصاص الولاية في مجال الضبط الإداري، بموجب النصوص القانونية يعد من أهم ضمانات مشروعية الضبط الإداري للوالي، والذي يتضح في النصوص القانونية لقانون الولاية رقم 12-07.

ب/ الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

يعود هذا المبدأ للمفكر الفرنسي مونتسكيو، ويعتبر حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية، وشرط أساسي لوجود مبدأ المشروعية³، ويقصد بهذا المبدأ (توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة، بحيث لا يجب أن تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة لما في ذلك من آثار بالغة الخطورة)⁴، فتركيز

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص 18.

² عمار بوضياف، علاقة مبدأ المشروعية بالدعوى الإدارية (دعوى الإلغاء نموذجاً)، مؤتمر القضاء الإداري - الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2008، ص 358.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص 17.

⁴ عمار بوضياف، علاقة مبدأ المشروعية بالدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 357.

السلطات الأساسية في الدولة في يد هيئة واحدة قد يؤدي إلى التعسف في استعمالها، ويوضح مونتسكيو هذه الفكرة بقوله (إذا جمع شخص واحد أو هيئة واحدة السلطتين التشريعية والتنفيذية انعدمت الحرية، وكذلك الشأن إذا اجتمعت السلطات الثلاث في يد واحدة ولو كانت يد الشعب ذاته)¹، وبالفعل فإن استحواذ هيئة واحدة أو شخص واحد علي جميع السلطات، يقود حتما إلى الاستبداد و المساس بحقوق الأفراد².

وفي ذلك ذهب الفقيه مونتسكيو للقول بأن السلطة توقف السلطة، مما يعني أن تعدد السلطات يكفل أحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تنفرد باتخاذها للقرار مما يؤدي في نهاية الأمر إلى احترام مبدأ المشروعية³، فتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من شأنه منع سلطة من الاعتداء على صلاحيات سلطة أخرى، غير أنه يفسخ مجال التعاون فيما سمحت به الدساتير⁴.

رابعا: وجود رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة

وهو ثالث شرط والذي يمثل الضمانة الحقيقية لاحترام مبدأ المشروعية، فما أهمية توفر قيود وضوابط دستورية على نشاط السلطات الإدارية، إن لم تخضع هذه الهيئات لجهة قضائية تراقب مدى احترامها لهذه القيود والضوابط⁵، وعليه يفرض مبدأ المشروعية وجود سلطة قضائية تتولى مهمة توقيع الجزاء على المخالف للقانون، إذا ثبت هذا التجاوز أو الخرق للقانون⁶، ولكن لا بد أن تتسم الرقابة القضائية بقدر من الفاعلية، والتي تتحقق في نظام قضائي متميز يتيح للأفراد تقديم المطعون ضد قرارات الإدارة وأعمالها، لاسيما الطعن

¹ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة القديمة، الجزائر، 2010، ص 15.

² المرجع نفسه، ص 15.

³ عمار بوضياف، علاقة مبدأ المشروعية بالدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 357.

⁴ عمار عباس، المرجع السابق، ص 16.

⁵ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص 18.

⁶ عمار بوضياف، علاقة مبدأ المشروعية بالدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 358.

بالإلغاء ضد قراراتها غير المشروعة ومن ثم يتولى القاضي بموجب هذا الطعن بإلغاء تلك القرارات إذا ثبت لديه عدم مشروعيتها¹.

ومنه فالقول بوجود رقابة قضائية فعالة على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري من شأنه تحقيق مبدأ المشروعية، بإلغاء القرارات غير المشروعة التي يصدرها والتي تتضمن مخالفة للقانون.

الفرع الثاني: ضوابط مشروعية قرارات الضبط الإداري للوالي

سبق وذكرنا أن الضبط الإداري للوالي يخضع لمبدأ المشروعية، وعليه فهذا الأخير يخضع لمبدأ المشروعية من حيث أهدافه (أولاً)، و الدافع لإجراء الضبط الإداري(ثانياً) ، والوسيلة المستخدمة في الضبط الإداري (ثالثاً).

أولاً: الهدف من الضبط الإداري

يجب على هيئات الضبط الإداري عند ممارسة السلطات الممنوحة لها التقيد بأهداف الضبط الإداري، المتمثلة في حفظ النظام العام بعناصره المختلفة، فإذا هي سعت إلى أهداف أخرى بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة مثل الانتقام وتحقيق المنافع الشخصية، كان التصرف الصادر عنها معيباً وقابل للأبطال²، فلا يمكن لهيئة الضبط تبني الدفاع عن قراراتها بالادعاء بأنها في كل الأحوال كانت تستهدف من وراء إصدارها للقرار تحقيق المصلحة العامة، لأن الضبط الإداري له أهداف محددة، من غير الجائز للإدارة استهداف غيرها، حتى لو اتصلت الأغراض الأخرى بالمصلحة العامة³.

فالإدارة حين تفرض على الأفراد عدم الخروج في مسيرة من دون رخصة، فإن قصدها العام هو توفير الأمن العام، حتى لا يتسنى للأفراد وبطريقة غير منظمة الخروج في الشوارع العامة لما في ذلك من خطر قد يهدد الأرواح والممتلكات، وحين تفرض عليهم عدم استعمال مكبرات الصوت في الليل فإن قصدها هو

¹ محمد رفعت عبد، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص 18 - 19.

² يحي قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، ط1، مكتبة ومركز الصادق للنشر والتوزيع، صنعاء، اليمن، 2020، ص 154-155.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الأزاريطة، الإسكندرية، 2012، ص 230.

توفير السكنية العامة، وحين تفرض مراقبة للمواد الاستهلاكية فذلك بهدف توفير حماية للأفراد من مخاطر الأمراض¹.

إذن فالوالي في ممارسته للضبط الإداري يستهدف تحقيق أغراض معينة، كالحفاظ على الأمن العام والصحة العامة، والسكنية العامة، وعليه وجب أن تتقيد قراراته بالمصلحة العامة، والهدف الذي أنشئت من اجله، لان القرارات الإدارية عموما محكومة بقاعدة مهمة من حيث الغاية من إصدار القرار وهي قاعدة تخصيص الأهداف، والتي مفادها سعي عضو الإدارة إلى تحقيق هدف معين صدر من اجله القرار، وإلا كان منحرفا بالسلطة حتى وان كان يهدف لتحقيق المصلحة العامة².

ثانيا: أسباب الضبط الإداري

المقصود بسبب الضبط الإداري الظروف الخارجية التي جعلت الإدارة تتدخل في إصدار قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجديّة من شأنها أن تخل بالنظام العام³. كان مجلس الدولة الفرنسي في مجال توفر الأسباب، يأخذ دوماً بافتراض أن قرارات الضبط الإداري لا تقوم على سبب يبررها، حتى تبني الإدارة الدليل على هذا السبب، بعكس القرارات الإدارية العامة، التي يفترض أن تقوم على سبب صحيح، وعلى من يدعي عكس ذلك إثبات صحة ما يدعيه⁴.

وفي كل الأحوال سواء كانت للإدارة سلطة تقديرية أو مقيدة في تقدير سبب تدخلها من خلال إصدار القرار، أو تقدير الظروف التي أدت لإصداره، يجب أن تكون هذه الظروف حقيقية صحيحة حدثت فعلاً وليس ادعاءً وأن يكون من شأن هذه الأسباب أن تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار⁵.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012، ص274-275.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص196.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليّة، 2012، ص201.

⁴ طعميه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1970، ص227.

⁵ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، المرجع السابق، ص232.

وجدية الأسباب يعني إثبات الإدارة وجود خطر حقيقي من شأنه الإخلال بالنظام العام في أحد عناصره¹، فقرارات الوالي في مجال الضبط الإداري لها أسباب تؤدي إلى صدورهما، والتي يشترط فيها أن تكون جدية، فعلي سبيل المثال قرار الوالي المتضمن غلق أحد المحلات التجارية وفق للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، سببه الحالة الوبائية المتمثلة في انتشار وباء كوفيد 19، وهنا يبنى قرار الضبط الإداري للوالي علي واقعة مشروعة وموجودة أدت إلى إصداره.

كذلك إذا افترضنا أن الوالي أصدر قرار يقضي بمنع استعمال المنبه الصوتي للسيارات أمام المستشفيات، يكون سببه الخطر الذي تخلفه هذه الأخيرة على صحة المرضى، وإلا عد غير مشروعاً، فالضبط الإداري يفترض وجود أسباب حقيقية أدت إلى المساس بالنظام العام ويكون الغرض منها الحفاظ عليه.

ثالثاً: مشروعية الوسيلة المستخدمة للضبط الإداري

يجب على سلطات الضبط الإداري استخدام وسائل مشروعة، مع احترام القيود التي استقر القضاء على ضرورة إتباعها، فاستخدام الإدارة لوسيلة الضبط، لا يجوز من خلال استعمالها التعطيل المطلق للحريات العامة لان ذلك يعد إلغاء لها²، والحفاظ على النظام العام لا يستلزم إلغاء الحريات وإنما يكفي بتقييدها، وعليه يجب أن يكون الحظر نسبياً يقتصر على زمان أو مكان معينين، ومن ثم تكون قرارات الضبط الإداري بمنع نشاط بشكل مطلق غير مشروعة³، فاستخدام الإدارة لوسيلة الضبط الإداري لا يجب أن تقضي على الحرية بشكل كامل، إلا إذا ناقضت تلك الحرية القواعد الخلقية للمجتمع والأحكام الدينية إذا تعلق الأمر بمجتمع محافظ⁴، كما يجب أن يكون هناك تناسب بين الوسيلة المستخدمة والخطر المهدد للنظام العام، فلا يجوز للإدارة استعمال وسيلة قاسية إذا كانت الخطورة بسيطة أو خفيفة⁵.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 232.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 201.

³ يحي قاسم علي سهل، المرجع السابق، ص 156، علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 201.

⁴ توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، ط2، المدرسة القومية للإدارة مركز البحوث والدراسات الإدارية للنشر، تونس، 1995، ص 161.

⁵ المرجع نفسه، ص 162.

واستنادا لما سبق ذكره فإن وسائل الضبط الإداري للوالي يجب أن تتوفر على الضوابط التالية:

- ألا يؤدي استخدام وسائل الضبط الإداري إلى إهدار وتهديد حقوق وحرريات الأفراد بشكل مطلق وصريح ، التفسير الضيق بالنسبة للنصوص القانونية التي تحتاج إلى تفسير، حتى لا يؤثر ذلك على حقوق وحرريات الأفراد، وفي حالة الشك عند الاقتضاء، فإنه يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تغلب الحرية على تقييدها، لأن الأصل العام هو الحرية والاستثناء هو القيد¹، فمشروعية قرارات الضبط الإداري للوالي لا يمكن أن يؤدي إلى تقييد الحريات بصفة نهائية.

- لا يمكن لسلطات الضبط الغلو في استعمال الوسائل الممنوحة لها، باعتبارها مسخرة في إطار حماية مقومات النظام العام، لذلك يتعين استعمال الوسائل بالقدر المناسب وخطورة المساس بالنظام العام إلا²، فالوالي ملزم بمراعاة قاعدة التناسب بين الإجراء الضبطي وخطورة المساس بالنظام العام، وعدم الغلو في استعمال الوسائل الضبطية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع أعمال الضبط الإداري بصفة عامة للرقابة القضائية بما فيها أعمال الضبط الإداري للوالي وذلك يمثل ضمانا هامة للمحافظة على حقوق وحرريات الأفراد، وتوفير حماية لها عن طريق القضاء وهو ما نصت عليه المادة 164 منه على: (يحمي القضاء المجتمع وحرريات وحقوق المواطنين طبقا للدستور)، وعهد القضاء بموجب المادة 168 منه النظر بالطعون في قرارات السلطات الإدارية³، وبالتالي أتاح الدستور للأفراد الطعن في قرارات السلطات الإدارية بما فيها قرارات الضبط الإداري بصفة عامة، ومنها قرارات الضبط الإداري للوالي، وذلك عن طريق رفع دعوى إلى القضاء المختص، وعليه تناول هذا المطلب رقابة القاضي

¹ بالخير الدراجي، عادل زياد، حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحرريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، 2009، العدد 02، ص 1427-1428.

² بالخير الدراجي، المرجع السابق، ص 28.

³ انظر المادة 164-168 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، السابق الذكر.

الإداري على الضبط الإداري للوالي (الفرع الأول)، وتطبيقات الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على الضبط الإداري للوالي

يراقب القاضي الإداري الضبط الإداري للوالي ويضع له حدود في الظروف العادية، ولا يتم ذلك إلا عن طريق الدعوى الإدارية المرفوعة من طرف الأفراد، ومن ثم يكون الضبط الإداري للوالي محل للرقابة القضائية.

أولاً: الدعوى الإدارية

بالرجوع لمختلف التشريعات المتعلقة بالإجراءات القضائية الإدارية، لم يقدم المشرع الجزائري تعريفاً للدعوى الإدارية، وبالرجوع للفقهاء يعرف الأستاذ عمار عوابدي الدعوى الإدارية بأنها (حق الشخص ووسيلته القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق، أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة، والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها¹).

ويعرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنها: الوسيلة التي يخولها القانون للشخص في اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بحقوق قد مستها وأضررت بها تصرفات وأعمال الإدارة²، وعليه يمكن القول أن الدعوى الإدارية هي تلك الوسيلة القانونية التي يملكها الأفراد للطعن في قرارات الضبط الإداري للوالي التي ألحقت بهم ضرر.

¹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، (نظرية الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، بن عكنون، الجزائر، 1998، ص 230.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 127.

من التعريفات السابقة يتضح أن للدعوى الإدارية شقين، الشق الأول ويتعلق بدعوى الإلغاء، والثاني دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية.

أ- دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي: الدعوى القضائية التي ترفع أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية، المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعية نظرا لما يشوبه من عيوب المشروعية التي تعتري ركنها أو أكثر من أركانها.¹

وعليه قبل رفع دعوى الإلغاء وجب الأخذ بعين الاعتبار الشروط المحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت طائلة عدم قبولها والمتمثلة في:

1- **قرار الضبط الإداري محل الطعن:** سبق القول أن قرارات الوالي تخضع للرقابة القضائية ومنها قرارات الضبط الإداري للوالي، وعليه القرار محل الطعن هنا هو قرار الوالي، والذي تختص المحاكم الإدارية بنظر الطعون المرفوعة ضده، وذلك وفق المادة 800-801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.²

2- **الشروط المتعلقة بالطاعن:** نص المشرع على الشروط العامة لرفع الدعوى في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقوله: لا يجوز لأي شخص أن يقوم بالتقاضي ما لم تكن له صفة، أو مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون³، كما نص على شرط الأهلية في المادة 64 والمادة 65 منه، وجعلها شرطا لصحة الإجراءات وتخلفها يؤدي لبطلان تلك الإجراءات، وعملا بنص المواد فإن هذه الشروط تكتسي أهمية بالغة يتوجب على أطراف الخصومة معرفة أحكامها والعلم بمضمونها ضمانا لصحة إجراءات دعواهم تجنبنا لعدم قبولها⁴، وعليه فالشروط المتعلقة بأطراف الدعوى ومنهم الطاعن هي الصفة والمصلحة والأهلية اللازمة لمباشرة الخصومة.

¹ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص 29.

² انظر القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ح، العدد 21.

³ انظر المادة 13، المصدر نفسه.

⁴ سامي الوافي، المرجع السابق، ص 86.

3 - شرط الميعاد : تنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: (يحدد آجال الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي¹)، وعليه يتحدد ميعاد الطعن بالإلغاء في قرارات الضبط الإداري للوالي، بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بالنسبة للقرار الفردي، ومن تاريخ نشر القرار الإداري بالنسبة للقرارات الإدارية الجماعية أو التنظيمية.

4- الطعن الإداري المسبق : نصت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على (يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه)²، وعليه يمكن للشخص المخاطب بقرار الضبط الإداري للوالي تقديم تظلم في أجل أربعة أشهر الموالية لإصدار القرار الإداري والتي تسري من تاريخ التبليغ الشخصي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي، وهنا التظلم جوازي وليس إجباري، يمكن تقديمه أو لا.

5- الشروط المتعلقة بعريضة رفع الدعوى

اشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب المادتين 14 و15، لتحريك دعوى الإلغاء ضد قرار إداري، تقديم عريضة مكتوبة وموقعة ومؤرخة من قبل المدعي أو ممثله أو محاميه لدى أمانة الضبط بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف، ويجب أن تتضمن العريضة تحت طائلة عدم قبولها شكلا الشروط المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية³.

¹ انظر المادة 829 رقم القانون 08-09 السابق الذكر.

² انظر المادة 830، المصدر نفسه.

³ نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مجموعة من الشروط التي يجب أن تتضمنها عريضة رفع الدعوى وهي :

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى،
- إسم ولقب المدعي وموطنه،
- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي،
- عرض موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى،
- الإشارة عند الاقتضاء إلى الوثائق إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى،

وبعد رفع الدعوى يؤول الاختصاص لقاضي الإلغاء للفصل في النزاع وهو ما نتناوله في رقابة قاضي الإلغاء علي للضبط الإداري للوالي.

ب- دعوى التعويض

دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يقوم بتحريكها ورفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وتبعا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، للمطالبة بالتعويض الكامل والعدل اللازم للأضرار التي قد أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار¹.

ويشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية مجموعة من الشروط لرفع دعوى التعويض تحت طائلة عدم قبولها والتمثلة في:

1- **الشروط العامة لرفع دعوى التعويض:** تتمثل الشروط العامة لرفع دعوى التعويض في شرط الصفة والمصلحة والأهلية اللازمة لمباشرة الخصومة، والتي سبق ذكرها في شروط رفع دعوى الإلغاء.

2- **شرط الميعاد في دعوى التعويض:** لا تخضع دعاوى القضاء الكامل التي ترمي إلى قيام مسؤولية السلطات الإدارية للأجل المنصوص عليه في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فدعوى القضاء الكامل تتقدم بأجل طويل بانقضاء 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار، المنصوص عليها في المادة 133 من القانون المدني²، ودعوى التعويض باعتبارها من دعاوى القضاء الكامل تخضع لهذا الأجل.

3- **الشروط المتعلقة بعريضة رفع الدعوى:** الشروط المتعلقة بعريضة رفع دعوى التعويض وهي نفسها الشروط المتعلقة بعريضة رفع دعوى الإلغاء، والتي تم ذكرها سابقا.

- نسخة من القرار محل الطعن،

- أن تكون موقعة من قبل محام معتمد لدى الهيئات القضائية الإدارية.

¹ عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 566.

² سعيد بوعللي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، الجزائر، 2015، ص 146.

4- شرط التمثيل الوجوبي بمحام: تخضع دعوى التعويض لشرط التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحاكم الإدارية وفقا لنص المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهو تم تناوله سابقا في شروط رفع دعوى الإلغاء.

ثانيا: مضمون رقابة القاضي الإداري على الضبط الإداري للوالي

بعد رفع دعوى من طرف الأفراد أمام القضاء الإداري ضد أعمال الضبط الإداري للوالي، فإن مضمون رقابة القاضي الإداري عليها تختلف وذلك حسب طبيعة الدعوى.

أ/مضمون رقابة قاضي الإلغاء على الضبط الإداري للوالي : بعد رفع دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري المختص ضد أعمال الضبط الإداري، يقوم هذا الأخير ببسط رقابته عليها، وذلك من خلال مدى صحة أركان قرارات الضبط الإداري وخلوها من عيوب المشروعية الخارجية ، ثم الداخلية.

1- رقابة قاضي الإلغاء على توفر عيوب المشروعية الخارجية : يراقب القاضي الإداري بعد رفع دعوى الإلغاء، الأركان الخارجية لقرارات الضبط الإداري، وذلك للتحقق من خلوها من عيوب المشروعية من حيث عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات.

1-1/ عيب عدم الاختصاص : يعني عيب عدم الاختصاص بوجه عام عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، وفي نطاق القرارات الإدارية يمكن تعريفه (بأنه صدور القرار من موظف ليس له سلطة إصداره طبقا للقوانين واللوائح¹)، فالوالي يعود له الاختصاص بالضبط الإداري على مستوى الولاية وفق ما بنص عليه قانون الولاية².

ويعتبر القرار مشوب بعيب في الاختصاص الجسيم ويظهر هذا العيب في حالة اعتداء سلطة إدارية عمومية على صلاحيات السلطة القضائية أو التشريعية أو التنفيذية³، ويمكن أن يظهر هذا العيب في صورة

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني(قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الإجراءات)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص 142.

² انظر المادة 114 وما بعدها من القانون رقم 12-07، السابق الذكر.

³ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 505.

الفصل الثاني : حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

انتحال الوظائف الإدارية، حيث يتعدى فرد لا تربطه بالنظام الإداري والوظيفة الإدارية والإدارة عموماً أي علاقة أو رابطة وظيفية أو قانونية¹، وفي هذه الحالة يكون العيب جسيماً، والذي يفقد القرار صفته الإدارية ويجوله إلى عمل مادي وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء²، فقرارات الضبط الإداري للوالي تخضع للرقابة القضائية على جسامه عيب الاختصاص، وتكون قرارات الوالي مشوبة بعيب في الاختصاص الجسيم، إذا تضمن قرار الضبط الإداري مثلاً تجريم أفعال معينة والذي يعود الاختصاص بتجريمه المشرع طبقاً للمادة 139 من الدستور³، أو كأن يتضمن قرار الضبط الإداري للوالي توقيع عقوبة الحبس المؤقت مثلاً، لبعض المخالفين لقرار الضبط الإداري، فهنا يكون القرار مشوب بعيب في الاختصاص الجسيم، ومعرضاً للإلغاء من طرف القاضي الإداري.

كما يمكن أن يظهر القرار الضبطي مشوب بعيب الاختصاص البسيط، وذلك في صورة عدم الاختصاص الموضوعي في حالة اعتداء السلطات الإدارية على الصلاحيات فيما بينها⁴، فمثلاً لا يمكن للوالي الاعتداء مثلاً على ضبط إداري مقرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفق للقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية⁵، كما لا يمكن للوزير الأول في ممارسته لوظيفة الضبط الإداري الاعتداء على صلاحيات الضبط الإداري المقررة للوالي بموجب القانون، وإلا كان هذا القرار مشوباً بعيب في الاختصاص الموضوعي ومعرضاً للإلغاء.

أما عدم الإختصاص المكاني، فيظهر هذا العيب في القرار الذي تصدره جهة إدارية ويمتد خارج الحدود الجغرافية المحددة لممارسة اختصاصها⁶.

¹ أعمار عوابدي، المرجع السابق، ص 505.

² علي عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 310.

³ انظر المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق الذكر.

⁴ لتفصيل أكثر راجع : علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 320.

⁵ انظر المادة رقم 89-94 من القانون 10-11، المصدر السابق.

⁶ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 249.

وأما عدم الإختصاص الزمني، يعني صدور قرار من الجهة الإدارية دون احترام القيود الزمنية المحددة¹. وعليه طبقا للاختصاص المكاني لا يمكن للوالي إصدار قرار الضبط في إقليم خارج ولايته، كما لا يمكن وفق الاختصاص الزمني للوالي إصدار قرار الضبط الإداري خارج الحدود الزمنية المقررة، وذلك قبل توليه المهام أو بعد انتهائها لأي سبب وإلا كان مشوب بعيب في الاختصاص ومعرض للإلغاء.

1-2/ عيب الشكل و الإجراءات : عيب الشكل يعني مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الإلتباع في إصدارها للقرارات الإدارية²، وتأتي أهمية أحكام وقواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية عموما، لحماية المصلحة العامة وحماية حقوق وحرية الأفراد، وجعل الإدارة تدرس التصرف الإداري قبل أن تقدم عليه، للتأكد من مدى أهميته وتنظيمه ومناسبته³.

وعليه يتحدد عيب الشكل من خلال شكل القرار، تسبيب القرار، والإجراءات التي تسبق القرار إن وجدت.

ومن المستقر عليه قضائيا في هذا الشأن أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين، كما أن الإدارة ليست مقيدة بشكل محدد لتفصح عن إرادتها ما لم يلزمها القانون بذلك⁴، وبالرجوع لقانون الولاية رقم 07-12 الملاحظ أن المشرع لم يلزم الوالي بإصدار القرارات الإدارية في شكل معين ومنها قرارات الضبط الإداري، وبالتالي فالوالي يتمتع بسلطة تقديرية في اتخاذ الشكل الذي يراه مناسبا لإصدار قرارات الضبط الإداري. كما أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها بذكر الأسباب التي قامت عليها غير أن القانون قد يلزمها بذلك بالنسبة لبعض القرارات⁵، والملاحظ أن القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية لم ينص على تسبيب قرارات الضبط الإداري للوالي، وبالتالي يبقى له الاختيار في تسببها من عدمه.

¹ سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 123.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 378.

³ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 218.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 336.

⁵ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 380.

وأخيرا قد يلزم القانون الإدارة وفي بعض الأحيان باتخاذ إجراءات سابقة على إصدارها للقرار كالقيام بتحقيق أو أخذ رأي صاحب الشأن، أو أخذ رأي جهة معينة¹، والملاحظ أن المشرع لم ينص بموجب قانون الولاية رقم 07-12 على إجراءات سابقة قبل إصدار الوالي لقرارات الضبط الإداري، وبالتالي يتمتع الوالي بسلطة تقديرية واسعة في إصدار قرارات الضبط الإداري بالنسبة لركن الشكل والإجراءات.

2- رقابة القاضي الإداري على توفر عيوب المشروعية الداخلية: بالإضافة لعيوب المشروعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري للوالي المتمثلة في عيب الاختصاص والشكل والإجراءات، يمكن أن يعاب القرار الضبطي في أركانه الداخلية من سبب ومحل، وإساءة استعمال السلطة في قرارات الضبط الإداري والتي تجعلها غير مشروعة وقابلة للإلغاء أمام القضاء الإداري.

1-2/ عيب السبب في قرارات الضبط الإداري للوالي :

يظهر الخطأ في الأسباب الواقعية لقرار الضبط الإداري في حالتين، الأولى عدم صحة الوجود المادي للواقعة التي يبنى عليها القرار، والثانية الخطأ في تكييف الأسباب الواقعية التي بني عليها القرار²، وفي مجال الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري يقوم القاضي الإداري ببسط رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار، باعتبار أن تلك الوقائع هي الأساس والدافع لإصدار القرار، وعليه يبطل القرار إذا ثبت عدم صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصداره³، وفي هذا الصدد يبسط القاضي الإداري رقابته على أسباب الضبط الإداري للوالي، فإذا انعدمت تلك الأسباب كان قراره غير مشروع وموجبا للإلغاء تحقيقا لمبدأ المشروعية.

2-2/ عيب المحل في قرارات الضبط الإداري للوالي :

¹ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 371.

² سليمان هندون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 227.

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

يعني عيب المحل مخالفة القرار الإداري إحدى القواعد القانونية سواء القواعد المدونة والمتمثلة في التشريعات الدستورية والعادية والفرعية، وغير المدونة المستمدة من العرف والقضاء¹، فيشترط في محل القرارات الإدارية أن يكون مشروعاً، غير مخالف لأحكام وقواعد مبدأ المشروعية والنظام القانوني في الدولة، سواء وقعت المخالفة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة عن طريق الخطأ في تفسير وتطبيق القانون²، وعليه يشترط في قرار الضبط الإداري للوالي عدم مخالفة النظام القانوني للدولة، وإلا كان مشوباً بعيب عدم المشروعية و معرضاً للإلغاء من طرف القاضي الإداري.

3-2/ عيب إساءة استعمال السلطة في قرارات الضبط الإداري للوالي: يشوب القرار عيب إساءة استعمال السلطة إذا استهدفت الإدارة من إصدارها للقرار غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة، أو استهدفت غاية أخرى غير التي حددها القانون لقرارها³، فالوالي وهو بصدد إصداره لقرارات الضبط الإداري يتقيد بالهدف من القرار وهو تحقيق المصلحة العامة، بالإضافة للهدف الذي اصدر من اجله القرار، وإلا اعتبر قرارها مشوباً بعدم المشروعية.

ب/ مضمون رقابة قاضي التعويض على الضبط الإداري للوالي :

تتعقد دعوى التعويض ضد قرارات الضبط الإداري أما على أساس الخطأ، أو على أساس المخاطر.

1- مسؤولية الوالي عن أعمال الضبط الإداري على أساس الخطأ:

هيئات الضبط الإداري في تحقيق هدفها الممثل في الحفاظ على النظام العام، قد تلحق أضرار بالأشخاص نتيجة إهمال أو خطأ، أو بسوء نية، وعليه قيامها بتصرفات غير مشروعة تعد خطأً، يجيز

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 391.

² عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 52.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 221.

للشخص المتضرر الحق في طلب التعويض لجبر ما أصابه من ضرر، شريطة إثبات أن الضرر اللاحق به من طرف الإدارة جاء نتيجة تصرف خاطئ منها¹.

وتتحقق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ بتوفر ثلاث أركان هي خطأ واقع من الإدارة، وضرر لاحق بصاحب الشأن وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر اللاحق²، فمسئولية الوالي على أساس أعمال الضبط الإداري تتحقق بتوفر ركن الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، وتقوم مسؤولية الوالي عن أعمال الضبط الإداري على الخطأ في حالتين :

الحالة الأولى: الخطأ في القرارات الإدارية

يظهر الخطأ المرفقي في قرارات الضبط الإداري في عدم المشروعية، ويشترط في القرار الضبطي حتى يكون مصدر للتعويض، أن يكون مشوب بعيب يسمح للقضاء بإلغائه، فعدم المشروعية التي تعتبر مصدر لقضاء الإلغاء اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي، كذلك مصدر للتعويض وقضاء المسؤولية مع وجود بعض الاختلافات في أوجه عدم المشروعية التي تنتج عنها مسؤولية الإدارة الضبطية³، وعليه يمكن أن يشكل الخطأ في قرارات الضبط الإداري للوالي مسؤولية أمام القضاء، يحكم القاضي بالتعويض كنتيجة لها إذا توفرت العيوب التي تشكل أساسا لها⁴.

الحالة الثانية: الخطأ في الأعمال المادية

الخطأ المرفقي المرتبط بالأعمال المادية يتخذ صور متعددة مثل الإهمال أو الترك، أو عدم التبصر أو التأخير، أو عدم الاحتياط في قيام هيئات الضبط بعمل مادي للحفاظ على النظام العام مثل تفريق مظاهرة

¹ قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 2006، ص 143.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 467.

³ قروف جمال، المرجع السابق، ص 149.

⁴ لمزيد من التفصيل، انظر عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، بن عكنون، الجزائر، 1998، ص

158 وما بعدها.

أو قطع أشجار¹، والقضاء في هذه الحالة للاعتراف بمسؤولية الإدارة يستلزم أن يكون الخطأ على درجة من الجسامة، يتم تحديدها وفق لاعتبارات، الوقت الذي وقع أثناءه الخطأ، والمكان الذي وقع فيه الخطأ، وأعباء المرفق الذي ارتكب الخطأ وطبيعته، وعلاقة المتضرر بالمرفق²، وعليه تعتبر من قبيل الخطأ في الأعمال المادية، مثلاً عدم قيام الوالي بإجراء الضبط الإداري مع إلزاميته، والتأخر في القيام بأعمال الضبط أو عدم التبصر والإهمال.

2- مسؤولية الوالي عن أعمال الضبط الإداري دون الخطأ: يمكن أن تقوم مسؤولية الوالي عن أعمال الضبط الإداري دون الخطأ وهذا بالإضافة إلى المسؤولية على أساس الخطأ.

وتستند نظرية المسؤولية الإدارية دون الخطأ (على أساس المخاطر)، إلى خلفيات قانونية، ودستورية واجتماعية، ومنها مبدأ الغنم بالغرم، ومبدأ التضامن الاجتماعي ومبدأ العدالة المجردة، التي تستوجب رفع الضرر مهما كان مصدره مجهولاً³.

ورغم الإقرار بنظرية المخاطر كأساس لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري، إلا أنها لا تزال مسؤولية إحتياطية وإستثنائية وتكميلية، لان الأصل أن تقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي، وكإستثناء المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، والتي يلجأ إليها القاضي الإداري في حالة إستحالة إثبات الخطأ، أو في حالات العدالة التي تستوجب تعويض المضرور بالرغم من عدم وجود الخطأ وهذه المسؤولية أقامها مجلس الدولة الفرنسي وهما الضرر والعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة، حيث يتجنب المضرور عبء إثبات الخطأ ويكتفي بإثبات علاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه⁴.

وبالتالي لتقرير مسؤولية الوالي عن أعمال الضبط الإداري ودون وجود خطأ يكفي إثبات العلاقة بين السببيين الضرر الذي يصيب الشخص الذي يطالب بالتعويض أمام القضاء.

¹ قروف جمال، المرجع السابق، ص 156.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 476.

³ عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 196.

⁴ قروف جمال، المرجع السابق، ص 164.

ولقيام هذه المسؤولية لا بد أن تتوفر صفات خاصة في الضرر الواجب التعويض حيث يجب أن يكون خاصا فلا يصيب عددا كبيرا من الأفراد أو الهيئات الخاصة وان يكون الضرر غير عادي بحيث يتجاوز حد الأعباء التي يتحملها الأفراد عادة¹.

أما عن حالات قيام مسؤولية الوالي دون الخطأ فتقوم على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والأنشطة الخطرة، والحظر الإستثنائي للحرية، وهو ما نتطرق إليه لاحقا، في مسؤولية الوالي عن أعمال الضبط الإداري دون الخطأ في الظروف الإستثنائية.

الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي

سبق القول أن قرارات الضبط الإداري للوالي تخضع للرقابة القضائية سواء من طرف قاضي الإلغاء الذي يقر بإلغاء هذه القرارات إذا كانت مخالفة للقانون، أو من طرف قاضي التعويض الذي يفرض التعويض إذا ألحقت هذه القرارات ضررا بالأفراد، وفي هذا الفرع نتناول تطبيقات الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي، في نطاق قضاء الإلغاء أولا، وفي نطاق قضاء التعويض ثانيا.

أولا: تطبيقات رقابة قاضي الإلغاء على قرارات الضبط الإداري للوالي:

يمارس القضاء الإداري الجزائري رقابة قضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي، لاسيما في إطار قضاء الإلغاء، والأمثلة في الصدد كثيرة، نذكر منها :

1- قضية جمعية الكنيسة البروتستانتية ضد ولاية بجاية، حيث يعود أصل النزاع في القضية إلى قيام الوالي بإصدار قرار بالعلق النهائي في تراب ولاية بجاية في كل بناية مخصصة أو في طور التخصيص من أجل ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ولغير الحائزين على قرار المطابقة القانونية للجمعية والرأي المسبق من اللجنة الوطنية للشعائر الدينية على أساس أحكام الأمر رقم 06-03 المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، وجاء في مضمون القرار أن المنع النهائي من ممارسة الشعائر الدينية من اختصاص القضاء،

¹ ابتسام فاطمة الزهراء شقاف، ابتسام فاطمة الزهراء شقاف، الحماية الدستورية والقانونية للحرية كفيد على سلطات الضبط الإداري، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2020، ص211.

وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة بإبطال قرار الوالي، رقم 11/566 الصادر بتاريخ 08-05-2011 لتجاوز السلطة¹، و يستخلص من هذا القرار أنه مشوب بعيب في الإختصاص الجسيم، لاعتداء الوالي على صلاحيات السلطة القضائية، لان المنع النهائي من ممارسة حرية معينة من اختصاص القضاء، وليس من اختصاص السلطات الإدارية.

2- وفي قضية أخرى في القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 23-09-2002، الغرفة الأولى، ملف رقم 006195 قضية والي ولاية الجزائر ضد ب ف مصطفى إذ ذهب مجلس الدولة إلى القول أنه يمكن للوالي الأمر بغلق إداري للمخمرة أو المطعم لمدة لا تتجاوز 06 أشهر أما على اثر مخالفة القوانين المتعلقة بهذه المؤسسات أو بغرض الحفاظ علي نظام وصحة السكان والإدارة العامة، وبالتالي فان الغلق لإشعار آخر ودون تحديد المدة يعد مخالفا للقانون وبالتالي ألغى مجلس الدولة القرار المطعون فيه²، وفي هذه القضية يستخلص أن الغلق دون تحديد مدة من شأنه الأثر المباشر علي حقوق وحرريات الأفراد، وهنا القرار يشوبه عيب في محله ، فالضبط الإداري للوالي يجب أن يكون محدد المدة وإلا كان مخالف للقانون.

ثانيا: تطبيقات قضاء التعويض على قرارات الضبط الإداري للوالي

الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي ليست مقتصرة علي قاضي الإلغاء فقط، وإنما تمتد لقاضي التعويض جراء الضرر الذي قد تلحقه هذه القرارات بالأفراد، والذي تلتزم الولاية بالتعويض عن أضرارها اتجاه الأفراد، ومن أمثلة قضاء التعويض :

1- قضية والي ولاية بجاية ضد(ج، خ)، إذ يعود أصل النزاع إلى قيام والي ولاية بجاية بإصدار قرار رقم 0145 المتضمن سحب رخصة السياقة لمدة 12 شهر اثر حادث مرور أدى بوفاة المرحوم (أ. أ)، حيث جاء في مضمون القرار أن القرار الإداري محل الطعمم جاء مخالف للقانون 01-14 المتعلق بتنظيم حركة

¹قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الأولى، ملف رقم 085103، بتاريخ 10-09-2015، المجلة القضائية، العدد 13، 2015، ص 70-71.

² قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الأولى، ملف رقم 006195، بتاريخ 23-09-2002، في قضية والي ولاية الجزائر ضد ب ف مصطفى أشار إليه عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 278.

المرور. وخاصة المادة 109 منه التي تنص على أن جميع الإجراءات الإدارية تبطل وتصبح عديمة الأثر بصدور أمر قضائي بالا وجه للمتابعة أو حكم بالبراءة أو التسريح، وبما أن العارض حاصل على البراءة بموجب حكم قضائي صادر بتاريخ 15-12-2006، والذي قدمه أمام اللجنة الولائية، إلا أن الإدارة تعسفت في حقه، وقررت سحب الرخصة بموجب القرار المطعون فيه الصادر بتاريخ 15-02-2007، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة بتأييد قرار الغرفة الإدارية الصادر عن مجلس قضاء بجاية بتاريخ 21-12-2010، والقاضي بإلزام الوالي بدفع مبلغ 200.000 دج تعويضا للسيد (ج. خ)، تعويضا عن الأضرار التي لحقت به¹.

2- وفي قضية أخرى: أقام مجلس الدولة مسؤولية البلدية والولاية لعدم قيامهما بإجراءات الضبط الإداري، في قضية (ب. ط) ضد بلدية وهران ومن معها، حيث يعود أصل لعدم قيام البلدية والولاية، لوضع حد لسوق غير شرعية للخضر والفواكه أمام مسكن الطاعن، حيث جاء في مضمون القرار أن امتناع السلطتين الإداريتين المستأنف عليهما عن تقديم عونهما لوضع حد للمساس بالسكينة العمومية وأي تصرف يخل بها، والذي تضرر منه المستأنف من خلال إقامة السوق غير الشرعي محل النزاع، يمنح هذا الأخير الحق في تعويضه على أساس مبدأ المسؤولية من أجل الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وعليه قضى مجلس الدولة بإلزام كل من البلدية والولاية بدفع 200.000 دج كتعويض للمستأنف عن الأضرار التي لحقت به².

المبحث الثاني: حدود الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية

بالرغم من إتساع سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية، لاسيما السلطة التقديرية والتنفيذ المباشر والجبري لقرارات الضبط التي تصدرها الإدارة بصفة عامة والوالي بصفة خاصة والأثر المباشر لهذه القرارات على الحقوق والحريات العامة، إلا أن هذه السلطات ليست مطلقة من كل قيد بل

¹قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثالثة، ملف رقم 069821، بتاريخ 23-02-2012، المجلة القضائية، العدد 13، 2015، ص 134 الى 137.

²قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثالثة، ملف رقم 097935، بتاريخ 19-03-2015، المجلة القضائية، العدد 13، 2015، ص 140 الى 145.

لها حدود تقف عندها وذلك تحت رقابة القضاء الإداري من خلال تمكين الأفراد من الطعن في القرارات الضبطية غير المشروعة التي صدرت في الظروف الإستثنائية، وعليه تناول هذا المبحث مفهوم نظرية الظروف الإستثنائية (المطلب الأول) ، والرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الإستثنائية

قد تقع ظروف إستثنائية غير متوقعة ويكون من شأنها تهديد النظام العام في الدولة بخطر داهم، من شأنه الإخلال به إخلالا جسيما، فهنا يتخذ الضبط الإداري بصورة إستثنائية وغير مألوفة للحفاظ على النظام العام في الحالات العادية فتكون سلطات الإدارة أوسع بما يكفل لها حماية المصلحة العامة ومواجهة الظرف الإستثنائي، وذلك بعد إقرار الحالة الإستثنائية وفق الشروط المحددة قانونا ، ونظرا لتأثير الظروف الإستثنائية على سلطات الضبط الإداري، تناولت الدراسة مضمون الظروف الإستثنائية (الفرع الأول)، وشروط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون نظرية الظروف الإستثنائية

لتبيان مضمون الظروف الإستثنائية يتعين تعريف الظروف الإستثنائية (أولا)، وبيان أسباب ظهور نظرية الظروف استثنائية (ثانيا)، والتطرق لمضمون الظروف الإستثنائية في الدستور الجزائري (ثالثا) .

أولا: تعريف الظروف الإستثنائية

لم يحاول القضاء المقارن (فرنسا ومصر) وضع مفهوم عام لنظرية الظروف الإستثنائية، وقد يكون القضاء قد تعمد ذلك ليصبح صاحب الكلمة وحده في تقدير توفر الظرف الاستثنائي حسب ظروف كل حالة، وحتى لا يقيد سلطته بالمفهوم الذي وضعه ، ونظرا لعدم وجود تعريف قضائي للظروف الإستثنائية، توجه الفقه محاولا تعريفها، إذا يعرفها العلامة دي لوبادير: بأنها فكرة مفادها أن بعض الإجراءات الإدارية التي تكون غير مشروعة في الأوقات العادية، يمكن أن تعد مشروعة في بعض الحالات حيث تكون ضرورية

لحماية النظام العامل إستمرار المرافق العامة¹، كما عرفت بأنها كل الحالات الخطيرة من أحداث الحرب و البلايل والفتن والثورات والانقلابات التي من شأنها المساس بالنظام العام وتهديده، وتكون الظروف الإستثنائية بهذا المفهوم مؤقتة حيث لا تتمتع بصفة الدوام، لكنها تمثل خطراً على الدول من حيث وجودها وإستقلالها وسيادتها وإستقرارها ومركزها²، ووفقاً لهذه النظرية إذا وقعت على إقليم الدولة أو جزء منها حوادث خطيرة كحالة الحرب أو إضطرابات شديدة تهدد الأمن الداخلي أو إنتشار وباء خطير، فسلطات الإدارة تتوسع وتزداد عن الحدود المرسومة بموجب قواعد المشروعية العادية³، والقاعدة العامة التزم الإدارة بقواعد المشروعية ومهما اختلفت الظروف، فإذا كانت القواعد تستجيب لمتطلبات العمل الإداري في الظروف العادية، فإنها قد لا تساعد الإدارة على مواجهة الأزمات والإضطرابات التي قد تحيط بالمجتمع، إذا ترتب عن تطبيق هذه القواعد تعريض سلامة المجتمع لأضرار بالغة الخطورة⁴.

وتبعاً لهذا فقد تجيز الظروف الإستثنائية للوالي اتخاذ إجراءات الضبط الإداري بصورة تختلف عن الصورة التي وجب أن تكون عليها إجراءات الضبط في الحالة العادية، وهو ما نتناوله، فالسلطة التقديرية للوالي يمكن القول بأنها ترك المشرع للوالي حرية التصرف في شأن من شؤون الولاية سواء تعلق الأمر بالشؤون الإدارية أو بالمحافظة على النظام العام، وفي هذا الصدد تنص المادة 116 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الإستثنائية ذلك، إن 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.

ثانياً: أسباب ظهور نظرية الظروف الاستثنائية: يرجع ظهور نظرية الظروف الإستثنائية لسببين، السبب الأول وهو بقاء وإستمرار الدولة والسبب الثاني وهو تغير الظروف.

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 77.

² سامي الوالي، المرجع السابق، ص 14.

³ محمد رفعت عبد، المرجع السابق، ص 212.

⁴ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 34-35.

أ/ بقاء وإستمرار الدولة: إحترام مبدأ المشروعية والإلتزام بتطبيق القانون، مرتبط بإستمرار الدولة ووجودها، فإذا قامت ظروف إستثنائية من شأنها تهديد كيان الدولة بالزوال، وتعريض وجودها للخطر فمن الضروري التخفيف من قيود المشروعية العادية لمواجهة تلك الظروف¹، فإن كان وجود الدولة مهددا بذاته فمن الضروري الحفاظ على بقائها، والتخفيف من قواعد المشروعية العادية الموضوعة بكفالة للحقوق والحريات من ناحية، وضمان إستمرار الدولة من ناحية أخرى².

ب / تغير الظروف : من المعلوم أن القواعد القانونية وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا حدثت ظروف غير عادية مثل الحروب والأزمات والكوارث الطارئة فمن الضروري اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف³، لأن القواعد القانونية العادية غير قادرة على مواجهة الظروف المستجدة لانه ينتج عنها نتائج تتعارض مع نية المشرع الذي وضع القواعد العادية، كما أن مبدأ ليس جامدا وثابتا لا يقبل التغيير، بل تطبيقه قد يتسع أو يضيق حسبما الظروف المتغيرة التي تحيط بالدولة⁴.

ثالثا: الظروف الإستثنائية في التعديل الدستوري لسنة 2020 :

نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على الظروف الاستثنائية، ومنها حالة الحصار والطوارئ، وحالة الحرب، والحالة الإستثنائية.

أ- حالة الحصار او الطوارئ:

تنص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 علي(يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

¹ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 36.

² أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003، ص 183.

³ أنور أحمد رسلان، المرجع نفسه، ص 183.

⁴ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 36.

لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا. يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار¹.

وعليه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، إذا دعت الضرورة الملحة يتم تقرير حالة الحصار أو الطوارئ، وذلك وفق لإجراءات محددة في المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك لأهمية حالة الحصار أو الطوارئ، وأثرها على الحقوق والحريات، واتساع سلطات الضبط الإداري فيها ومنها السلطة الممنوحة للوالي في مجال الضبط الإداري.

وتعرف حالة الحصار على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية للحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وحماية النظام العام².

كما تعرف حالة الطوارئ بأنها نظام استثنائي لدفع الخطر الذي ألم بالبلاد، ويتم في هذه الحالة تقييد الحقوق والحريات العامة، بهدف حفظ الأمن والنظام العام، تمنح مرفق البوليس اختصاصات إضافية³.
وخلاصة القول أن كل من حالة الحصار أو الطوارئ من الظروف الإستثنائية التي تؤثر بشكل مباشر على الحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريا، فالمؤسس الدستوري منح إمكانية تقييدها للضرورة الملحة، حتى يوفق بين ضمان الحقوق والحريات من ناحية، وضمان بقاء الدولة من ناحية أخرى.

ب- حالة الحرب: تنص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد وأوشك على الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، وذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

¹ انظر المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، السابق الذكر.

² ابتسام فاطمة الزهراء شقاف، المرجع السابق ، ص 229.

³ أحسن غربي، الحالات الإستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، كلية الحقوق، جامعة برج باجي مختار، عنابة، 2021، ص 40.

- يجتمع البرلمان وجوبا.

- يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمم يعلمها بذلك¹.

وعليه فالعدوان له خطر كبير على الدولة، منح المؤسس إمكانية مواجهته عن طريق إعلان حالة الحرب، وذلك إذا وقع العدوان فعلا، وليس افتراض وقوعه.

وتعرف حالة الحرب: بأنها الطرف الحاسم التي يكون أشد من الحالة الاستثنائية، ويتجلى في عدم الاقتصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، بل يشترط أن يكون العدوان واقعا أو علي وشك الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة².

وقد تناول المؤسس الدستوري في المواد 100 إلى 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إعلان حالة الحرب سواء من حيث الاختصاص بإعلانها، أو السبب الدافع لإعلانها، أو الإجراءات المتبعة لإعلانها، أو الآثار المترتبة عنها³.

ج- الحالة الإستثنائية : تنص المادة 98 من الدستور علي (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما.

لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وتحويل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

- يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمم.

¹ انظر المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، السابق الذكر.

² ابتسام فاطمة الزهراء شفاف، المرجع السابق، ص 232.

³ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 50.

- يجتمع البرلمان وجوبا...¹).

وعليه يمكن لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، إذا توفرت شروطها، والملاحظ أن صلاحيات رئيس الجمهورية تتسع في الظروف الاستثنائية بحيث يمكنه اتخاذ الإجراءات الإستثنائية للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

وقد عرفت الحالة الاستثنائية بأنها: أحد الإبداعات الدستورية الحديثة التي تهدف لمواجهة الأحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في ذات المجتمع الواحد، ويأتي ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم الذي ليس بموسوعه حماية نظام وأمن ووحدة الدولة²، ما يعني أن الحالة الاستثنائية إجراء دستوري يهدف لمواجهة الاضطرابات في المجتمع والحفاظ على النظام العام.

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

نظرا لخطورة الظروف الإستثنائية على الحقوق والحريات العامة وأثرها على امن وسيادة الدول، فإنها تخضع لمجموعة من الشروط قبل تطبيق هذه الظروف والمثلة في الشروط الشكلية (أولا) ، الشروط الموضوعية (ثانيا).

أولا: الشروط الشكلية

للعمل بالظروف الاستثنائية يلزم توفر الشروط الشكلية، وبالرجوع للدستور الجزائري المعدل لسنة 2020 نجد أنه ينص على الشروط الشكلية لإعلان الظروف الاستثنائية، وذلك بالنسبة للحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، وحالة الطوارئ أو الحصار.

¹ انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، السابق الذكر.

² أحسن غربي، المرجع السابق، 47.

أ/ الحالة الإستثنائية : نص المؤسس الدستوري على الحالة الإستثنائية في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي بينت سبب الجهة المختصة بإعلانها والسبب الدافع لإعلانها إذا توفر في نظره سبب إعلانها، أو استبعادها إذا لم تتحقق أسبابها¹، وعليه حددت الشروط الشكلية للحالة الإستثنائية كالتالي :
أ/ الجهة المختصة بإعلان الحالة الإستثنائية : من نص المادة 98 من الدستور (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية...)²، يتضح أن الاختصاص يعود لرئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية دون سواه، وذلك للمحافظة على سلامة البلاد ومواجهة الخطر الداهم.

ب/ الإجراءات السابقة على إعلان الحالة الاستثنائية :

يجب التقيد بمجموعة من الإجراءات ضمانا للحريات العامة، وذلك لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي³، وتمثل هذه الإجراءات في:

- استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية⁴، وبالرغم من سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالات الإستثنائية مقيدة بمجموعة من الشروط، ومن أهمها استشارة المؤسسات الدستورية، إلا أنها استشارة للإعلام، فهو لا يتقيد بفحوى ونتائج ومضمون الاستشارة، فهذه الاستشارة تعتبر إلزامية في طلبها، لأنها من الشروط الشكلية لإقرار تلك الحالات، واختيارية من حيث الأخذ بمضمونها⁵.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء،

- توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك،

¹ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 47.

² انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق الذكر.

³ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 22.

⁴ انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابقة الذكر.

⁵ حورية آيت قاسي، الرقابة على الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 01، 2022، ص 1375.

- اجتماع البرلمان وجوبا¹ .

ب/ حالة الحرب :

تناول التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 100 منه الشروط الشكلية التي تخضع لها حالة الحرب، وذلك من حيث الجهة المختصة بإعلانها، والإجراءات السابقة لإعلان حالة الحرب.

1- **الجهة المختصة بإعلان حالة الحرب:** من نص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (إذا وقع عدوان فعلي على البلاد[...]) يعلن رئيس الجمهورية الحرب² ، يتضح أن الاختصاص يعود لرئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب مثلما هو الحال بالنسبة للحالة الاستثنائية، وذلك لخطورة حالة الحرب على البلاد، فقد منح المؤسس صلاحية إعلانها لرئيس الجمهورية.

2- **الإجراءات السابقة على إعلان حالة الحرب :**

يتعين بعد التحقق من السبب المؤدي لإعلان حالة الحرب احترام العديد من الشكليات والإجراءات الدستورية³ ، وذلك نظرا لخطورة حالة الحرب وأهميتها فقد نص الدستور على إلزامية التقيد بمجموعة من الإجراءات والترتيبات التي تسبق الإعلان عنها⁴ ، وقد حدد المؤسس الدستوري الإجراءات السابقة لإعلان حالة الحرب كما يلي :

- اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن،

- إجراء استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المحكمة الدستورية،

- اجتماع البرلمان وجوبا،

¹ انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق الذكر.

² انظر المادة، 100 المصدر نفسه.

³ أحسن غربي، المرجع السابق، ص50.

⁴ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص23.

- توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك¹ .

وعليه فإن حالة الحرب تخضع من حيث شروطها الشكلية لمجموعة من الإجراءات اللازمة، يقوم بها رئيس الجمهورية قبل إعلانه الحرب.

ج/ حالة الحصار أو الطوارئ: مثل الحالة الإستثنائية وحالة الحرب، تخضع حالة الحصار أو الطوارئ لمجموعة من الإجراءات الشكلية التي تسبق إعلان الحالة، وذلك من حيث الجهة المختصة، والإجراءات السابقة لإعلان حالة الحصار أو الطوارئ.

1- الجهة المختصة بإعلان حالة الحصار أو الطوارئ : من نص المادة 97 من الدستور (يقرر رئيس الجمهورية...)²، يتضح أن الاختصاص بإعلان حالة الحصار أو الطوارئ يعود لرئيس الجمهورية، إذ تعتبر صلاحية رئيس الجمهورية تقريرية في إعلان الحالتين وليس مجرد إعلان عن الحالة، إذ له السلطة التقديرية في إقرار الحالتين أو استبعادهما أو اختيار الأفضل بينهما ، من خلال استعمال المؤسس عبارة الطوارئ أو الحصار³.

2/الإجراءات السابقة على إعلان حالة الحصار أو الطوارئ :

قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بمجموعة من الإجراءات قبل إعلانه حالة الحصار او الطوارئ، والمتمثلة في :

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن،

- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة⁴.

¹ انظر المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السالف الذكر.

² انظر المادة 97 ، المصدر نفسه.

³ أحسن غربي، المرجع السابق، ص40.

⁴ انظر المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابقة الذكر.

ثانيا: الشروط الموضوعية

لقد وضع القضاء الإداري الضوابط التي تحكم سلوك الإدارة في الظروف الإستثنائية، فاستلزم للعمل بالظروف الاستثنائية توفر شروط¹، موضوعية بالإضافة للشروط الشكلية وهي وجود الظرف الاستثنائي ، وصعوبة مواجهة الظرف الاستثنائي بقواعد المشروعية العادية ، و أن تهدف الإجراءات الإستثنائية لحماية المصلحة العامة ، وأن تكون الإجراءات متناسبة مع الظرف الاستثنائي، وان تكون الظروف الإستثنائية مؤقتة .

أ/ **وجود الظرف الاستثنائي:** وذلك يعني وجود حالة واقعية تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال خطيرة تهدد قيام الإدارة بوظائفها، سواء في إدارتها للمرافق العمومية، أو محافظتها على النظام العام في الدولة² ، ومن أمثلة ذلك حدوث حرب أو حرب أهلية داخلية أو اضطرابات، أو براكين أو زلازل وغيرها من الكوارث الطبيعية، أو اضطراب عام يهدد سيرورة المرافق العمومية بانتظام، ويتوفر هذا الشرط إذا حدثت هذه الوقائع فعلا أو احتمال حدوثها ، في المستقبل القريب، ولا يشترط وقوع الخطر على كامل إقليم الدولة بل يكفي وقوعه في جزء من هذا الإقليم، إلا أنه يهدد كل إقليم الدولة، فعندئذ تسري حالة الضرورة على كافة الأجزاء في الدولة، أما إذا كانت الخطورة مقتصرة على الجزء الذي حدثت فيه، فعندئذ تطبق حالة الضرورة على هذا الجزء دون الأجزاء الأخرى³ .

ب/ **صعوبة مواجهة الظرف الاستثنائي بقواعد المشروعية العادية:** يمكن أن يحدث خطر جسيم من شأنه تهديد النظام العام، ولكن بالإمكان مواجهته بالقواعد القانونية العادية فلا يتم تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، لأنه من شروط تطبيق هذه النظرية تعذر دفع الخطر ومواجهته بالقواعد القانونية العادية وفي هذه الحالة يمكن للإدارة استخدام قواعد استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية، والأصل العام في هذا الشأن

¹ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص53.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص81.

³ أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 186.

أنه يجب على الإدارة مواجهة الخطر الجسيم طبقا لأساليب القانون العادي، فإذا تعذر دفع الخطر بهذه القواعد يجوز لها اتخاذ الإجراءات الضرورية لمواجهة الخطر خروجاً عن قواعد القانون العادي¹.

ج/ أن يكون الغرض من الإجراءات الإستثنائية تحقيق المصلحة العامة: يجب أن يكون هدف الإدارة في الظروف الإستثنائية حماية النظام العام وتأمين سيرورة المرافق العامة، وبمعنى آخر حماية المصلحة العامة، أما إذا انخرفت الإدارة عن ذلك وتصرفت انطلاقاً من بواعث ذاتية أو مآرب شخصية دون مبالاة بالمصلحة العامة كان تصرفها معيباً بعبء الانحراف²، فالمصلحة العامة هي الهدف الذي يحكم تصرف الإدارة في الظروف العادية أو الإستثنائية، والخروج عن هذا الهدف يعيب قرارات الإدارة ويجعل منها قرارات غير مشروعة حتى في الظروف الإستثنائية.

د/ تناسب الإجراءات مع الظروف الاستثنائية: يتعين على الإدارة اتخاذ الإجراءات المتناسبة مع الظروف الاستثنائية الواقعة، أي أن تكون تلك الإجراءات بقدر ما تقتضيه الضرورة، فلا يجوز للإدارة المبالغة في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف إذ يجب عليها أن تقدر الظروف بقدرها³، ومن ثم عليها الحرص والحذر فتختار الوسيلة المناسبة والأقل ضرراً بالأفراد طالما كانت هذه الوسائل جميعها توصل لتحقيق الغرض المنشود⁴، والممثل في دفع الخطر الواقع والمحدد بالبلاد.

هـ/ أن تكون الظروف الإستثنائية مؤقتة: يتعين على الإدارة إتباع الإجراءات المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية، وبمجرد انتهاء هذه الظروف تعود إلى مزاولة نشاطها وفقاً للظروف العادية⁵، وفي هذا الصدد حدد المؤسس الدستوري مدة الظروف الاستثنائية بالنسبة للحالة الاستثنائية بـ 60 يوماً كحد أقصى مع قابليتها للتمديد حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، كما حددت مدة حالة الحصار أو الطوارئ

¹ أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 186 - 187.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 83.

³ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 39.

⁴ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 84.

⁵ عمر محمد السيوي، المرجع السابق، ص 39.

ب30 يوما كحد أقصى مع قابليتها للتمديد وفق ما نص عليه الدستور¹، وبالتالي لا يجوز الإدارة إتباع السلطات الإستثنائية بعد انتهاء المدة المقررة في الدستور في حين لم يحدد مدة حالة الحرب وهذا راجع للطبيعة التي تتميز بها هذه الحالة وصعوبة تحديد مدة لها.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية

توسع الظروف الإستثنائية من سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري، إلا أن هذه السلطات بالرغم من اتساعها فهي محكومة بقواعد المشروعية الإستثنائية، مما يعني خضوع الوالي لمبدأ المشروعية حتى في الحالات الاستثنائية، ونظر لأثر سلطات الوالي في الظروف الإستثنائية على حقوق وحرية الأفراد فهي تخضع للرقابة القضائية عن طريق الدعاوى التي يرفعها الأفراد لحماية حقوقهم وحريةهم ، وبالتالي يراقب القاضي الإداري الضبط الإداري للوالي وفق ما تستدعيه الظروف الاستثنائية، وذلك في إطار قضاء الإلغاء (الفرع الأول)، أو في إطار قضاء التعويض عن طريق المسؤولية الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة قاضي الإلغاء على قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية

يتيح القانون الأفراد الحق في اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ومنها قرارات الضبط الإداري، وبالتالي لا يمكن أنتفلت قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية في حالة عدم استيفائها للشروط من الرقابة القضائية، وذلك من خلال فحص مشروعية أركانها ومدى توفرها على العيوب التالية :

أولاً: عيب عدم الاختصاص

بما أننا أمام الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية، فإن الاختصاص بإصدار قرارات الضبط يعود لهذا الأخير دون غيره، (على الرغم من أن القضاء الإداري قد يخصص للإدارة في الظروف الإستثنائية

¹ انظر المادتين 98 و 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابقة الذكر.

بتجاوز القواعد القانونية المحددة لركن الإختصاص)¹، وبالتالي قد يجيز القضاء الإداري مخالفة ركن الاختصاص في إصدار قرارات الضبط الإداري على مستوى ولاية معينة كأن يقوم بإصدار القرار الضبطي رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، أو أي سلطة أخرى يمكنها الحلول محل الوالي لاتخاذ إجراءات الضبط الإداري.

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات

رأي مجلس الدولة الفرنسي ونظرا لحالة البلاد في الظروف الإستثنائية، إمكانية تحرر الإدارة من بعض الأشكال والإجراءات التي يجب على الإدارة مراعاتها لإصدار قراراتها في الظروف العادية²، وعليه فإنه يجوز لسلطات الضبط الإداري إغفال بعض الشكليات والإجراءات المقررة لاعتماد قرارات الضبط، في الأوضاع الخطيرة³، فالوالي في إصداره لقرارات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية يمكنه التحرر من الشكليات اللازمة لإصدار القرارات الإدارية الضبطية، كأن يصدر القرار كتابة أو شفاهة، أو التحرر من بعض الإجراءات، والأمر متروك للقضاء لتحديد مدى صحة تصرفات الوالي المخالفة للشكل والإجراءات في الظروف الإستثنائية.

ثالثا: عيب المحل

يشترط في محل القرار الإداري أن يكون جائزا قانونا، بمعنى أن الأثر المترتب عنه القرار يجب أن يكون من الجائز إحداثه، طبقا للقواعد القانونية القائمة وبناء على ذلك إذا كان الأثر القانوني للقرار متعارض مع النصوص القانونية أو المبادئ القانونية العامة فهذا يجعل القرار معيبا وقابلا للإلغاء⁴، وهذا في الحالة العادية أما في الحالات الاستثنائية، فالقرار الإداري الذي يخالف القوانين والتنظيمات يمكن أن يكون مشروعاً إذا توفرت الظروف الإستثنائية التي تبرر ما وقع به من عيب⁵، فقرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 87.

² المرجع نفسه، ص 86.

³ حفيفة حساين، حدود نشاط الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، ادرار، 2021، ص 53.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الثاني)، المرجع السابق، ص 193.

⁵ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 54.

الإستثنائية يمكن أن تكون مشروعة بالرغم من مخالفتها للقانون، وهذا يترك للسلطة التقديرية التي يتمتع بها القاضي الإداري، في إمكانية اعتبار القرار مشروعاً من عدمه، أثناء رقابته له، لأنه الوحيد الذي بإمكانه الترخيص بمشروعية القرار الإداري من عدمه في الظروف الإستثنائية.

رابعاً: عيب السبب: لا يمكن أن يتصرف الوالي من تلقاء نفسه بإصدار قرارات الضبط الإداري، بل لابد أن تتوفر أسباب لإصدار هذه القرارات، وسبب القرار هو (الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره)¹ ، فقرارات الضبط الإداري للوالي في ظل الظروف الاستثنائية لابد أن تستند " لحالة طارئة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل السريع والحتمي"²، من طرف الوالي، وذلك لما يترتب عن الحالة الإستثنائية من تهديد للأمن وتعطيل لسيرورة المرافق العمومية في الدولة³، وأثرها المباشر على حريات الأفراد، فالوالي لا يملك الحق في تقرير الظروف الاستثنائية، لان ذلك من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده، وبالتالي فالوالي في إصداره لقرارات الضبط الإداري يتعين عليه العودة للقرارات التي يقرر بها رئيس الجمهورية الحالات الاستثنائية، والتي تعتبر كسبب لقرارات الضبط التي يتخذها الوالي.

ويشترط في سبب القرار الضبطي للوالي في ظل الظروف الإستثنائية :

أ- أن يكون السبب قائماً وموجود وقت اتخاذ القرار: فالواقعة التي كانت موجودة في الماضي لا تكفي وإنما يجب أن تستمر إلى غاية صدور القرار⁴ ، كما أن السبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار لا يعتد به إلا إذا تحقق بعد ذلك، فالعبرة في تقدير مشروعية القرار تكون بالوقت الذي صدر فيه⁵، فلا معنى لإصدار قرارات الضبط الإداري من طرف الوالي في الظروف الإستثنائية ما لم تكن واقعة موجودة تؤدي إلى إصدارها، كما انه لا معنى لإصدار قرارات في حالة زوال تلك الواقعة، وفي حال صدور قرارات دون أن

¹ عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 278.

² محمد محمود الروبي محمد، المرجع السابق، ص 127.

³ المرجع نفسه، ص 127.

⁴ محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 59.

⁵ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 279.

تستند لواقعة موجودة أو واقعة زال أثرها، تكون هذه القرارات غير مشروعة ومعرضة للإلغاء من طرف القاضي الإداري.

ب- أن يكون السبب مشروعاً: وتظهر أهمية مشروعية السبب في حالة السلطة المقيدة للإدارة، وذلك عندما يحدد المشرع اسباباً معينة تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها، فإذا استندت الإدارة إلى أسباب أخرى غير التي حددها المشرع فإن قرارها يكون قابلاً للإلغاء لعدم مشروعية سببه¹، والملاحظ أن المشرع قد منح صلاحيات للوالي في الظروف الإستثنائية بهدف الحفاظ على النظام العام²، فمثلاً الخطر الداهم يمكن أن يكون سبب لإعلان الحالة الاستثنائية، والتي تكون سند الوالي في إقرار الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.

والقضاء الإداري وسع من رقابته ليظال جوانب الملائمة بالنسبة للقرارات الإدارية التي لها علاقة بالحريات العامة كما هو الحال بالنسبة للضبط الإداري³، وبالتالي لا تخلو قرارات الضبط الإداري للوالي من رقابة الملائمة وذلك لمعرفة مدى تناسب الإجراء الضبطي المقرر من طرف الوالي مع خطورة الظرف الإستثنائي الذي أدى إلى اتخاذ هذا الإجراء.

خامساً: عيب الهدف: الهدف من إصدار القرار دائماً تحقيق المصلحة العامة، إذا أن تحقيق هذه المصلحة، والحفاظ على وجود المجتمع وسلامته في كل الظروف هو المقصود من وراء تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية⁴، والهدف من القرار الإداري الضبطي للوالي في الظروف الإستثنائية النتيجة النهائية التي يسعى لتحقيقها، والتي هي مرهونة بتحقيق المصلحة العامة، فإذا حاد الوالي عن تحقيق هذه المصلحة اعتبر قراره غير مشروع وعرضه للإلغاء من طرف القاضي الإداري، كما يشترط في قرار الوالي الالتزام بتحقيق الهدف الذي وجد من أجله القرار دون التوجه لتحقيق أهداف أخرى من نفس القرار وإلا اعتبر غير مشروعاً، لمخالفة (قاعدة تخصيص

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 279.

² انظر المادة 114 من القانون 12-07، السابقة الذكر.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 62.

⁴ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 54.

الأهداف¹)، فإذا كان قرار الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية الغرض منه الحفاظ على الأمن العام، فلا يمكن أن يستهدف الحفاظ على الصحة العامة لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية على قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية

بات من المعروف أن الوالي يملك سلطات واسعة في الظروف الإستثنائية، وبالتالي يمكن أن تلحق من جراء استعمال هذه السلطات أضرار للأفراد، فيحق لهم اللجوء للقضاء لطلب التعويض عما لحقهم من أضرار جراء هذا التصرف، وذلك بسبب خطأ فتقوم مسؤولية الوالي في هذه الحالة على أساس الخطأ (أولاً)، أو في حالة عدم وجود خطأ فتقوم مسؤولية الوالي في هذه الحالة دون الخطأ (ثانياً).

أولاً: مسؤولية الوالي على أساس الخطأ

تقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في الظروف الاستثنائية مثل الظروف العادية بتوفر ثلاثة أركان سبق ذكرها، وهي خطأ وقع من طرف الإدارة وضرر لاحق بصاحب الشأن، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر اللاحق²، وهو ما يجب توفره لتقرير مسؤولية الوالي عن الخطأ في الظروف الإستثنائية. / الخطأ: يقر القضاء الإداري مسؤولية السلطات الإدارية ومنها الوالي على أساس الخطأ بالنظر إلى طبيعة الخطأ، وبالنظر إلى الحالة التي وقع فيها، أي في حالة القرارات الإدارية أو الأعمال المادية.

1- طبيعة الخطأ الموجب للتعويض في الظروف الإستثنائية

عمل القضاء الإداري على التخفيف من مسؤولية سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وذلك على أساس الخطأ عندما يكون الخطأ جسيم من جراء التدابير المتخذة من طرف السلطات الإدارية، وهذا يفسر وجوب ارتكاب السلطة الإدارية لاعتداء مادي حتى تقوم مسؤوليتها³، وتعود فكرة الأخذ

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 107.

² ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 467.

³ المرابط نوال، بولنوار نسيم، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2018-2019 ص 58.

بالخطأ الجسيم لمجلس الدولة الفرنسي، حيث يرى أنه يتعين على القاضي قبل تقريره لمسؤولية سلطة الضبط عن تصرفها في الظروف الاستثنائية، أن يضع في اعتباره طبيعة الأعمال التي تؤديها الإدارة في تلك الظروف، فإذا انتهى القاضي في ضوء هذه الاعتبارات أن الأخطاء ليست بطبيعتها أن تسأل عنها تعين عليه رفض دعوى التعويض المرفوعة بسببها¹.

وقد اعتبر القضاء أن تجاوز الإدارة حدود المشروعية الاستثنائية يشكل خطأ جسيم لذلك فإن أي إجراء يتجاوز الشروط اللازمة لحالات المشروعية الاستثنائية، ويخرج عنها بشكل صارخ، فهو إجراء يعتبر إجراء غير مشروع يثير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الجسيم، ويحقق لكل ذي شأن طلب التعويض عن الضرر الجسيم الذي وقع له نتيجة ذلك الإجراء²، وبالتالي طبيعة الخطأ الذي يوقع مسؤولية الوالي لاشك فيه أن يكون خطأ جسيم، وذلك للاعتبارات التي يفرضها القضاء الإداري لقيام مسؤولية الوالي في الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ.

2- الحالة التي يقع فيها الخطأ

يقع الخطأ من الوالي في الظروف الإستثنائية، في حالة القرارات الإدارية أو في حالة الأعمال المادية.

2/1- الخطأ في القرارات الإدارية

يرفض مجلس الدولة الفرنسي التسليم بمسؤولية سلطات الضبط الإداري عن القرار الإداري الضبطي الإستثنائي المعيب بعيب في الإختصاص أو المحل أو الشكل الذي يراد أن يظهر به القرار في الظروف الإستثنائية، وسلطة الضبط قد لا تكون أخطأت حين اتخذته، وسند ذلك أنه متى كان قرار الضبط الإداري الاستثنائي مشروعاً في نظر القضاء الإداري لا يمكن إلغاؤه، وبالتالي لا تستقيم دعوى المسؤولية الإدارية على أساس

¹ عبد الحميد رويسات، أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الإستثنائية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، للجزائر، العدد 01، 2013، ص252.

² ابتسام فاطمة الزهراء شفاف، المرجع السابق، ص 274 - 275.

الخطأ¹، في حين أن القرارات الإدارية المعيبة بعيب السبب والغاية يتشدد القضاء الإداري الفرنسي في رقابتها ويحكم بعدم مشروعيتها.

وبالتالي إذا أحدثت ضرر للغير يمكن إقامة مسؤولية سلطة الضبط عن طريق دعوى التعويض²، ولا يكفي وجود خطأ لتقرير مسؤولية سلطة الضبط، إذا يجب أن ينشأ ضرر نتيجة هذا الخطأ لمن يطالب بالتعويض عن تصرف الإدارة³، ومعنى ذلك أن مجرد وجود الظروف الاستثنائية لا يرتب إعفاء سلطة الضبط الإداري من تحمل المسؤولية عن الأعمال التي صدرت عنها، والتي ترتب عليها ضرر للغير، فإذا كان يترتب على الظروف الإستثنائية مشروعية وصحة أعمال الضبط، فإن القضاء ألزم سلطة الضبط بإحترام بعض أركان القرار الضبطي الاستثنائي وهي السبب والغاية⁴.

وبالتالي تتحقق مسؤولية الوالي على أساس الخطأ في الظروف الإستثنائية لعدم مشروعية السبب والهدف من القرار الضبطي نظرا للسلطة المقيدة والتي لا يمكن تجاوزها، في حين قد لا تتحقق مسؤولية الوالي في الظروف الإستثنائية لمخالفة ركن الإختصاص والمحل والشكل في القرارات الإدارية، لان صلاحيات الوالي تكون واسعة في الظروف الاستثنائية وقد يعتبر القضاء القرارات المشوبة بهذه العيوب فذلك يترك وقد يعتبر القضاء الإداري الجزائري القرارات المشوبة بهذه العيوب صحيحة مثلما اخذ به مجلس الدولة الفرنسي وذلك يترك لسلطة القاضي الإداري في تقدير مدى مشروعيتها من عدمه والحكم بالمسؤولية الإدارية على أساسها.

1-2/ الخطأ في الأعمال المادية: سبق القول أن الخطأ المرفقي في الأعمال المادية يتخذ صور عديدة مثل الإهمال أو الترك أو عدم التبصر أو التأخير، أو عدم الاحتياط في قيام هيئات الضبط بعمل مادي للحفاظ على النظام العام⁵، والأمر لا يختلف بين قرارات الضبط الإداري والأعمال المادية المتخذة من طرف

¹ عبد الحميد رويسات، المرجع السابق، ص 252.

² المرجع نفسه.

³ فاطيمة عباس، الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغام، 2020، ص 45.

⁴ عبد الحميد رويسات، المرجع السابق، ص 251.

⁵ قروف جمال، المرجع السابق، ص 156.

السلطات الإدارية وهو ما استقر عليه القضاء الإداري، حيث لا يعتد في الظروف الإستثنائية بالخطأ البسيط، بل كلاهما يشترط فيه قيام الخطأ البين وذو جسامه خاصة حتى تثار مسؤولية الإدارة¹، ويأخذ القضاء الإداري لتقرير الخطأ في الظروف الإستثنائية، عامل الزمان والمكان الذي يؤدي المرفق الخدمة فيه والذي تمارس فيه سلطة الضبط نشاطها.

فبالنسبة لعامل الزمان ما يمكن اعتباره خطأ في الظروف العادية لا يمكن اعتباره خطأ في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب والوباء والاضطرابات، وذلك لأن المرفق العام في نشاطه اليومي يؤدي الخدمة وفقا لقواعد وتقاليد وعادات تتولد من الخبرة اليومية، فإذا انقلبت هذه التقاليد والعادات والقواعد، بسبب حادث خارجي فإنه يستحيل على مسيري المرفق أن يراعوا تلك القواعد والعادات والتقاليد².

كما أن سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية تتسع، للمحافظة على النظام العام، ولاسيما الجانب الأمني منه، فسلطة الضبط تتسع ليلا لان ما يحدث فيه من اضطرابات يكون أكثر ترويع للأمن وتقليل السكينة العامة، وقد يختلف الأمر في النهار، فالإجراء الضبطي قد يكون منشودا إذا دعت إليه ظروف خاصة مؤقتة لأن السبب المؤدي لذلك قد يزول بعد فترة وجيزة³.

أما بالنسبة لعامل المكان فان رقابة القضاء على أعمال الضبط يجب أن يراعى فيها عامل المكان الذي تمارس فيه الحريات، والخطر الذي يمكن أن تخلفه هذه الحرية على النظام العام، حيث تضيق سلطات الضبط الإداري، إذا كان ممارسة الحرية في مكان خاص، وتتسع إذا كان ممارستها في مكان عام⁴، لذلك فإن الرقابة القضائية ترتبط بنطاق المكان الذي تمارس فيه الحريات، والذي يجعلها متفاوتة حسب الإقليم والوضع الخاص به، وما يتعرض له من اضطراب يهدد النظام العام⁵، فمثلا الطرق والميادين العامة تحتاج

¹ بلمايط نوال، بولنوار نسيمه، المرجع السابق، ص 61.

² عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 166.

³ محارب سعود حربي الفضلي، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2015، ص 76.

⁴ قروف جمال، المرجع السابق، ص 48.

⁵ المرجع نفسه، ص 47.

أكثر للمحافظة على النظام العام، فمقتضيات النظام العام تكون معرضة أكثر للاضطرابات من جراء ما يحدث في الطرق والأماكن العامة مما يوجب التوسع في سلطة الضبط¹.

وبالتالي يتعين لتأسيس مسؤولية الوالي على أساس الخطأ المرفقي أخذ هذه الاعتبارات في الظروف الإستثنائية.

كما تتحدد الأخطاء المرفقية في حالة الأعمال المادية تبعا للظروف الإستثنائية للوالي في صورة التترك في حالة عدم قيام الوالي بخدمة ملزم بتأديتها قانونا للحفاظ على النظام العام في الظروف الإستثنائية، كتوفير الأمن مثلا وهي المهام المنوطة به بموجب المادتين 114 و 116 من قانون الولاية، وفي حالة التأخير غير المبرر مما يؤدي إلى المساس بالنظام العام في احد عناصره فذلك يعتبر من الأخطاء المرفقية، فقد قرر القضاء الإداري مسؤولية الإدارة في حالة بطئها أو تأخرها عن قيامها بالخدمة أو العمل المنوط بها.

والحالة الثالثة التي يتحمل فيها الوالي المسؤولية هي التنفيذ السيئ لإجراءات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية والتي قد تلحق ضررا جسيما غير عادي بالأشخاص أو الممتلكات أو القائمين على تسيير المرافق العامة، فهنا نكون أمام سير سيء للمرفق العام الذي يشكل صورة للخطأ المرفقي².

ب / الضرر: ويمثل الركن الثاني لقيام مسؤولية الوالي على أساس الخطأ، وذلك بتوفر الشروط التالية:

1- **يجب أن يكون الضرر مباشرا:** يشترط في الضرر حتى يتم التعويض عنه أن يكون مباشرا، بمعنى أن تكون هناك علاقة مباشرة بين الضرر والفعل المنسوب³، أي أن الفعل المنسوب للوالي تكون له علاقة مباشرة في إحداث الضرر حتى يمكن التعويض عنه.

2- **أن يكون الضرر محققا:** بمعنى أن يكون الضرر مؤكدا وقع فعلا، أما الضرر الذي يحتمل حدوثه مستقبلا فلا يحكم القاضي بالتعويض عنه⁴، فالقاضي الإداري يشترط للحكم بالتعويض عن الأضرار الواقعة من

¹ محارب سعود حربي الفضلي، المرجع السابق، ص75.

² راجع حول صور الخطأ المرفقي أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، 708 الى 715.

³ المرجع نفسه ، ص 768.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الثاني)، المرجع السابق، ص 276.

طرف الوالي نتيجة لاستعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية أن يكون ذلك الضرر قد وقع فعلا وأصاب الأشخاص سواء في جسمهم أو في مالهم، أما الضرر الذي يحتمل أن يحدثه الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية فلا يمكن الحكم فيه بالتعويض، لأنه قد يقع مستقبلا، كما انه قد لا يقع في المستقبل.

3- أن يكون الضرر خاصا: بمعنى أن يصيب الضرر فردا معينا أو أفراد معينين على وجه الخصوص، أما إذا كان الضرر عاما يصيب عدد كبير من الأفراد وغير محدود فإنه يعتبر من الأعباء العامة التي يتحملها جميع الأفراد بدون تعويض¹، وعليه لكي يتم التعويض عن الضرر الواقع من قبل الوالي جراء الظروف الاستثنائية يجب أن يكون ذلك الضرر قد أصاب شخص محدد، أو مجموعة أشخاص محددة أما إذا أصاب الضرر مجموعة غير محددة من الأشخاص فنكون أمام الضرر العام وبالتالي لا يحكم القاضي بالتعويض عنه.

ج/ علاقة السببية: وهو الركن الثالث لقيام مسؤولية الوالي على أساس الخطأ، ومعنى علاقة السببية أن يكون الضرر ناتجا عن الخطأ²، وليتوفر هذا الركن لقيام مسؤولية عن أعمال الضبط في الظروف الاستثنائية، يجب أن يكون الخطأ الواقع من الوالي سواء بالنسبة لقرارات الضبط أو الأعمال المادية التي يقوم بها الوالي تنفيذاً لقرارات الضبط قد احدث ضررا مباشرا لمن يطلب التعويض، وهنا توفر علاقة السببية بين الفعل الضار من طرف الوالي والضرر الواقع على الأفراد.

ثانيا: مسؤولية الوالي دون الخطأ في الظروف الإستثنائية

تقوم مسؤولية الوالي في الظروف الإستثنائية عن أعمال الضبط بتوفر ركنين وهما: الضرر والعلاقة السببية بين الضرر والنشاط الخالي من الخطأ³، بمعنى ذلك أن نشاط الوالي له علاقة مباشرة بإحداث ضرر ودون وجود خطأ، فهنا نكون أمام نشاط مشروع للوالي مثل العمل على تحقيق الأمن العام، لكن هذا النشاط يحدث ضررا للأفراد، فتقوم مسؤولية الوالي دون الخطأ.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 277.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 500.

³ ابتسام فاطمة الزهراء شقاف، المرجع السابق، ص 279.

وعليه تقوم مسؤولية الوالي في الظروف الإستثنائية بدون خطأ بتوفر الضرر والعلاقة السببية، كما تقوم في حالة الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والأنشطة الخطرة، والحظر الاستثنائي للحرية.

1- الضرر والعلاقة السببية لتقرير مسؤولية الوالي دون الخطأ في الظروف الإستثنائية: يجب أن يتوفر الضرر الذي يقيم مسؤولية الوالي دون الخطأ في الظروف الإستثنائية على نفس شروط الضرر في مسؤولية الوالي على أساس الخطأ، أي أن يكون مباشر، ومحققا وخصوصا وهو ما سبق ذكره.

كما يشترط توفر علاقة السببية أي أن الضبط الإداري للوالي في الظروف الاستثنائية قد أنتج ضرا للأفراد، فهنا تتوفر العلاقة السببية بين الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية والضرر الذي أصاب الأفراد.

2- الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لمسؤولية الوالي دون الخطأ في الظروف الإستثنائية: تقوم مسؤولية الوالي على أساس الأعباء العامة، وذلك إذا اختل التوازن بين الأفراد في تحمل الأعباء التي تنتج عن الضبط الإداري، فالحقوق والحريات يحكمها مبدأ أساسي يتمثل في مبدأ المساواة، ما يعني أن الأفراد متساوون في الحقوق والحريات العامة، وبالمقابل فإنهم متساوون في تحمل التكاليف والأعباء العامة التي تفرضها الحياة في المجتمع، حيث أن التوازن بين الأفراد يمكن أن يختل إذا تحملت فئة أعباء الدولة دون باقي الأفراد في المجتمع¹.

ففي الظروف الإستثنائية يقوم الوالي بإجراءات الضبط الإستثنائية للمحافظة على النظام العام، والتي تعتبر عبئا عاما يتحملها جميع الأفراد المتواجدين على إقليم الولاية التي يمارس فيها النشاط الضبطي، فاقصر هذه الإجراءات على فئة دون الفئات الأخرى في المجتمع كأن تصيب الأضرار فئة معينة في المجتمع من شأنه المساس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والذي يجد مبرره في مبدأ دستوري مهم ممثل في مبدأ المساواة أمام القانون.

¹ عبد الحميد رويسات، المرجع السابق، ص 256.

3- الأنشطة الخطرة : تقوم الإدارة عموماً بنوع خطر من النشاط كذلك المتعلق بالمفرقات والذخائر والذي قد يسبب لبعض الأفراد ضرراً إستثنائياً¹، وهو ما يمكن أن يحدث في الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية، ومثلها الحالات التي تستدعي التدخل باستعمال القوة لمواجهة الاضطرابات وهنا يكون النشاط الضبطي خطراً للغاية، فقد تستعمل فيه الأسلحة والمركبات ومختلف الأشياء التي تكون خطرة بذاتها قصد المحافظة على النظام العام، وقد يلحق بالأفراد أضراراً جسيمة دون وقوع خطأ، فهنا يتحمل الوالي المسؤولية عن أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية نتيجة النشاط الخطر تنفيذاً لإجراءات الضبط.

4 - الحظر الإستثنائي للحرية: يحق للأفراد مطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم جراء استخدامها لسلطاتها الواسعة في الظروف الإستثنائية²، ولم يتم استخدام هذه السلطات الواسعة من طرف الوالي على نحو واسع من شأنه تقييد الحرية بشكل إستثنائي، كعدم التجول أو عدم التجمع دون مبرر لهذا الحظر، فهنا نكون أمام مسؤولية الوالي دون خطأ أمام الحظر الإستثنائي للحرية.

خلاصة الفصل:

وكخلاصة للفصل الثاني يخضع الضبط الإداري للوالي في الظروف العادية لمجموعة من القيود والتي تشكل حدوداً له؛ فقرارات الضبط في الحالة العادية يجب أن تكون في إطار القانون أي إحترام مبدأ المشروعية حيث تخضع قراراته للرقابة القضائية في حال تم الطعن فيها من قبل الأفراد أمام القضاء.

أما في الظروف الإستثنائية تكون الإدارة سلطاتها أوسع مقارنة بالظروف العادية وذلك بهدف مواجهة الأمور الطارئة، وهذا لا يعني أن تكون مطلقة لذلك يوجد ضوابط وقيود على سلطات الضبط خلال الظروف إستثنائية، فهي تخضع للرقابة القضائية عن طريق الدعاوى التي يرفعها الأفراد لحماية حقوقهم وحرياتهم .

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 505.

² خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 67 .

الخاتمة

من خلال دراستنا هذه، اتضح لنا أن الهدف الذي يسعى إليه الضبط الإداري واحد وهو المحافظة على النظام العام وتنظيم المجتمع والحريات العامة.

ولاحظنا أن سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري لم تعد تقتصر على حفظ النظام العام الشامل والمتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة . كما كان عليه الحال في السابق بل إتسعت صلاحيات الوالي وتطور نتيجة لتطور المجتمعات فأصبح يهدف إضافة إلى ذلك إلى المحافظة على السلامة العامة وعلى الأخلاق وكذلك الآداب العامة ، وهنا يتجلى الهدف الأساسي والوحيد لوظيفة الضبط الإداري والتي يمكن إجمالها في حماية عناصر النظام العام بكل إختصار.

أما في ما يخص أساليب تدخل الوالي في مجال الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام نجد لوائح الضبط والتي هي عبارة عن مراسيم التنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة تنظم النشاط الفردي وبعض الحريات الفردية بوضع القيود اللازمة للحفاظ على النظام العام، وهناك وسائل بشرية وهي أعوان توضع تحت تصرف الضبط الإداري (المركزية أو المحلية) وذلك لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عنه.

أما بالنسبة للفصل الثاني والذي يعتبر لب هذه الدراسة فتوصلنا إلى أن حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية حيث يجب أن تكون في إطار القانون أي إحترام مبدأ المشروعية والنظام العام اللذان يقوم عليهم الضبط الإداري.

إن مفهوم مبدء المشروعية هو واسع وشامل كما له أهمية وشروط يتسم بها، فإذا كانت الإدارة في نطاق ممارستها في سلطات الضبط الإداري لها سلطة تقديرية إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد إذ تخضع إجراءات الضبط باعتبارها مجموعة من القرارات الإدارية بمبدأ المشروعية القانونية كما لما كانت الإجراءات ووسائل الضبط من شأنها أن تضع قيود على حريات الأفراد فإنها تطمع بعدة قيود تحدد المدى الذي يجوز فيه للإدارة المساس بهذه الحريات.

عندما تحدث ظروف إستثنائية غير عادية لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهةها مما يتطلب إعطائها سلطات أوسع لمواجهة تلك الظروف .

كذلك في ما يخص المسؤوليات الإدارية على قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية فتكون ناتجة عن مطالب الإدارة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بهم جاء إستخدامها لسلطاتها الواسعة وتكون هذه المسؤوليات جراً خطأ دون خطأ .

والنتيجة المتوصل إليها أن قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري ، تمتاز بنفس خصائص القرار الإداري كما أن كل سلطات الضبط الإداري للوالي التي منحت له بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها هي سلطات مقيدة لا مطلقة ، علاوة على أنها ضرورة إجتماعية لحماية وتنظيم المجتمع على المستوى المحلي بكل ما يقتضيه من نشاطات ومصالح مختلفة تتعلق بالحقوق والحريات الفردية، وللرقابة القضائية في مجال ممارسته لسلطاته الضبطية، سواء من حيث مراقبة الغاية والإجراءات الإدارية المتخذة، وكذا مدى إختيار الوسيلة الملائمة، مع مدى توفير الحد الأدنى من المحافظة على الحقوق والحريات الفردية عند تخل الوالي في تقييد هذه الحريات.

وعلى إعتبار أن وسيلة الرقابة القضائية والخضوع لمبدأ المشروعية هي إحدى الوسائل والضمانات الهامة لأساسية لتحقيق التوازن الضروري واللازم بين حماية النظام العام والحريات العامة للأفراد، وعليه فإن كل الضوابط والقيود التي تقع على سلطات الضبط الإداري للوالي، في إطار الصلاحيات والإختصاصات المخولة له في هذا الشأن وفقاً للقانون ي مواجهة الحقوق والحريات الفردية.

ومن خلال النتائج المستخلصة من دراستنا هذه يمكن الخروج ببعض التوصيات التي نراها من وجهة نظرنا أنها ضرورية.

1- ضرورة تعديل المراسيم المرتبطة بقانون الولاية السابق وما يتلاءم مع القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

2- وجوب ممارسة الرقابة على الهيئات وحدود الضبط الإداري المستعملة حتى لا تمس بحقوق وحريات الأفراد بطرق غير شرعية.

- 3- ضرورة التخفيف من صلاحيات الوالي كمثل للولاية وذلك بغرض توفير المجال الكافي لتأدية مهامه كمثل للدولة على أكمل وجه.
- 4- يجب أن تمارس رقابة صارمة على الهيئات التي تقوم بوظيفة الضبط حتى لا تتعسف في استعمال السلطة العامة وحتى لا تتحول حماية المصلحة العامة إلى حماية المصلحة الخاصة والشخصية.

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية

أ- الدساتير:

1- دستور 1996 المعدل بموجب استفتاء الفاتح نوفمبر 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر ج ج، ع 82.

ب- القوانين:

1- القانون رقم 28/89، المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج ج، ع 63، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91/19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج ر ج ج، ع 62.

2- القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج عدد المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04 المؤرخ في 14/08/2004، ج ر ع 51.

3- القانون رقم 23/91، المؤرخ في 06 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج ر ج ج، ع 63، المعدل والمتمم بالأمر رقم 03/11، المؤرخ في 23 فيفري سنة 2011، ج ر ج ج، ع 12.

4- القانون رقم 01-13، المؤرخ في 07 أوت 2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر ج ج، عدد 44، المعدل والمتمم بالقانون رقم 09/11 المؤرخ في 05 جوان 2011، ج ر ج عدد 32.

5- القانون رقم 01/14 المؤرخ في 19 أوت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر عدد 45، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05/17 المؤرخ في 16 فيفري 2017، ج ر عدد 12 لسنة 2017.

6- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، ع 21.

7- القانون رقم 09/03، المؤرخ في 25 فيفري 2009، المتعلق بحماية المستهلك، ج ر ج ر، ع 15، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 09/18، المؤرخ في 10 جوان 2018، ج ر ج ج، ع 35.

8- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، المعدل والمتمم بالأمر رقم 13/21، المؤرخ في 31 أوت 2021، ج ر ج ج، ع 67.

9- القانون رقم 06/12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج، ع 02.

10- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، ع 12.

11- القانون رقم 11 /18، المؤرخ في 02 جويلية سنة 2018، المتعلق بالصحة، ج ر ج ج، ع 46، معدل بالأمر 02/20 المؤرخ في 30 أوت 2020 ، ج ر عدد 50.

ج- الأوامر:

1- أمر رقم 75- 41 المؤرخ في 17 جوان 1975، المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ج ر ج ج، عدد 55.

2- الأمر رقم 01/20 المؤرخ في 30 جويلية 2020 يعدل ويتمم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات.

د- المراسيم:

1- المرسوم رقم 373 /83، المؤرخ 26 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، ج ر ج ج، ع 22.

2- المرسوم رقم 131-88، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ج ج، ع 27.

3- المرسوم التنفيذي رقم 04/97، يحدد شروط ممارسة عمل الدفاع المشروع، ج ر ج ج، ع 01.

4- المرسوم التنفيذي رقم 135 /06 المؤرخ في 19 جوان 2006 ، المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج، عدد 33.

- 5- المرسوم التنفيذي رقم 322 /10، المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر ج ج، عدد 78.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، ج ر ج ج، ع 15.

ثانيا: المؤلفات

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا- الوسيط في مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع ، سنة 1997 ص 878.
- 2- أنور أحمد أرسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2003.
- 3- توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، ط2، المدرسة القومية للإدارة مركز البحوث والدراسات الإدارية للنشر، تونس، 1995.
- 4 - الدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري ،دار النهضة العربية للطبع و النشر و التوزيع ، 1999.
- 5- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009.
- 6- سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، الطبعة 1، المركز العربي الديمقراطي للنشر والتوزيع، برلين، ألمانيا، 2018.
- 7- سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، الجزائر، 2015.
- 8- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية التنظيم الإداري، أي النشاط الإداري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، ط 1 ، الجزائر، 2007.
- 9 - طعيمه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1970.

- 10-الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1993.
- 11- عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
- 12- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري " التنظيم الإداري و النشاط الإداري"، دراسة مقارنة، المطبعة الحديثة، ط 3، سنة 2008، ص 61.
- 13- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري " النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة، الجزء الثاني ، دار الهدى ، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 14- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.
- 15- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الازارطة، الإسكندرية، 2009.
- 16- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012.
- 17- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة القديمة، الجزائر، 2010.
- 18- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية ، بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، سنة 1988.
- 19- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني،(نظرية الدعوى الإدارية) ، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، بن عكنون، الجزائر، 1998.
- 20- عمار عوابدي، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2008 .

- 21- عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ليبيا، 2013.
- 22- ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الازارطة، الإسكندرية، 1995
- 23- ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الازارطة، الإسكندرية، 1996.
- 24- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009 .
- 25- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2017.
- 26- محمد محمود الروبي محمد، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة، ط 1، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014.
- 27- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2005 .
- 28- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الثاني)، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2005.
- 29- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الازارطة، الإسكندرية، 2012.
- 30- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري " التنظيم الإداري، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005.
- 31- محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الازارطة، الإسكندرية، 2005.

32- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط7، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

33- يحي قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، ط1، مكتبة ومركز الصادق للنشر والتوزيع، صنعاء، اليمن، 2020.

ثالثا: المقالات

- 1- أحسن غربي، الحالات الإستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، كلية الحقوق، جامعة برج باجي مختار، عنابة، 2021.
- 2- بالخير الدراجي، عادل زياد، حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2009 .
- 3- الأستاذة بوقرط ربيعة، حول مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري بالجزائر، حوليات جامعة الجزائر 01 ، المجلد 35 ، العدد 02 ، سنة 2021.
- 4- حورية آيت قاسي، الرقابة على الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 10، العدد 01، 2022.
- 5- عبد الحميد رويسات، أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الإستثنائية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، للجزائر، العدد 01، 2013.
- 6- عمار بوضياف، علاقة مبدأ المشروعية بالدعوى الإدارية (دعوى الإلغاء نموذجاً)، مؤتمر القضاء الإداري - الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2008.

رابعا: الرسائل والمذكرات الجامعية

- 1- ابتسام فاطمة الزهراء شقاف، الحماية الدستورية والقانونية للحريات كقيد على سلطات الضبط الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2020.

2- سليمان همدون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2013/03_ عبد القادر دراجي، سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، 2009/2008.

3- فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005/2004.

4- عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحال، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قصدي مبراح، ورقلة، 2002/2001.

5- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 2006.

6- حفيظة حساين، حدود نشاط الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، أدرار، 2021.

7- فاطيمة عباس، الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020.

خامسا: القرارات القضائية

1- القرار الصادر عن الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى للقضاء، ملف رقم 24402، المؤرخ في 27 نوفمبر 1982، المجلة القضائية، عدد 01، 1982.

2- القرار الصادر عن الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى للقضاء، الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1982 تحت رقم 02 المجلة القضائية، قسم المستندات والنشر للمجلس الأعلى، 1982.

3- قرار رقم 99 /1180 منشور بنشرة العقود الإدارية لولاية بسكرة سنة 1999.

سادسا: القرارات الإدارية

1- القرار رقم 98 /507 الصادر عن والي ولاية الطارف نص في المادة الأولى منه، يرخص بتنظيم ملاحظات قتل الخنازير على مستوى تراب الولاية.

الفهرس

الصفحة	المحتوى
	الشكر
	الإهداء
10	مقدمة
13	الفصل الأول: السلطات الواسعة للوالي في مجال الضبط الإداري
14	تمهيد
15	المبحث الأول: نطاق سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري
15	المطلب الأول: المحافظة على الأمن العام
15	الفرع الأول: تعريف الأمن العام
17	الفرع الثاني: سلطات الوالي في حفظ الأمن العام
20	المطلب الثاني: الحفاظ على الصحة والسكينة العموميتين
20	الفرع الأول: الحفاظ الصحة العامة
23	الفرع الثاني: الحفاظ على السكينة العامة
26	المطلب الثالث: الحفاظ على الأخلاق والآداب العامة
26	الفرع الأول: الأخلاق والآداب العامة في التشريع
28	الفرع الثاني: الأخلاق و الآداب العامة في القضاء
29	المبحث الثاني: أساليب تدخل الوالي في مجال الضبط الإداري
29	المطلب الأول: الأعمال القانونية والتصرفات المادية للضبط الإداري
29	الفرع الأول: الأعمال القانونية للضبط الإداري
30	أولا: لوائح البوليس الإداري
33	ثانيا: القرارات الفردية (أوامر الضبط)
35	الفرع الثاني: التصرفات المادية (التنفيذ الجبري)
37	المطلب الثاني: الوسائل البشرية

39	الفرع الأول: مصلحة الأمن الولائي
39	الفرع الثاني: الدرك الوطني
40	الفرع الثالث: قوات الجيش الوطني الشعبي
43	خلاصة الفصل
45	الفصل الثاني: حدود سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري
46	تمهيد
47	المبحث الأول: حدود سلطات الضبط الإداري للوالي في الحالة العادية
47	المطلب الأول: احترام مبدأ المشروعية
47	الفرع الأول: الإطار العام لمبدأ المشروعية
47	أولاً: مضمون مبدأ المشروعية
49	ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية
52	ثالثاً: ضمانات مبدأ المشروعية
54	رابعاً: وجود رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة
55	الفرع الثاني: ضوابط مشروعية قرارات الضبط الإداري للوالي
55	أولاً: الهدف من الضبط الإداري
56	ثانياً: أسباب الضبط الإداري
57	ثالثاً: مشروعية الوسيلة المستخدمة للضبط الإداري
58	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية
59	الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على الضبط الإداري للوالي
59	أولاً: الدعوى الإدارية
63	ثانياً: مضمون رقابة القاضي الإداري على الضبط الإداري للوالي
70	الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي
70	أولاً: تطبيقات رقابة قاضي الإلغاء على قرارات الضبط الإداري للوالي

71	ثانيا: تطبيقات قضاء التعويض على قرارات الضبط الإداري للوالي .
72	المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري للوالي في الظروف الإستثنائية
73	المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الإستثنائية
73	الفرع الأول: مضمون نظرية الظروف الإستثنائية
73	أولا: تعريف الظروف الإستثنائية
74	ثانيا: أسباب ظهور نظرية الظروف الإستثنائية
75	ثالثا: الظروف الاستثنائية في التعديل الدستوري لسنة 2020
78	الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية
78	أولا: الشروط الشكلية
82	ثانيا: الشروط الموضوعية
84	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الاستثنائية
84	الفرع الأول: رقابة قاضي الإلغاء على قرارات الضبط الإداري للوالي في الظروف الاستثنائية
84	أولا: عيب عدم الاختصاص
85	ثانيا: عيب الشكل والإجراءات
85	ثالثا: عيب المحل
86	رابعا: عيب السبب
87	خامسا: عيب الهدف
88	أولا: مسؤولية الوالي على أساس الخطأ
93	ثانيا: مسؤولية الوالي دون الخطأ في الظروف الإستثنائية
95	خلاصة الفصل
96	الخاتمة
100	قائمة المراجع

109	فهرس المحتويات
113	الملخص باللغة العربية
114	الملخص باللغة الإنجليزية

الملخص

إن المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الإفراط من بعض المواطنين في استغلال الحرية بصفة مطلقة ودون ضوابط، أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة سميت بالضبط الإداري أو البوليس الإداري، الهدف من هذه الأخيرة يتمثل في ضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام العام بجميع عناصره، ولكي لا تصبح هذه السلطات والهيئات عاجزة عن القيام بعملها، فقد منحها المشرع العديد من الوسائل والأساليب التي تتخذها من أجل المحافظة على النظام العام. رغم ذلك فإن إجراءات الضبط الإداري تخضع في الأوضاع العادية لقيود أو ضوابط تتعلق بمقتضيات المشروعية بصفة عامة والرقابة القضائية بصفة خاصة.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، النظام العام، القانونية، الوسائل البشرية، القيود، المشروعية والرقابة القضائية.

Abstract

The maintenance of public order in the state in the light of the excessive use of freedom by some citizens in an absolute way and without regulations led to the necessity of having a specialized authority working to achieve the objectives of the administrative function in the state, which is called administrative control or administrative police. the latter is used to control freedoms so that they are not misused in order to maintain public order in all its elements and in order for these authorities and bodies not to become incapable of carrying out their work , the legislator granted them many means and methods that they take for the sake of maintaining public order.

However, the administrative control procedures are, in normal circumstances, subject to restrictions or controls related to the requirements of legality in general and judicial control in particular, and this is known as limits of the administrative control authorities.

Keywords: Administrative control, public order, legal means, human means, limitations, legality, judicial control.