



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



حدود سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون اداري

إشراف الأستاذ:

د. بولقواس سناء

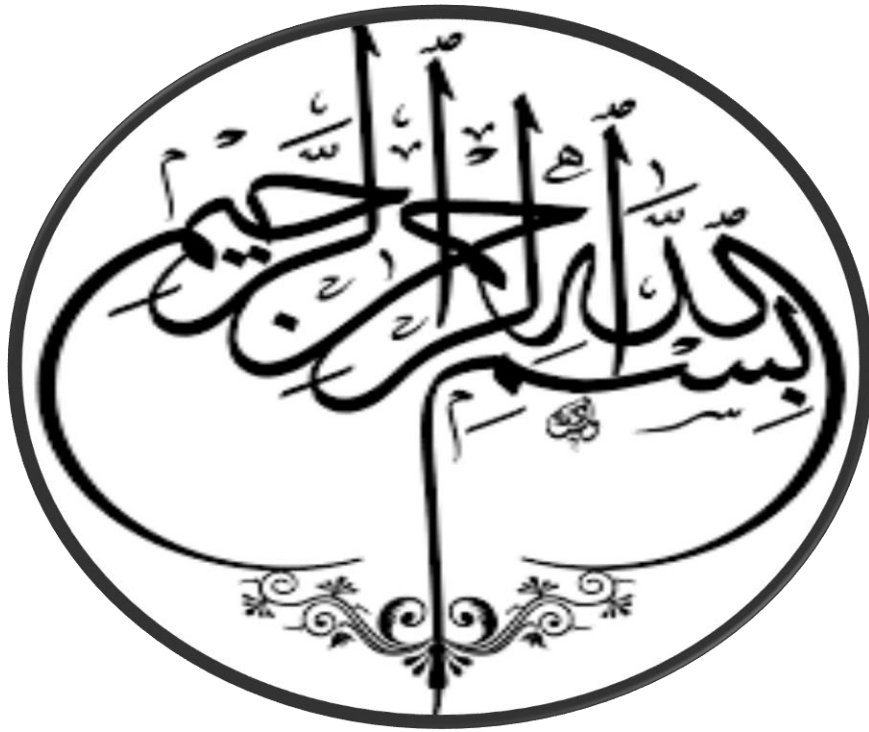
إعداد الطالبين:

العائش ايمان

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
عطاء الله توفيق	أستاذ التعليم العالي	خنشلة	رئيسا
بولقواس سناء	أستاذ التعليم العالي	خنشلة	مشرفا ومقررا
عثماني مريم	أستاذ محاضراً	خنشلة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية: 2024 - 2025



شكر و تقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات و الصلاة و السلام على أفضل المرسلين سيدنا محمد و على آله
و صحبه أجمعين

أما بعد:

كل التقدير و الاحترام و الاعتراف بالفضل و الجميل إلى استاذتنا الفاضلة الدكتورة
" بولقواس سناء " على قبولها الإشراف على هذا العمل المتواضع و لما قدمته لنا من يد
المساعدة و العون من إرشادات و توجيهات منذ بدايته إلى غاية إخراج هذه السطور إلى النور.
كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة .

لأساتذتي بكلية الحقوق و زملائي دفعة الماستر 2025/2024

و كل الشكر لمن ساعدنا من قريب أو من بعيد لإنجاز عملي هذا

شكرا.

الإهداء

إلى الذي منحني كل ما يملك. و لم يأخذ جهدا في تقديم المساعدة و الدعم لي...
معنويا و ماديا حتى كنت نباتا استوى على سوقه ياذن الله ... و كنت الزرع الذي
يعجب الزراع نباته ...

و سر نجاحي و نور دربي ... والدي الكريم

إلى نبع الحنان و المحبة و ضياء الحياة الذي لا ينطفئ

إلى شمعتي المنيرة أمي الغالية.

إلى من هم سندي في الحياة إخوتي كل باسمه أدامهم الله و ربناهم يحفظه

إلى من كانوا أوفياء و اعتر برفقتهم لي إلى جميع الأصدقاء

إلى من ساعدني من قريب أو من بعيد إلى كل العائلة الكريمة اهدي لكم هذا

العمل.

المقدمة

الضبط الإداري هو وظيفة تنظيمية وقائية تداخلية تمارسها السلطة الإدارية لاستباق انحرافات النظام العام قبل وقوعها، وذلك عبر مجموعة من التدابير القانونية، بما في ذلك المراسيم واللوائح كالتراخيص، والإنذارات، أو التفتيشات التي يمارسها الشعبي البلدي أو الوالي بصلاحيات مضبوطة بموجب القوانين ذات الصلة، خصوصاً في مجال حماية السكنية العمومية بمقتضى قوانين البلدية والولاية .

إن السلطة التي تمارسها الإدارة في هذا الإطار تمنحها هامشاً واسعاً من التقدير والتدخل، ما يجعلها ذات طابع استثنائي في علاقتها بالفرد، بالنظر إلى ما يترتب عنها من تقييد مباشر للحريات الأساسية التي كفلها الدستور، على غرار حرية التنقل، وحرية التعبير، وحرية الاجتماع، وحرمة المساكن، وغيرها من الحقوق التي تشكل الأساس في أي نظام ديمقراطي يحترم مبدأ سيادة القانون. لذا، فإن الضبط الإداري، وإن كان ضرورياً للحفاظ على النظام العام، فإنه لا يمكن أن يمارس خارج إطار المشروعية، ولا بد أن يخضع لضوابط دقيقة تحول دون تحوله إلى أداة للتعسف أو التضيق غير المشروع على الحريات. حيث انه، نجد أن الضبط الإداري لم يتم تنظيمه في نص قانوني واحد، بل جاءت أحكامه متفرقة في عدد من النصوص القانونية والتنظيمية، منها ما هو دستوري، ومنها ما هو تشريعي أو تنظيمي.

ويزداد الطابع الإشكالي لهذا الموضوع في الظروف غير العادية، كحالات إعلان الطوارئ، أو الأزمات الصحية والأمنية، حيث تتوسع صلاحيات الإدارة بشكل كبير، ويسمح لها باتخاذ تدابير استثنائية قد تصل إلى حد تعطيل بعض الحقوق مؤقتاً. وهنا تثار تساؤلات جدية حول مدى مشروعية هذه الإجراءات، والحدود التي لا يجوز تجاوزها حتى في الأوضاع الاستثنائية، بالإضافة إلى دور القضاء في مراقبة تلك القرارات وضمان احترام التوازن بين حماية النظام العام والحريات الفردية.

وقد أفرزت الممارسة الإدارية في الجزائر جملة من التحديات التي تجعل من دراسة حدود الضبط الإداري مسألة حيوية، ليس فقط من الناحية القانونية، ولكن أيضاً من الناحية العملية. فالتوسع في صلاحيات الضبط دون رقابة فعالة أو دون تحديد دقيق للمجال المشروع لهذا التدخل قد يؤدي إلى انتهاك الحقوق الدستورية، ويهدد جوهر دولة القانون والمؤسسات.

أولاً: أهمية الدراسة

تبرز الدراسة أهميتها في كونها تسلط الضوء على خطر استخدام سلطة الضبط الإداري دون ضوابط، لما لذلك من تأثير بالغ على الحقوق والحريات الأساسية، ورفع مستوى الشفافية والرقابة في التشريع الإداري الجزائري. كما أنها تندرج ضمن تعزيز بناء دولة القانون وترسيخ مبدأ التوازن بين النظام العام وحماية المواطن.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع

يمثل موضوع "حدود الضبط الإداري في التشريع الجزائري" أحد المواضيع الحيوية التي تستحق الدراسة والبحث، ويعود اختيارنا له إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية متداخلة، تعكس دوافع شخصية وعوامل موضوعية من واقع القانون والإدارة في الجزائر.

أ: الأسباب الذاتية

تنبع من اهتمامنا الشخصي بالقانون الإداري بصفة عامة، والرغبة في فهم طبيعة سلطة الضبط الإداري، والحدود القانونية التي يجب أن تحكم ممارستها. كما أن هذا الموضوع يتيح لنا الفرصة للتعمق في دراسة العلاقة الدقيقة بين السلطة الإدارية وحقوق الأفراد، وهو مجال غني بالإشكالات القانونية والواقعية التي تثير فضول الباحث القانوني. علاوة على ذلك، فإن الرغبة في المساهمة العلمية في تطوير الفهم القانوني للضبط الإداري وتقديم مقترحات

تحسينية تدفعنا لاختيار هذا الموضوع.

ب: الأسباب الموضوعية

تتجلى في أهمية الموضوع على الصعيد العملي، حيث أن الضبط الإداري يلعب دوراً محورياً في حماية النظام العام، إلا أن ممارسة هذه السلطة في التشريع الجزائري تعاني من بعض الإشكالات التشريعية والتنظيمية التي تستوجب الدراسة والتقييم. فغياب قانون خاص منظم ومتكامل للضبط الإداري، وعدم وضوح بعض النصوص القانونية، إلى جانب توسع صلاحيات الإدارة في الظروف غير العادية، كلها عوامل تخلق مخاطر تجاوز السلطة الإدارية وحدودها المشروعة. كما أن تطور الأوضاع الأمنية والاجتماعية والصحية في الجزائر يزيد من الحاجة إلى دراسة دقيقة توازن بين حماية النظام العام وضمان الحريات الأساسية للمواطنين.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية التي تتعلق بفهم وتحليل حدود الضبط الإداري في التشريع الجزائري، وذلك من خلال التركيز على الجوانب القانونية والتنظيمية والعملية لهذه السلطة. وتتجلى أهم أهداف الدراسة في ما يلي:

- تحديد المفهوم القانوني للضبط الإداري وأسس ممارسته، والتمييز بينه وبين غيره من السلطات الإدارية الأخرى، لفهم طبيعة هذه السلطة وأبعادها القانونية.
- تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي الجزائري المنظم للضبط الإداري، بما يشمل النصوص الدستورية، والقوانين، والمراسيم، والقرارات الإدارية، بهدف استقصاء مدى وضوحها وشمولها.
- دراسة حدود ومجالات ممارسة الضبط الإداري، وبيان الضوابط القانونية التي تقيد هذه السلطة، لتقادي التعسف والانحراف في استخدامها.
- معالجة خصوصية الأوضاع غير العادية وكيفية تأثيرها على توسيع صلاحيات الضبط الإداري، مع التركيز على مدى احترام مبدأ المشروعية وضمانات حقوق الأفراد في هذه الظروف.

- تقييم دور الرقابة القضائية والإدارية على أعمال الضبط الإداري، ومدى فاعلية هذه الرقابة في حماية الحقوق والحريات الأساسية من تجاوزات السلطة.
- تقديم توصيات ومقترحات قانونية تهدف إلى تحسين تنظيم الضبط الإداري في التشريع الجزائري، وتعزيز الضمانات القانونية لضمان موازنة سليمة بين متطلبات النظام العام وحماية الحريات الفردية.

رابعاً: إشكالية الدراسة

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في وضع حدود قانونية واضحة وفعالة لسلطات الضبط الإداري في كل من الظروف العادية والاستثنائية؟

خامساً: صعوبات الدراسة

إن حساسية الموضوع المتعلقة بحقوق الأفراد تتطلب دقة في الموازنة بين النظام العام والحريات ، وهو ما يصعب تحقيقه أحياناً بسبب غموض النصوص وتباين التطبيقات. بالإضافة إلى محدودية المصادر المحلية المتخصصة، ما دفع إلى الاستعانة بالتجارب المقارنة لتعزيز البحث.

سادساً: المنهج المتبع

اعتمدنا في دراستنا على **المنهج الوصفي**، الذي يهدف إلى وصف وتحليل الظواهر القانونية المتعلقة بالضبط الإداري في التشريع الجزائري بشكل دقيق وموضوعي، من خلال عرض النصوص القانونية، وتوضيح المفاهيم والمبادئ المتعلقة بالموضوع، وأداة **التحليل** فتعتمد بشكل أساسي على التحليل القانوني للنصوص التشريعية والتنظيمية، بالإضافة إلى دراسة الفقه القضائي والفقه القانوني، وذلك لفهم نطاق صلاحيات الضبط الإداري، وتحديد حدوده، وتقييم مدى فعالية الرقابة على ممارسته.

سابعا: الدراسات السابقة

في دراسته المعنونة "حدود سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية"، تناول الباحث هندون سلماني مفهوم الضبط الإداري وأهميته في حماية النظام العام، مشيرا إلى غياب إطار قانوني موحد ينظمه في الجزائر، خاصة في الأوضاع الاستثنائية التي توسع من صلاحيات الإدارة وتثير إشكالات دستورية. كما أكد على أهمية الرقابة القضائية لضمان عدم التعسف في استعمال هذه السلطة. غير أن الدراسة اقتصرت على الجانب النظري، ولم تُعالج الاجتهاد القضائي أو التطبيقات العملية بعمق، ما يفتح المجال أمام دراسات لاحقة لتعزيز الفهم التطبيقي للموضوع.

وعلى الرغم من مساهمة الدراسة في توضيح الإطار العام للضبط الإداري، إلا أنها لم تتعمق بشكل كاف في دراسة الحالات التطبيقية أو تحليل الاجتهاد القضائي بشكل مفصل، ما يفتح المجال لدراسات أخرى لتعزيز الفهم العملي والتشريعي للموضوع.

ثامنا: تقسيم الدراسة

تنقسم هذه الدراسة إلى فصلين رئيسيين، يتناول الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية، حيث يتم استعراض المفهوم القانوني للضبط الإداري وأهدافه، بالإضافة إلى تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي الجزائري الذي ينظم ممارسة هذه السلطة في الظروف الاعتيادية، مع التركيز على الضوابط القانونية التي تحد من صلاحيات الإدارة لحماية حقوق الأفراد وضمان احترام الحريات الأساسية، إلى جانب دراسة دور الرقابة القضائية في ضبط ممارسة الضبط الإداري. أما الفصل الثاني فيركز على حدود الضبط الإداري في الأوضاع غير العادية، مثل حالات الطوارئ الصحية والأمنية والكوارث، حيث تتوسع صلاحيات الإدارة بشكل استثنائي، مما يطرح تساؤلات حول مدى التزام هذه الصلاحيات بمبدأ المشروعية وحماية حقوق الإنسان، كما يعالج الفصل آليات الرقابة والضمانات القانونية التي يمكن أن تحد من التجاوزات في هذه الظروف الخاصة.

الفصل الأول

الفصل الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

يكون من اختصاصات سلطات الضبط الإداري تقييد نشاط وحرية الأفراد بفرض صيانة النظام العام بمختلف عناصره، إلا أن هذا التقييد لا بد أن يكون في إطار محدد لأن الأصل فيه التمتع بالحرية العامة والاستثناء هو فرض القيود والضوابط عليها، ومن المسلم به أن الحريات العامة التي نظمها وكفلها الدستور وكذلك القوانين تعد سدا منيعا وتقف عند سلطة الضبط الإداري.

حيث أن سلطة الضبط في الظروف العادية تستهدف الحفاظ على النظام العام ومدلوله إشارة إليها بصورة مستمرة ودائمة التجدد، غير أن هذه السلطات تفرض العديد من القيود والضوابط أثناء ممارسة الإدارة لسلطاتها في الحفاظ على النظام العام وذلك بشكل دائم وتستخدم ذلك في سبيل تحقيق مجموعة من التدابير التي تحدد من ممارسة الأشخاص الحرياتهم.

ويتطلب تحديد مدى ونطاق اختصاصات سلطات الضبط الإداري في تقييد نشاطات وحرية الأفراد، ويتم ذلك في مبدئ أساسي يتمثل في صيانة الحقوق والحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها. وتتطلب الدراسة لحدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية والتعرض إلى تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وبمبدأ المشروعية، وثم اخضاعها لرقابة قضائية، وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

المبحث الأول: مبدأ المشروعية

تخضع إجراءات الضبط الإداري مثل جميع الأعمال الإدارية لمبدأ المشروعية، والذي يعني به خضوع كل من الحكام والمحكومين للقانون وبمعناه الواسع، وعليه تلتزم سلطة الضبط الإداري احترام القواعد القانونية سواء في الدستور أو القوانين العادية أو القرارات الفردية أو التنظيمات ويترتب على ذلك أن كل تصرف تجر به السلطات العامة وتخالف به قواعد القانون وبعد ذلك باطلا وغير نافذا شرعا مما جعله قابلا للإلغاء فضلا عما يتسبب عنه من مسألة الإدارة بالتفويض الأضرار التي لقت الأفراد من جرائه¹.

ويعتبر هذا المبدأ تعريفا عن مبدأ أعلى هو مبدأ سيادة القانون² وهذا المبدأ ضم في مجمله مجموعة من القواعد الثانوية التي يجب على الجميع الالتزام وتقيدها، وعلمنا أن عدم الالتزام بها يعرض تصرفهم مخالف للقانون إلى تصرف غير قانوني وغير مشروع، وبعد ذلك مخالفا لمبدأ المشروعية، ومن واجب السلطة العامة أن تلتزم بالقانون في كل ما تأمر به وتنتهي عنه ويكون ذلك وحده هو شرط شرعيتها وهو الكفيل بضمان احترام أوامرنا ونواهيها وأصبح القانون هو الذي يحكم إدارة السلطة ويحدد نطاق عملها، يعد المبدأ ذو أهمية خاصة، وأن أي تجاوز في تصرفاته خارج هذا النطاق ويعتبر مخالفا للقانون وغير مشروعاً³.

¹ هندون، سلماني. *حدود سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية*، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2019/2012، ص 151.

² عمر، بوقريط. *الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006، ص 57.

³ سلام عبد الحميد، محمد زنكه. *الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، "دراسة مقارنة"*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دنمارك، 2003، ص 11.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية الإدارية يعني أن جميع تصرفات الإدارة العامة يجب أن تخضع للقانون، فلا تتم أي قرارات أو إجراءات بدون الرجوع إلى النصوص القانونية الموجبة لها، وإذا خالفت ذلك تصبح باطلة لعدم مشروعيتها وهو يعد عنصرًا أساسيًا في تأسيس الدولة القانونية، لأنها تمنح شرعية للإدارة وتضمن حماية حقوق الأفراد من أي تجاوز أو تعسف . وتتطلب الدراسة مضمون مبدأ المشروعية تعريفًا له وتحديد مصادره بالإضافة إلى تحديد نطاقه وهذا ما سيتم توضيحه بالتفصيل فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية ومصادره

إن الحديث عن القضاء الإداري ودوره في حماية مبدأ مشروعية الأعمال الإدارية يفرض علينا تحديد مبدأ المشروعية من خلال إعطاء تعريفًا له وتحديد مصادر هو كون المنازعات الإدارية تدور حوله وأن دور القاضي الإداري هو الحفاظ على النظام العام أو الحافظ الأمين على المبدأ ويتصدى لكل محاولة من شأنها تعد مساسًا له¹ . ويقصد بمبدأ المشروعية، خضوع جميع الأشخاص، بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة².

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية

ومن خلال هذه التعاريف سيتم تعريفه من الناحية القانونية والقضائية، بالإضافة إلى التعريفات الفقهية وهذا ما سيتم توضيحه بالتفصيل فيما يلي:

أ: التعريف القانوني

بما أن القواعد الدستورية أساس القواعد القانونية الوصفية في الدولة والمنظمة لشؤونها العامة من شكل الحكم والعلاقة بين السلطات العامة في الدولة، والتي تقرر الحقوق

¹ محمد رضا، عبورة. الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري بالادارة الجزائرية "دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017/2018، ص 42.

² محمد الصغير، بعلي. الوجيز في المنازعات الإدارية، الطبعة مزيدة ومنقحة: دار العلوم للنشر والتوزيع، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص 08.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

والحريات للأفراد وواجباتهم وحيث جاء في نص المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة والكل سواسية أمام القضاء هو في متناول الجميع و يجبذه احترام القانون"¹، وكذلك نصت المادة 160 على أن : العقوبات الجزائية تخضع لمبدأين مبدأين الشرعية والشخصية.

وتبين من خلال نص المادة رقم 04 من المرسوم 88/131 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن دلالة على مبدأ المشروعية: يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها وبهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها².

ب: التعريف القضائي

إن احترام مبدأ المشروعية يتحقق إذا أسندت تصرفات الإدارة لقواعد قانونية وسارية المفعول ويسعى هذا الاتجاه إلى تقرير موقف وسط لا يقيد النشاط الإداري بالكامل ولا يتركها تتصرف بمعزل عن وجود قاعدة قانونية تستند إليها حتى تكون تصرفات مشروعة وهذا الأمر يوفق بين النشاط الإداري وحماية حقوق وحريات الأفراد³.

ج: التعريف الفقهي

وقد ذهب الفقه في عدة اتجاهات لإعطاء تعريف بشأن هذا المبدأ عرفه محمد رفعت عبد الوهاب على أنه بوجه عام سيادة أحكام القانون في الدولة بحيث تعلق أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواد كانت إرادة الحاكم أو المحكوم⁴.

¹ المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤرخ في 06/ مارس 2016 الجريدة الرسمية العدد 14، ص 36.

² انظر المادة 04 من المرسوم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1980 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، ص 19.

³ نور الدين، بن كدة. **مبدأ المشروعية في القرار الإداري**، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 06.

⁴ محمد رفعت، عبد الوهاب. **القضاء الإداري**، الكتاب الأول، **مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري**: منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2007، ص 14.

ثانيا: مصادر مبدأ المشروعية

المقصود بمبدأ المشروعية هو خضوع الدولة أو الإدارة للقانون فإن المقصود بأن القانون بمعناه الواسع أي القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، ومن المسلم به أن النظام القانوني في الدولة هو عبارة تدرج في شكل هرمي حيث تكون القاعدة الأعلى ملزمة لقاعدة الأدنى ويمكن تصنيف مصادر المشروعية إلى صنفين هما المصادر المكتوبة وأخرى غير مكتوبة¹ وهذا ما سيتم توضيحه كآتي²:

تخضع إجراءات الضبط الإداري مثل جميع الأعمال الإدارية لمبدأ المشروعية، والذي يعني به خضوع كل من الحكام والمحكومين للقانون وبمعناه الواسع، وعليه تلتزم سلطة الضبط الإداري احترام القواعد القانونية سواء في الدستور أو القوانين العادية أو القرارات الفردية أو التنظيمات ويترتب على ذلك أن كل تصرف تجر به السلطات العامة وتخالف به قواعد القانون وبعد ذلك باطلا وغير نافذا شرعا مما جعله قابلا للإلغاء فضلا عما يتسبب عنه من مسألة الإدارة بالتفويض الأضرار التي لقت الأفراد من جرائه³.

وعلمنا أن مبدأ المشروعية يعتبر ضمانا جدية لحماية الحريات العامة للأفراد، ويحقق قدرا من التوازن بين رعاية المصالح العامة والحفاظ على النظام العام ومن جانب آخر بين صيانة الحريات العامة، فالإدارة بما تملكه من امتيازات وسلطات من الأماكن أن تتعسف بسلطاتها فينعكس ذلك سلبا على الحقوق والحريات العامة للأفراد، ما لم يتم تقييدها بالقانون، لذا كان لابد من إخضاع الإدارة كسلطة ضبط للقانون، وهذا الأمر لن يتحقق إلا من خلال إخضاع تصرفات وأعمال ونشاطات الإدارة لمبدأ المشروعية⁴.

¹ محمد رضا، عبورة. المرجع السابق، ص 43.

² عبد الرؤوف هاشم، البسيوني. المرجع السابق، ص 178.

³ هندون، سلمان. *حدود سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية*، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2019/2012، ص 151.

⁴ صاحب مطر، خباط. *ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في اجراء الضبط الإداري*: دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015، ص 48.

أ: المصادر المكتوبة

يقصد بها هي القواعد القانونية المكتوبة والمدونة في وثيقة رسمية، والتي تحتوي على قواعد قانونية ملزمة تتفاوت في درجة قوتها القانونية، والصادرة عن سلطات رسمية لها حق التشريع في الدولة ولا تتمتع هذه القواعد جميعها بذات القيمة القانونية، فتأتي القواعد الدستورية في قمة النظام القانوني للدولة ثم تليها فيما بعد المعاهدات، ثم القوانين وأخيرا التنظيمات وذلك على الشكل التالي¹.

1/ الدستور (التشريع الأساسي)

يعرف الدستور بأنه مجموعة من القواعد القانونية الأساسية التي تُحدد نظام الحكم في الدولة، وتُرسخ الحقوق والحريات العامة للأفراد، كما تُقر الأسس والمقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع. ونظرا لكون هذه القواعد تُنشئ السلطات العامة وتنظمها، فإنها تحتل مكانة سامية وتُعد المصدر الأعلى في النظام القانوني للدولة، إذ تسمو على ما سواها من قواعد قانونية، وتُعد جميع أحكامها ملزمة وأمرة. ويستمد الدستور، أو ما يُعرف بالتشريع الأساسي، سموه من مصدرين رئيسيين: أولهما موضوعي، يتعلق بطبيعة المواضيع التي ينظمها؛ وثانيهما شكلي، يعود إلى الإجراءات الخاصة والمعقدة التي يعتمدها في الإعداد والإصدار والتعديل، ما يُميزه عن باقي القوانين العادية.

2/ المعاهدات:

نصت المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: *"المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"². ويستخلص من هذا الحكم الدستوري أن المعاهدات الدولية، بعد التصديق عليها

¹ حياة، غلاي. المرجع السابق، ص 20

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016، المعدل لدستور 1996، المادة 150، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

طبقاً للإجراءات الدستورية، تُعدّ في مرتبة أعلى من القانون، وتحتل المرتبة الثانية بعد الدستور في هرم مصادر الشرعية. وعليه، فإن الإدارة تكون ملزمة، في كافة تصرفاتها، باحترام مضمون هذه المعاهدات بوصفها جزءاً من النظام القانوني الداخلي. ويترتب على مخالفة الإدارة لأحكام معاهدة دولية مصادق عليها، اعتبار القرار الإداري الصادر عنها قراراً غير مشروع، لكونه مخالفاً لقاعدة قانونية أعلى، ويُعرض هذا القرار للإلغاء القضائي عند الطعن فيه.

وقد كرس القضاء الإداري هذا الاتجاه، حيث جاء في قرار لمجلس الدولة أن: *"المعاهدات الدولية المصادق عليها بصفة قانونية تسمو على القانون الوطني، ويتعين على الإدارة مراعاة أحكامها عند اتخاذ قراراتها، وكل مخالفة لها تجعل القرار الإداري معيباً بعدم المشروعية"¹.

3/ القوانين

قصد بالقانون تلك القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التشريعية، ويُعد المصدر التالي مباشرة للدستور والمعاهدات المصادق عليها، حيث يحتل المرتبة الثالثة في هرم مصادر المشروعية. ويمثل القانون حلقة وصل بين الدستور من جهة، والإدارة من جهة أخرى، إذ يُجسد مبدأ المشروعية من خلال إلزام الإدارة بالخضوع لأحكامه، باعتبارها الجهة المختصة بتطبيقه وتنفيذه. وتلتزم الإدارة، بموجب أحكام الدستور، بوضع القوانين موضع التنفيذ دون تعطيل أو تعديل أو إعفاء، مما يعزز مبدأ سيادة القانون. وتُعد القوانين أكثر مصادر المشروعية وفرةً من حيث عدد القواعد وتنوع موضوعاتها، نظراً لتعدد مجالات تدخل السلطة التشريعية وتنوع المجالات التي تنظمها².

¹ مجلس الدولة، قرار رقم 374894، مؤرخ في 25/06/2019، المجلة القضائية لمجلس الدولة، العدد 02، سنة 2020، ص. 123.

² عديلة، جعبور. *رقابة المشروعية على القرار الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2014/2015، ص 14.

4/ التنظيمات :

تُعد من بين مصادر المشروعية الفرعية، وهي تلك القرارات التنظيمية العامة التي تصدر عن السلطة التنفيذية طبقاً لأحكام الدستور. وتمتاز هذه القرارات بكونها تتضمن قواعد عامة ومجردة، تهدف إلى تنظيم مختلف جوانب النشاط الإداري. وتأخذ اللوائح صوراً متعددة بحسب الجهة التي تصدرها، فقد تكون في شكل مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية، أو قرارات وزارية فردية أو مشتركة، كما قد تصدر عن الولاية، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية، أو مدراء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. وتلعب هذه اللوائح دوراً محورياً في تنظيم الحياة الإدارية اليومية، وتفصيل القوانين وتيسير تنفيذها ميدانياً.¹

ب: المصادر الغير المكتوبة

إلى جانب المصادر المكتوبة أو المدونة هناك مصادر أخرى لمبدأ المشروعية التي تعد المصادر القانونية الغير المكتوبة هي القواعد التي تصدر عن سلطة مختصة بذلك وتتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

1/ العرف :

يعد العرف من أبرز المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية، وعلى الرغم من تراجع أهميته في ظل توسع ظاهرة التقنين وسيطرة القواعد القانونية المكتوبة، إلا أنه لا يزال يُشكل مصدراً مكماً يحتفظ بدور هام في المنظومة القانونية. فالعرف يُعد قاعدة قانونية مُلزمة، يتوجب احترامها والعمل بها من قبل الأفراد والسلطات على حد سواء، متى توفرت فيه شروطه.

ويشترط لقيام العرف توافر ركنين أساسيين:

- **الركن المادي:** ويتمثل في الاعتياد على سلوك معين في إطار علاقات قانونية، واستمراره لفترة زمنية كافية.

¹ محمد رضا، عبوة. المرجع السابق، ص 44.

. **الركن المعنوي:** ويتمثل في اعتقاد الأفراد بأن هذا السلوك المعتاد ملزم من الناحية القانونية، ويجب اتباعه احتراماً للقاعدة لا مجرد مجارة لها¹.

2/ المبادئ العامة:

يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك القواعد غير المكتوبة التي يستنبطها أو يُبرزها القضاء من روح التشريع ومن القيم القانونية العليا، ويُعلنها في أحكامه وقراراته باعتبارها مبادئ ملزمة تسري على جميع القوانين. وتُعد هذه المبادئ مصدرًا من مصادر المشروعية، خاصة في الحالات التي لا يُوجد فيها نص قانوني صريح.

ومن أبرز هذه المبادئ: مبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ كفالة حق الدفاع، ومبدأ عدم رجعية القوانين، وغيرها من القواعد التي تُكرّس العدالة والإنصاف، وتُوجه العمل الإداري والتشريعي والقضائي على السواء².

3/ الفقه

يعد الفقه مصدرًا تفسيريًا أساسيًا للنصوص القانونية، حيث يساهم في استنباط النظريات القانونية وتحليلها بطريقة علمية ممنهجة. وقد اكتسب الفقه أهمية خاصة في مجال القانون الإداري، نظرًا لحدائته هذا الفرع من القانون وطبيعته غير المُقننة بشكل شامل. فالفقه يساهم في إيضاح الأسس والمبادئ العامة التي يقوم عليها القانون، من خلال تحليل التشريعات التي يصدرها المشرع، وشرح الأحكام التي تصدرها الجهات القضائية، خاصة القضاء الإداري، مع بيان المبادئ التي تستقر عليها تلك الأحكام وتقديم النقد العلمي لها.

ويمثل الفقه بذلك وسيلة "لإنارة الطريق"، إذ يؤدي دورًا محوريًا في تأسيس قواعد وأحكام القانون الإداري، والمساهمة في تكوين نظرياته، ودعم استقلاليته، وإبراز خصائصه التي تُميّزه عن غيره من فروع القانون³.

¹ محمد الصغير، يعلي المرجع السابق. ص 14.

² عديلة، جعبور. المرجع السابق. ص 20.

الفرع الثاني: نطاق مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية وما يعنيه من التزام الإدارة واحترامها لقواعد القانون أثناء إصدارها لتصرفاتها فيمثل قيوداً من القيود التي ترد على حرية الإدارة أثناء ممارستها لوظيفتها ويجعل المشرع من هذا المبدأ ضابطاً ويجب احترامه ويجعل منه حجرة عقبة في مواجهة السلطة كلما تحاول تجاوزه حيث جسد المشرع في ظل الحرية جملة من الامتيازات كان من البديهي معها، وأن يصبح لمبدأ المشروعية حدود يقف عندها ومن خلال ذلك يتم تحديد مدى خضوع الإدارة لهذا المبدأ ومن خلال ذلك يتم مدى خضوع الإدارة لهذا المبدأ سنتطرق لها في بعض النقاط الأساسية:

أولاً: السلطة التقديرية للإدارة

تتجلى السلطة التقديرية في تلك المساحة من الحرية التي تُمنح للإدارة لتقرير ما إذا كانت ستأخذ قراراً معيناً أو تمتنع عنه، حتى مع توافر الشروط القانونية لاتخاذها. ويستند في ذلك إلى الظروف الواقعية والمعطيات السائدة عند اتخاذ القرار، ما يسمح للإدارة بموازنة الخيارات المتاحة أمامها. فهي ليست مقيدة دائماً بقاعدة قانونية تأمر باتخاذ إجراء محدد، بل تمنح أحياناً سلطة تقديرية تُتيح لها اختيار الحل الأنسب وفقاً للملابسات المحيطة، وبما يحقق المصلحة العامة، دون تعسف أو انحراف في استعمال السلطة¹.

تعرف السلطة التقديرية بأنها نوع من الحرية التي تمنح للإدارة في إطار ممارسة مهامها، وتتمثل في تقدير مدى خطورة بعض الحالات، وتحديد توقيت التدخل المناسب، فضلاً عن اختيار الوسائل الأنسب لمعالجة الوضع القائم. ويعد هذا النوع من السلطة مجالاً تُمارس فيه الإدارة صلاحياتها بعيداً عن التقيد الحرفي بالنص، إذ يترك لها المشرع هامشاً من الحرية

³ محمد الصغير، بعلی. المرجع نفسه، ص 15.

¹ علاء الدين، العشى. مدخل القانون الإداري: دار الهدى، الجزائر، 2012، ص 27

الفصل الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

لاتخاذ القرار الذي تراه ملائمًا، وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة والظروف المحيطة، بشرط ألا يشكل ذلك انحرافًا في استعمال السلطة.¹

ثانياً: أعمال السيادة

تعد نظرية أعمال السيادة من النظريات التي نشأت في إطار القضاء الإداري الفرنسي، وقد كانت ثمرة لاجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، الذي صاغها استجابة لحاجات واقعية تملئها ضرورات مصلحة الدولة العليا. وقد بنيت هذه النظرية على أساس أن الحكومة، في بعض الحالات، قد تتخذ قرارات تقتضيها اعتبارات سيادية عليا، لا يمكن للقضاء أن يخضعها لرقابته، لما تنطوي عليه من طبيعة سياسية أو أمنية تمس كيان الدولة ومصالحها العليا.

وقد تطور القضاء الإداري في هذا المجال تدريجياً، حيث عمل على تحديد معايير تميز أعمال السيادة عن غيرها من الأعمال الإدارية، من أجل عدم التوسع المفرط في استبعاد الرقابة القضائية، مع الحفاظ على التوازن بين مبدأ المشروعية ومتطلبات السيادة الوطنية.²

المطلب الثاني: مشروعية القرار الإداري الضبطي

سنتناول في هذا المطلب مدى شرعية القرارات الإدارية الضبطية، من خلال تحليلها من الناحيتين الداخلية والخارجية، باعتبار أن كل منهما يمثل جانباً من جوانب المشروعية التي يجب أن تتوفر في القرار الإداري حتى يكون صحيحاً وسليماً. وسيتم توضيح كل عنصر على حدة، من خلال بيان المقصود به، والشروط الواجب توافرها، والآثار المترتبة على الإخلال به، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: المشروعية الخارجية للقرار الإداري الضبطي

تتمثل هذه العناصر أو الشروط الخارجية في ركنين الاختصاص والشكل والإجراءات وهذا ما سيتم توضيحه كالتالي:

أولاً: ركن الاختصاص

¹ باية سكاكني المرجع السابق، ص 55.

² محمد رضا، عبورة. المرجع السابق، ص 50

أ: تعريف ركن الاختصاص

يقصد بركن الاختصاص ذلك العنصر الذي يحدد مجموعة التصرفات والأعمال التي يجوز للسلطة الإدارية أن تمارسها قانونًا، في إطار الوظيفة المخولة لها. ويمثل هذا الركن القدرة القانونية الممنوحة للجهة أو الشخص الإداري لاتخاذ قرار معين، بحيث يعد القرار مشروعًا إذا صدر عن الجهة أو الشخص المختص قانونًا، سواء من حيث النوع أو الموضوع أو الزمان أو المكان ويعد ركن الاختصاص من الشروط الشكلية الجوهرية في القرار الإداري، وأي تجاوز له يُعرض القرار للبطلان المطلق لانعدام المشروعية¹.

ب / صور ركن الاختصاص

ومن هنا يمكن حصر عناصر أو صور ركن الاختصاص فيما يلي:

1 - الاختصاص الشخصي وجب لصحة القرار أن يصدر من شخص أو هيئة التي حددها المشرع ويجب أن يكون له وجود قانوني وسلطة التعبير عن الإرادة الدولة، فتبين هذه السلطة بقرار تعيينه إذا كان فردا

أو بالقرار الصادر بتشكيله إذا كانت هيئة.

2 - الاختصاص الموضوعي هنا المشرع لا يكتفي فقط بتحديد الأشخاص الذين لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية بل يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز لهم ممارستها، وعليه أن يقتصر على ما تم ذكره المشرع وجعله من اختصاصه بصراحة، فإن خرج عن هذه القواعد وحاول ان يصدر قرارا، ويسلك المشرع في تحديد اختصاصه من الناحية الموضوعية عدة سبل:

- أن يعهد سلطة إصدار القرار إلى فرد بذاته أو إلى هيئة معينة بدون مشاركة.
- وقد يخول المشرع عدة موظفين أو هيئات ممارسة اختصاص ما كل على حدة، ويكون لكل هيئة ممارسة الاختصاص دون حاجة لاستئذان أو مصادقة السلطة الأخرى.

¹ سلام عبد الحميد، محمد زنكه. المرجع السابق، ص 81.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

- والمشرع يشترط الممارسة اختصاص ما، مشاركة عدة أفراد أو هيئات مستقلة ومتميزة، بحيث لا يكون إصدار القرارات إلا بموافقتها جميعا وتكون ممارسة متوافقة على المشاركة أو استشارة عدة أشخاص أو هيئات مستقلة¹.
- ويكون ركن الاختصاص عاديا أو بسيطا، وذلك إذا كان واقعا فيما بين السلطات الإدارية المختلفة، ويسمى اعتداء على اختصاص أو تجاوز الاختصاص أو السلطة.
- ويكون ركن الاختصاص جسيم باعتباره يسمى منصبا لسلطة، وذلك إذا تضمن اعتداء من السلطة الإدارية على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية، ويتحققا الغصب إما يصدر قرار من شخص لم يعين في الوظيفة التي تخوله إصداره، أو عين فيها ولم يكن تعيينه صحيحا قانونا ويوجد الغصب أيضا في حالة مباشرة السلطة التنفيذية المركزية².

3/ الاختصاص المكاني:

إذا كان اختصاص بعض أعضاء السلطة التنفيذية يمتد ليشغل إقليم الدولة، كما هو الشأن بالنسبة لكل من رئيس الجمهورية أو نائبه ورئيس المجلس وما يتعلق بالوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها الإقليمية إلى الإدارة المحلية وعلى هذا الأساس فإنه يجب على جميع أعضاء السلطة التنفيذية كأصل عام ممارسة اختصاصاتهم داخل النطاق الجغرافي المعين لهم سواء كان ذلك على مستوى المحافظة أو المركز أو المدينة أو القرية، حيث يعد من الصور أقل حدوثا ويحرص كل عضو في العادة على ممارسة نشاطه في الحيز الجغرافي في الذي حدده له القانون³.

¹ محمد سليمان، الطماوي. *انظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"*: دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 337.

² سلام عبد الحميد، محمد زنكه. المرجع السابق، ص 84.

³ عبد الغني، البسيوني. *القانون الإداري*: دار الجامعية، الاسكندرية، د س ن، ص 410.

4/ الاختصاص الزمني

ويقصد به أن يصدر القرار من أصدره في وقت لا يكون مختصا قانونا بإصداره، ويحدث ذلك في حالتين إما أن يصدر القرار قبل تقلد الموظف مهام منصبه أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية من ناحية أو بعد انتهاء المدة الزمنية التي حددها القانون لإصداره من ناحية أخرى¹.

ثانيا : ركن الشكل والإجراءات

أ/ تعريف ركن الشكل والإجراءات

الأصل أنه لا يشترط في القرار شكل خاص لصدورها ما لم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل استناده وعندئذ يتطلب صدور القرار بصورة أو في شكل معين مكتوب أو جمهوريا.

ويشترط أن يكون مناسبا، وقد يلتزم أخذ رأي جهة معينة قبل اصدار القرار، ولا بد من مراعاة الشكليات واتباع الاجراءات من الجهة المختصة بإصداره لكي يكون القرار مشروع.

ب / صور ركن الشكل والإجراءات (قواعده)

1/ أشكال الجوهرية تؤثر على مشروعية القرار الإداري.

تتمثل في نوعين أساسيين الاجراءات السابقة على اتخاذ القرار والمظهر الخارجي للقرار بالنسبة للإجراءات السابقة على اتخاذ القرار توجد العديد من الأمثلة منها:

- اشتراك صدور الاقتراح باتخاذ القرار من جهة معينة: إذا اشترط القانون هذا الشرط فتكون هنا الإدارة مقيدة به، لذا يجب عليها الانتظار حتى تأتي فكرة القرار من الجهة التي أناط بها حق المبادرة بإبداء الاقتراح، وهناك حالات يفرض عليها المشرع على الإدارة أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار قد تكون الهيئة فرد أو مجلس أو لجنة من اللجان.

¹ المرجع نفسه، ص 411.

المظهر الخارجي للقرار : لا يشترط اتخاذ القرار لشكل خارجي معين، بحيث يجوز أن يكون مكتوباً أو شفويًا وقد يكون صريحاً أو ضمنياً¹، أو يصدر بمجرد الإشارة، والقانون يشترط في كثير من الأحيان أن يتخذ القرار شكل معيناً².

وفيما يتعلق بتسبيب القرار الإداري، فإن الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إذ يفترض صدور القرار بناء على سبب أو أسباب معينة.

والقانون يلزم الإدارة بذكر أسباب القرار في صلبه فعليها أن تقوم بذلك، وإلا أصبح قرارها معيب من الناحية الشكلية.

2 - الأشكال الغير الجوهرية لا تؤثر على مشروعية القرار:

تكون مقررة لصالح أو المصلحة الإدارية وحدها وليس لها تأثير على مصالح الأفراد، لهذا يكون تمثل تلك الأشكال الثانوية في الشكليات التي لم يوجب القانون مراعاتها واحترامها، ولم يرتب البطلان على مخالفتها من جانب الإدارة، أو أنها لا تؤثر على مضمون القرار، ولا ينتج عن مخالفتها أي تفسير في محتواها.

ومن ضمن الأشكال الثانوية هناك إجراءات وشكليات التي لا تؤثر في سلامة موضوع القرار مثلها أن تهمل الإدارة بعض الإجراءات المقررة دون أن يكون لهذا الإهمال أثر على صحة موضوع القرار، كأن تضاف أوراق جديدة إلى ملف الدعوى التأديبية بعد اطلاع صاحب الشأن على هذا الملف، إذا أثبتت أن الأوراق لم تضم جديد إلى الملف ولم تؤثر في حقيقة مضمونه، وكذلك في حالة التجاوز عن شرط ضرورة الدعوة لتقدير حضور أحد أعضاء لمرضه أو عند استحالة الحالة المادية لإتمام الشكليات المقررة³. ومثله مجلس الدولة لا يلغي قراره مجلس التأديب إذا ثبت أن عدم تشكيل هذا المجلس على النحو المقرر قانوناً كان راجع لاستحالة مادية، وكذلك لعدم الاستماع إلى دفاع الموظف كان راجعاً إلى استحالة

¹ عبد الغني، بيسوني. المرجع السابق، ص 421.

² المرجع نفسه، ص 422.

³ سلام عبد الحميد، محمد زنكه. المرجع السابق، ص 98.

الفصل الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

مادية كذلك لأنه قد غادر مقره دون أن يترك عنوانا، ويدخل في معنى الاستحالة المادية أن يتعذر إتمام الشكليات المقررة قانونا بفعل صاحب الشأن، كالموظف الذي دعي للاطلاع على ملف الدعوى التأديبية لكنه أهمل وقصر، وصدور أحكام عدة من القضاء منها التزام الرئيس الإداري بلفت نظر العامل الذي يؤدي عمله بمستوى دون المطلوب، وهو من قبيل التوجيه، فلا يمكن بالتالي أن يكون إجراء جوهريا يترتب على إغفاله بطلان التقرير¹.

الفرع الثاني: المشروعية الداخلية للقرار الإداري الضبطي

وتتمثل شروط أو عناصر الداخلية للقرار الإداري الضبطي في ركن المحل، السبب، الغاية وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

أولاً: ركن السبب

ولمعالجة عنصر السبب كشرط لصحة القرار ومشروعيته سيتم تعريفه ومعرفة صورته وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

أ/ تعريف ركن السبب

يقصد بركن السبب في القرار الإداري تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون خارج إرادة رجل الإدارة، وتعد بمثابة الدافع الموضوعي الذي يُبرر تدخله لاتخاذ القرار. فهو عنصر مستقل عن إرادة الإدارة، يفرض نفسه بحكم الظروف، ويوحي للإدارة بوجود مبرر قانوني أو واقعي يدفعها إلى إصدار قرار معين. ويُعد السبب شرطاً جوهرياً في مشروعية القرار، إذ لا يجوز للإدارة أن تُصدر قراراً دون توفر سبب حقيقي، وإلا كان القرار مشوباً بعيب في السبب وقابلاً للإلغاء.²

ب/ صور ركن السبب

لقد شهدت الرقابة القضائية على ركن السبب تطوراً ملحوظاً من حيث النطاق والعمق، حيث لم تعد تقتصر على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة

¹ عبد الغني، بسيوني. المرجع السابق، ص 423.

² محمد سليمان، الطماوي. المرجع السابق، ص 199.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

عند إصدار القرار، بل امتدت أيضًا إلى رقابة التكييف القانوني لهذه الوقائع، أي مدى صحة اعتبارها سببًا قانونيًا يُبرر اتخاذ القرار وفي مرحلة أكثر تقدمًا، وصل القضاء إلى ممارسة رقابة الملاءمة، وهي أرقى درجات الرقابة، حيث يُباشِر القاضي فحص مدى تناسب الوقائع مع مضمون القرار المتخذ، وما إذا كانت تلك الوقائع تبرر فعلاً هذا القرار من زاوية تحقيق المصلحة العامة، دون أن يشكل ذلك اعتداء على السلطة التقديرية للإدارة، بل تأكيدًا على ضرورة احترام مبدأ المشروعية¹.

ثانياً: ركن المحل

أ / تعريف ركن المحل

يقصد بركن المحل أو أثر القرار الإداري، النتيجة القانونية التي تترتب عن صدور القرار، سواء تعلق الأمر بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني. ويختلف أثر القرار بحسب طبيعته، أي ما إذا كان القرار تنظيمياً أو فردياً.

فإذا كان القرار تنظيمياً، فإنه يترتب أثراً عاماً ومجرداً، يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام ينطبق على طائفة من الأفراد غير محددين بذواتهم، بل بصفاتهم (كالموظفين، التجار، الطلبة...). أما إذا كان القرار فردياً، فإن أثره يكون خاصاً، بحيث ينصرف إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني شخصي يخص فرداً معيناً أو مجموعة محددة من الأشخاص بالاسم أو الهوية، مما يجعله يترتب آثاراً قانونية مباشرة تجاههم.

ويشترط لصحة هذا الركن أن يكون الأثر ممكننا، مشروعاً، ومحدداً بوضوح، وإلا تعرض القرار للإلغاء لعيب في المحل² ،

ب / شروط أو عناصر ركن المحل

ويشترط لتوفر ركن المحل شرطان أساسيين:

¹ عبد الغني، البسيوني. المرجع السابق، ص 429.

² ابتسام، شويدار. *تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 23.

- الشرط الأول: أن يكون القرار الإداري ممكنا

أن يكون ممكن من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، فإذا استحال المحل قانونا أو واقفا، وأصبح لا يمكن تقييده، فإننا سنكون أمام قرار إداري معدوم¹ وقد يكون محل القرار مستحيلا من الناحية الواقعية، كما في حالة إصدار قرار إداري من المستحيل تنفيذه، فإن محل القرار نفسه يكون من المستحيل تحقيقه، مثل القرار الإداري الذي يصدر بإزالة منزل أيل السقوط، ثم يتضح بأن هذا المنزل سقط بالفعل، وبذلك يستحيل تحقيق محل القرار وهو هدم منزل، ويصبح القرار منعما².

وقد يكون القرار مستحيل من الناحية القانونية، فينعدم بذلك المركز القانوني الذي يرد عليه الأثر القانوني، كما هو الشأن في حالة صدور قرار إداري بتعيين بعض المدرسين ويتضح أن التعيين تم على الدرجات المشغولة، فإن تحقيق أثر قرار التعيين يكون غير ممكن قانونا لأنه لم يصادق محلا، لانعدام المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه هذا التعيين لا يزدوج في الدرجة الواحدة والوزارة لا تتقيد بالميعاد المقررة لسحب القرارات الإدارية.

- الشرط الثاني: أن يكون محل القرار الإداري جائزا

أن يكون المحل من الجائز إحداثه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة والنافذة، فإن كان القرار غير جائز قانونا، فيكون من المستحيل تحقيقه، كما لو تعارض أثر القرار مع القواعد القانونية السارية، أو مع مبدئ من المبادئ القانونية العامة كمبدأ احترام الحريات العامة، أو في حالة صدور قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين لم يتضمننا قانون الخدمة المدنية بالدولة.

ثالثا : ركن الغاية

ولمعالجة عنصر الغاية لصحة القرار ومشروعية يجب إعطاء تعريف من جهة وتحديد صورة من جهة أخرى وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

¹ سلام عبد الحميد، محمد زنكه. المرجع السابق، ص 102.

² عبد الغني، البسيوني. المرجع السابق، ص 434.

أ / تعريف ركن الغاية

هو الهدف أو النتيجة النهائية التي قصدت الإدارة العامة تحقيقها بإصدارها لقرارها، وعلى الإدارة ملزمة أن تستعمل الإجراءات المحددة لها من أجل الوصول إلى هدف معين، وألا تكون قد انحرفت بالإجراءات وأساءت استعمالها، وعلى ذلك سيتم معالجة استهداف المصلحة العامة من ناحية واحترام قاعدة تخصيص الأهداف من ناحية ثانية وأخيرا استعمال الاجراءات المقررة¹.

ب / صور ركن الغاية

تتمثل هذه الصور فيما يلي:

1/ احترام قاعدة تخصيص الأهداف

قد حدد المشرع الجزائري الهدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري أن تسعى إلى تحقيقه وهو الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة.

فإذا جانب الإدارة هذا الهدف، فإن القرار الإداري يحكم بإلغاء قرارها لانحرافه عن الهدف المخصص ولو كان الغرض منه الذي تستهدفه الإدارة لا يتتافى مع المصلحة العامة. وعلى سبيل المثال في ميدان الوظيفة العامة في كثير من الأحيان تتحرف الإدارة في استعمال سلطتها، سواء في نقل نوعيا أو مكانيا أو في مجال ترقية الموظفين أو في نطاق إنهاء الخدمة الوظيفية.

2/ استعمال الإجراءات المقررة

يتعين على الإدارة الالتزام بالإجراءات المحددة لها في سبيل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإذا خرجت الإدارة على ذلك، وتعمدت استعمال إجراء إداري محل إجراء آخر كان يجب عليها ممارسته في سبيل الوصول إلى هدفها، فإنها تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطتها في نطاق الإجراءات الإداري ومن أمثلة على ذلك التجاء الإدارة إلى استيلاء مؤقت

¹ عبد الغني، بسيوني. المرجع السابق، ص 436.

على العقارات بدلا من سيرها في طريق إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة تقاديا منها طول ودقة الإجراءات¹ .

3/ استهداف المصلحة العامة

ذكرنا أن القاعدة العامة هي استهداف الإدارة للمصلحة العامة في جميع قراراتها التي تصدر عنها، ولا تسعى إلى تحقيق هدف آخر وإلا أصبحت قراراتها غير مشروعة لبعدها عن الهدف وتوجد عدة صور المجانية الإدارة للمصلحة العامة في قراراتها منها استهداف مصلحة شخصية أو محاباة الإدارة للغير ويحدث ذلك كثيرا في الحياة العملية بأن يقوم أحد رجال الإدارة باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية أو قمع شخصي أو من أجل محاباة الغير² .

¹ محمد سليمان، الطماوي المرجع السابق، ص 390.

² عبد الغني بسيوني: المرجع السابق، ص 436.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية

يعد القضاء سلطة مستقلة استقلالاً تاماً عن السلطة الإدارية، وتتمثل مهمته الجوهرية في تحقيق سيادة القانون وحماية المصلحة العامة، وهو ما يستدعي إخضاع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية فعالة. وقد أصبحت هذه الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري موسعة، لا تقتصر فقط على إلغاء القرارات غير المشروعة أو الحكم بالتعويض عنها، بل تشمل التحقق من مدى احترام الإدارة لحدود صلاحياتها، مما يعزز حماية الحقوق والحريات العامة.

وقد كرس دستور نوفمبر 2020 هذه الضمانة بشكل صريح، من خلال تعزيز استقلالية القضاء، وتنظيم هيكل المجلس الأعلى للقضاء بطريقة تضمن حياده وفصله عن التأثيرات الإدارية أو التنفيذية. فقد نصت المادة 163 على أن: "القضاء سلطة مستقلة". وأكدت المادة 164 أن القضاء: "يحمي المجتمع وحريات وحقوق المواطنين". كما رسخت المادة 180 مبدأ استقلالية السلطة القضائية من خلال تنظيم تركيبة المجلس الأعلى للقضاء، بما يمنع أي مساس بتوازنها واستقلالها، مما يمكن القضاء من ممارسة رقابة فعلية وفعالة على شرعية القرارات الإدارية، لا سيما في المجال الضبطي.

المطلب الأول: رقابة الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء من أعم الدعاوى القضائية التي يملكها الأفراد لحماية حرياتهم من إجراء القرارات الإدارية الضبطية الغير المشروعة، وهي تلك الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري المختص، وذلك طبقاً للشروط والإجراءات القانونية المقررة للحكم بعدم مشروعية قرار إداري ضبوطي وبالتالي إلغائه

يشدّد دستور الجزائر 2020 على أن القضاء سلطة مستقلة وموكل إليه فصل الطعون في قرارات السلطات الإدارية، حيث ينص المادة 168 على أن "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية" ويكمل ذلك استقلال القضاء المنصوص عليه في المادة 163 وواجبه في حماية المجتمع وحقوق المواطنين وفق المادة . 164 ومن هنا يعزز الدستور

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

الجديد ضمانات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، إذ لا يكتفي بتأكيد مسؤولية القضاء فحسب، بل يؤسس له هيكلًا مؤسسيًا قويًا من خلال تأسيس مجلس أعلى للقضاء وتنظيم درجات التقاضي على درجتين بإدراج محاكم استئناف إدارية كدرجة ثانية أمام مجلس الدولة، وذلك لترسيخ فعالية القضاء الإداري وضمان سيادة القانون ضد أي تجاوز في استعمال السلطة. يتمتع القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء بسلطة فحص مدى مشروعية العناصر الخارجية للقرار الضبط الإداري من جهة، ومن جهة أخرى فإن رقابته تمتد إلى فحص مشروعية العناصر الداخلية¹.

الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية

ويقصد بالعناصر الخارجية في القرار الإداري كل من ركن الاختصاص الشكل والاجراءات بحيث تلتزم الإدارة في ممارسة نشاطها الضبطي بالتصرف وفقا لقواعد الاختصاص المحددة مسبقا ووفقا للإجراءات والشكليات التي حددها القانون.

أولاً: الرقابة على عيب الاختصاص

إن عنصر الاختصاص هو العنصر الأول الذي يخضع لتقدير مشروعيته لدى بسط القضاء الإداري رقابته على مشروعيته الضبط الإداري، لأن هذه العناصر متعلق بنظام العام وفقا للقواعد العامة ويترتب على ذلك نتيجة قانونية هامة مفادها أن القاضي الإداري يثيره من تلقاء نفسه في أي مرحلة تكون عليها دعوى الإلغاء وبدون طلب من الخصوم، ويبدأ فحص مشروعيته قبل أي عنصر آخر من أجل التحقق من صدورها لمن يملك سلطة الاختصاص بإصدارها .

أ/تعريف عيب الاختصاص

¹ محمد رضا، عبورة. المرجع السابق، ص 59.

الفصل الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

يعرف بأنه صلاحية القيام بالتصرف المنصوص عليه في الدستور أو التشريع، وبذلك فإن إصدارها أو اتخاذ قرار أو إجراء خاص بالضبط الإداري يجب أن يتم ذلك من الشخص أو الجهة الإدارية المختصة بذلك¹.

ب/ صور عيب الاختصاص

يمكن تحديد صور عيب عدم الاختصاص باعتبارها الصلاحية المسندة بموجب أحكام القانون الجهة الإدارة بإصدار القرار ومن هنا يمكن حصر عناصر الاختصاص بوجه خاص فيما يلي:

1/ عيب الاختصاص الجسيم

هو من أكثر العيوب جسامة وخطورة وتتمثل في صدور القرار من هيئة لا تختص أهلاً بمزاولة هذا الاختصاص، وهذا العيب أنه مصدر القرار ليست له ولاية بالنسبة لإصدار تلك القرار، أي أن مصدر القرار ليست له صفة على الإطلاق، فيعتبر قرار معدوم منذ صدوره. وهو يعد بلوغ مخالفة القرار الإداري الضبطي لركن الاختصاص حداً من الجسامة ويكون مصدر مغتصباً لسلطة لم يعهد بها إليه المشرع².

وتطبيقاً لذلك جاء في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 17/07/1998 الذي تتلخص وقائعه في ما يلي: مما سبق بأن لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية المسكن ما دام الأمر يتعلق بمسكن جديد، والقرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة بعد قراراً منعديماً. وسوف نتناول ما استقر عليه الفقه والقضاء من حالات لعدم الاختصاص اختصاص أو اغتصاب السلطة.

¹ عصام، الدبس. القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 315.

² فهيمة، عبد الوهاب. الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2016، ص 22.

2/ عيب الاختصاص البسيط

بعد من الصور أكثر شيوعا لعيب عدم الاختصاص، وهو يحدث داخل السلطة التنفيذية نفسها وبين إدارتها وموظفيها، والمقصود به هو مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية من حيث الموضوع والزمان والمكان¹.

3/ عيب الاختصاص الموضوعي

ومفاده أن إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية في مجال معين و من اختصاص سلطة إدارية أخرى، ولقد حدد المشرع الجزائري مسبقا السلطات المكلفة قانونا بممارسة نشاط الضبط الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تقوم بأي عمل من أعمال أو تتخذ أي إجراء خارج حدود اختصاصها، وذلك طبقا لقاعدة مفادها إما ان تكون مخصصة فيحق لها اتخاذ القرار الملائم وإما أن لا تكون كذلك².

4/ عيب عدم الاختصاص الزمني

فبالنسبة لقرارات الضبط الإداري، فإن عيب عدم الاختصاص الزمني فإنه غير متوقع حدوثه لأن سلطات الضبط الإداري ينصبون بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة مثال: انتهاء العهدة المقررة السلطة الضبط الإداري والرئيس المجلس الشعبي البلدي، إنهاء مهام أحد الولاية أو وزير ما، فتمضي فترة من قبل تنصيب الرئيس الجديد أو الوالي، أو الوزير في انتظار ذلك، فالإدارة ملزمة بالسهر لأداء مهامها لحل هذا الأشكال، واللجوء إلى نظرية تسيير الشؤون العادية والتي يستمر بموجبها عمل السلطات وذلك لتأمين السير العادي والمعتاد للإدارة والأخذ بها لا يتبعه اتخاذ السلطات القرارات الضبط الإداري من شأنها إعاقه حلقاتهم³.

¹ محمد رضا، عبوة. المرجع السابق، ص 61.

² محمد رضا، عبوة. المرجع السابق، ص 61.

³ محمد الصغير، بعلي. المرجع السابق، ص 160.

وجاء في قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 11/12/1982 وتتلخص وقائع القضية فيما يلي:
آثار الطاعنون في قرارات إدارية دفعا جوهريا تمثل في أن هناك قرارات إدارية صدرت بشأن
شخص متوفي بما دفع الغرفة إلى التصريح بإلغاء قرار والي ولاية في 14 جويلية 1969
تحت رقم 600 وفي هذا الصدد أن الإدارة المعنية أساعت استعمال الزمن المناسب
وأصدرت القرار في زمن كان المخاطب به متوفى¹.

5/ عيب عدم الاختصاص المكاني

حيث تنص المادة 8 من قانون رقم 11/10 المتعلق بقانون البلدية جاءت فيما يلي:
تضع البلدية معالم حدود إقليمها باتخاذ كافة الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك
وتحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم².

ففي مجال الضبط الإداري فعيب عدم الاختصاص المكاني يكون نادرا لأن كل سلطة
تعرف حدود إقليمها التي تمارس فيه هذا النشاط فغير متوقع أن يلجأ رئيس بلدية الى اتخاذ
قرار منطقي متخذ خارج هذه القواعد يعتبر غير شرعي من حيث عيب عدم الاختصاص³.
وعلى سبيل المثال: أن معظم تطبيقات القضاء الإداري لعيب عدم الاختصاص المكاني
تتمثل في أفراد غيروا مكان إقامتهم من مكان إلى آخر دون علم الإدارة، ولهذا تصدر
القرارات بشأنهم من السلطة التي تتبعها محل الإقامة الأول، في حين أن الاختصاص
بإصدار القرار يكون السلطة التي يتبعها محل الإقامة الجديدة⁴.

¹ قرار رقم 28561، مجلس الدولة، المؤرخ في 11/12/1981.

² المادة رقم 08 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 12/07/2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، ص 07.

³ جمال، قروف. المرجع السابق، ص 77.

⁴ محمد سليمان، الطماوي. القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 631.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

وكذلك اتخاذ الوالي إلى إجراء من إجراءات البوليس يتعلق بشخص مقيم في ولاية أخرى غير ولاية متخذة الإجراء، وكذا الحال بالنسبة لمفتش الضرائب الذي يبلغ مراجعة الضريبة الممون غير مقيم في دائرة اختصاصه¹.

ثانيا: رقابة على عيب الشكل والإجراءات

المقصود بعنصر الشكل هو المظهر الخارجي التي تسبقه الإدارة على أنظمة الضبط الإداري والإجراءات التي تتبعها في إصدارها، وعليه فإن صدور هذه الأنظمة دون التزام الإدارة الضبطية المختصة بالشكليات المقررة قانونا أو دون إتباع للإجراءات المقررة قانون أو مخالفة لها، فإنه يجسدها عيب الشكل وتجعلها قابلة للإلغاء لعدم المشروعية، وإن الشكليات والإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد شكلية أو إجرائية لا قيمة لها، وإنما هي في حقيقتها تشكل ضمانات للإدارة بمنعها من التسرع وتهديد حقوق وحرريات الأفراد بإصدار أنظمة ضبط إداري أو قرارات أو إجراءات صادرة بموجبها لا تتناسب والتهديد للنظام العام أو الإخلال به موضوع الضبط، وجعلها غير متسعة وحملها على الترويو الامعان في وزن الملابس والظروف المحيطة بإصدار هدف حماية النظام العام وإعادة صيانتها وهو الأمر الذي يحقق ضمانات مقررة سلفا للأفراد وضد احتمالات تعسف الإدارة، فإن هذه الشكليات والإجراءات لها فائدة هامة، حيث أنها تصب في مصلحة الحريات العامة ويتخذ الإدارة عن التحكم والاستبداد وسنتناول تعريفه وصوره بالإضافة إلى تطبيقات القضاء الإداري الجزائري وهذا ما سيتم توضيحه بالتفصيل².

أ / تعريف عيب ركن الشكل والإجراءات

ويقصد به هو إفصاح الإدارة عن إرادتها وفقا أو تبعا للشكل والتدابير التي حددها القانون، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بشكل أو إجراء عند إصدارها للقرار الإداري ما لم

¹ لحسن بن شيخ، ايت ملويا. *دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية*،: دار هومة، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2009، ص 72.

² عصام، الدبس. المرجع السابق، ص 350-351.

يقيدها بشكل أو إجراء¹. وتنقسم الشكليات من حيث مدى تأثيرها إلى شكليات جوهرية وشكليات ثانوية غير جوهرية وهذا ما سيتم توضيحه بالتفصيل:

1/ الشكليات والإجراءات الجوهرية المؤثرة على القرار الضبطي

حيث يكون القرار مشروع لابد من إتباع الشكليات والإجراءات التي يقررها القانون، وقد نص المشرع على البطلان والإلغاء كجزء في حالة مخالفة القواعد الشكلية والإجراءات المقررة، وإذا سكت المشرع عن ذكر الجزائر فإن الأمر هنا رجع للقضاء الإداري الذي يحدد مدى أهمية الشكل المطلوب أو الملزم اتخاذه².

وتأخذ رقابة إجراءات القرار الإداري عدة صور أهمها :

- الرأي المسبق مهما بلغت درجة قدرة الإدارة على الإلمام بكل جوانب وظيفة الضبط الإداري التي تحتويها، إلا أنها في كثير من الأحيان تحتاج إلى رأي المتخصص باتخاذ الموقف السليم عند إصدارها للقرارات المتعلقة بوظيفتها ومن الأمثلة: وجوب الحصول على الاستشارة والرأي، وجاء في سياق نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 ونجد قرار مجلس الدولة الذي جاء بموجب إلغاء قرار وزير الثقافة المتضمن منح تأشيرة استغلال وعرض فيلم مستند لرأي غير مسبب وضع مشاهدة الفيلم على الأحداث تقل أعمارهم على 14 سنة.

- الاقتراح يشترط أحيانا لحجة القرار الإداري الضبطي أن يتخذ بناء على اقتراح من جهة أخرى ولا يمكن تعديله إذا لم تأخذ به مثال: قد منح القانون للوزير المكلف بالسياحة بإصدار قرار يلغي بموجبه استغلال الحمامات المعدنية، استنادا الاقتراح من والي الولاية وقد أصدر مجلس الدولة الجزائري قرار بتاريخ 16/12/2003 تعتبر أن قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران جاء صائبا، عندما رفض الدعوى لأحد

¹ محمد رضا، عبوة. المرجع السابق، ص 64.

² المرجع نفسه، ص 64.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

- المواطنين التماس من خلالها إبطال وإلغاء القرار لوالي وهران الذي أمر بغلق قاعدة لعب الذي كان يشغلها المدعي¹ .
- **الإنذار المسبق** يعتبر أحيانا الإنذار المسبق قبل إصدار القرار الإداري إجراء جوهرى، إلى حد أن القرار لا يكون صحيحا، إلا إذا ثبت أن السلطة التي أصدرت القرار قد وجهت إنذارا مسبقا لشخص المعني بالقرار .
- **الإجراء المضاد** ويظهر في مجال الضبط الإداري وكل ما من شأنه يشكل خطر على حقوق وحرىات الأفراد
- **حالة إخلال بحقوق الدفاع**: أقره مجلس الدولة في قراره رقم 009898 الغرفة الثانية المؤرخ في 20/04/2004، ضد والي سكيكدة، تتلخص وقائع هذه القضية في أن مجلس الدولة أقر بموجب مبدأ إثبات الادعاء في المجال التأديبي بوصول استلام موقع من جانب الموظف والزم جهة الادارة بتقديم نسخة من هذا الاستدعاء ويعتبر مجلس الدولة توجيه الاستدعاء بمثابة إجراء جوهرى يدخل ضمن حقوق الدفاع².
- **حالة الإخلال بقواعد التبليغ** قرار مجلس الدولة رقم 00587 الغرفة الثانية، المؤرخ في 27/05/2002 وتتخلص وقائع القضية وزير النقل ضد (م. ق) شدد مجلس الدولة الجزائري بخصوص قواعد التبليغ ولم يقرأ أسلوب تبليغ الإنذار بواسطة برقية بسبب عدم ثبوت استلام المعنية للإنذارين الموجهين لها، حيث أنه بادرت الإدارة المعنية بتوجيه إنذار تطلب فيه الالتحاق بمنصب عملها، بعد انقضاء العطلة السنوية يوم 01/09/1997 وتوجيه إنذار آخر بتاريخ 27/09/1997 يحمل نفس المضمون وبذات الشكل وبين مجلس الدولة أن الإنذار الموجه للموظف بسبب تخليه عن منصب عمله بإشهاد من طرف مصالح البريد أو الدرك أو الأمن يقوم الاشهاد مقام

¹ محمد بعلي، الصغير . المرجع السابق، ص 174.

² قرار رقم 009898 مجلس الدولة، رقم 02 مؤرخ في 20/04/2004.

التبليغ ويبين أن الإدارة المعنية وجهت إنذارين بواسطة برقية فتم استلامها من طرف المستأنف عليها¹.

ب/ البيانات الشكلية المؤثرة

في مجال الضبط الإداري الإدارة ملزمة بإتباع الشكل الكتابي لقراراتها الذي ألزمها القانون بذلك، وخروجها عنه يعيب القرار كعيب الشكل وبالتالي عدم شرعيته.

فبالنسبة لتسبب قرارات الإدارة الضبطية، فنرى على أن سلطة الضبط الإداري أن تسبب في قراراتها تسببا واضحا، وخاصة سلطات الضبط على المستوى المحلي سواء نص عليها القانون أم لم ينص، وهذا نتيجة لخصوصية قرارات الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات الفردية من جهة، ومن جهة أخرى حتى يسهل على القاضي الإداري في حالات حدوث نزاعات تتعلق بالقرارات التي تأكد من الأسباب التي حملت سلطة الضبط الإداري عن اتخاذ القرار، وعنصر التسبب يصبح عنصر جوهري ستلزمه كل قرار إداري ضبتي².

ج/ الشكليات والإجراءات الغير المؤثرة على القرار الضبتي

في مجال الضبط الإداري فإن القضاء الإداري قد أثر بعدم شرعية قرارات ضبط إداري لعيب الشكل رغم كون ذلك الشكل القانوني، وكان ذلك فيما يخص الشكليات العامة لنشر وتبليغ قرارات الضبط الإداري والشكليات الخاصة في ميدان الضبط الإداري العام، فرغم عدم تأثر مضمون وجوه قرار الضبط الإداري بالنشر أو التبليغ اعتبر أن عدم وجود التبليغ الكافي المؤدي إلى تنفيذ القرار يعيب القرار من حيث الشكل³.

الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية

يقصد بها كل ما يمس بموضوع أو محل التصرف أي عيب المحل و عيب انحراف السلطة بالإضافة إلى عيب السبب⁴.

¹ محمد الصغير، بعلي. المرجع السابق، ص 79.

² المرجع نفسه، ص 79-80.

³ عمر، بوقريطك. المرجع السابق، ص 87.

⁴ جمال، قروف. المرجع السابق، ص 71.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

فتكمن الرقابة الداخلية لقرارات الضبط الإداري في الرقابة على كل من عيب المحل (مخالفة القانون)، وعيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة، ويطلق عليها باصطلاح الأوضاع الموضوعية، وحيث يعمل القضاء الإداري على فحص مشروعيتها الداخلية، عند فحصه وتقديره للمشروعية الخارجية، وهنا فالقضاء الإداري غير ملزم بالبحث عن عنصر قبل آخر فله الحرية الكاملة بفحص مشروعية أي عنصر ابتداء، وإن كان يفصل بحيث عنصري المحل والسبب قبل عنصر الانحراف بالسلطة، لأن هذا العنصر وطبيعة شخصية يصعب إثبات الانحراف فيه، ولذلك فإنه يعتبر عيبا احتياطيا¹.

أولاً: الرقابة على عيب السبب:

حيث تكون إجراءات الضبط الإداري مشروعة للاستناد إلى أسباب جدية وحقيقة تبين اتخاذها يعني ذلك هناك تهديد حقيقي للنظام العام².

فواجب القاضي التحقق منها في حالة غيابه ويقرر إلغاء إجراءات الضبط الإداري. وتكمن دراسة الرقابة على أسباب الإجراءات الضبطية في إعطاء تعريف لعيب السبب ثم إبراز صور الرقابة، بالإضافة إلى بعض تطبيقات القضاء الإداري الجزائري أو الفرنسي وهذا ما سيتم تناوله بكل تفصيل³ :

أ/ تعريف عيب السبب

ويقصد به وجود واقعية مادية أو قانونية تحدث وتدفع الإدارة لاتخاذ إجراء المواجهة هذه الواقعة⁴،

والرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري الضبطي تقتضي معرفة شرطان الواجب توافرها:

¹ عصام، الدبس. المرجع السابق، ص 353.

² مصلح ممدوح، الصرايرة. القانون الإداري، الجزء الأول: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص 309.

³ حياة، غلاي. المرجع السابق، ص 82.

⁴ عمر، بوقريط. المرجع السابق، ص 130.

- أن يكون السبب قائم موجودا من تاريخ إصدار القرار الإداري الضبطي.
- أن يكون عيب السبب صحيحا ومشروعا طبقا للقانون.

ويجب الإشارة إلى أن الأصل العام هو أن الإدارة تتسع بسلطة اختيار وتقدير أسباب قراراتها سب ما يترأ له من واقع العمل والظروف، وإلا أنه حتى وفي هذه الحالة وفي ظل تلك القاعدة العامة لا يكفيان يكون عيب السبب الذي استندت له الإدارة في قرارها موجود بل يجب أن يكون صحيح ومشروع¹.

ب/ صور الرقابة عيب السبب

حيث ارتكز القضاء الإداري المقارن عدة أساليب وآليات قضائية وفعالة لمراقبة كل ركن من الأركان، ومدى سلامتها من كافة العيوب، فالقضاء الإداري بسط رقابته على الوقائع المادية وذلك بالتحقق من وجودها وصحتها ومن سلامة الوصف القانوني لهذه الوقائع عند وجودها، ورقابة الملائمة².

1/ التحقق من الوجود المادية للوقائع

يتأكد القاضي الإداري من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطات الضبط كأسباب لعملها، وفي حالة انعدام الوجود المادي للوقائع القانونية والمادية بالنسبة للقرار الإداري الضبطي بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري هنا تكون مشوبة بعيب السبب أو يجب انعدام السبب ما جعله محلا للطعن بالإلغاء.

وهذا النوع من الرقابة يتحرى هنا القاضي ما إذا كانت الظروف الواقعة التي تسند إليها سلطة الضبط كسبب لقرارها قد وجدت فعلا، فإذا أثبتت أن الإدارة تستند إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية تعين في هذه الحالة إلغاء قرارها، ويستوفي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أي اعتقدت خطأ بالقيام الوقائع التي تدعيها، أو على العكس من ذلك

¹ عبد الوهاب محمد، رفعت. المرجع السابق، ص 200.

² جغلول، زغدون. الرقابة القضائية على عيب السبب بين الشرعية والملائمة في قرارات الضبط الإداري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 09 جامعة العربي بن امهيدي، ام البواقي، 2018، ص 223.

كانت على علم بانعدام الوقائع، ففي كلتا الحالتين يلغي القرار الإسناده إلى وقائع غير صحيحة¹.

2/ رقابة الملائمة (التجانس)

بعد أن مارس القاضي رقابته على الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني وسع رقابته على أهمية وخطورة الوقائع والإجراءات المتخذة من قبل سلطة الضبط الإداري، وهنا يراقب القاضي الإداري تقدير السلطة الضبطية الإدارية لدرجة جسامه الوقائع التي أدت إلى عمل الضبط المطعون فيه، والقاضي هنا يحقق ويراقب مدى ملائمة القرار الإداري أو الإجراء الذي اتخذته سلطة الضبط، لذلك فإن رقابة الملائمة هنا تبقى في إطار رقابة المشروعية².

وجاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بقرار صادر بتاريخ 11/07/1987، فصلا في القضية التي جمعت السيد أو عمران رابح المدعي والسيد وزير الداخلية مدعى عليه صرح المجلس الأعلى ببطلان قرار السيد أو عمران شاغل لفيلة واقعة ببئر خادم 3 قرر بناء سور يحيط بساحة مسكنه، حيث استصدر وتحصل على رخصة مسبقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر خادم تم تحصل على رخصة مسبقة من هذا الأخير يتضمن رخصة البناء، إلا أن رئيس دائرة بئر مراد الرابيس أصدر قرار بوقف الأشغال على أساس أن البناء المزمع انجازه من شأنه يمس بالنظام العام³.

على سبيل المثال: تكيف الخطأ المهني للموظف بإلحاقه أضرارا بممتلكات الهيئة بسبب الإهمال والغفلة على أنه يعتبر خطأ من الدرجة الثالثة بينما هو الخطأ من الدرجة الثانية، وهذا ما أكدته نص المادة 113 من الأمر 06/03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية ونصت على تصنف العقوبات حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات⁴.

¹ عادل السعيد محمد، ابو الخير. المرجع السابق، ص 556.

² عصام، الدبس. المرجع السابق، ص 362.

³ جمال، قروف. المرجع السابق، ص 95.

⁴ عبد اللطيف، رزايقية. المرجع السابق، ص 134.

ثانيا : الرقابة على ركن عيب المحل (مخالفة القانون)

يعتبر عنصر المحل في قرار الضبط الإداري من العناصر الداخلية لقرارات الإدارية الضبطية حيث يترتب على مخالفة عنصر المحل إلغاء القرار الإداري الضبطي، لذلك يجب على قرارات الضبط الإداري أن تكون مشروعة من خلال ذلك سوف نتعرض إلى تعريف عيب ركن المحل ثم صورته وبالإضافة إلى تطبيقات القضاء الإداري، وهذا ما سيتم توضيحه بالتفصيل فيما يلي:

أ/ تعريف عيب ركن المحل (مخالفة القانون)

هو الأثر القانوني أو النتيجة التي تترتب حالا ومباشرة، وقد يؤدي إلى إلغاء أو إنشاء أو تعديل حالة ثانوية معينة¹. وهو يختلف في ذاته على الأثر المادي، و فإن انتفاء هذا الأثر يترتب عنه انتفاء القرار الإداري، ويشترط صحة القرار الإداري الضبطي أن يكون ممكنا وجائزا قانونيا ومشروعا وفي حالة عدم توفر هذه الشروط يترتب عنه عدم قيام ركن أو عيب ركن الحل.

ب/ صور عيب ركن المحل

إذا كان القرار معيدا فحواه أو مضمونه بأن كان الأثر القانوني المترتب على القرار مخالف للقانون أيا كن مصدره دستوريا أو تشريعيًا أو مبادئ العامة للقانون، ففي هذه الحالات يكون غير مشروع ومعنيا بمخالفة المحل أو القانون وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي²: مخالفة محل قرار الضبط الإداري للدستور: إن محل القرار الإداري الضبطي إذا مزج على النصوص والمبادئ الدستورية، مثلا: كمنعه تماما من ممارسة حرية من الحريات التي كرسها الدستور فيشكل بذلك الانتهاك لمبدأ المشروعية، ويقضي بعد مشروعية القرار الإداري الضبطي الذي جاء على النحو المخالف للدستور.

¹ باية، سكاكني المرجع السابق، ص 171.

² محمد رضا، عبوة. المرجع السابق، ص 70

ثالثا : الرقابة على عيب انحراف بالسلطة:

تكتسب هذه الرقابة أهمية كبيرة في الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري، فالإدارة قد تستخدم سلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بانتقاء هدف مغاير للهدف الذي حددها القانون ويطلق عليه عيب انحراف سلطة وهو من أدق العيوب¹، والقاضي له مهمة شاقة وحساسة لأنه يبحث عن الدوافع والبواعث المشروعة التي ادت إلى اتخاذ القرار .

وإن دراسة عيب انحراف سلطة يستدعي إعطاء تعريف له ثم معرفة صورته وتطبيقات القضاء الإداري، وهذا ما سيتم تناوله وشرحه بالتفصيل:

أ/ تعريف عيب الانحراف بالسلطة

يقصد به أنه يتعلق بنوايا ومقاصد الإدارة مصدرة القرار، فإذا استهدفت الإدارة من خلال إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق للمصلحة، وإذا استهدفت دعاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي حددها القانون لقرارها، فإن القرار يكون غير مشروع، فالسلطة ليست غاية في ذلك ولكنها وسيلة لتحقيق الغايات والأهداف العامة² .

ب/ صور الانحراف بالسلطة

يكون هناك انحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري عندما تستخدم هيئة الضبط الإداري سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة بعيدة عن المصلحة العامة، أو عندما تسعى إلى تحقيق هدف غير النظام العام، وكذلك إذا انحرفت سلطة الضبط عن الإجراءات التي حددها القانون لها، وذلك على الشكل التالي.

1/ استعمال سلطة الضبط لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة

وتعتبر هذه الحالة من أخطر صور الانحراف بسلطة الضبط الإداري استخدام سلطة الضبط لتحقيق مصلحة خاصة مقصد سلطة الضبط في هذه الحالة هو الهدف الأساسي

¹ حسين، طاهري. القانون الإداري والمؤسسات الإدارية: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 170.

² عبد الوهاب، محمد رفعت. المرجع السابق، ص 229.

لحفاظ على النظام العام فتقوم في هذه الحالة بإصدار قرارات بزعم حماية النظام العام، ولكنها ترمي إلى تحقيق مصالح خاصة أو شخصية¹.

وهذه الحالات أكثر انتشارا وحدوثا، حيث تستهدف هيئة الضبط بإصدارها قرار ضبطي فردي وتحقيق غرض شخصي ومن بين الصور الأكثر انتشارا أو أكثر ساعة استعمالها تحقيقا لمدة الغاية وعلى سبيل المثال: أن يصدر قرار يمنع الفرقة الموسيقية من مباشرة عملها في الأفراح العامة إلا بترخيص والقاضي يبحث عن نية الإدارة بكافة وسائل الإثبات، ولا تقض عند حدوث الأدلة التي يسوغها الطاعن في القرار الضبطي².

2 - استخدام سلطة الضبط لتحقيق أغراض سياسية عن قرارات الادارة

تهدف إلى تحقيق الصالح العام المجرد بدون تلون بأي اتجاه سياسي، فإذا حاد رجل الإدارة عن تلك القاعدة وابتغى بقراره التعبير عن وجهته السياسية فيعتبر قراره خارج إطار المشروعية وصار مرسوما او مشوب بعيب انحراف سلطة ويكون عرضة للإلغاء أو قابل للإلغاء³.

المطلب الثاني: رقابة التعويض

حيث أن موضوع دعوى التعويض يكتسب موضوعه أهمية قصوى لارتباطه بالأنشطة التي تزاولها الإدارة ويصاب جرائها أشخاص بأضرار في حالة ثبوت الخطأ أو لم يثبت، ورقابة قاضي الموضوع مطلقة في تحديد الطريقة المناسبة لتقدير التعويض عن الضرر الناجم، حيث اعتبار دعوى التعويض دعوى قضائية ذاتية يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية ومن دعوى القضاء الكامل ومن خلال ذلك سيتم التطرق إلى بيان المسؤولية الإدارية الخطيئة ثم بالإضافة للمسؤولية الإدارية الغير خطيئة وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

¹ عمر، بوقريط. المرجع السابق، ص 124.

² محمد سليمان، الطماوي. الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص 276.

³ المرجع نفسه، ص 277.

الفرع الأول: المسؤولية الإدارية الخطئية (على أساس الخطأ)

الأصل في قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ بمعنى يشترط وجود خطأ من جانب الشخص العام أو ممن في حكمه القيام بالمسؤولية، فتصدر عن أحد ممثليه على الأقل ونجد ان المسؤولية على أساس الخطأ تركز أساسا على الخطأ لتفسير فعل تحميل الأشخاص الإدارية بموجب تفويض ومن خلال ذلك سيتم التطرق إلى بيان تعريف المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ ثم تحديد شروط قيامها بالإضافة إلى تطبيقات القضاء الإداري الجزائري¹.

اولا : ركن الخطأ

أ/ تعريفه

لم تعرف أغلبية التشريعات ركن الخطأ، ولكن هناك بعض محاولات ومجهودات ذات الفقه في هو يقصد به الإخلال بالالتزام سابق مع توافر التميز والإدراك لدى المخل جهد الالتزام، ولكن التعريف الشائع والغالب للخطأ أنه العقل الضار الغير المشروع².

ب/ صور الخطأ المرفقي :

والخطأ المرفقي الذي تسأل عنه الإدارة صورة ثلاثة:

- الصورة الأولى: حالة التنظيم السيئ للمرفق العام : تتحقق هذه الصورة في الحالة التي تكون فيها الأضرار اللاحقة بالضحية ناتجة عن التنظيم السيئ للمرفق العام، فعندما تتوافر له كل إمكانيات المادية والبشرية، لكنه لم يحسن تنظيم واستغلال هذه الوسائل السير الحسن للمرفق العام، ينسب الخطأ للمرفق ويتحمل عبئ التعويض، وكذلك إذا ما تباطأت الإدارة في تنفيذ أمر كان يتحتم عليها تنفيذ تلك الخدمات

¹ صالحه، العمري. المسؤولية الإدارية للمرافق الاستشفائية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص 12.

² وداد، عويسي. المسؤولية الإدارية على اساس الخطأ واهم تطبيقاته في القضاء الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2014، ص 04.

وترتب عنه ضرر للأشخاص تقوم مسؤوليتها، وتتحمل عبء التعويض عن الضرر¹.

- **الصورة الثانية:** حالة سوء سير المرفق العام : هذا التسيير الناتج عن عدم كفاءة أو عدم تمكن الأعوان العموميين، على سبيل المثال: توظيف شخصا في شروط غير نظامية وتمر مدة طويلة لكي نلاحظ ذلك ويقوم بتصحيح الإجراء، فإن هذا الأخير يشكل خطأ محايدا ملزما لمسؤولية الإدارة².

- **الصورة الثالثة :** حالة عدم تسيير المرفق أو الجهود الإدارية : هذه الصورة أحدثت نسبيا من الحالات السابقة، وترجع إلى تبلور الأفكار الخاصة بسير المرافق العمومية، فسلطات الإدارة لم تعد امتياز لما تباشره كيفما شاءت ومتى أرادت واجب الموظف أن يؤديها بكل أمانة وحصره على المصلحة العامة ويتمثل هذا الخطأ في موقف سلبي يتخذه المرفق بالامتناع عن أداء الخدمة ويكون ملزم بها قانونا³.

ج- خطأ في حالة القرارات الإدارية : إذا كان الضرر يرجع إلى قرار تصدره الإدارة، عملا أرت بفصل موظف أو هدم منزل أو غلق محل أو فرض مجموعة معينة بلائحة على نشاط فردي، ففي هذه الصورة وأمثلتها يأخذ الخطأ صورة ملموسة هي: عدم المشروعية بأوجهها الأربعة كما هي تعد مصدر للإلغاء، فإنها مصدر المسؤولية.

1/ عيب عدم الاختصاص : إن عيب عدم الاختصاص من أول أسباب إلغاء القرار الإداري، هو يتعلق بالنظام العام ومن ثم يملك القاضي الإداري إثارته بتلقاء نفسه، إلا أن

¹ صافية، حميش. *الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، يوسف بن خدة، الجزائر، 2012/2011، ص 17.

² المرجع نفسه، ص 17.

³ وداد، عويسي. المرجع السابق، ص 19.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

الأمر يختلف من نطاق التفويض فلا يؤدي هذا العيب إلى تفويض الضحية إذا كان سيقع في حالة صدور القرار من الجهة المختصة¹.

2/ عيب الشكل: عند صدور القرار على الإدارة احترام بعض الأشكال والإجراءات، والقاضي الإداري لا يشترط احترام جميع الأشكال حتى لا يعرقل نشاط الإدارة، فيميز بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية ومخالفة الشكل الجوهري تؤدي وحدها إلى إلغاء القرار الإداري.

3/ عيب انحراف في استعمال السلطة : وقد جعل القضاء الإداري هذا العيب خطأ يقيم ويستوجب المسؤولية باستمرار إذا ما نجم عنه ضرر لأحد الأفراد، فالانحراف بصورته البشعة التي يسعى في مرحلة الإدارة إلى تحقيق أهداف وأغراض شخصية، والانحراف في صورته البسيطة التي تتمثل في مخالفة رجل الإدارة القرار القاعدة تخصيص الأهداف حيث يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق مصلحة عامة للإدارة ولم يعطه القانون سلطة تحقيقها، الأمر الذي قد يرتب ضرر لأحد الأفراد يستوجب ويعقد مسؤولية الإدارة².

4/ عيب السبب هو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة مستقلة عن إرادته تتم فتوحى بأنه يستطيع أن يتدخل أو أن يتخذ قرار ما، وموظف الإدارة إذا تدخل باتخاذ قرار إداري دون أن يكون هناك سبب أي دون وجود واقعة ويتحول إلى عمل غير مشروع إذا ما سبب ضرر للغير أقام ورددت مسؤولية الإدارة، فالقضاء الإداري زيادة عن الحكم بإلغاء القرار قد يحكم بتفويض إذا ما تسبب عن ذلك ضرر وكان عدم المشروعية جسيمة كما هو مصدر للإلغاء، فإنه أيضا مصدر للمسؤولية³.

5/ عيب مخالفة القانون : عندما يبحث القاضي الإداري عن مخالفة القانون فإنه يفحص القرار المطعون فيه ويقوم بدراسة أسبابه، فإذا كان الخطأ على مستوى الأسباب القانونية

¹ عبد الحكيم، مبروكي. *المسؤولية الإدارية*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص 27.

² وداد، عويسي. المرجع السابق، ص 20.

³ عمار، عوايدي. *نظرية المسؤولية الإدارية*: ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، الجزائر، 1994، ص 158.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

فإننا نكون بصدد قرار معيب بخطأ قانوني، أما إذا كان الخطأ يرجع إلى وقائع القرار فإننا نكون بصدد خطأ في الوقائع، ويبدو أن القضاء يعطي دائما الحق في حين أنه يتبنى موقفا متباينا في حالة الغلط الفعلي¹.

ثانيا :ركن الضرر

إذا كانت المسؤولية الإدارية أن تقوم بدون خطأ، فلا يمكنها أن تقوم دون وجود ضرر، ولكي تكون المسؤولية الإدارية قائمة بصفة فعلية، فإنه لا يكفي وجود ضرر فقط بل يجب أن تتوفر فيه شروط عامة في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وهو ما سيتم التطرق إليه².

أ/ شروط الضرر

يستحق التعويض عن أي ضرر بل يلزم أن تتوافر في الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية شروط وهي أن يكون الضرر شخصا مؤكدا مباشرا ، ويمس مصلحة أو بحق مشروع.

1 - الضرر الشخصي يعرف بأنه الضرر الذي يصيب الشخص في ماله وجسمه او عواطفه ووقوه التي تدخل في تقويم ثروته، ويمكن تقسيم الضرر الشخصي إلى الضرر الذي يلحق الأموال والضرر الذي يلحق الأفراد³.

2 / الضرر الذي يلحق الأموال: إن هذا النوع من الضرر قد يمس ذاتية المال أو الانتفاع به ويتحقق الضرر على الأموال بالاعتداء على المالية كليا أو جزئيا مثل هدم منزل أو تخريب أرض أو أخذ سيارة فقد قضى مجلس الدولة في قراره الصادر في 31/01/2000 في قضية بلدية الدرعان ضد سوابية عبد المجيد ومن معه وتتلخص الوقائع فيما يلي: هو

¹ عبد الحكيم، مبروكي. المرجع السابق، ص 29.

² وداد، عويسي. المرجع السابق، ص 31.

³ صافية، حميش. المرجع السابق، ص 25.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

أن ضياع السيارة ناتج عن امتناع البلدية عن أداء واجب المحافظة على السيارة المحجوزة بحضيرتها، إذا قامت بتسليمها.

3/ الضرر المؤكد المحقق الوقوع هو الضرر الحالي الذي يكون وجودا ثابتا فعلا أو سيقع مستقبلا حتما، وبذلك فإن القضاء الإداري سوى بين الضرر الحالي والضرر المقبل واستثنى الضرر المحتمل فالضرر الذي يصيب طفلا بعجز يحول دون القدرة على ممارسة المهنة مستقبلا ضرر محققا وإن كان في المستقبل، أما الضرر المحتمل الذي قد يقع وق لا يقع.

4/ الضرر الشخصي الذي يلحق بالأفراد : تستطيع تقسيم الضرر الشخصي الذي يلحق الأفراد إلى ضرر جسماني وإلى ضرر معنوي، ومن بين الأضرار الجسمانية التي تترب عن الأخطاء المرفقية أو الشخصية نجد الأخطاء الطبية في المستشفيات، والأخطاء المرفقية التي تؤدي إلى حوادث لتلاميذ المدارس فيحصل شخص ما عجز دائم كلي أو جزئي، وهو ما أقرت به الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية بن سالم بن الرحيم لحقته أضرار شتى من العجز المؤقت والعجز الجزئي الدائم عن البتر الكلى الساقية هو ما يؤثر على دراسة والتمته بشبابه، حيث أن الضرر المعنوي هو الضرر الذي صيب الشخص في شعوره وعاطفته وحنانه¹.

5/ الضرر المباشر : لا يزال موضوع الضرر المباشر موضوع نظريات فلسفية كثيرة باعتبار أنه يمكن دائما التشكيك والجدال حول ترابط المسببات والنتائج ودراسة مسألة الضرر تتمحور حول العلاقة الموجودة بين الضرر عن كيفية تحديد هذه العلاقة خاصة في حالة تعدد الأسباب حيث تسأل عن كيفية معرفة السبب المباشر في حدود الضرر².

¹ صفية، حيمش. المرجع السابق، 30.

² صفية، حيمش. المرجع نفسه، ص 29-30.

ثالثاً: العلاقة السببية

تعد العلاقة السببية بين الخطأ أو الضرر ركناً أساسياً لقيام المسؤولية الطبية ومناطق وجودها رغم أنه ليس من السهل تبيانها في مجال التطبيق وأحياناً تتعدد أسباب حدوث الضرر ووقوعه أحياناً من المرضى أنفسهم مما يسبب الصعوبة في إثبات العلاقة السببية.

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية الغير الخطئية (على أساس المخاطر)

تعد من أهم الموضوعات في المسؤولية الإدارية، حيث أنها مازالت غير واضحة وغير مستقرة، فهي تدور في حدود السلطة التقديرية للقاضي وبعض التشريعات في نطاق التوفيق بين تحقيق فكرة الصالح العام من جهة وتحقيق مقتضيات حماية حقوق الأفراد وحياتهم، فدقة وصعوبة الموضوع يقود إلى الغموض وعدم الرؤية النسبية التي تحيط بها ومن هذا المنطلق سنحاول إعطاء تعريف لها وشروط قيامها وبعض تطبيقات أو مجالاتها وهذا ما سيتم شرحه بالتفصيل فيما يلي¹ :

أولاً: تعريف المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

يقصد بها نظام استثنائي حيث تقوم مسؤولية الإدارة كلما ترتب عن نشاطها ضرر للأفراد، ولو كان هذا النشاط مشروعاً².

ثانياً: شروط المسؤولية الإدارية على أساس نظرية المخاطر

يشترط لتطبيق نظرية المخاطر كأساس القيام المسؤولية مجموعة من الشروط الواجب توافرها وتمثل في:

أ /الضرر :

عبارة عن إخلال مصلحة المضرور ذات قيمة مالية أو ذات أهمية وقد تكون مصلحة معنوية غير مالية وبذلك يكون للضرر نوعين:

¹ عبد الفتاح، صالحي. *مسؤولية الإدارة عن أعمالها العادية المشروعة*، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013، ص 40.

² علي خطار، شنتاوي. *المسؤولية الإدارية العامة عن الأعمال الضارة*: دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2008، ص 245.

1 / الضرر المادي: هو الإخلال بمصلحة الضرورة ويشترط أن يكون محققا ولا يكفي أن يكون محتمل الوقوع فقد يقع أولا يقع ويكون للضرر المادي شرطان¹:

- الإخلال بمصلحة مالية للضرور : إن مفهوم المصلحة التي يجب أن يحدث بها الإخلال هو مفهوم واسع للمصلحة التي يعني نوعين من المصلحة المصلحة التي يقرها القانون ويضع الحماية لها مسبقا، والمصلحة التي تعني في ذات الوقت مجرد المصلحة المالية للضرور، ويكون الضرر إما إخلال بحق الضرور أو إخلالا بمجرد المصلحة المالية للضرور .
- يجب أن يكون محققا : يشترط فيه، أن يكون قد وقع فعلا أو سيقع حتما على سبيل المثال: موت شخص أو إصابته بتلف في جسمه أو في ماله أو في مجرد مصلحة مالية² .

2/ الضرر الأدبي أو المعنوي

- فهو الذي يصيب الشخص في مصلحة مالية وبل يصيب المصلحة الغير المالية، ولقد أمكن حصر بعض الحالات وصور الضرر المعنوي في الحالات الآتية³:
- ضرر أدبي أو معنوي يصيب الجسم مثال: الجروح التلف التشوهات، فكل ذلك يكون ضررا ادبيا وماديا.
 - ضرر أدبي يصيب الشرف والاعتبار والعرض مثال: القذف السب، وهتك العرض، الاعتداء على الكرامة.
 - ضرر أدبي يصيب العاطفة والشعور مثال: كالاعتداء على الأولاد، الأم، الأب، الزوجة، الزوج.

ج /شروط توافر العلاقة السببية بين أعمال الإدارة والضرر الناجم

¹ عمار، عوابدي. المرجع السابق، ص 207.

² عبد الفتاح، صالح. المرجع السابق، ص 46.

³ عمار، عوابدي. المرجع السابق، ص 209.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

يعد الشرط الأساسي في المسؤولية سواء كان أساسها الخطأ أو المخاطر، فمن البديهي أن الإدارة شأنها شأن أي شخص لا تسأل إلا عن الأضرار التي تعتبر نتيجة النشاط الإداري الذي سبب الضرر، وكفي تقوم هذه المسؤولية لأبد من توافر العلاقة المباشرة ما بين عمل الإدارة والضرر الناجم عنه وهو ما يسمى بالعلاقة السببية أو ارتباط الأسباب وهي مطلوبة في كل صور المسؤولية القانونية جاء في قرار آخر لمجلس الدولة وتتلخص وقائع القضية في سقوط طفل بحيرة، فأكد مجلس الدولة وجود علاقة نسبية مباشرة ما بين الضرر المتمثل في وفاة الضحية وعدم أخذ البلدية التدابير الضرورية لمنع الضرر مثل: حراسة البركة المائية أو تسيبها وجاءت أسباب القرار فيما يلي:

حيث أن البلدية لا تستطيع ان تنتفي مسؤولياتها، وأن علاقة السببية ثابتة إذ أن وفاة الضحية كان سبب سقوطه في تلك البركة¹.

ثالثا : المجالات الناجمة عن الأشغال العمومية:

لقد كان قرار مجلس الدولة في 03/02/1956 في قضية ثولور ضد وزير العدل أو قراره من المسؤولية على أساس المخاطر بدون خطأ التي يسبب فيها الأحداث المجرمين. حيث هرب الاثنان من الأحداث الموجودين بإحدى مراكز التربية عندما كانوا في نزهة نضمها مسؤولية الاصلاحية وقام بسرقة أحد المنازل المجاورة، ورغم انعدام الخطأ لأن المشرفين بلغوا عن هروب الحدين، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بالتعويض. والحقيقة أن هذا القرار يضيف جديدا أو يؤكد قديما، فالجديد أنه من الآن فصاعدا فإن مخاطر الجوار تشمل كافة النشاطات الخطرة وليس انفجار الأشياء فقط كما كان الأمر في قضية DesroziersReznault، والقديم أن قرار Thouzellier مازال متمسكا بفكرة الجوار حيث لا تعوز إلا الأضرار اللاحقة بالأشخاص والملكيات المجاورة².

¹ ياسمينة، جلال. المرجع السابق، ص 88.

² مسعود، شيهوب. المسؤولية من المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 74.

الفصل الأول:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية

ونستخلص أن الرقابة القضائية هي الرقابة على قرارات الضبطية الإداريين ناحية رقابة الإلغاء على عدم المشروعية الداخلية والخارجية من ناحية أخرى رقابة التعويض في تقرير المسؤولية على أساس الخطأ وإما على أساس المخاطر.

خلاصة الفصل الأول

تمارس سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية ضمن إطار قانوني صارم ينبثق من مبدأ المشروعية، الذي يفرض على الإدارة ألا تتخذ أي إجراء إلا استنادًا إلى نص قانوني صريح، وضمن الغاية القانونية المتمثلة في حماية النظام العام بكل عناصره: الأمن، السكنية، والصحة العامة .

ولا يحق للإدارة أن توسع في تفسير سلطتها أو تتذرع بضرورات غير قائمة لتقييد الحريات. إذ يجب أن تُراعى في قرارات الضبط الإداري الضرورة والتناسب، بما يعني أن يكون الإجراء أقل قدر ممكن من التقييد، وأن يكون الوسيلة الوحيدة المتاحة لتحقيق الهدف المشروع .

كما تخضع هذه القرارات لرقابة قضائية فعالة من القاضي الإداري، الذي يفحص مدى انضباطها لمبدأ المشروعية، ويتحقق من احترام مبادئ الضرورة والتناسب، مع تمكين الأفراد من الطعن أمام الجهات القضائية المختصة عند تجاوز الحدود القانونية.

ويشترط أن تمارس سلطات الضبط الإداري من قبل جهات مخول لها قانونًا فحسب، سواء تعلق الأمر بالسلطة العامة كالرئيس البلدي أو الوالي أو وزير الداخلية، أو السلطة الخاصة المرتبطة بمرافق محددة مثل الصحة أو النقل .

الفصل الثاني

الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الغير عادية

في إطار الدولة القانونية، تخضع سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية، الذي يلزمها بعدم تجاوز الحدود التي يرسمها القانون، حماية للحقوق والحريات العامة. لكن في ظروف استثنائية مثل الطوارئ أو الكوارث الطبيعية أو التهديدات الأمنية الجسيمة، تُمنح الإدارة صلاحيات استثنائية تمكّنها من اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة للحفاظ على النظام العام.

ومع بروز هذه الصلاحيات، لا يعني ذلك انعدام الضوابط؛ إذ تستمر الجهات الفاعلة في امتثالها لقيود قانونية وقضائية تهدف إلى منع التعسف وضمان التناسب بين الإجراءات والخطر المحدق. ومن هنا تنبع أهمية دراسة حدود الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، لاستكشاف مدى توازن الإدارة بين ضرورة حفظ الأمن من جهة، وضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية من جهة أخرى وهو ما سنعالجه في هذا الفصل عبر مبحثين:

المبحث الأول: نشاط الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول: نشاط الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تناولنا في الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وهي القاعدة العامة، فطالما أن الدولة تمر بظروف عادية فإن ما ذكرناه من أحكام لسلطات الضبط الإداري شروطها وقيودها تتناسب مع الأحوال والظروف العادية إلا أنه في أوقات الحروب والأزمات والاضطرابات فإن متطلبات السلطة تتزايد وبكثرة وتعظم وتبنى عادة عن طريق تشريعات ضبط جديدة يكون على حساب الحقوق والحريات العامة بطبيعة الحال، ففي مثل هذه الحالات يتسع نطاق تدخل الإدارة بشكل لافت، إذ تمنح سلطات الضبط الإداري صلاحيات أوسع وإجراءات أكثر مرونة لتتمكن من مواجهة الخطر القائم بأقصى سرعة وفعالية، فهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال هذا المبحث الذي سنتناول فيه:

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

المطلب الثاني: الضوابط المحيطة بنشاط الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

المطلب الأول: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية

أن أعمال الإدارة في الظروف العادية التي تكون خاضعة لمبدأ المشروعية، وكل مخالفة لهذا المبدأ، يمثل مبرر لقبول الطعن في قراراتها وهذا النوع سرعان ما يأخذ مدلولاً مغايراً تماماً في ظل الظروف الاستثنائية، أن يتحقق معها تهديد استقرار الدولة ومؤسساتها من جهة وامن وسلامة الأرواح من جهة أخرى، ومثل هذه الظروف قد تكون شرعية الأعمال الإدارية بعدم مشروعيتها في الظروف العادية وهذه الضرورة الملحة لمواجهة مثل هذه الظروف، وسنعرض من خلال هذا المطلب تعريف لنظرية الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، ثم صور الظروف الاستثنائية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

لقد استعمل فقهاء القانون مجموعة مختلفة من المصطلحات للتعبير عن تلك الظروف مثل الأحكام العرفية، حالة الحصار، حالة الاستعجال، حالة الضرورة، حالة الحرب، والحالة الاستثنائية، لكن جميع التسميات تدل على حالة واقعية وهي الظروف الاستثنائية الغير العادية، هذه الظروف الاستثنائية ايا كانت تسميتها يصعب مواجهتها بقواعد المشروعية العادية، اذ لا بد أن تخرج السلطة التنفيذية والادارية على مبدأ المشروعية قليلا لمواجهتها حيث سنتناول تعريف لنظرية الظروف الاستثنائية (أولا) ثم ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية (ثانيا).

أولا: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

تعرف الظروف الاستثنائية على أنها حالة تقتض وقوع خطر جسيم وحال أو تهديد بوقوعه، تكون بصورة مفاجئة وسريعة تهدد النظام العام في الدولة وتحول دون احترام القواعد القانونية السارية المفعول، مما يستوجب على الإدارة اتخاذ تدابير استثنائية بالقدر اللازم للمحافظة على النظام العام¹.

ويميل بعض الباحثين إلى القول بان الظروف الاستثنائية هي: الظروف الشاذة التي تشكل تهديدا للنظام العام وتعرض كيان الدولة للزوال، وتعتبر نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة مثل هذه الظروف ووفقا لهذه النظرية تعتبر التدابير الإدارية الخارقة للقوانين العادية مشروعة في مثل هذه الظروف الاستثنائية، وذلك للحفاظ على النظام العام².

ثانيا: صور الظروف الاستثنائية

¹ مقدود، مسعودة. التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017، ص 78-79.

² محمد حسن، دخيل: الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية: منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 47.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

جاء في نص دستور 1963م، من خلال المادة 59 منه على الحالة الاستثنائية من خلال السلطة التي منحت لرئيس الجمهورية في مواجهة هذا الظرف في حالة الخطر الوشيك يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسساتها الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا³.

مرورا " بدستور 1976م، الذي اعتمد على التمييز بين الحالات الاستثنائية من حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب⁴.

وفي هذه الحالات مكن المشرع السلطات الخروج عن المشروعية، واعتماد أساليب الضبط العادية في سبيل المحافظة على النظام العام وتمتعها بسلطة تقديرية في مواجهة الظرف بالرجوع لدستور 1989م، ضمن المشرع الأوضاع الاستثنائية ضمن المواد 86 و 91، وأدرجت بحسب درجة الخطورة من حالة الطوارئ الحصار إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب⁵، نجد أن دستور 1996م، أبقى على الحالات الاستثنائية السابقة الذكر.

من خلال المادة 91 والمادة (96)⁶ ، تم تضمينها ضمن التعديل الدستوري 2016م، همشيه والتعديل الدستوري 2020م⁷، بحيث تستقر هذه المواد حاليا في المواد 97 إلى غاية المادة 100.

³ المادة 59، دستور 1963 الجزائري، الصادر ضمن الاعلان المتضمن نشر جج اكتوبر 1963، ج ر عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

⁴ دستور 1976 الجزائري، الصادر بموجب الأمر 76-97 المتضمن اصدار ج ج ، جويلية 1979 ، ج ر عدد 06-79 الصادرة في 24 نوفمبر 1976 ، المعدل بالقانون رقم 28 الصادرة ب 10 جويلية 1979 المعدل والمتمم بالقانون 180 المؤرخ في 12 جانفي 1980 ، ج ر عدد 03، الصادرة في جانفي 1980.

⁵ المادة 86- 91 ، دستور 1989 الجزائري، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في فيفري 1989، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بناء على استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر عدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

⁶ المادة 91 و 96 دستور 1996 الجزائري المؤرخ في ج ر عدد 76 الصادرة في ديسمبر 1996.

⁷ التعديل الدستوري لسنة 2020

الفرع الثاني: مضمون صور الظروف الاستثنائية

في النظم القانونية الحديثة، تُمنح الإدارة صلاحيات استثنائية في مواجهة أوضاع غير اعتيادية تُهدد كيان الدولة أو الأمن العام، ويطلق على هذه الأوضاع مصطلح "الظروف الاستثنائية". وتُعد هذه الظروف استثناءً من القواعد العامة التي تُقيد سلطة الإدارة في الظروف العادية، حيث تتسع فيها سلطات الضبط الإداري بما يسمح باتخاذ تدابير قد تُقيد بعض الحقوق والحريات، لكن دون أن يعني ذلك التحرر من مبدأ المشروعية، وإنما يُطبق هذا المبدأ بصيغة مرنة تراعي طبيعة الوضع القائم.

وتتمثل أبرز صور الظروف الاستثنائية في ثلاث حالات رئيسية: **حالة الطوارئ، حالة الحصار، والتي تُفصلها فيما يلي:**

أولاً: حالة الطوارئ

أ: تعريف حالة الطوارئ

تعد حالة الطوارئ إحدى أبرز صور الظروف الاستثنائية، وتُعلن عادة عند وجود خطر جسيم يهدد الأمن العام أو النظام العام داخل الدولة، كحالة الكوارث الطبيعية، أو التمرد، أو الاضطرابات الاجتماعية العنيفة. وفي هذه الحالة، تُمنح الإدارة سلطات واسعة تتيح لها تقييد بعض الحريات العامة مثل حرية التنقل، وحرية الاجتماع، وحرية الصحافة.

وقد نظم المشرع الجزائري حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم **19-91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991**، حيث خول رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ بمرسوم رئاسي بعد استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول، ويجب أن يُحدد المرسوم النطاق الزمني والجغرافي لتطبيق حالة الطوارئ، مع إمكانية تمديدها بشروط معينة⁸.

⁸ الأمر رقم 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بحالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

وتمنح السلطات الأمنية بموجب هذه الحالة صلاحيات تفتيش الأشخاص والمسكن دون التقيد بالإجراءات القضائية المعتادة، كما يُمكن فرض الإقامة الجبرية ومراقبة وسائل الإعلام والاجتماعات العامة⁹.

وتعد حالة الطوارئ من اخف الحالات الاستثنائية من حيث التأثيرات وإنشاء المراكز القانونية¹⁰ فهي مرحلة وسط بين الأوضاع العادية وحالة الحصار التي يعتبر اشد خطورة منها¹¹ وهذا على الرغم من أنها شائكة ومعقدة في حد ذاتها تستوجب التدقيق في مضمونها وحسن التصرف والتدقيق لتحقيق مبتغاها.

ب: السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في الجزائر

في النظام الدستوري الجزائري، تُعتبر حالة الطوارئ إجراءً استثنائيًا يُتخذ لمواجهة أخطار جسيمة تهدد النظام العام أو الأمن العام داخل الدولة، مثل الكوارث الطبيعية، التمرد، أو الاضطرابات الاجتماعية العنيفة. تُمنح الإدارة بموجب هذه الحالة سلطات واسعة تتيح لها تقييد بعض الحريات العامة، مثل حرية التنقل، حرية الاجتماع، وحرية الصحافة.

وفقاً للمادة 97 من دستور الجزائر لعام 2020¹²، يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بمرسوم رئاسي بعد استشارة كل من:

- رئيس المجلس الشعبي الوطني
- رئيس مجلس الأمة
- الوزير الأول
- رئيس المجلس الدستوري

⁹ عبد العزيز، سالمى. القانون الإداري - النشاط الإداري: دار هومة، الجزائر، 2014، ص. 209

¹⁰ فوزي اوصديق. النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي: دم د ج، الجزائر، 2006، ص 80.

¹¹ سعيد السيد. الضبط الإداري وهيئاته، اطروحة دكتوراه في العلوم الإدارية والقانون العام، منشورة كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر، 1992، ص 115.

¹² دستور الجزائر لعام 2020، المادة 97.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

يجب أن يُحدد المرسوم النطاق الزمني والجغرافي لتطبيق حالة الطوارئ، مع إمكانية تمديدها بشروط معينة¹³.

ج: مدة حالة الطوارئ:

حدد الدستور الجزائري لعام 2020 مدة حالة الطوارئ بـ30 يوماً، مع إمكانية تمديدها بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً. هذا التنظيم يُعتبر قيداً قانونياً على ممارسة السلطة التنفيذية لسلطة الضبط الإداري الاستثنائي، مما يُساهم في بناء دولة القانون من خلال تحقيق التوازن بين الحفاظ على النظام العام واحترام حقوق الأفراد.

د: التدابير المترتبة على إعلان حالة الطوارئ:

بموجب حالة الطوارئ، تُمنح السلطات الأمنية صلاحيات استثنائية، مثل:

- تفتيش الأشخاص والمساكن دون التقيد بالإجراءات القضائية المعتادة.
- فرض الإقامة الجبرية على الأفراد المشتبه فيهم.
- مراقبة وسائل الإعلام والاجتماعات العامة.

ومع ذلك، تظل الرقابة القضائية والسياسية قائمة لضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد¹⁴.

ثانياً: حالة الحصار

أ: مفهوم حالة الحصار

¹³ سعوداوي، صديق. "تحديد مدة الحالات الاستثنائية في دستور الجزائر لعام 2020." مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، 2021. ص 12.

¹⁴ بن بغيلة، ليلي. "الأساس القانوني لحالة الطوارئ الصحية في الجزائر." مجلة الشريعة والاقتصاد، 2020. ص 13.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

تعتبر حالة الحصار إجراءً أشد من حالة الطوارئ، وتُعلن في مواجهة أخطار جسيمة تهدد سلامة الدولة، مثل الحروب أو التهديدات الخارجية، حيث يُنقل جزء من سلطات الضبط الإداري من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية.

وقد ورد تنظيم هذه الحالة في الدستور الجزائري في المادة¹⁵ 105 التي تنص على أن "يُعلن رئيس الجمهورية حالة الحصار بمرسوم بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول."

ويترتب على إعلان حالة الحصار منح الجيش الوطني الشعبي سلطات استثنائية، لا سيما في المجال الأمني، كما تُعلّق بعض الضمانات الدستورية المتعلقة بالحريات الفردية مؤقتاً، وهو ما يستوجب رقابة قضائية وسياسية دقيقة.

ب: السلطة المختصة بإعلان حالة الحصار

وفقاً للمادة 105 من دستور الجزائر لعام 2020¹⁶، يُعلن رئيس الجمهورية حالة الحصار بمرسوم رئاسي بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري. يجب أن يُحدد المرسوم النطاق الزمني والجغرافي لتطبيق حالة الحصار، مع إمكانية تمديدها بشروط معينة¹⁷.

ج: مدة حالة الحصار

حدد الدستور الجزائري لعام 2020 مدة حالة الحصار بـ30 يوماً، مع إمكانية تمديدها بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً. هذا التنظيم يُعتبر قيداً قانونياً على ممارسة

¹⁵ المادة 105 من دستور الجزائر لسنة 2020، مصدر سابق

¹⁶ دستور الجزائر لعام 2020، المادة 105.

¹⁷ سعوداوي، صديق. المرجع السابق، ص23.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

السلطة التنفيذية لسلطة الضبط الإداري الاستثنائي، مما يُساهم في بناء دولة القانون من خلال تحقيق التوازن بين الحفاظ على النظام العام واحترام حقوق الأفراد.

د: التدابير المترتبة على إعلان حالة الحصار

بموجب حالة الحصار، تُمنح السلطات الأمنية صلاحيات استثنائية، مثل:

- تفتيش الأشخاص والمساكن دون التقيد بالإجراءات القضائية المعتادة.
- فرض الإقامة الجبرية على الأفراد المشتبه فيهم.
- مراقبة وسائل الإعلام والاجتماعات العامة¹⁸.

ومع ذلك، تظل الرقابة القضائية والسياسية قائمة لضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

ثالثاً: حالة الحرب

تعد حالة الحرب من أخطر وأقصى الحالات الاستثنائية التي نص عليها الدستور الجزائري، نظراً لما تُشكله من تهديد وجودي لسلامة الدولة واستقلالها ومؤسساتها، ولذلك تُرتب آثاراً استثنائية على جميع سلطات الدولة، وخاصة على سلطة الضبط الإداري، إذ يُتاح للإدارة أن تتخذ تدابير غير معتادة تحت مبرر حماية الأمن القومي وضمان استمرارية مؤسسات الدولة.

أ: الإعلان الرسمي لحالة الحرب

نصت المادة 106 من دستور 2020 على ما يلي: يُعلن رئيس الجمهورية الحرب، في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس أركان الجيش الوطني الشعبي، ويعرض إعلان الحرب فوراً على البرلمان للموافقة عليه".

¹⁸ بن بغيلة، ليلي. المرجع السابق، ص52.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

ويُفهم من هذا النص أن: إعلان الحرب لا يتم بقرار انفرادي من رئيس الجمهورية، بل يتطلب إجراءات تشاورية وموافقة البرلمان، هذه الحالة تُفعل فقط في حال وقوع عدوان فعلي أو وجود خطر وشيك يُهدد البلاد¹⁹.

—الدستور الجزائري المعدل لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، 30 ديسمبر 2020.

ب: الآثار القانونية لحالة الحرب

يترتب على إعلان حالة الحرب ما يلي:

- توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية، خاصة فيما يخص التنظيم العام، الضبط، وتحريك القوات المسلحة.
- تعبئة عامة لكافة الموارد والإمكانات البشرية والمادية لمواجهة التهديد الخارجي.
- تقييد الحريات العامة، مثل حرية التنقل، حرية التعبير، والحق في التظاهر، إذا - اقتضى الأمر، وذلك لحماية الأمن القومي.
- انتقال بعض سلطات الضبط الإداري إلى السلطات العسكرية، لاعتبارات تتعلق بالأمن والدفاع²⁰.

ج: الرقابة القضائية على التدابير المتخذة أثناء الحرب

رغم الطابع الاستثنائي لهذه الحالة، لا يعني ذلك انعدام الرقابة القضائية، بل تبقى قائمة ولكن بحدود تتناسب مع خطورة الوضع. حيث يُشترط أن تكون التدابير:

- ضرورية ومتناسبة مع التهديد القائم.
- مؤقتة ولا تتحول إلى قاعدة دائمة.
- غير تعسفية ولا تتطوي على انحراف في استعمال السلطة.

¹⁹ الدستور الجزائري المعدل لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، 30 ديسمبر 2020.

²⁰ بوشنافة، رشيد. النظام الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2020، دار هومة، الجزائر، 2021، ص 117.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

إلا أن الواقع العملي يبين أن الرقابة القضائية تصبح محدودة أو مؤجلة، نظراً لطبيعة الطوارئ العسكرية التي قد تفرض نوعاً من الأولوية الأمنية على الاعتبارات القانونية.

المطلب الثاني: ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية

تعد الظروف الاستثنائية من أخطر الأوضاع التي تمس أمن وسلامة الدولة وترابها ومواطنيها وإخلالاً بالنظام العام، وتماشياً مع هذا الوضع يلزم أن يكون الإجراء الضبطي متلائماً ومتحلاً من قواعد المشروعية المقررة للإجراءات الضبطية في الأوضاع العادية، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق حرية الإدارة في اتخاذ ما يحلو لها وفي وقت باختيارها ما تشاء من الإجراءات، وإنما لابد من كفالة الحد الأدنى من حريات وحقوق الأفراد حتى في ظل هذا الظرف الذي قد يقتضي بتجميد الدستور، وتكون هذه الحماية عن طريق الضوابط المحيطة بتدبير الضبط الإداري والقرار محل الغاء وهذا ما سنبينه فيما يلي²¹:

الفرع الأول: عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية

ومفاد ذلك أن سلطة الإدارة في وضع القيود على الحريات العامة للأفراد لتنظيم ممارسته ملها لا يعني الحظر المطلق والتام لممارسة هذه الحرية، فممارسة الإدارة لسلطتها المخولة لها كسلطة ضبط إداري يجب ألا يترتب عليها إلغاء ممارسة الأفراد للحرية المكفولة لهم بنصوص دستورية وتشريعية، فتقييد الحرية لا يكون إلا بصفة مؤقتة ولمدة محددة ولضرورة حفظ النظام العام²².

يشكل مبدأ احترام الحريات العامة أحد الركائز الأساسية في الدولة القانونية، وهو مبدأ لا يجوز المساس بجوهره حتى في حالات الاضطراب أو الظروف الاستثنائية. وتعد القرارات

²¹ حسين، حفيظة. *حدود مشاط الضبط الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، 2021، ص 46.

²² عصام علي، الدبس. مرجع سابق، ص 193.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

الإدارية التي تتضمن حظرا مطلقاً للحرية من أخطر أشكال الانحراف في استعمال السلطة، لما تمثله من انتهاك مباشر لمبدأ المشروعية ومبدأ التناسب، وهما من المبادئ الجوهرية التي تقيد سلطات الضبط الإداري.

أولاً: الحظر المطلق مخالفه صريحة لمبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية يقتضي خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، ويشمل ذلك احترام القواعد الدستورية والقانونية التي تكفل الحقوق الأساسية للمواطنين، وعلى رأسها الحق في التظاهر، وحرية التنقل، وحرية التعبير وبالتالي، فإن كل قيد على هذه الحريات يجب أن يكون مبرراً، مشروعاً، ومتناسقاً مع الهدف منه.

الحظر المطلق للحرية، بمعنى منعها منعاً باتاً ودون استثناء أو تحديد زمني ومكاني أو دون سند قانوني صريح، يُعد خروجاً عن إطار تنظيم الحرية إلى مجال إلغائها، وهو ما يتنافى مع المبدأ القانوني القائل بأن "التقييد لا يجوز أن يصل إلى الإلغاء"²³.

فالسطة الإدارية، وإن كانت تملك سلطة تقديرية في تنظيم الحريات، إلا أنها لا تملك صلاحية القضاء على هذه الحريات أو مصادرتها، حتى في حالات الطوارئ، إذ تبقى خاضعة للرقابة القضائية ولمبدأ المشروعية، الذي يُعد جوهر دولة القانون.

ثانياً: تعارض الحظر المطلق مع مبدأ التناسب

من المبادئ المستقرة في القانون الإداري أن كل إجراء إداري يُقيد حرية ما يجب أن يستند إلى مبدأ التناسب، أي أن تكون الوسيلة المتخذة مناسبة لتحقيق الهدف المشروع، وألا تتجاوز ما تقتضيه الضرورة.

فإذا كان الغرض من القرار الإداري هو حماية النظام العام، فإن هذا لا يبرر منعاً تاماً لحرية معينة ما لم يكن هناك خطر داهم ووشيك ولا يمكن دفعه بوسيلة أقل تقييداً. وعلى هذا

²³ محمد، بن الطيب. النشاط الإداري والضبط الإداري في القانون الجزائري: دار هومة، الجزائر، 2016، ص. 167.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

الأساس، فإن الحظر المطلق يُعد إجراءً غير متناسب، لأن فيه تجاوزاً لما تقتضيه الضرورة الفعلية، ويُصنّف ضمن الانحراف في استعمال السلطة.

وقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي في قراره الشهير "Commune de Saint-Leu" بتاريخ 18 ديسمبر 1935 أن منع رئيس بلدية عرض فيلم سينمائي بشكل مطلق ودائم يُعد تعدياً على حرية التعبير، لأنه لا يراعي مبدأ التناسب ولا يتأسس على خطر حقيقي²⁴.

وقد أقر نفس التوجه الفقه والقضاء الجزائري، حيث رُفضت قرارات إدارية تقيد حرية التجمهر أو التنقل أو النشاط التجاري بشكل نهائي دون الاستناد إلى مبررات قوية، واعتُبرت تلك القرارات باطلة ومخالفة للقانون²⁵.

ثالثاً: الحظر المطلق يعرض الإدارة للمساءلة القانونية

عندما تقوم الإدارة باتخاذ قرار يتضمن حظراً كلياً ومطلقاً للحرية، فإن هذا القرار يكون عرضة للإلغاء القضائي باعتباره مشوباً بعيب عدم المشروعية والانحراف في استعمال السلطة. كما أن الأفراد المتضررين منه يمكنهم المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق بهم نتيجة هذا التصرف غير القانوني.

وفي هذا الصدد، أكد مجلس الدولة الجزائري في عدة مناسبات أن الإدارة لا تملك حرية غير محدودة في تقييد الحريات، وأن قراراتها تُلغى متى ثبت أن الغرض منها هو الإلغاء الكلي للحق لا تنظيمه²⁶.

²⁴ CE, 18 décembre 1935, *Commune de Saint-Leu*, Rec. Lebon, p. 1245

²⁵ بوشنافة، سمير. *الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة في القانون الجزائري*، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2018، ص. 212.

²⁶ قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الإدارية، ملف رقم 115234، بتاريخ 2017/06/14

الفرع الثاني: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه

ما يعرف أن الأصل هو الحرية والاستثناء هو القيد وعلى ذلك فإن اتخاذ إجراءات ضببية بن وعمنا لشدة في مواجهة الأفراد يقتضي أن تكون ضرورية ولازمة، يكون الهدف منه تقادي خطر حقيقي يهدد النظام العام وعدم اتخاذ الاجراء بسبب خلا هذا الأخير أما إذا كان الإجراء غير لازما وضروريا فيعد غير مشروع²⁷.

وتطبيقا لذلك فقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء قرار صادر عن حاكم الهند الصينية بتاريخ 27 سبتمبر 1947م، يقضي بإنشاء نظام للمساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشاريع الخاصة، حيث أسس مجلس الدولة حكمه الصادر في 31 جانفي 1958 م، على أن هذا الاجراء مخالف للقانون الصادر في 03 ماي 1954م، وفي ذات الوقت أن غير ضروري ولا ملائم لمواجهة الظرف الاقتصادي والاجتماعي السائد آنذاك في الهند الصينية والناجمة عن ظروف الحرب التي كانت البلاد تخوضها²⁸.

من المبادئ الجوهرية التي تحكم شرعية التصرفات الإدارية في الظروف الاستثنائية، مبدأ ضرورة الإجراء الاستثنائي، وهو ما يُعرف في الفقه الإداري بمبدأ "الضرورة واللزوم". ويفهم من هذا المبدأ أن السلطات العامة لا يجوز لها اتخاذ تدابير استثنائية، إلا إذا كانت هذه التدابير ضرورية فعلاً لمواجهة خطر حقيقي يهدد النظام العام أو كيان الدولة، وأنه لا يمكن دفع هذا الخطر بوسائل أخرى أقل تقييداً للحقوق والحرريات.

أولاً: أساس المبدأ في القانون الإداري

يقوم مبدأ ضرورة الإجراء الاستثنائي على أساس أن السلطة الاستثنائية هي استثناء من الأصل العام، أي من مبدأ تقييد الإدارة باحترام الحريات العامة والخضوع للإجراءات العادية.

²⁷ مصلح ممدوح، صرايرة. القانون الإداري: دار الثقافة للنشر، ج01، عمان، 2012، ص 309.

²⁸ بن حامة، امال. الضبط الإداري المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماستر فيالقانون، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2021، ص 78.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

ولذا، فإن ممارسة سلطات الضبط الإداري بصيغة استثنائية لا تُعد مشروعة إلا إذا استوفت شرطين أساسيين:

- أن يكون هناك خطر جسيم، حال، وحقيقي يهدد النظام العام.
 - أن يكون الإجراء المتخذ هو الوسيلة الوحيدة أو الأقل تقييدا المتاحة لدفع هذا الخطر.
- وبالتالي، فإن الإدارة ملزمة قانوناً بإثبات الضرورة الواقعية للإجراء الذي اتخذته، ويعد هذا شرطاً جوهرياً لسلامته القانونية، وإلا كان عرضة للطعن بالإلغاء لمخالفته مبدأ التناسب ومشروعية القيود.

وقد رسخ مجلس الدولة الفرنسي هذا المفهوم في قراره الشهير "Heyriès" الصادر بتاريخ 28 يونيو 1918، حين اعتبر أن الظروف الاستثنائية قد تبرر اتخاذ تدابير غير معتادة، بشرط أن تكون ضرورية لضمان استمرار المرافق العامة²⁹

ثانياً: تطبيق المبدأ في القضاء الإداري الجزائري

تبنى القضاء الإداري الجزائري ذات الاتجاه، إذ شدّد على أن الإدارة لا تملك سلطة مطلقة في اتخاذ التدابير الاستثنائية، بل يجب أن تبرر كل إجراء تتخذه على أساس الضرورة والضرورة. وقد أكد مجلس الدولة الجزائري في قرارات متعددة أن الإجراء الإداري يجب أن يكون متناسباً مع طبيعة الخطر القائم، وإلا عُدد مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة³⁰.

وفي أحد أحكامه، ألغى المجلس قراراً ولأئياً بمنع تنقل الأشخاص في بلدية معينة دون بيان الخطر المبرر لهذا الإجراء، معتبراً أن مجرد التخوف لا يُعد مبرراً كافياً لاتخاذ تدبير يقيد حرية التنقل³¹.

²⁹ CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, Rec. Lebon, p. 651.

³⁰ بوشنافة، سمير. مرجع سابق، ص. 234.

³¹ مجلس الدولة الجزائري، قرار رقم 105487، بتاريخ 11 ديسمبر 2019، المجلة القضائية، عدد خاص، ص. 45.

ثالثاً: ضرورة الإجراء كضمانة لحماية الحريات

يعتبر شرط ضرورة الإجراء الاستثنائي أحد الضمانات الأساسية التي تُوازن بين حماية النظام العام وصيانة الحريات العامة. فمتى زال سبب الخطر، أو ظهر أن الإجراء المتخذ يفوق ما تقتضيه الضرورة، فإن استمراره يُعد مخالفة صريحة للقانون، ويعرض الإدارة للمساءلة القانونية والقضائية.

كما أن هذا المبدأ يُعد صمام أمان للرقابة القضائية، حيث يمكن للقاضي الإداري أن يُعيد تقدير مدى واقعية الخطر من جهة، ومدى ضرورة الإجراء المتخذ لمواجهة من جهة أخرى، ليقرر ما إذا كان القرار الإداري مشروعاً أو مشوباً بعيب عدم التناسب.

الفرع الثالث: ملائمة الإجراء الاستثنائي للظرف الاستثنائي

يفرض عنصر الملائمة على الإجراءات الضبطية وفقاً لخطورة الظرف أو شدة الظرف وكذلك متطلباته من عمليات لمواجهة، فما يتم تقريره من إجراءات في سبيل حالة الحرب لا يكون لها أن تطبق على حالة أخرى كحالة الحصار فشتان بين الحالتين.

يعد مبدأ التناسب أو الملائمة من المسائل المهمة أو الأساسية في مجال الضبط الإداري بالنظر لطبيعة الحريات الفردية التي تطالها إجراءات الضبط، وعلى ذلك يتم إلغاء إجراءات الضبط الإداري التي تتضمن قسوة شديدة في تقييد الحريات وعليه لا يتم اعتبار تلك التدابير مشروعة إلا إذا كانت ضرورية ومتوافقة مع الظروف المحيطة خاصة ظرف الزمان والمكان ومتناسبة مع النتيجة التي يتعين على سلطة الضبط السعي إليها من أجل الحفاظ على النظام العام³².

يعد مبدأ ملائمة الإجراء الاستثنائي للظرف الاستثنائي من المبادئ الجوهرية التي تحكم مشروعية التدخل الإداري في الحالات غير العادية. فحتى في ظل وجود ظروف استثنائية

³² حسين، حفيظة. المرجع السابق، ص 47.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

تبرر توسيع صلاحيات الإدارة، يظل لزاماً أن يكون كل إجراء تتخذه الإدارة منسجماً ومتناسباً مع طبيعة وخطورة الظرف القائم، دون إفراط أو تفريط. ويُستمد هذا المبدأ من قاعدة عامة مفادها أن الإجراء الإداري يجب أن يكون ملائماً ومتناسباً مع الهدف المشروع الذي يسعى إلى تحقيقه.

أولاً: الإطار المفاهيمي للملائمة

يقصد بملائمة الإجراء الاستثنائي أن تكون التدابير المتخذة من قبل سلطة الضبط الإداري متناسبة بدقة مع الظروف الخاصة التي تمر بها الدولة أو المجتمع، سواء كانت كوارث طبيعية، اضطرابات أمنية، أو أوبئة صحية. فلا يكفي أن تكون هناك حالة استثنائية، بل يجب أن يناسب الإجراء الإداري من حيث شدته، مداه، وزمنه مستوى الخطر القائم.

فالملائمة هنا تتطلب التوازن بين طرفين:

- من جهة، خطورة الظرف الاستثنائي وما يمثله من تهديد حقيقي للأمن أو النظام العام.
- ومن جهة أخرى، حجم وعمق الإجراء الاستثنائي المتخذ، بحيث لا يكون مبالغاً فيه أو غير مبرر.

وفي هذا السياق، أكد الفقه أن القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية لا تُمنح حصانة مطلقة، بل تخضع لمعيار دقيق من الرقابة، يتمثل في مدى ملائمتها للواقع الذي جاءت لمواجهته³³.

ثانياً: الرقابة القضائية على معيار الملائمة

رغم أن القضاء الإداري - وخاصة في فرنسا والجزائر - كان متردداً تقليدياً في الرقابة على الملائمة في الظروف العادية، إلا أنه في الظروف الاستثنائية يمارس رقابة أكثر

³³ علي، عبد القادر. النظام العام وضمانات الحريات في القانون الإداري: دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص. 141.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

صرامة على مدى ملائمة الإجراء الاستثنائي للظرف القائم، وذلك للحفاظ على الحدود الفاصلة بين التنظيم والتعسف.

وقد أبرز ذلك مجلس الدولة الفرنسي في قراره الشهير "Rubin de Servens" بتاريخ 2 مارس 1962، حين أقر أن الإجراءات المتخذة أثناء حالة الطوارئ، وإن كانت تتمتع بهامش من الحرية، إلا أنها تظل مقيدة بما تقتضيه الحالة الاستثنائية..

وفي الجزائر، قضى مجلس الدولة بإلغاء قرارات إدارية اتخذت في ظل جائحة كوفيد-19، كخلق أنشطة اقتصادية بشكل مطلق ولفترات طويلة، معتبرا أن تلك الإجراءات لم تعد ملائمة للمرحلة الوبائية الراهنة، خاصة بعد تراجع حدة الخطر وانتفاء مبررات الإغلاق³⁴.

ثالثاً: ضرورة إعادة تقييم الملائمة بمرور الزمن

من الجوانب المهمة في هذا المبدأ أن الملائمة لا تُفترض دائمة، بل يجب إعادة تقييمها باستمرار حسب تطور الوضع. فالإجراء الذي كان ملائماً في بداية الأزمة قد لا يظل كذلك بعد انقضائها أو حتى بعد تغير معطياتها.

ويفرض هذا على الإدارة التزاماً مزدوجاً:

1. إثبات أن الإجراء المتخذ في لحظة معينة كان ضرورياً وملائماً.
2. مراجعة أو تعديل ذلك الإجراء متى زالت دواعيه أو خفّ خطر الظرف الاستثنائي.

عدم الالتزام بذلك يُعد شكلاً من أشكال الانحراف في استعمال السلطة، ويعرّض القرار للإلغاء القضائي، بل ويُثير مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببت فيها بإجراءات غير مبررة³⁵.

³⁴ مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الإدارية، قرار رقم 129877، بتاريخ 21 أكتوبر 2021، المجلة القضائية، عدد خاص، ص. 67.

³⁵ عبد الكريم، طالب. القيود المشروعة على الحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 12، 2020، ص. 109.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تتطلب ضرورة المحافظة على النظام العام وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، توسيع صلاحيات الإدارة والسماح لها بتخطي الحدود التي كان يتحتم عليها احترامها في الظروف العادية تطبيقاً لمبدأ المشروعية، ونظراً لبعض الظروف الغير عادية التي ألزمتها بتطبيق المشروعية الاستثنائية، كان لا بد لها أن توسع من دائرة نشاطها بما يسمح لها بتخطي الحالة الاستثنائية بأقل الأضرار حيث يرتبط مبدأ استمرارية المرفق العام باستمرارية الدولة، ومن مفاعيل هذا المبدأ في الظروف الاستثنائية أن يوصغ للإدارة توسيع صلاحياتها وسلطتها بصورة استثنائية ولوقت محدد رعاية للصالح العام، لكن هذا لا يعني إطلاق العنان للإدارة في تجاوزها المشروعية العادية، فيجب أن لا تنسى خضوع الإدارة بصلاحياتها الموسعة لرقابة القضاء، التي تعتبر وسيلة يستطيع الأفراد بمقتضاها الالتجاء إلى المحاكم على مختلف أنواعها، ودرجاتها، ووفقاً للأصول القانونية المقررة لإنصافهم من تعسف الإدارة وأخطاءها، ولتعويضهم عن الأضرار التي قد تنجم أثناء مباشرتها لأعمالها، تأكيداً لمبدأ المشروعية وضماناً لحقوقهم وحررياتهم.

المطلب الأول: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري

عمل القضاء الإداري على إيجاد حلول خول بواسطتها هيئات الضبط الإداري سلطات واسعة لمواجهة كافة الظروف والأخطار، والمتمثلة فيا لتفسير الواسع للنصوص والترخيص للإدارة في تقرير اختصاصات جديدة لها.

الفرع الأول: التفسير الواسع للنصوص

يمكن تحديد معنى التفسير القضائي بأنه تلك العملية العقلية المنظمة والحكومية بقواعد وأساليب منهجية وعملية تضطلع بها سلطة قضائية مختصة طبقاً للشروط والشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانوناً، بهدف تفسير تصرف قانوني معين، أو قاعدة أو قواعد

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

قانونية محددة، وذلك بواسطة اكتشاف واستتباط المعنى أو المضمون الحقيقي والصحيح للتصرف القانوني أو القاعدة القانونية محلا لعملية التفسيرية. التهميش

وبالتالي فإن القاضي الإداري ملزم بإيجاد الحلول المناسبة للنزاع حتى مع وجود النصوص القانونية، فقد تكون هذه النصوص عامة تحتاج إلى تفصيل، وقد تكون غامضة يعوزها الإيضاح.

فمهمة القاضي تكون بالتصدي إلى تلك النصوص سواء بالتفسير الحرفي أو الضيق أو من خلال التفسير الواسع لمضمونها، متمتعا بقسط من الحرية في تبيان مقاصدها³⁶.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي أسلوب التفسير الموسع للنصوص في العديد من القضايا منها: حكمه في قضية "Delmotte" الصادرة بتاريخ 6/8/1915، حيث ذهب فيه المفوض "Corneille" إلى القول في مذكرته بأن قانون الأحكام العرفية هو قانون استثنائي يختلف عن القوانين العادية، ولذلك يجب ألا يتم تفسيره على النحو الذي تفسر به هذه القوانين، ولكن يجب أن يفسر تفسيراً واسعاً يتلاءم مع ضرورات الظروف الشاذة.... كما سار مجلس الدولة الفرنسي في نفس الاتجاه في قضايا أخرى، منها قراره الصادر بتاريخ 7 فيفري 1958، وقراره الصادر بتاريخ 22 أبريل 1966.

أما القضاء المصري فذهب كذلك إلى التوسع في تفسير قانون الأحكام العرفية رقم 15 لسنة 1923 حيث فسرت محكمة القضاء الإداري المادة 7 المتعلقة بالاعتقال) تفسيراً واسعاً. ومن أهم أحكامها : حكمها الصادر بتاريخ 18/3/1966، وأيضاً حكمها الصادر بتاريخ 379/7/1963.

³⁶ حياة، غلاي. حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014، ص126-127.

الفرع الثاني: الترخيص للإدارة في تقرير اختصاصات جديدة لها

درج القضاء الإداري على الترخيص لهيئات الضبط الإداري عند قيام ظروف استثنائية أن تباشر اختصاصات جديدة وذلك من أجل المحافظة على الأمن والنظام العام، فمن أجل سد الفراغ نتيجة غياب النصوص القانونية لمواجهة الظروف الاستثنائية يتدخل القضاء المساندة الحكومة بمنحها اختصاصات جديدة من أجل معالجة الوضع ومنع الخطر الذي يتعرض له النظام العام³⁸.

وفي هذا الاتجاه صدرت العديد من الأحكام لمجلس الدولة الفرنسي منها : حكمه الصادر في 7 أوت 1989 في قضية "Winkell" ، وحكمه الصادر في 18 جويلية 1913 وأيضا في حكمه الصادر في 7 جانفي 1944 في قضية "lecoco" الذي جاء فيه: حيث اتضح من التحقيق أن العمليات الحربية فقد أوجدت في Fecamp في 3 يونيو 1940 حالة استثنائية فرضت على السلطات المحلية ضرورة الحصول على موارد محلية على وجه السرعة، وحيث أنه بسبب استحالة اجتماع المجلس المحلي والحصول على موافقة حاكم الإقليم على اتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن، فإنه يحق للعمدة أن يتخذ التدابير التي تتطلبها الحالة الاستثنائية القائمة، وأنه في تلك الظروف التي لا تسمح فيها أية موارد محلية نص عليها التشريع القائم لمواجهة الاحتياجات غير العادية التي خلفتها الأحداث، لذلك يكون مشروعاً ما لجأ إليه عدة "Fecamp" في يونيو 1940 بالتحصيل المؤقت للضريبة على الإيرادات التي حققتها المتاجر والمصانع بالمدينة³⁹.

³⁷ جمال، قروف. الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون

إداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، جانفي 2006، ص 62.

³⁸ حياة، غلاي. المرجع السابق، ص 132.

³⁹ جمال، قروف. المرجع السابق، ص 63.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

تعتبر الظروف الاستثنائية من أبرز الحالات التي يُسمح فيها للإدارة بتجاوز الحدود التقليدية لاختصاصاتها، عبر الترخيص لها بممارسة اختصاصات جديدة لم تكن لها في الأحوال العادية. ويُستند في ذلك إلى مبدأ المرونة في توزيع الاختصاصات الإدارية، باعتبار أن متطلبات حماية النظام العام قد تقتضي تمكين السلطات الإدارية من أدوات ووسائل قانونية إضافية لمواجهة الأخطار الاستثنائية التي لا تحتمل التأجيل أو انتظار تعديل تشريعي.

أولاً: الأساس الدستوري والقانوني لاكتساب الإدارة لاختصاصات جديدة

ينبع هذا الترخيص، في المقام الأول، من الاعتراف الضمني بأن النظام القانوني في الظروف العادية قد لا يكون كافياً للتعامل مع تهديدات استثنائية، كالخطر الوبائي، أو العدوان الخارجي، أو الكوارث الطبيعية، وهو ما يستوجب تدخل المشرع أو السلطة التنفيذية لمنح الإدارة صلاحيات إضافية، غالباً بموجب قوانين الطوارئ أو الأوامر الرئاسية.

وقد تبنت دساتير عدة هذا التوجه، ومن بينها الدستور الجزائري، الذي أجاز لرئيس الجمهورية، بموجب المادة 105 منه، أن يعلن حالة الطوارئ أو الحصار، مما يخوله اتخاذ تدابير استثنائية تقتضيها الحالة، ويمكن أن تشمل إسناد اختصاصات جديدة للسلطات الإدارية⁴⁰

كما نصّ قانون الطوارئ الجزائري (الأمر رقم 91-91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991) على أن الإدارة يمكن أن تتولى مهام لم تكن لها في الأصل، كتنظيم التنقل، فرض حظر التجوال، مراقبة وسائل الإعلام، غلق الأماكن العامة، وتنظيم التزويد بالمواد الأساسية⁴¹.

⁴⁰ الدستور الجزائري لسنة 2020، المادة 105.

⁴¹ الأمر رقم 91-91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، المتضمن حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 63، ص. 3.

ثانيا: الرقابة القضائية على توسع الإدارة في اختصاصاتها

ورغم الترخيص الممنوح للإدارة بتولي اختصاصات جديدة، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق يدها دون رقابة، بل تبقى هذه السلطات الاستثنائية خاضعة للرقابة القضائية من حيث:

- مدى قانونية الإجراء المتخذ (هل هو مرخص به بموجب حالة الطوارئ؟)
- مدى تقيده بمبدأ الضرورة والتناسب.
- ما إذا كانت الجهة التي مارست الاختصاص الجديد مؤهلة قانوناً لممارسته في ضوء الظروف.

أما في الجزائر، فقد قضت الغرفة الإدارية لمجلس الدولة في أحد قراراتها بأن قيام الوالي بإغلاق منشآت صناعية لأسباب بيئية خارج اختصاصه العادي يكون جائزاً إذا ثبت وجود خطر وشيك على النظام العام البيئي، لكن شريطة أن يكون ذلك في إطار حالة طوارئ معلنه وبقرار معلل⁴².

ثالثا: آثار منح الإدارة اختصاصات جديدة على الحريات العامة

يثير هذا الترخيص جدلاً قانونياً في مدى انسجامه مع مبدأ المشروعية ومبدأ التخصص في الاختصاص، إذ أنه يسمح بنقل أو توسيع صلاحيات الإدارة خارج القواعد التقليدية لتوزيع الاختصاص، مما قد يترتب عليه توسع مفرط في سلطة الإدارة وتقليص غير مبرر لحقوق الأفراد، خاصة في مجالات مثل حرية التنقل، التجمع، العمل، والتعبير.

لكن الفقه يُبرر ذلك في ضوء أن الإجراءات الاستثنائية مؤقتة بطبيعتها، ولا تُجيز تغيير بنية النظام القانوني بصورة دائمة، كما أن ضرورة حماية النظام العام قد تفرض، على نحو

⁴² مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الإدارية، قرار رقم 117455، بتاريخ 15 جانفي 2022، المجلة القضائية، عدد خاص، ص. 74.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

مؤقت، تغليب مصلحة الجماعة على المصالح الفردية، في حدود ما تسمح به المبادئ العامة للقانون⁴³.

المطلب الثاني: تطبيق نطاق الرقابة القضائية على حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الغير عادية

يمارس القضاء الإداري دورا مهما في الرقابة على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مع أن هذه السلطات تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام، وحس نسير المرافق العامة فقد وضع القضاء الإداري في فرنسا ومصر، حدود السلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية⁴⁴، حتى لا تتعسف الإدارة في استعمال سلطاتها تلك أو تنتهك حقوق وحرريات الأفراد.

وفي هذا المجال لا يجوز أن تستخدم الإدارة سلطاتها الاستثنائية دون ضابط، كما أن التوسع في استخدام سلطات الضبط الإداري يجب أن يكون بالقدر اللازم لمواجهة خطورة الظرف الاستثنائي، وأن تتحدد ممارسة هذه السلطات بمدة الظرف الاستثنائي ولايجوز أن تستمر فيه لمدة تزيد عن ذلك.

الفرع الأول: الرقابة على التدبير الضبطي في الظروف الاستثنائية

إن الظروف الإستثنائية تخول صلاحيات واسعة لسلطات الضبط الإداري غير تلك الممنوحة في الظروف العادية، وذلك لمواجهة هذه الظروف، وإذا كانت سلطة الضبط الإداري ملزمة بالمحافظة على كيان الدولة ومايهددها في هذه الظروف الطارئة كل ذلك على حساب احترام الحقوق والحرريات الأفراد، إلا أن هذه السلطات تخضع لرقابة القضاء

⁴³ عبد العزيز، سالمي، الضبط الإداري بين متطلبات النظام العام وضمانات الحريات العامة: دار الخلدونية، الجزائر، 2020، ص. 213.

⁴⁴ حسام، مرسي. سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري: دار الفكر الجامعي، ط1، الاسكندرية، 2011، ص 201.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

وذلك بتوافر مجموعة من الشروط، لأن السماح لهيئات الضبط التدخل وفق سلطتها التقديرية قد يؤدي ذلك إلى الحد من أهدار حقوق وحرريات الأفراد بصورة مفرطة وحتى منع ممارستها. وتبعاً لذلك إذا كان يسمح للسلطات الضبط الإداري ممارسة اختصاصات جديدة في ظل الظروف الاستثنائية إلا أن ترد عليها ضوابط وفق اجراءات محددة⁴⁵.

ويمكن حصر تلك الضوابط في أن يكون الإجراء قد أتخذ خلال الظروف الإستثنائية (أولاً)، وضرورة الإجراء الإستثنائي ولزومه (ثانياً)، إضافة إلى ملائمة الإجراء الضبطي لتلك الظروف (ثالثاً).

أولاً: أن يكون الإجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية.

سبق القول أن الظروف الإستثنائية تمنح لسلطات الضبط بممارسة اختصاصات جديدة تخرج عن نطاق مبدأ المشروعية العادية تطلبتها تلك الظروف إلا أن تلك الإجراءات يجب ان تكون وفق وخلال ذلك الظرف الإستثنائي، أدى إلى وجود حالة واقعية وقانونية تطلبت التدخل بإجراء ضبوطي. التهميش

وتبعاً لذلك يتعين على جهات الضبط الإداري أن تثبت الظرف الاستثنائي وأن تلك الإجراءات التي اتخذت هي الوسيلة الوحيدة للمحافظة على النظام العام، ويبقى على القاضي الإداري أن يتحقق من تلك الوقائع على ضوء الظروف الزمانية والمكانية التي يحيط بها.

ثانياً: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه

إن تقييد حقوق وحرريات الأفراد يجب أن يكون في حدود ما تقتضيه الضرورة التي تتيح للإدارة القدرة على مواجهة الأخطار الناتجة عن الظرف الاستثنائي، وهذا ما يتطلب من الإدارة عدم تجاوز مقتضيات الظروف التي تواجهها.

⁴⁵ عادل السعيد محمد، ابو الخير. المرجع السابق، ص 537.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

لذلك فإن التدبير الضبطي لا يعتبر مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً من أجل الحفاظ على النظام العام، وهذا السبب الذي يدفع بالقضاء إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات⁴⁶.

وعلى هذا الأساس يقوم القاضي الإداري بالتحقق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية التي تطلبت اتخاذ هذا إجراء تعجز القوانين السارية عليه، وهو ما يعني ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه لمتطلبات الحالة، فإذا ثبت غير ذلك بمعنى كان بوسع سلطات الضبط الإداري مواجهة الخطر دون منع ممارسة حريات الافراد، فإنه يحكم بإلغاء الإجراء⁴⁷. وبالتالي لابد من وجوب الإجراء الضبطي الإداري الاستثنائي لمواجهة الحالة، لكونه الوسيلة الأنسب لمواجهة هذا الظرف الطارئ، كما أن رقابة القاضي الإداري لا تقتصر على الوسيلة المتخذة بل تمتد إلى ملائمة أسباب التدخل، لذا يجب عدم التوسع في تلك السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري، بل تكون ضمن الحد المعقول لمواجهة الظرف الاستثنائي.

ثالثاً : ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية.

يجب أن تراعي سلطة الضبط الإداري الملائمة في مدى التصرف ما بين الخطر المتوقع وبين الإجراء الذي اتخذته، كما لا يحوم حول تصرفها شك ولا تبغي مصلحة خاصة في سبيل مصلحة عامة، إلا بالقدر الذي تتطلبه الضرورة، فيجب على جهة الضبط أن تأخذ بالوسائل الأخف حتى لا تسبب ضرراً للأفراد. وبالتالي يتطلب أن يكون الإجراء الذي تتخذه هيئة الضبط المجابهة للظروف الاستثنائية ملائمة ومناسباً للمقتضيات هذه الظروف، وهو ما يفرض على سلطة الضبط الإداري أن تتصرف بالقدر الذي يمكنها من معالجة هذه الظرف دون إضرار بالأفراد.

⁴⁶ عادل السعيد محمد، ابو الخير. المرجع السابق، ص 537

⁴⁷ عدنان، الزنكة. سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن و رونقها: منشورات الحلبي، ط1، لبنان،

2011، ص 66.

الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

ويقوم القاضي الإداري بالرقابة على مدى تقدير جهة الضبط الإداري بأهمية وخطورة الوضع على ضوء تلك الأحداث، وذلك لتأكد من مدى ملائمة الإجراء الذي تم تقيد به حريات الأفراد، و إذا كان من الأجدر اللجوء إلى إجراء أقل ضرر بدل الإجراء المتخذ لتحقيق الهدف، فهو يعمل على الملائمة بين الإدارة في الظروف الاستثنائية، وبين تطبيق قواعد المشروعية على أعمالها في هذه الظروف، ومن ثم يلجا إلى تطبيق المشروعية الاستثنائية من ذات طبيعة الظروف التي تواجهها الإدارة⁴⁸.

الفرع الثاني : أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن لجوء سلطة الضبط الإداري إلى استعمال الاجراءات الاستثنائية قد يسبب أضرار بالأفراد، وهذا ما يؤدي إلى طرح مدى مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن تلك الأضرار، خاصة من أجل الإجراءات التي تقوم بها سلطة الضبط الإداري في تلك الظروف يعتبرها مشروعة.

لقد أصبحت الإدارة مسؤولة عن أعمالها المادية والقانونية، وما تحدثه هذه الأعمال من ضرر اتجاه الغير فيمكن للشخص المتضرر أن يطالب بالتعويض عما أصابه من ضرر⁴⁹. وقد يكون اختلاف حول أساس المسؤولية الإدارية فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي⁵⁰، أن هذا الأساس يكمن في نظرية المخاطر أو تحمل التبعة، وضرورة مساواة المواطنين أما الأعباء العامة، والتي من مقتضاها أن تسأل الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء أعمالها دون تكليف طالب التعويض أن يثبت خطأ الإدارة، وبذلك يجوز للقضاء أن يحكم بالتعويض للأضرار التي لحقت الغير رغم اعترافه بمشروعية تصرف الإدارة، وقد يفرق

⁴⁸ منصورى، سامية. دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة اجازة المدرسة العليا للقضاء، 2008، ص 35.

⁴⁹ طاهري، حسين. القانون الإداري والمؤسسات الإدارية: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 68.

⁵⁰ بن دحو، نور الدين. الرقابة على اعمال الشرطة (حالة المسؤولية دون خطأ)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، ورقلة، الجزائر، 2008، ص 26.

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

الفقه الإداري بين الخطأ المعتبر في الظروف العادية والخطأ المعتبر في الظروف الاستثنائية.

وعليه يمكن مساءلة سلطات الضبط الإداري عن تصرفاتها على أساس الخطأ كما يمكن مساءلة الإدارة حتى من دون ارتكاب الخطأ.

أولاً : مساءلة سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ في الظروف الاستثنائية.

أن جهات الضبط الإداري وهي تعمل على المحافظة على النظام العام قد تلحق بالأفراد أضرار نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية، وعلى ذلك فإن قيامها بتصرفات غير مشروعة تمثل، ففي هذه الحالة يمكن للشخص الذي أصابه ضرر، طلب التعويض بشرط أن يثبت أن الضرر الذي أصابه كان نتيجة تصرف خاطئ من الغدارة لذلك نقول أن الخطأ هو الأساس القانوني الذي يفسر مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن أعمالها القانونية والمادية الضارة⁵¹.

أ / شروط تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الخطأ.

حتى تترتب المسؤولية على جهات الضبط الإداري لابد أن تتوفر مجموعة من الشروط، والمتمثلة في وجود الخطأ وهو الشرط المتصل بالإدارة، والضرر وهو الشرط المتصل بالمضروب إضافة إلى علاقة سببية فيما بينها.

1/ الخطأ

الأصل في قيام المسؤولية اتجاه سلطات الضبط الإداري نتيجة تصرفاتها هو الخطأ من جانبها والذي ينسب إلى الموظف، ومن هنا فالخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف، في حين أن الخطأ المرفقي هو الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري.

2/ الضرر:

⁵¹ طاهري، حسين. المرجع السابق، ص 69.

حتى تقوم المسؤولية اتجاه سلطات الضبط الإداري لا بد أن يكون ضرر قد لحق بمن يطلب التعويض نتيجة تصرف الإدارة، فالخطأ الذي لا ينتج ضرر لا يمكن أن يعطي الحق في التعويض بأي حال من الأحوال، كما يشترط أن يكون الضرر مباشراً بمعنى أن تكون علاقة مباشرة بين الضرر ونشاط الإدارة وأن يكون مؤكد الوقوع سواء في الحاضر أو في المستقبل⁵²، ومبني على حق مشروع مع قابلية التقدير.

3/ علاقة السببية

الترتيب مسؤولية هيئات الضبط الإداري، يجب أن تكون رابطة سببية بين خطأ الإدارة وبين الضرر الذي أصاب المتضرر، بحيث يكون تصرف الإدارة هو السبب المباشر، بمعنى إذا كان السبب خارجي تنتفي مسؤولية الإدارة وقد تكون المسؤولية مشتركة في بعض الحالات نتيجة الخطأ المشترك⁵³.

ب / مسؤولية الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية.

إن المسؤولية بدون خطأ تتضمن مبدئين هما المسؤولية على أساس المخاطر من جهة والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة والمسؤولية الإدارية بدون خطأ لا يرتب إلا إذا كانت الأضرار على درجة كبيرة من الجسامه بحيث تتجاوز المخاطر العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع وعلى هذا الأساس يجب توافر في الضرر صفتان هما الخصوصية والجسامه غير العادية⁵⁴، على أن هذا النوع من المسؤولية يعفي المضرور من إقامة الدليل على وجود الخطأ طالما هذه المسؤولية تقوم بدون خطأ، لذلك على المضرور أن يظهر العلاقة بين عمل الإدارة والضرر الذي أصابه وعلى الإدارة إذا أردت تجنب قيام المسؤولية أن تثبت قيام المسؤولية إما خطأ المضرور أو القوة القاهرة .

⁵² لحسين، بن شيخ. المرجع السابق، ص 55.

⁵³ سامي، جمال الدين. القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة): منشأة المعارف، مصر، 1993، ص 122.

⁵⁴ حسين، بن شيخ. المرجع السابق، ص 78.

1/ المخاطر كأساس المسائلة سلطات الضبط الإداري عن أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية

تقع مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في هذه الظروف إذا ما تعرض الأشخاص إلى مخاطر لها خصوصية نتيجة قيام الإدارة بأعمالها، وتتحقق هذه المخاطر دون أن ننسبها إلى الإدارة بمعنى نفي الخطأ عنها، والقاضي غير ملزم في جميع الأحوال بالحكم بالتعويض إلا في حدود معينة، وفي حالات خاصة ولقيام هذه المسؤولية توافر أركان منها الضرر الذي سببته الإدارة وله طابع خاص أي محدود بعدد الأفراد دون مشاركة بقية الأفراد و أن يكون الضرر غير عادي وهو بمثابة الصفة الرئيسية التي تميز الإضرار وبالتالي تحمل تبعات تلك الأضرار على أساس المخاطر، إضافة إلى العلاقة السببية التي تجمع بين أعمال الإدارة والضرر الناتج عن تلك التصرفات، تجدر الإشارة إلى أن كلها يحدث في ظروف خاصة بمعنى قوة قاهرة .

2/ الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة

تثور مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إذا ما اختل التوازن بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة المترتبة على نشاط الإدارة ، فالحقوق والحريات مرتبطة بمبدأ المساواة، وبالتالي الأفراد ملزمون بتحمل التكاليف وفي ظل الظروف الاستثنائية قد تضطر الإدارة إلى اتخاذ اجراءات يفترض أن ينتفع بها الجميع لأن غايتها في ذلك المصلحة العامة، والملاحظ في هذه الظروف أن تلك الإجراءات تتخذها من أجل تحقيق هدف عام هو سلامة الأفراد من الخطر، والمحافظة على النظام العام، فإذا ما رتبت هذه التصرفات ضرر لا يمكن ان يتحملة وحده، بل يجب أن تشارك الجماعة في تحمله من خلال السماح له بالحصول على تعويض من الخزينة العامة⁵⁵.

⁵⁵ جورج، سعد. القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ج1: منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2011، ص

الفصل الثاني:..... حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية

وحتى يحكم القاضي الإداري بالتعويض على أساس هذا المبدأ، يجب أن يشكل عمل الإدارة عبئاً عام معنى ذلك أن الضرر الذي تعرض له المضرور كان لازماً من أجل تحقيق المصلحة العامة وبالتالي كان من المفروض أن يتحمله الجميع، إضافة أن تكون تلك الأعباء لها صفة العمومية أمام جميع الأفراد⁵⁶.

⁵⁶ جورج، سعد. المرجع السابق، ص326..

خلاصة الفصل

في الأوضاع غير العادية، مثل حالات الطوارئ أو الكوارث أو الحروب، تتسع سلطات الضبط الإداري بشكل استثنائي بهدف حماية النظام العام وضمان الأمن، إلا أن هذا التوسع لا يكون مطلقاً، بل يخضع لقيود وضوابط قانونية ودستورية صارمة. فالإدارة قد تفرض قيوداً على بعض الحريات كحرية التنقل والتجمع والتعبير، وقد تتخذ إجراءات مثل فرض حظر التجول أو مصادرة بعض الممتلكات أو توقيف الأفراد احترازياً، ولكن كل ذلك يجب أن يكون في حدود الضرورة والتناسب مع طبيعة التهديد القائم، وأن يكون محدداً زمنياً ومكاناً. كما تخضع هذه الإجراءات لرقابة القضاء الذي يمكنه إبطال أي إجراء تعسفي، إلى جانب الرقابة البرلمانية التي تضمن عدم استغلال السلطة الاستثنائية لفترات طويلة. ورغم الطابع الاستثنائي لهذه السلطات، تظل بعض الحقوق الأساسية مصونة لا يجوز المساس بها حتى في الظروف الطارئة، كالحق في الحياة والحماية من التعذيب. ويؤكد هذا الفصل على أهمية التوازن بين الحفاظ على الأمن والاستقرار وبين احترام حقوق الإنسان، في إطار دولة القانون التي لا تغيب عنها ضمانات الحرية حتى في أحلك الظروف.

الختامة

يعد موضوع حدود سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري من اهم موضوعات القانون الإداري ذات الصلة المباشرة بالحريات العامة، تبين أن الضبط الإداري ليس مجرد إجراء تنظيمي روتيني، بل هو سلطة محورية تمارسها الإدارة لحماية النظام العام وضمان استقرار الحياة الاجتماعية، من خلال تدابير وقائية تتخذ طابع الإلزام والتقييد أحياناً. وإذا كان الأصل في ممارسة هذه السلطة أن تتم في حدود احترام النصوص القانونية وتحت رقابة القضاء الإداري، فإن الواقع العملي يكشف في أحيان كثيرة عن وجود تجاوزات أو غموض في الضوابط التي تحكمها، لاسيما عندما يتعلق الأمر بالظروف غير العادية، حيث تتسع سلطات الإدارة بدرجة قد تُهدد جوهر دولة القانون.

وقد سعت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مدى التزام الإدارة، في إطار التشريع الجزائري، بمبدأ المشروعية في ممارستها لسلطة الضبط الإداري، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وإلى أي مدى يتم التوفيق بين مقتضيات حماية النظام العام من جهة، وضمان احترام الحريات الأساسية للأفراد من جهة أخرى. ولتحقيق هذا الهدف، تم تناول الموضوع من زوايا متعددة: نظرية وتشريعية وقضائية.

إن التحدي الأكبر الذي يتعين على المشرع والإدارة، يكمن في ضرورة ترسيخ مبدأ التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات الحريات الفردية، وخاصة في ظل المستجدات التي قد تفرضها الحالات الاستثنائية كالأزمات الصحية أو الأمنية. فليس من المقبول أن تتحول سلطة الضبط الإداري إلى وسيلة لتكريس الهيمنة أو تقييد الحقوق خارج الأطر القانونية والرقابية. ومن هذا المنطلق، جاءت

هذه الدراسة لتساهم - ولو بجهد متواضع - في بلورة رؤية قانونية أكثر وضوحًا حول مفهوم وحدود هذه السلطة، واستشراف الآليات الكفيلة بجعلها أداة لخدمة المجتمع في إطار احترام القانون والدستور.

في ختام دراستنا توصلنا الى جملة من النتائج والاقتراحات نوجزها على النحو التالي:

أولاً: النتائج

من خلال التحليل القانوني للنصوص والتنظيمات المرتبطة بالضبط الإداري، والوقوف على واقع الممارسة في كل من الأوضاع العادية وغير العادية، أمكن استخلاص عدد من النتائج الأساسية:

- أظهرت الدراسة أن تنظيم سلطة الضبط الإداري في الجزائر يقوم على أساس تعددي في المصادر، إذ يعتمد على مجموعة متفرقة من النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية دون وجود قانون موحد وشامل، مما يُضفي على هذه السلطة طابعًا مرئيًا يخضع لاجتهادات تفسيرية متعددة.

- يتبين من خلال التحليل أن الإدارة تمارس هامشًا واسعًا من التقدير في اتخاذ تدابير الضبط الإداري، لاسيما في الحالات الاستثنائية مثل الطوارئ أو الكوارث الصحية أو الحروب، وهو ما يعكس الثقة الممنوحة لها في ضمان استمرارية المرافق العامة وحماية النظام العام.

- أكدت الدراسة وجود رقابة قضائية على قرارات الضبط الإداري، وهي تشكل ضمانة هامة لمشروعية التدخل الإداري، غير أن فعالية هذه الرقابة تختلف باختلاف الظروف وطبيعة القرارات المتخذة، خاصة في الحالات التي تستوجب السرعة أو تتطلب درجة عالية من التخصص.

- خلصنا من الدراسة إلى أن فعالية الضبط الإداري ترتبط أيضا بدرجة فهم الفاعلين الإداريين والمواطنين للإطار القانوني الناظم له، مما يُبرز أهمية التكوين القانوني

المستمر وتعميم الوعي القانوني لضمان التوازن بين حماية النظام العام واحترام الحقوق والحريات.

ثانياً: المقترحات

بناءً على ما توصلت إليه الدراسة من نتائج، تقترح ما يلي:

- وضع إطار قانوني خاص ومتكامل للضبط الإداري بحيث ينبغي أن يتدخل المشرع الجزائري لإعداد قانون خاص يُنظّم الضبط الإداري بصورة شاملة، يحدد فيه بدقة مفهوم الضبط، الجهات المخولة بممارسته، نطاق صلاحياتها، الشروط والإجراءات الواجب اتباعها، والضمانات الكفيلة بحماية الحقوق والحريات. ويجب أن يتضمن هذا النص تمييزاً واضحاً بين ممارسة السلطة في الظروف العادية وتلك الممنوحة في الحالات الاستثنائية.
- تعزيز الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري بحيث يتعين تدعيم فعالية الرقابة القضائية على قرارات الضبط، من خلال إدخال تعديلات إجرائية تهدف إلى تسريع الفصل في النزاعات ذات الطابع الاستعجالي، ودراسة إمكانية إنشاء أقسام أو هيئات قضائية متخصصة داخل القضاء الإداري، تكون مؤهلة للفصل في الطعون المتعلقة بتدابير الضبط الإداري، بما يعزز من ضمانات حماية الحقوق الدستورية.
- ضرورة ضبط السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، من خلال نصوص قانونية تلزمها باحترام شروط محددة عند اتخاذ تدابير الضبط، ولو في الحالات الاستثنائية، مع التنصيص على وجوب مراعاة مبدأ التناسب بين الإجراء المتخذ والهدف المنشود منه، حفاظاً على التوازن بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة.
- من الضروري إدراج برامج تكوين مستمر لفائدة أعوان الإدارة العامة، في مجال الضبط الإداري ومبادئ المشروعية، إلى جانب تكثيف جهود التوعية القانونية للمواطنين بوسائل مبسطة (من خلال الإعلام، المؤسسات التربوية، والمجتمع المدني)، بما يسهم في ترسيخ ثقافة قانونية تُوازن بين الامتثال الإداري والحقوق المكفولة دستورياً.

- توصي الدراسة بأهمية الاطلاع على التشريعات المقارنة، خاصة تلك الخاصة بالدول التي تتقاطع أنظمتها القانونية مع النظام القانوني الجزائري، واستلها ما توصلت إليه من آليات تنظيم فعالة وشفافة في ممارسة الضبط الإداري، خاصة في ظل التحديات المتزايدة المرتبطة بإدارة الأزمات وحماية النظام العام ضمن إطار احترام الحقوق الأساسية.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: القوانين

1- التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤرخ في 06/ مارس 2016 الجريدة الرسمية العدد 14، ص 36.

2- المرسوم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1980 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27

3- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 12/07/2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37

4- دستور 1963 الجزائري، الصادر ضمن الاعلان المتضمن نشر جج اكتوبر 1963، ج ر عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

5- دستور 1976 الجزائري، الصادر بموجب الأمر 76-97 المتضمن اصدار ج ج ، جويلية 1979 ، ج ر عدد 06-79 الصادرة في 24 نوفمبر 1976 ، المعدل بالقانون رؤقم 28 الصادرة ب 10 جويلية 1979 المعدل والمتمم بالقانون 180 المؤرخ في 12 جانفي 1980 ، ج ر عدد 03، الصادرة في جانفي 1980

6- دستور 1989 الجزائري، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في فيفري 1989، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بناء على استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر عدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989

7- الأمر رقم 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بحالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65.

8- الأمر رقم 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، المتضمن حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 63

ثانيا: الكتب

- 1- جورج، سعد. *القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية*، ج1: منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان،
- 2- حسام، مرسي. *سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري*: دار الفكر الجامعي، ط1، الاسكندرية، 2011
- 3- حسين، طاهري. *القانون الإداري والمؤسسات الإدارية*: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007
- 4- سامي، جمال الدين. *القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)*: منشأة المعارف، مصر، 1993
- 5- صاحب مطر، خباط. *ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في اجراء الضبط الإداري*: دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015
- 6- طاهري، حسين. *القانون الإداري والمؤسسات الإدارية*: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007
- 7- عبد العزيز، سالمى. *القانون الإداري - النشاط الإداري*: دار هومة، الجزائر، 2014
- 8- عبد العزيز، سالمى، *الضبط الإداري بين متطلبات النظام العام وضمانات الحريات العامة*: دار الخلدونية، الجزائر، 2020
- 9- عدنان، الزنكة. *سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن و رونقها*: منشورات الحلبي، ط1، لبنان، 2011
- 10- عصام، الدبس. *القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة*: دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010
- 11- علاء الدين، العشى. *مدخل القانون الإداري*: دار الهدى، الجزائر، 2012

- 12- علي خطار، شنطاوي. *المسؤولية الإدارية العامة عن الاعمال الضارة*: دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2008
- 13- علي، عبد القادر. *النظام العام وضمانات الحريات في القانون الإداري*: دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019
- 14- عمار، عوابدي. *نظرية المسؤولية الإدارية*: ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، الجزائر، 1994
- 15- الغني، البسيوني. *القانون الإداري*: دار الجامعة، الاسكندرية، د س ن
- 16- لحسن بن شيخ، ايت ملويا. *دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية*: دار هومة، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2009
- 17- محمد الصغير، بعلي. *الوجيز في المنازعات الإدارية*، الطبعة مزيدة ومنقحة: دار العلوم للنشر والتوزيع، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005
- 18- محمد حسن، دخيل: *الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية*: منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005
- 19- محمد رفعت، عبد الوهاب. *القضاء الإداري*، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري: منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2007
- 20- محمد سليمان، الطماوي. *النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"*: دار الفكر العربي، القاهرة، 2006
- 21- محمد سليمان، الطماوي. *الوجيز في القضاء الإداري*، دار الفكر العربي، مصر، 1995
- 22- محمد، بن الطيب. *النشاط الإداري والضبط الإداري في القانون الجزائري*: دار هومة، الجزائر، 2016

- 23- محمد، عاطف **البناء الوسيط في القانون الإداري**، الطبعة الثالثة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1992
- 24- مسعود، شيهوب. **المسؤولية من المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري**: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000
- 25- مصلح ممدوح، الصرايرة. **القانون الإداري**، الجزء الأول: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2012

ثالثا: المذكرات و الرسائل

- 1-ابتسام، شويدار. **تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014
- 2-باية، سكاكني. **دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية** ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011
- 3- بن حامة، امال. **الضبط الإداري المحلي**، مذكرة لنيل شهادة الماستر فيالقانون، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2021
- 4- بن دحو، نور الدين. **الرقابة على اعمال الشرطة (حالة المسؤولية دون خطأ)**، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، ورقلة، الجزائر، 2008
- 5- بوشنافة، سمير. **الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة في القانون الجزائري**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2018

- 6- جمال، قروف. *الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006
- 7- حسين، حفيظة. *حدود مشاط الضبط الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية،
- 8- سلام عبد الحميد، محمد زنكه. *الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، "دراسة مقارنة"*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دنمارك، 2003
- 9- صافية، حميش. *الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، يوسف بن خدة، الجزائر، 2012/2011،
- 10- صالحه، العمري. *المسؤولية الإدارية للمرافق الاستشفائية في التشريع الجزائري*، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013
- 11- عبد الحكيم، مبروكي. *المسؤولية الإدارية*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013
- 12- عبد الفتاح، صالح. *مسؤولية الإدارة عن أعمالها العادية المشروعة*، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012
- 13- عديلة، جعبور. *رقابة المشروعية على القرار الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2014/2015
- 14- عمر، بوقريط. *الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006

- 15- عمر، بوقريط. *الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري*، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006
- 16- غلاي. *حدود سلطات الضبط الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014
- 17- فهيمة، عبد الوهاب. *الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015
- 18- محمد رضا، عبورة. *الرقابة القضائية على اعمال الضبط الإداري بالادارة الجزائرية "دراسة مقارنة"*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018/2017
- 19- مقدود، مسعودة. *التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر*، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017
- 20- نور الدين، بن كدة. *مبدأ المشروعية في القرار الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014
- 21- هندون، سلماني. *حدود سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية*، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2019/2012

22- وداد، عويسي. المسؤولية الإدارية على اساس الخطأ واهم تطبيقاته في القضاء الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013

رابعاً: المقالات

1- احمد، مبحوثة. الرقابة القضائية كضمانة لتحقيق الموازنة بين اعمال وتدابير الضبط الإداري وحماية حقوق والحريات الاساسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، العدد 18، المركز الجامعي احمد بن يحيى الونش اريس، تيسمسيلت، 2017

2- جغلول، زغدون. الرقابة القضائية على عيب السبب بين الشرعية والملائمة في قرارات الضبط الإداري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 09 من جامعة العربي بن امهيدي، ام البواقي، 2018

3- عبد الكريم، طالب. القيود المشروعة على الحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 12، 2020

4- منصور، سامية. دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة اجازة المدرسة العليا للقضاء، 2008

خامساً: المراجع باللغة الفرنسية

1- CE, 18 décembre 1935, *Commune de Saint-Leu*, Rec. Lebon, p. 1245

2- CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, Rec. Lebon, p. 651

3.- CE, 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, Rec. Lebon, p. 143.

الفهرس

الصفحة	العنوان
	الإهداء
	الشكر والتقدير
1	المقدمة
9	الفصل الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الأوضاع العادية
10	المبحث الأول: مبدأ المشروعية
11	المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية
11	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية ومصادره
17	الفرع الثاني: نطاق مبدأ المشروعية
20	المطلب الثاني: مشروعية القرار الإداري الضبطي
20	الفرع الأول: المشروعية الخارجية للقرار الإداري الضبطي
24	الفرع الثاني: المشروعية الداخلية للقرار الإداري الضبطي
29	المبحث الثاني: الرقابة القضائية
29	المطلب الأول رقابة الإلغاء
30	الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية
37	الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية
43	المطلب الثاني: رقابة التعويض
43	الفرع الأول: المسؤولية الإدارية الخطئية (على أساس الخطأ)
48	الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية الغير الخطئية (على أساس المخاطر)
52	خلاصة الفصل الأول
54	الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الغير عادية
55	المبحث الأول: نشاط الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
55	المطلب الأول: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية
58	الفرع الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية
60	الفرع الثاني : مضمون صور الظروف الاستثنائية
60	المطلب الثاني: ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية

فهرس الموضوعات

62	الفرع الأول: عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية
62	الفرع الثاني: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه
65	الفرع الثالث: ملائمة الإجراء الاستثنائي للظرف الاستثنائي
68	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
68	المطلب الأول: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري
68	الفرع الأول التفسير الواسع للنصوص
70	الفرع الثاني: الترخيص للإدارة في تقرير اختصاصات جديدة لها
73	المطلب الثاني: تطبيق نطاق الرقابة القضائية على حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الغير عادية
73	الفرع الأول: الرقابة على التدبير الضبطي في الظروف الاستثنائية
76	الفرع الثاني: أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
81	خلاصة الفصل الثاني
83	الخاتمة
88	قائمة المصادر والمراجع
96	فهرس الموضوعات

المخلص:

ان موضوع حدود سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري، من خلال تحليل الإطار القانوني الذي يُنظّم تدخل الإدارة في الحفاظ على النظام العام، والبحث في مدى توافق هذه السلطات مع مبدأ المشروعية واحترام الحقوق والحريات الأساسية. ففي الظروف العادية، تمارس الإدارة سلطاتها في ظل قيود قانونية تهدف إلى تحقيق التوازن بين حماية النظام العام وصون الحريات، مع مراعاة مبادئ الضرورة والتناسب. غير أن الوضع يختلف في الظروف الاستثنائية، حيث يمنح المشرع الجزائري الإدارة صلاحيات أوسع، قد تشمل اتخاذ تدابير غير مألوفة أو ممارسة اختصاصات لم تكن مخولة بها أصلاً، كما هو الحال في حالات الطوارئ أو الكوارث الكبرى. هذا التوسع، وإن كان مبرراً بمتطلبات المصلحة العامة، يثير تساؤلات حول الضمانات الكفيلة بمنع الانحراف في استعمال السلطة. وقد أظهرت الدراسة أن النصوص القانونية، رغم إقرارها لبعض القيود، لا توفر دائماً معايير دقيقة للرقابة على مشروعية الإجراءات الاستثنائية. ومن ثم، يبقى تفعيل الرقابة القضائية والإدارية، وتعزيز الثقافة القانونية لدى الفاعلين الإداريين والمواطنين، من أبرز السبل لضمان ممارسة سلطة الضبط في إطار الشرعية واحترام دولة القانون.

Abstract:

This theme aims to examine the limits of administrative police powers in Algerian legislation by analyzing the legal framework that governs the administration's intervention to maintain public order, and by exploring the extent to which these powers align with the principle of legality and the protection of fundamental rights and freedoms. Under normal circumstances, the administration exercises its authority within legal constraints designed to balance the preservation of public order with the safeguarding of individual liberties, taking into account the principles of necessity and proportionality. However, the situation differs in exceptional circumstances, where Algerian legislation grants the administration broader powers, including the ability to take unusual measures or exercise competencies not ordinarily within its remit, such as during states of emergency or major disasters. While such expansion is justified by public interest requirements, it raises concerns about the safeguards in place to prevent abuse of power. The study shows that although the legal texts acknowledge certain limitations, they do not always provide precise standards for monitoring the legality of exceptional measures. Therefore, strengthening judicial and administrative oversight, as well as promoting legal awareness among administrative actors and citizens, remains essential to ensuring that the exercise of police powers stays within the bounds of legality and upholds the rule of law.