ملخص لمحاضرات في مقياس

"سلطات الضبط الإداري"

السنة الأولى- ماستر- قانون عام - السنة الجامعية 2024-2025.

أة.عفيف بهية.

إن التمتع بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا لا يكون بصفة مطلقة، بل يخضع لقيود والتي تدخل ضمن أحد أهم الوظائف الأساسية للسلطة الإدارية، والمتمثلة في وظيفة الضبط الإداري.

ولقد اختلفت التعريفات الفقهية الحديثة للضبط الإداري. على أن الملاحظ من خلال تلك التعريفات أنها اعتمدت في مجملها على أحد المعيارين وهما، المعيار العضوي الذي يعرف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأشخاص أو الأعوان العاملين أو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام العام. أما المعيار الموضوعي، فيعرَّف الضبط الإداري على أنه مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات الإدارية بهدف حفظ النظام العام.

يتميز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص أهمها: الصفة الانفرادية، والصفة الوقائية، والصفة التقديرية. تجدر الإشارة كذلك إلى أن وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة قانونية أي أساسها القانون.

يختلف الضبط الإداري عن غيره من الأنظمة المشابهة كالضبط التشريعي، حيث يمارس الضبط الإداري من طرف السلطة الإدارية التي تتجسد في السلطة التنفيذية، وهو يتضمن مجموعة الإجراءات التي تهدف للحفاظ على النظام العام. أما الضبط التشريعي فيمارس من طرف السلطة التشريعية، وهو يتضمن مجموعة القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد الحقوق والحريات.

كما يتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي لاسيما من حيث أن هدف الضبط الإداري هو وقائي سابق على وقوع الإخلال بالنظام العام. أما الضبط القضائي فهو لاحق على وقوع الإخلال بالنظام العام

يتضمن مجموعة الإجراءات التي تتخذها سلطة الضبط القضائي في التحري عن الجرائم بعد حدوثها. هذا، مع مراعاة أن بعض هيئات الضبط الإداري تجتمع فيها صفة الضبطية القضائية وصفة الضبطية الإدارية (الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي).

يوجد نوعين من الضبط الإداري وهما. الضبط الإداري العام يهدف للمحافظة على النظام العام بمختلف عناصره. والضبط الإداري الخاص يتقرر بموجب نص قانوني خاص، ويكون محددا من حيث النشاط، أو الأشخاص، أو الهدف.

أهداف الضبط الإداري:

يهدف الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة.

-العناصر التقليدية للنظام العام:

الأمن العمومي:

هو اطمئنان الشخص على نفسه وماله من أي خطر مهما كان مصدره.

الصحة العامة:

هي اتخاذ كافة التدابير للحفاظ على صحة الأفراد والقضاء على كل مساس بها.

السكينة العامة:

يقصد بها المحافظة على مستويات الراحة والهدوء العموميين في كل الأوقات والأماكن.

-العناصر الحديثة للنظام العام: تتمثل في:

-النظام العام الخلقي (الآداب العامة):

يرتبط هذا العنصر بالمثل العليا في المجتمع. تأخذ الجزائر بهذا العنصر حيث تتدخل سلطة الضبط لحفظ الآداب العامة انطلاقا من طبيعة المجتمع الجزائري المحافظ المبني على أساس ديني وأخلاقي.

-النظام العام الجمالي (جمال الرونق والرواء):

يتعلق بجمال الشوارع والمدن. ومن مظاهر تدخل سلطة الضبط هو في مجال التعمير(الاهتمام بنمط البناء، واجهة المباني...)، وحماية البيئة.

-النظام العام الاقتصادي والاجتماعي:

يتجسد النظام العام الاقتصادي من خلال تدخل الدولة بتنظيم حرية التجارة والصناعة، تحديد الرسوم...إلخ. أما النظام العام الاجتماعي فيتجسد من خلال ضمان الأمن الاجتماعي (توفير السكن، الحد من البطالة...إلخ).

هيئات الضبط الإداري:

1-هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني:

-رئيس الجمهورية:

يمارس سلطة الضبط من خلال سلطته التنظيمية، وكذا سلطة التشريع بأوامر. كما له سلطة الحفاظ على أمن الدولة في الحالات الاستثنائية.

-الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة:

يمارس سلطة الضبط من خلال سلطته التنظيمية بموجب مراسيم تنفيذية.

-الوزراء:

لا يتمتع الوزراء بسلطة الضبط الإداري إلا بموجب نص قانوني خاص (ضبط إداري خاص)، فيمارس كل وزير الضبط الإداري الخاص في مجال اختصاصه وقطاعه.

-وزير الداخلية:

يتمتع وزير الداخلية بسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية. كما يمارس هذه السلطة باعتباره الرئيس الإداري للولاة.

2-هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي :

-الوالي:

يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري باعتباره ممثلا للدولة، ومفوضا للحكومة. ويستمد الوالي تلك السلطة من قانون الولاية، وقوانين أخرى. حيث أوكل له المشرع مهمة حفظ النظام العام في ولايته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

-رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة المحافظة على النظام العام على مستوى البلدية، وذلك بصفته ممثلا للدولة وتحت إشراف الوالي. ويستمد رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه السلطة من قانون البلدية، وقوانين أخرى.

وسائل الضبط الإداري:

1-لوائح الضبط:

تتضمن قواعد عامة ومجردة، وتأخذ الأشكال التالية:

-تنظيم النشاط:

تكتفي سلطة الضبط هنا بوضع توجيهات وحدود لممارسة النشاط.

-الإخطار المسبق:

يشترط لممارسة بعض النشاطات إخطار(إعلام) السلطة المختصة قبل ممارسة النشاط.

-الترخيص (الإذن المسبق):

هنا لا يستطيع الفرد ممارسة بعض النشاطات إلا بعد الحصول على إذن سابق من السلطة المختصة.

-الحظر(المنع):

تتخذه سلطة الضبط بالنسبة للنشاطات التي تتضمن إخلالا جسيما بالنظام العام.

2-قرارات الضبط الفردية:

تطبق على فرد معين أو على أفراد معينين بذواتهم، بهدف الحفاظ على النظام العام.

3-التنفيذ المباشر والجبري (القوة المادية):

قد تلجأ سلطة الضبط لهذه الوسيلة وذلك في حالة عدم احترام القانون والتنظيمات. ويمكنها في هذا الإطار اللجوء للتسخير.

***حدود سلطة الضبط الإداري:**

1-حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية:

تتقيد سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية بمبدأ المشروعية، كما تخضع للرقابة القضائية:

بالنسبة **لمبدأ المشروعية** يعني خضوع الإدارة في أعمالها للقانون بمعناه الواسع تحت طائلة الطعن لتجاوز السلطة. ويفرض المبدأ على الإدارة التقيد بالهدف، والوسيلة الملائمة، والمساواة، وعدم جواز المنع المطلق للحرية.

وفي هذه الحالة فإن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، قد يضيق وقد يتسع بحسب ما إذا وجد نص تشريعي ينظم الحرية أم لا.

كما تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية **للرقابة القضائية**، لاسيما رقابة القاضي الإداري من خلال دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.

يراقب القاضي الإداري في دعوى الإلغاء مختلف عناصر وأركان القرار الضبطي، سواء المتعلقة بالمشروعية الخارجية أو المشروعية الداخلية.

بالنسبة **للرقابة على المشروعية الخارجية** ، فالقاضي الإداري يراقب مدى احترام الإدارة لقواعد الاختصاص المقررة قانونا، كما يراقب مدى احترامها لقواعد الشكل والإجراءات الجوهرية. حيث يترب على مخالفة تلك القواعد بطلان القرار.

بالنسبة **للرقابة على المشروعية الداخلية** فالقاضي الإداري يراقب سبب القرار الضبطي، وهو ما أكدته تطبيقات القضاء الإداري الجزائري، حيث يتحقق القاضي الإداري من الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها.

كما يراقب القاضي الإداري محل القرار الضبطي والذي يتجسد في تقييد الحريات. والعيب الذي يلحق محل القرار هو مخالفة القانون.

كما يراقب القاضي الإداري الهدف والذي يتجسد في المحافظة على النظام العام. مع مراعاة حالة تخصيص الأهداف.

بالنسبة لرقابة القاضي الإداري على مبدأ الملاءمة، فتطبيقات القضاء الإداري الجزائري هي نادرة، حيث يكتفي القاضي الإداري في الظروف العادية بالرقابة على مبدأ المشروعية. أما القضاء الإداري الفرنسي فأخذ بمبدأ الملاءمة في عدة قضايا، كما عمل على وضع أسس لهذه النظرية، وتطويرها.

إلى جانب دعوى الإلغاء يمكن رفع دعوى التعويض، حيث تلتزم سلطة الضبط بالتعويض وذلك إما على أساس الخطأ. أو المسؤولية بدون خطأ (نظرية المخاطر)، أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

2-حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

قد تعترض الدولة أخطارا تهدد كيانها، مما يجعلها غير قادرة على التحكم في الوضع بمقتضى التدابير العادية، الأمر الذي يدفعها إلى اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة الخطر، ما تعرف بنظرية الظروف الاستثنائية.

بالنسبة **لتعريف الظروف الاستثنائية** ، فإنه لا يوجد تعريف تشريعي، حيث اكتفت بعض النصوص القانونية بالإشارة إلى الإجراءات الاستثنائية المتخذة في الظروف الاستثنائية، كما هو الشأن بالنسبة للدستور، وبعض الاتفاقيات الدولية، وقوانين أخرى.

أما التعريفات الفقهية فقد أكدت في مجملها على **عناصر** نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تتجسد في: وجود ظرف استثنائي خطير كحالة الحرب، مع إمكانية مخالفة القواعد القانونية القائمة، إلى جانب اختيار الوسيلة الملائمة، مع التقيد بالهدف وهو الحفاظ على النظام العام.

أما عن **أساس نظرية الظروف الاستثنائية** ، فقد اختلفت الآراء الفقهية، حيث توجد عدة آراء واتجاهات.

فالاتجاه الأول يرى أن أساس نظرية الظروف الاستثنائية هي **المشروعية الاستثنائية**، حيث لا يترتب على الظروف الاستثنائية زوال المشروعية، بل هي امتداد للمشروعية.

على أن أنصار هذا الاتجاه اختلفوا في المبررات التي اعتمدوا عليها، حيث انطلق رأي من فكرة **الفراغ القانوني**، أي أن أساس اتخاذ سلطة الضبط للإجراءات الاستثنائية هو عدم وجود نص قانوني، كما هو الشأن بالنسبة لعمل القاضي عندما يجتهد. أما الرأي الثاني فيقول بأن الظروف الاستثنائية هي تكريس للدستور (أساسها الدستور). على أن كلا الرأيين تعرضا للانتقاد.

أما الاتجاه الثاني فيرى أن أساس الظروف الاستثنائية هو زوال مبدأ المشروعية. فاستحالة قيام السلطة المختصة باختصاصها يفرض حلول سلطة أخرى تحل محلها. كما يرون أن مبدأ المشروعية هو مجرد قاعدة قانونية يمكن أن تظهر قاعدة مخالفة لها. ومما لا شك فيه أن مختلف هذه المبررات هي مردود عليها.

أما الاتجاه الثالث فيفرق بين المشروعية والشرعية. وهذه الأخيرة تعني الشعور المشترك للحكام والمحكومين بأن تلك الإجراءات الاستثنائية هي أصلح للمجتمع. وهو الرأي الراجح.

***تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في الجزائر:**

من أهم تطبيقاتها الحالات المنصوص عليها في الدستور (حالة الحصار والطوارئ، الحالة الاستثنائية، حالة التعبئة العامة، وحالة الحرب):

-حالة الحصار وحالة الطوارئ:

يختص رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، مع مراعاة إجراءات معينة، والمتمثلة في إلزامية اجتماع المجلس الأعلى للأمن، والاستشارة الإلزامية لرئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية. تعلن حالة الحصار أو حالة الطوارئ لمدة أقصاها 30 يوما، مع إمكانية تمديدها بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعيتين معا. أما عن رفع الحالتين، فلم تتعرض المادة للإجراءات المتبعة.

لقد عرفت الجزائر حالة الحصار وحالة الطوارئ. حيث أعلنت حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 1991/06/04. تم إلغاءها بموجب المرسوم الرئاسي رقم91-336 المؤرخ في 1991/09/22. وقد كلفت السلطة العسكرية بتطبيقها حيث كانت لها عدة صلاحيات.

أما حالة الطوارئ فتم الإعلان عنها بموجب المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 1992/02/08. لمدة 12 شهر قابلة للتمديد. تم رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 2011/02/23.

وفي إطار حالة الحصار وحالة الطوارئ اتخذت عدة تدابير وإجراءات استثنائية والتي كان لها تأثير على الحقوق والحريات الفردية والجماعية. ومن بين تلك الإجراءات: إجراء الاعتقال الإداري، الإقامة الجبرية، حضر التجوال، منع التظاهرات والتجمعات، إمكانية حل المجالس المنتخبة....إلخ.

-الحالة الاستثنائية:

يقررها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوم. لا يتم تمديدها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء البرلمان المجتمعتين معا. ولا يتم الإعلان عنها إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. ويجتمع البرلمان وجوبا.

يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة، والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة. تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها.

يعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها.

-حالة التعبئة العامة:

يقرها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

-حالة الحرب:

تتعلق بعدوان فعلي على البلاد أو وشيك الوقوع حسب ما جاء النص عليه في الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة. يعلنها رئيس الجمهورية، بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية. ويجتمع البرلمان وجوبا. مع توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

ومن النتائج المترتبة على إعلان حالة الحرب هي توقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى

غاية نهاية الحرب. وفي حالة استقال رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أ ي مانع آخر له، يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية. وفي حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المحكمة الدستورية وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا.

***نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:**

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية للرقابة القضائية. على أن رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء لا تمتد لكل عناصر وأركان القرار الإداري الضبطي.

فبالنسبة لقواعد الاختصاص والشكل والإجراءات، يمكن لسلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مخالفتها، وهو ما أثبتته تطبيقات القضاء الإداري الجزائري.

بالنسبة للمحل، يمكن لسلطة الضبط مخالفة المحل في الظروف الاستثنائية، إذا كان الهدف هو حفظ النظام العام.

أما الهدف، فيجب أن يبقى قائما بحيث إذا كان هدف الإدارة تحقيق هدف غير النظام العام والمصلحة العامة فهو قرار غير مشروع، مع مراعاة حالة تخصيص الأهداف.

أما بالنسبة للرقابة على ركن السبب في الظروف الاستثنائية، فقد عرف موقف القضاء الإداري تطورا. حيث كان القاضي الإداري في البداية يسلم بما تدعيه الإدارة دون أن يتأكد من الوجود الفعلي للوقائع، وهو ما أدى إلى المساس بالحقوق والحريات. فتطور موقفه لتمتد رقابته على الوجود المادي للوقائع وكذا على التكييف القانوني لها حتى في الظروف الاستثنائية.

بالنسبة للرقابة على الملاءمة فالأكيد أنها تتسع في الظروف الاستثنائية، بسبب اتساع السلطات الاستثنائية، حيث يراقب القاضي الإداري مدى تناسب القرار المتخذ مع الظرف الاستثنائي.

وإلى جانب دعوى الإلغاء، تلتزم سلطة الضبط الإداري بالتعويض عن الأضرار التي سببتها أعمالها الضبطية، وذلك إما على أساس الخطأ (على أن يكون الخطأ هنا جسيما). أو المسؤولية بدون خطأ(نظرية المخاطر)، أو التعويض على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

***مدى خضوع الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور للرقابة القضائية:**

1-بالنسبة لحالة الحصار وحالة الطوارئ:

بالنسبة للإعلان عن حالة الحصار أو حالة الطوارئ، هناك جانب من الفقه يرى بأنها من أعمال الحكومة. وهناك من يرى بأنها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، وهو الرأي الراجح على اعتبار أن الإعلان يتم من طرف سلطة إدارية (رئيس الجمهورية) ومنه يخضع لرقابة القاضي الإداري. على أن عملية تمديد حالة الحصار أو حالة الطوارئ لا تخضع لرقابة القضاء، وذلك على اعتبار أن التمديد يتم من طرف البرلمان.

أما عن الإجراءات المتخذة في حالة الحصار أو حالة الطوارئ، فقد أكد مرسوم إعلان حالة الحصار، ومرسوم إعلان حالة الطوارئ على إمكانية الطعن الإداري في الإجراءات الضبطية المتخذة. أما الطعن القضائي، وإن كان القانون لم ينص صراحة على ذلك، على أن الأكيد هو إمكانية الطعن أمام القضاء، وذلك على اعتبار أن دعوى تجاوز السلطة لا تحتاج إلى نص لتحريكها.

ومن أهم تطبيقات القضاء الإداري الجزائري هي دعوى التعويض المتعلقة بمسؤولية الإدارة في الاعتقال الإداري.

2-بالنسبة للحالة الاستثنائية:

المتفق عليه فقها وقضاء في فرنسا هو أن الإعلان عن الحالة الاستثنائية هو من أعمال الحكومة. أما الوضع في الجزائر فالفقه الراجح ذهب إلى القول بإمكانية إخضاعها للرقابة القضائية باعتبارها تصدر بموجب قرار إداري. أما موقف القضاء الإداري الجزائري فلم تتح له الفرصة.

أما عن الإجراءات المتخذة في الحالة الاستثنائية، فهناك من رأى أنها قرارات من نوع خاص. وهناك من رأى أنها من أعمال الحكومة. وذهب البعض إلى التمييز بين نوعين من القرارات. فالتي تعود للسلطة التشريعية تعد أعمالا تشريعية، أما القرارات التي تصدر في المجال التنظيمي فتعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري. والرأي الراجح هي أنها قرارات إدارية بالنظر لصدورها من هيئة إدارية. وحتى بالنسبة لحالة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، فهي تخضع لرقابة القضاء على اعتبار أن الدستور لم ينص على عرضها على البرلمان للموافقة عليه.

في نفس الإطار، ينبغي مراعاة المستجدات التي جاء بها تعديل دستور 2020 حيث نص على أن القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية يعرضها عند انتهاء الحالة على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها. مما يعني أن تلك القرارات، وقبل عرضها على المحكمة الدستورية تعد أعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري. أما عند انتهاء الحالة الاستثنائية فتعرض على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها، وهو ما يؤكد على أهمية نوع آخر من الرقابة على سلطات الضبط الإداري وهي الرقابة الدستورية.

3- بالنسبة لحالة الحرب:

يترتب على حالة الحرب توقيف العمل بالدستور، مما يعني عدم خضوع القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية لأية رقابة، بما فيها الرقابة القضائية.