

المحور الثاني: الضبط الإداري

تعريف الضبط الإداري:

يقصد بالضبط الإداري أو الشرطة الإدارية المحافظة على " النظام العام، والمتمثل - أساسا - في ما يلي:

الحفاظ على الأمن العام والذي يعني اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم، مثل: تنظيم عمليات المرور في الطرق العامة (شرطة المرور) أو تنظيم عمليات البناء والتعمير (شرطة العمران إلخ.

الحفاظ على الصحة العامة : ومؤداه اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، مثل: السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، وتطهير مياه الشرب من طرف المصالح الإدارية المختصة.

الحفاظ على السكينة العامة : ويقصد بذلك اتخاذ الإجراءات التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء، مثل: تنظيم استعمال مكبرات الصوت، خاصة بالليل، وتنظيم المظاهرات العمومية.

ونظرا لزيادة تدخل الدولة في مختلف الميادين والقطاعات، فقد اتسع مفهوم الضبط ليمتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: حيث أصبحت السلطات الإدارية تتمتع مثلا :

- بالإختصاص ضبط وتوجيه حرية التجارة والصناعة المنصوص عليها في المادة 37 من الدستور
- بمراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة (شرطة العمران وحماية البيئة)،
- بإلزام المواطنين بالتلقيح ضد الأمراض منذ الصغر.

وتدل الدراسة المقارنة على أن أهداف الضبط الإداري التي لم تعد تقتصر على المفهوم التقليدي (الثلاثي) للنظام العام من صحة عامة وسكينة عامة وأمن عام الذي يتسم بطابع مادي هو تقادى الاضطراب الظاهري للنظام العام، بل أصبحت تتجه - أيضا - لحماية الأخلاق والآداب العامة: كمنع عرض أفلام تتنافى مع أخلاق المجتمع الجزائري) لافئات المحلات والمتاجر لضمان قدر معين من الجمال) ، وذلك كله مراعاة لطبيعة النظام القائم بالدولة ومشروع المجتمع السائد بها.

أنواع الضبط الإداري:

يمكن تقسيم الضبط الإداري إلى: **ضبط إداري عام، وضبط إداري خاص.**

أولا: الضبط الإداري العام:

يقصد به مجموع السلطات والتدابير والإجراءات المتخذة في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام، فرئيس البلدية يمارس ضبطاً إدارياً عاماً في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام على مستوى إقليم البلدية، وكذلك الوالي، كما سنرى.

ثانياً: الضبط الإداري الخاص:

ويقصد به مجموع السلطات والتدابير والإجراءات المتخذة في مجال معين ومحدد يتعلق بمجموعة أشخاص شرطة الأجانب، شرطة الرجل أو بنشاط ما (شرطة الصيد، شرطة الغابات، شرطة العمران)

تميز الضبط الإداري:

- يمكن تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى: الضبط التشريعي والضبط القضائي.

أولاً: الضبط الإداري والضبط التشريعي (Police législative)

يختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من جانبين أساسيين:

الجانب الموضوعي - المادي الضبط الإداري هو مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام وحمايته من الاختلال.

بينما الضبط التشريعي هو عبارة عن الأعمال التشريعية (القوانين) الصادرة عن البرلمان، والتي تحدد وتضبط وتبين كيفية ممارسة الحريات الواردة بالدستور، ذلك أن معظم تلك الحريات تقتضي سن وإصدار قوانين متعلقة بها، حيث نصت المادة 139 (فقرة 1) منه على أن:

"يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

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

أمثلة:

-نصت المادة 43 من الدستور على ما يلي:

"حق إنشاء الجمعيات مضمون تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية.

يحدد القانون شروط وكيفية إنشاء الجمعيات."

وبناء عليه، تدخل المشرع (البرلمان)، وفقاً للمادة 139 من الدستور (فقرة 1)، وسن القانون رقم 12-16 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 و المتعلق بالجمعيات، واضعاً شروط وإجراءات الممارسة للنشاط الجمعوي، وفي ذلك تقييد وتحديد وضبط له (ضبط تشريعي).

-نصت المادة 57 من الدستور على ما يلي:

"الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون، يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا للممارسته، في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع"

بينما يعود الال(البرلمان) يمارسه الجمهورية أن يند الحالات المحدد.

يختل اختصاص اللامركزي ثم تدخل البرلمان، الممارسة الضبط التشريعي من خلال القانون رقم 90-02 المؤرخ في 02-02-1990 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الذي وضع قيودا وشروطا لممارسة الإضراب، وعلى رأسها ضمان ما يسمى بـ " القدر الأدنى من الخدمة " ضمانا لاستمرارية المرافق العامة، كما رأينا.

وفي كل الحالات، فإن تنمية وترشيد وحماية ممارسة الحريات في المجتمعات لا ينبغي فقط بالنص عليها في صلب الدساتير، إنما بمدى وضع الآليات والإجراءات التشريعية التي تضمن وتكفل حقا وفعلا التمتع بها في كنف النظام والاستقرار.

ب الجانب العضوي - الشكلي: يمارس الضبط الإداري من طرف هيئات وأجهزة إدارية تنتمي إلى السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بينما يعود الاختصاص بالنسبة للضبط التشريعي - أصلا - إلى السلطة التشريعية (البرلمان) يمارسه طبقا للدستور والقوانين العضوية المتعلقة بذلك، وإن كان الرئيس الجمهورية أن يتدخل في هذا الشأن بموجب صلاحيته في التشريع بأوامر ordonnances في الحالات المحدد بموجب للمادة 142 من الدستور)

الضبط الإداري والضبط القضائي(Police judiciaire)

-يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي من جانبين أساسين:

(أ) الجانب العضوي الشكلي: إذا كان الاختصاص بممارسة الضبط الإداري من اختصاص أجهزة وهيئات وأشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية سواء بالإدارة المركزية أو اللامركزية، فإن ممارسة الضبط القضائي مسندة - أصلا إلى السلطة القضائية (النيابة العامة)، وإذا ما مارسها أشخاص تابعين للسلطة التنفيذية (ضباط وأعوان الشرطة والدرك) ، فإنهم يكونون تحت إشراف ومراقبة السلطة القضائية (النيابة العامة)، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية.

(ب) الجانب الموضوعي - المادي: إذا كان الضبط الإداري يتسم بطابعه الوقائي فإن الضبط القضائي يتصف بطابعه العلاجي.

وعليه، فإن الضبط الإداري إنما يتمثل في التدابير والأعمال الإدارية الرامية للحفاظ على النظام العام وحمايته والحيلولة دون اختلاله، خلافا للضبط القضائي الذي يتمثل في البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها ما دام لم يبدأ فيها بتحقيق قضائي"، كما ورد بالفقرة الأخيرة من المادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية، وذلك كله بهدف معالجة ما أصاب النظام العام - بمفهومه الواسع - من خلل وعطب من جراء ارتكاب الجرائم.

سلطات وهيئات الضبط الإداري:

نظرا لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات، عادة ما يحدد القانون سلطات الضبط الإداري *Autorités de police* المركزية واللامركزية التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الضبط الإداري العام منه والخاص، إلى جانب أعوان للضبط الإداري *Agents de police* تتولى السلطة التنظيمية تحديد مراكزهم القانونية وصلاحياتهم.

سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

تتمتع السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الوزير) بالاختصاص في ممارسة الضبط الإداري.

رئيس الجمهورية:

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة، بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري).

- وبالرجوع إلى الدستور، نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر وبالتالي الحفاظ على النظام العام.

ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك، يمكن الإشارة خاصة إلى السلطات القانونية المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان عن الحالات التالية:

- **état de siège** حالة الحصار

- **état d'urgence** وحالة الطوارئ

- **état d'exception** والحالة الاستثنائية

- **état de guerre** وحالة الحرب

ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية، التي تكيف على أنها من أعمال السيادة Actes de souverainete، مما يترتب عنه استبعاد الرقابة القضائية عليها، حيث أنها لا تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة

(1) حالة الحصار وحالة الطوارئ:

لم يميز الدستور الجزائري في المادة 97 منه بين حالة الحصار وحالة الطوارئ من حيث القواعد التي تحكمهما.

(أ) من حيث السبب يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة necessite impérieuse، بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

(ب) من حيث الإجراءات لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لا بد من:

اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 97 من الدستور، لمناقشة الوضع وإبداء رأي حوله.

-استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية (غرفتي البرلمان، الحكومة المجلس الدستوري).

-من حيث المدة نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين: فإن الدستور جعلهما مؤقتتين، أي لمدة محددة ومعنية تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما.

كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات.

ونظرا لأهميتهما نصت المادة 97 ف 3 من الدستور على أن:

يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي "

الحالة الاستثنائية

إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية، طبقا للقواعد والشروط الواردة خاصة بالمادة 98 من الدستور، والمتمثلة في ما يلي:

من حيث السبب يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى قيام خطر داهم، والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئاتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية.

من حيث الإجراءات لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي، يجب التقيد والالتزام بمجموعة من الإجراءات ضمانا للحريات العامة، وهو ما يتمثل في:

استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري.

الاستماع، من خلال عقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية، إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

اجتماع البرلمان.

من حيث المدة: خلافا للحالتين السابقتين (الحصار والطوارئ المحددتي المدة كما رأينا، فالأصل أن مدة الحالة الاستثنائية غير محددة بفترة معينة.

ومع ذلك، يمكن رئيس الجمهورية إنهاءها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها، تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال

حالة الحرب:

إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلي على البلاد، يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب، وفقا للمادة 100 وما بعدها من الدستور، حيث تخضع للقواعد والشروط التالية:

من حيث السبب يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يقع، وذلك كله طبقا لقواعد القانون الدولي الواردة -أساسا- في ميثاق الأمم المتحدة، حتى تكتسي الحرب مشروعيتها

الإجراءات والأشكال نظرا لأهمية وخطورة حالة الحرب فقد نص الدستور على ضرورة التقيد والالتزام بمجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تسبق الإعلان عنها، وتتمثل في:

اجتماع مجلس الوزراء.

الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

ويستلزم إعلان حالة الحرب اجتماع البرلمان، كما يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

الآثار: يؤدي إعلان حالة الحرب إلى ترتيب النتائج الرئيسية التالية:

توقيف العمل بالدستور.

تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات.

تحديد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب.

ومقتضى كل هذه الآثار والنتائج المترتبة على حالة الحرب هو تحويل رئيس الجمهورية السلطات والاختصاصات التي تمكنه من اتخاذ جميع التدابير الكفيلة باستتباب الأمن والحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، بكل ما ينجم عن ذلك من تقييد الحريات الأفراد.

الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة:

بناء على السلطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة وفقا للمادة 112 ف 3 من الدستور التي تنص على أن:

... "يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات..."

وعليه فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يعتبر من سلطات الضبط الإداري العامة بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات شريطة أن تكون تلك المراسيم منسجمة تماما مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقا لها، ذلك أن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية وليست مستقلة عنها

الوزير:

بالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء نجد الوزير مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام في قطاع وزارته، أي انه يتمتع - أساسا - بممارسة الضبط الإداري الخاص:الصناعي ، فوزير الصناعة مخول، بموجب صلاحياته، باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن ووزير البيئة مخول، طبقا للمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحياته، كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث كما يتمتع وزير الصحة بصلاحيات معتبرة في مجال الصحة العمومية. ومع ذلك، فإن وزير الداخلية تتميز سلطته في مجال الضبط الإداري عن باقي أعضاء الحكومة، حيث تخوله النصوص القانونية اتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على الأمن العام على المستوى الوطني واحترام الحريات العامة، خاصة عبر : المديرية العامة للأمن الوطني (D.G.S.N) ، والولاية كمرؤوسين لوزير الداخلية في مجال الضبط الإداري

سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلية:

يتبين من التشريع الجزائري أن هيئات وسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي إنما تنحصر في الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي. أما باقي الأشخاص والهيئات (جهاز الدرك الشرطة، حراس الغابات، الجمارك، الشرطة البلدية ...) ، المكلفة بتنفيذ قرارات وإجراءات الضبط الإداري، فإنها تبقى مجرد " أعوان للضبط الإداري Agents de police administrative ".

الوالي:

تنص المادة 114 من قانون الولاية على ما يأتي:

"الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن و السلامة و السكنية العمومية. "

وفي ممارسة سلطته في مجال الضبط على المستوى الولائي، توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن طبقا للمواد 115 و 116 و 117 من قانون الولاية، حيث ينسق بينها. كما تتوسع صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية إلى درجة تسخير تشكيلات الشرطة الدرك الوطني المتمركز في إقليم الولاية، أو تسخير الأشخاص والممتلكات لمواجهة التهديد الذي يحيق بالنظام العام.

رئيس المجلس الشعبي البلدي:

في إطار تمثيله للدولة، وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام حيث تنص إحدى فقرات المادة 88 من القانون البلدي - رغم عدم دقتها على ما يلي:

"يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الوالي ما يأتي:

-السهر على النظام والسكنية و النظافة العمومية، "

-وقد جاءت المادة 94 منه موضحة ومفصلة لسلطات رئيس البلدية في مجال الضبط حينما نصت على ما يأتي:

"في إطار احترام حقوق و حريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:

-السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات

-التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكنية العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة

-السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني

-السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري

-السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية.

-السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للاماكن التابعة للأملاك العمومية والمحافظة عليها.

-اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية و الوقاية منها.

-منع تشرد الحيوانات المؤذية و الضارة.

-السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع

-السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.

-ضمان ضبطية الجناز و المقابر طبقا للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية، و العمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة.

وفي ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري، يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت السلطة الرئاسية للوالي، بل أن القانون البلدي يمنح هذا الأخير سلطة واسعة للحلول في هذا المجال، حيث تنص المادة 100 من القانون البلدي على ما يلي:

"يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية. "

كما خول القانون البلدي رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته، أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.

وسائل الضبط الإداري:

تتمتع سلطات الضبط الإداري بوسائل مختلفة تستعملها للحفاظ على النظام العام، وهو ما يتمثل - أساسا - في الوسائل البشرية، والقانونية.

إلى جانب تزويد سلطات الضبط الإداري المختلفة بالوسائل والإمكانات المادية الممارسة صلاحياتها مثل سيارات شرطة، وطائرات، وأسلحة، ومخابر، وعتاد متنوع آخر.

الوسائل البشرية (أعوان الشرطة):

يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية أعوان وهيئات وأجهزة لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان.

تعتبر الشرطة البلدية (وكذا أفراد الشرطة والدرك الوطني) الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام.

-حيث تنص المادة 93 من القانون البلدي على ما يأتي:

"يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء، تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم. "

كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني (الشرطة) وسيلته في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير.

كما تشكل مصالح الشرطة العامة والدرك الوطني الوسيلة البشرية الأساسية لسلطات الضبط الأخرى (المركزية خاصة) ، بينما يمكن تدخل قوات الجيش في الحالات الاستثنائية خاصة.

الوسائل القانونية:

للحفاظ على النظام العام، تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استعمال الوسائل القانونية الآتية:

لوائح الضبط (القرارات التنظيمية):

يمكن سلطات الضبط الإداري العامة والخاصة أن تصدر تصرفات قانونية عامة ومجردة تضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتحد جزاءات على مخالفتها، تحقيقاً للنظام العام، بموجب ما يعرف بلوائح الضبط أو البوليس reglements de police. والحقيقة أن لوائح الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق موضوعها بمركز قانوني عام مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي يمنع استعمال مكبرات الصوت ليلاً عبر إقليم البلدية، ضماناً للسكينة العام للمواطنين.

تمتاز لوائح الضبط بكونها مخصصة الأهداف، حيث يجب على ساحلة الضبط الإداري أن تسعى من وراء إصدارها إلى الحفاظ على النظام العام فقط، وإلا فإنها تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة مما يعرضها للإلغاء لدى الطعن فيها أمام القضاء الإداري (المحاكم الإدارية، أو مجلس الدولة) ، وترتيب مسؤولية الإدارة عما قد ينجم عنها من إضرار للغير.

القرارات الفردية:

في ممارسة نشاطها، تعتمد سلطات الضبط الإداري إلى اتخاذ قرارات فردية individuel تتعلق بمراكز قانونية خاصة، أي أنها تخاطب وتمس فرد معين، أو أفراد معينين بذواتهم.

وتأخذ القرارات الفردية الصادرة في مجال الضبط الإداري الصور الرئيسية التالية:

أولاً - الأمر: ordre - حيث تلجأ سلطة الضبط للحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين بالقيام بعمل معين، مثل: الأمر الصادر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفقاً للمادة 95 من القانون البلدي، بهدم بناية متداعية وأتلة للسقوط.

- أو التنبيه الصادر من مصالح الشرطة للمتظاهرين في مكان عام بالتفرق، بمقتضى المادة 97 من قانون العقوبات.

ثانياً - المنع الحظر interdiction - ومؤداه أن تصدر سلطة الضبط الإداري قرار فردياً تلزم فيها شخصاً أو مجموعة أشخاص بالامتناع عن القيام بعمل ما كمنع عرض مسرحية أو فيلم قد يكون من شأنه الإخلال بالنظام العام، أو المنع من الإقامة لاعتبارات أمنية.

ثالثاً الترخيص الإذن المسبق Autorisation - في هذه الصورة يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم، شريطة الحصول على موافقة وإذن الإدارة مسبقاً، وإلا كان ذلك مخالفاً للقانون ومعاقباً عليه، ومثال ذلك ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية، طبقاً للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية رقم 89-28 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1408 الموافق 31 ديسمبر سنة 1989 والمتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم

وكلما لجأت الأنظمة إلى نظام تصريحي declaratif ، أي : الاكتفاء بإعلام وإطلاع الجهة الإدارية المختصة بالتصريح لديها على العزم على ممارسة حرية معينة (اجتماع، مظاهرة)، دون انتظار لترخيصه، كلما كان نطاق ممارسة الحريات العامة أوسع.

القسر (استعمال القوة):

بناء على امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري، فهي مخولة باللجوء إلى التنفيذ المباشر (Execution d'office) دون الذهاب إلى القضاء مسبقاً (كم) هو الحال بالنسبة للمنازعات بين الأفراد.

ومن ثم فإن سلطة التنفيذ المباشر تسمح لها باستعمال القوة لتنفيذ وتطبيق قراراتها، وخاصة في مجال الضبط الإداري الذي يعتبر الإطار الملائم والخصب، لدى امتناع أو تقاعس الأفراد عن الانصياع والخضوع لها)

حدود الضبط الإداري:

يتمثل الإشكال هنا - في كيفية إيجاد توافق وتوازن بين : حريات الأفراد وسلطات الإدارة، أي معالجة الصراع القائم بين : السلطة والحرية

سلطات الضبط الإداري إلا للحفاظ على النظام العام. المبدأ الأساسي في الأنظمة الليبرالية هو أولوية "الحرية الفردية" فلا تتدخل ومن ثم، فإن القاعدة التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسي هي: أن ضمان ممارسة الحريات العامة يشكل القاعدة، بينما يعتبر تحديدها وضبطها الاستثناء.

وفي هذا السياق نص الدستور الجزائري على ضمان الحريات حينها نص في المادة 35 منه على ما يلي: "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية."

كما نصت المادة 63 منه على ما يأتي:

"يمارس كل واحد جميع حرياته، في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور، لا سيما احترام الحق في الشرف، وستر الحياة الخاصة، وحماية الأسرة والشبيبة والطفولة".

كما نص المرسوم رقم 88 - 131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن في مادته الثانية على ما يأتي:

"يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات وأعاونها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به."

وفي مادته الثالثة على ما يأتي:

"يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته ويجب أن تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكرامة."

ولمعالجة هذا الإشكال، تدل الدراسة المقارنة على التمييز بين قواعد وأحكام الضبط الإداري في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية، كما تبلورت من خلال قرارات مجلس الدولة الفرنسي خاصة في ظل الظروف العادية تخضع قرارات سلطات الضبط الإداري في دولة القانون، إلى المبادئ والقواعد الأساسية التالية:

أولاً: يجب أن تتقيد أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري على مختلف مستوياتها بمبدأ المشروعية، أي احترام النظام القانوني السائد بالدولة، ذلك أن الادعاء بالحفاظ على النظام العام لا يخول الإدارة الخروج على القانون والتغول على الأفراد والتعسف في حرياتهم.

وهو المبدأ الذي تؤكدته المادة 25 من الدستور الجزائري حينما نصت على أن:

"يعاقب القانون على استغلال النفوذ و التعسف في استعمال السلطة."

ثانيا - لما كانت الحرية هي القاعدة، فإنه يحظر على سلطات الضبط المنع المطلق والشامل والتام الممارسة الحريات العامة، فلا يمكنها - مثلا - : حظر التجول طيلة اليوم، أو منع الإضراب مطلقا وعلى الجميع.

ثالثا - يجب على سلطات الضبط الإداري، بما لها من سلطة تقديرية، أن تلجأ إلى اتخاذ القرارات المناسبة والملائمة التي من شأنها إقامة توازن بين : ممارسة الحريات العامة والحفاظ على النظام العام.

رابعا الخضوع لرقابة القضاء : ضمانا للحريات العامة، فإن أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري يجب أن تخضع للرقابة القضائية إعمالا بمواد الدستور التي تنص على أن:

تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية."

رقابة القضاء الإداري المحاكم الإدارية، مجلس الدولة:

تخضع القرارات التنظيمية (لوائح البوليس) والقرارات الفردية الصادرة عن مختلف سلطات الضبط الإداري إلى رقابة القضاء الإداري، حيث يمكن الطعن فيها قضائيا أمامه، خاصة من خلال رفع الدعاوى التالية : دعوى الإلغاء، أو دعوى التعويض أو دعوى فحص المشروعية، إعمالا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والمادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم.

وتجدر الإشارة هنا أن القضاء الإداري يمارس رقابته على قرارات الضبط الإداري من ناحيتين أساسيتين:

من حيث السبب : يجب أن تكون قرارات الضبط الإداري بسبب وجود حالات قانونية أو مادية تشكل تهديدا للنظام العام.

من حيث الغاية (الهدف) : يجب أن تسعى قرارات الضبط الإداري فقط إلى الحفاظ على النظام العام، وإلا كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة لأنها من القرارات الإدارية المبنية على تخصيص الأهداف :
spécialisation de but .

ويترتب على العيب الذي يصيب ويشوب ركن الغاية في القرار الإداري الانحراف بالسلطة البطلان والإلغاء سواء كان إداريا أو قضائيا

(ب) القضاء العادي

بناء على المادة 25 من الدستور التي تنص على أن:

يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"

وفقا للمادة 5 من المرسوم رقم 138 السابق التي تنص على ما يلي:

"يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف."

فإنه ينجم على ممارسة سلطات الضبط الإداري لصلاحياتها - بصورة مخالفة للتشريع توقيع الجزاءات الملازمة سواء من طرف القاضي المدني أو الجنائي.

القاضي المدني: تترتب المسؤولية المدنية عن تصرفات وأعمال سلطات وأعاون الضبط الإداري التي تلحق ضررا لأحد الأشخاص، وذلك إعمالا للقواعد العامة، ما لم توجد أحكام خاصة بهذا الشأن.

وبهذا الصدد، تنص المادة 47 من القانون المدني على ما يلي:

"لكل من وقع عليه اعتداء غير مشروع في حق من الحقوق الملازمة لشخصيته أن يطلب وقف هذا الاعتداء والتعويض عما يكون قد لحقه من ضرر."

القاضي الجنائي: بناء على المادة 25 من الدستور التي تنص على أن:

"يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة."

وفقا للمادة 5 من المرسوم رقم 131-88 السابق، يمكن المتابعة الجزائية بسم الاعتداء على حريات الأفراد من طرف سلطات الضبط الإداري.

وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى المادة 107 من قانون العقوبات التي تنص على ما يلي:

"يعاقب الموظف بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات إذا أمر بعمل تحكيمي أو ماس سواء بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية لمواطن أو أكثر."

كما نصت المادة 135 منه على ما يأتي:

"كل موظف في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط شرطة وكل قائد أو أحد رجال القوة العمومية دخل بصفته المذكورة منزل أحد المواطنين بغير رضاه وفي غير الحالات المقررة في القانون وبغير الإجراءات المنصوص عليها فيه يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنة وبغرامة من 500 إلى 3000 د.ج دون الإخلال بتطبيق المادة 107."

الظروف الاستثنائية:

يترتب على قيام حالة من حالات الظروف الاستثنائية ازدياد ودعم سلطات الإدارة في تقييد حريات الأفراد من جهة، مع الإبقاء على رقابة القضاء الإداري من ناحية أخرى.

سلطات الإدارة:

تزداد سلطة الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، حسب الحالة المعلنة (حصار، طوارئ، حالة استثنائية، حرب)، حيث تحولها النصوص سلطات واسعة لمواجهة الأخطار المحيطة بالنظام العام.

ففي الحالة الاستثنائية - مثلا - يمكن رئيس الجمهورية وفقا للمادة 97 من الدستور اتخاذ أي تدبير أو إجراء حدا وضبطا للحريات العامة، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام بالدولة.

كما خولت حالة الحصار المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 4-06-1991) للسلطات العسكرية التي حلت محل سلطات الضبط الإداري (المدنية) اتخاذ إجراءات الاعتقال الإداري والإقامة الجبرية.

ونظرا للخطورة البالغة على الحريات العامة ، فإن الدستور يستلزم، وفقا للمادة 96 منه، ضرورة إصدار قانون عضوي يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار، خاصة من حيث بيان مدى واتساع سلطات الإدارة في هاتين الحالتين.

رقابة القضاء:

على الرغم من قيام الحالة الاستثنائية، تبقى الرقابة القضائية قائمة على تصرفات وقرارات سلطات الضبط الإداري، ذلك أن مبدأ المشروعية لا يستبعد أو يتعطل ويتوقف وإنما يتم - فقط - توسيعه من طرف القاضي وتحت رقابته، احتراما لدولة القانون.

ولهذا، ورغم ملاسبات الظروف الاستثنائية وما يترتب عنها من سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري فإن القضاء - كما هو حال مجلس الدولة الفرنسي - يجب أن يبقى أيضا، في ظل تلك الظروف، ملجأ حصينا لحماية الحريات وركنا متينا لإقامة دولة الحق والقانون من حيث تمتعه بسلطة تقدير مدى ملاءمة الإجراءات الاستثنائية مع الدواعي والأسباب التي أملتها.