

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري

مذكرة تخرج

مقدمة لنيل شهادة الماجستير

فرع القانون العام

شعبة قانون الإدارة العامة

للطالب : صافي عبد الله

مدير مذكرة التخرج :

جامعة عنابة

أستاذ التعليم العالي

أ.د منتري مسعود

أمام اللجنة :

الرئيس :

جامعة أم البواقي

أستاذ محاضر - أ -

الدكتور بوعبد الله مختار

الفاحصان :

جامعة عنابة

أستاذ التعليم العالي

الأستاذ الدكتور بعلي محمد الصغير

جامعة تبسة

أستاذ التعليم العالي

الدكتور بوضياف عمار

السنة الدراسية : 2009/2008

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري

مذكرة تخرج

مقدمة لنيل شهادة الماجستير

فرع القانون العام

شعبة قانون الإدارة العامة

للطالب: صافي عبد الله

مدير مذكرة التخرج: أ.د. منتري مسعود أستاذ التعليم العالي جامعة عنابة

أمام اللجنة

الرئيس: الدكتور بو عبدالله مختار أستاذ محاضر أ جامعة أم البواقي

الفاحصان:

- الأستاذ الدكتور بعلي محمد الصغير أستاذ التعليم العالي جامعة عنابة

- الأستاذ الدكتور بوضياف عمار أستاذ التعليم العالي جامعة تبسة

السنة الدراسية: 2009/2008

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذه إلى الذي أخذه القدر يوم

ميلادي أبي رحمة الله عليه .

كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى التي آثرت تربيتنا

ورعايتنا على الحياة الدنيا أُمي العزيزة حفظها الله ورعاها وأدام

الله عمرها .

كما أهديه أيضا إلى زوجتي الفاضلة التي كانت الدعامة

الأساسية التي وقفت بجانبني طوال مدة البحث.

كما أهديه أيضا إلى ابني "وديع" حفظه الله ورعاها ، كما

أهديه أيضا إلى كل أفراد العائلة وإلى كل الأصدقاء والزملاء.

تشكرات

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور:
منتري مسعود الذي أشرف على هذه الرسالة من
خلال توجيهاته القيمة وملاحظاته الدقيقة حيث
كان بمثابة المحرك الذي يدفع عجلة السير كلما
أصابنا الوهن والتعب ، فشكرا ألف شكر يا
أستاذ لأنك أعطيتنا من وقتك رغم كثرة
انشغالاتك ، فأدامك الله في خدمة العلم والمعرفة.

مقدمة

إن الدولة الحديثة تمارس الكثير من الوظائف، حيث أنها أصبحت تقوم بمجموعة هائلة من النشاطات الاجتماعية والاقتصادية التي كانت في السابق ميداناً خصباً للنشاط الفردي، والهدف من وراء ذلك إنما هو تحقيق المصلحة العامة.

إن تحقيق هذا الهدف يعتمد على نشاط الإدارة، هذا النشاط الذي يأخذ أحد المظهرين، الأول يتمثل في مراقبة وتنظيم النشاط الفردي، وفرض قيود وضوابط على حريات الأفراد ونشاطاتهم، وهذا بغرض حماية النظام العام، وهذا هو أسلوب الضبط الإداري.

والثاني يتمثل في قيام الدولة بإدارة مشروعات معينة بنفسها وبوسائلها وأموالها وذلك بغرض إشباع الحاجات العامة الأساسية في المجتمع، وهذا لعجز الأفراد مالياً وفنياً عن إنجازها وإدارتها وهذا هو أسلوب المرافق العامة.

إن دراستنا وبحثنا ينصب على النوع الأول من نشاطات الدولة، و ينحصر أساساً على سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري لاسيما و أنه يعتبر السلطة الأقرب إلى المجتمع نتيجة وجوده بين أفراد مجتمعه.

أهمية الموضوع:

يعتبر الضبط الإداري ضرورة اجتماعية وذلك من خلال الأهداف والأغراض التي يسعى إلى تحقيقها، حيث أنه يسعى إلى إرساء الاستقرار للأنظمة الحاكمة من جهة، كما انه يسعى كذلك إلى تكريس الأمن والطمأنينة والحفاظ على النظام العام بصفة عامة من جهة أخرى، فهو بذلك يوازن بين مصلحة عامة تعود بالمنفعة العامة على الجماعة ويكرس الاطمئنان و السلام بين أفراد هذه الجماعة.

وتعتبر الإدارة المحلية ممثلة في البلدية ومن خلالها رئيس المجلس الشعبي البلدي أكثر الإدارات احتكاكاً بالمواطنين، فأعضاؤها منتخبون مباشرة من طرف أبناء الإقليم، فهي بذلك تشكل السلطة الأقرب للمواطن، من خلال الانشغالات اليومية نتيجة الارتباط الوثيق للأفراد بهذه الهيئة المنتخبة حيث أنهم يرون فيها المنفذ و المتطلع لكل انشغالاتهم ومشاكلهم وآلامهم وأحلامهم.

إن القواعد القانونية التي تحكم البلدية قد منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات يمارس من خلالها الضبط الإداري البلدي، هذه السلطات منحت لهذا الأخير من أجل الحفاظ

على النظام العام داخل إقليم البلدية من خلال ضمان وتحقيق الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة للمواطنين من خلال وقايتهم من كل الذي تسوّل له نفسه العبث بها.

كما تكمن أهمية هذا الموضوع كذلك في كونه يسعى إلى إيجاد الضوابط والحدود التي تمارس في ظلها سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي،، علماً أنه ثمة حقوق وحرّيات يتمتع بها الأفراد لا يمكن لسلطة الضبط أن تجتازها و تتعدى عليها.

كما تكمن أهمية هذا الموضوع كذلك في الوسائل التي يستخدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي، من خلال مدى ملائمتها للعمل الضبطي، إذ تختلف هذه الوسائل باختلاف النشاط أو الحرية المراد تقييدها.

إن هذه الوسائل المستخدمة لاشك أنها تؤدي أحياناً إلى المساس بحريات الأفراد فتعمل على تقييدها والحد منها.

غير أن هذا التقييد أو التحديد قد يزداد و ينقص، فهو يتوسع في ظل الظروف الاستثنائية، و يقل في الحالة العادية، إلا أن هذا التقييد لا يمكن أن يتحوّل إلى أداة لانتهاك الحريات العامة، بل يجب أن يخضع أسلوب الضبط الإداري إلى بعض المبادئ الأساسية، كمبدأ الشرعية والرقابة الإدارية والقضائية، وذلك من أجل ضمان عدم تعسف سلطة الضبط الإداري البلدي في استخدام هذه السلطة.

فأهمية هذا الموضوع إذن تكمن أساساً في كونه يسعى إلى تحقيق المحافظة على النظام العام من جهة، غير أن تحقيق ذلك قد يؤدي إلى الاعتداء على بعض الحريات العامة للأفراد ، مما يستوجب الموازنة بينهما.

دوافع اختيار الموضوع:

إن اختيارنا لهذا الموضوع جاء لكونه متصلًا اتصالاً وثيقاً بالحياة اليومية للأفراد، وأكثره تأثيراً على حقوق وحرّيات الأشخاص، وإيماناً منا بضرورة إبراز مختلف السلطات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري، تعتبر هذه الدراسة إحدى العيّنات التي تبيّن ذلك، من أجل إعطاء ضمانة لحماية حقوق وحرّيات الأفراد من جهة، و عدم انحراف هيئة الضبط الإداري البلدي عن هدفها في المحافظة على النظام العام من جهة أخرى.

كما يرجع سبب اهتمامي بهذا الموضوع إلى محاولة إثراء المكتبة الجامعية بدراسة متخصصة حول هذا الموضوع وإلى إنارة رؤساء البلديات ببحث متخصص يرجعون إليه أثناء أدائهم لمهامهم، فهي بذلك تعتبر دراسة ميدانية يمكن تجسيدها عملياً من خلال مختلف التدابير الوقائية التي يستخدمها رؤساء البلديات من أجل المحافظة على النظام العام، كما تمكنهم من اختيار الوسيلة المناسبة من أجل تحقيق ذلك.

كما تسمح الدراسة للأشخاص من التعرف على الوسيلة أو السلاح الذي أقره المشرع للدفاع عن حقوقهم وحررياتهم من تعسف هيئة الضبط الإداري البلدي.

لقد أردت من خلال هذا البحث إبراز أهم سلطة يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تتمثل في سلطة الضبط الإداري.

أهداف البحث:

إن أي دراسة لن تكون ذات أهمية ما لم يجد جانبها النظري طريقه إلى الجانب العملي، لذلك فإننا ننشد في خلال هذه الدراسة الوصول إلى جملة من الأهداف العملية والعلمية والمتمثلة فيما يلي:

1- الأهداف العملية:

أ- تسليط الضوء على مختلف السلطات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام.

ب- التعرف على مختلف الوسائل القانونية المتاحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة الضبط الإداري.

ج- إبراز مختلف الوسائل المادية التي تساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في تأدية سلطاته في مجال الضبط الإداري.

د- إبراز مختلف الآليات المساعدة على تحقيق التوازن بين فعالية الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي و ضمان حقوق و حريات الأفراد.

2- الأهداف العلمية:

أ- إثراء المكتبة القانونية بدراسة متخصصة.

ب- توضيح سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي وحدوده في مجال الضبط الإداري من خلال بعض القرارات القضائية الصادرة في هذا المجال.

ج- الوصول إلى توصيات توضح بعض النقائص وتكون مفتاحاً لدراسات أخرى في هذا الموضوع.

الدراسات السابقة:

إن الدراسات السابقة حول الضبط الإداري ليست بالموضوع الجديد، و لكن الدراسات حول الضبط الإداري المتعلقة برئيس المجلس الشعبي البلدي بالجزائر قليلة، حيث تم معالجة هذا الموضوع من طرف الباحث سيلامي عمور تحت عنوان " الضبط الإداري البلدي في الجزائر" و هو عبارة عن بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة بجامعة الجزائر تم مناقشته سنة 1988، إلا أن هذه الدراسة قد تمت في ظل الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي.

إشكالية البحث:

إن هذا البحث يحاول الإجابة على الإشكالية التالية: " ما مدى فعالية الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام مع ضمان حقوق وحريات الأفراد"؟.

خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية السابقة اعتمدت على الخطة التالية:

الفصل الأول : النظام القانوني للضبط الإداري البلدي، قسمته إلى أربعة مباحث.

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري.

المبحث الثاني: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري العام.

المبحث الثالث: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري الخاص.

المبحث الرابع : وسائل ممارسة الضبط الإداري البلدي.

الفصل الثاني :حدود سلطات الضبط الإداري البلدي ، قسمته كذلك إلى أربعة مباحث.

المبحث الأول: الحدود الدستورية كقيد على سلطة الضبط الإداري البلدي.

المبحث الثاني: حدود و قيود الإجراءات الضابط .

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري البلدي.

المبحث الرابع: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري.

المنهجية المتبعة:

لقد اتبعنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، وذلك نتيجة ارتكاز هذه الدراسة على مجموعة كبيرة من القوانين والتنظيمات، حيث حاولنا تحليل وتفكيك هذه النصوص القانونية التي تنظم سلطات الضبط الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، واستخراج مختلف الآليات المتاحة لهذا الأخير في ممارسة هذه السلطة، وبيان حدوده فيها، لعلها تكون مرجعاً لرؤساء البلديات في الجزائر ليطلعوا على مسؤولياتهم ومهامهم في مجال الضبط الإداري، كما اعتمدنا كذلك على المنهج التاريخي وذلك لإبراز التطور التاريخي لسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي تماشياً مع التعديلات القانونية التي طرأت على قانون البلدية والمراسيم التنظيمية المتعلقة بذلك .

صعوبات البحث:

أما فيما يخص الصعوبات التي واجهتني من خلال انجاز هذه المذكرة، فتكمن أساساً في شح القرارات القضائية المتعلقة بالضبط الإداري الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا سيما في بعض الأغراض التي تسعى إلى تحقيقها هذه الوظيفة مثل المحافظة على الآداب و الأخلاق العامة.

كما أن الكم الهائل من النصوص القانونية التي اعتمدت عليها خلال هذا البحث، كانت عائقاً بالنسبة إلي جعلت وثيرة البحث تسير بتثاقل من أجل انتقاء النصوص القانونية التي تخدم الموضوع، مما جعلني أحياناً أسبح في غمرتها لا أعرف شاطئ الأمان إلا بعد جهد جهيد.

الفصل الأول :

النظام القانوني للضبط الإداري البلدي

لا يتصور للمجتمع الإنساني وجود بدون نظام يضبط سلوك الفرد داخل المجتمع في ممارسته لحقوقه الطبيعية ،فا لضبط ضرورة اجتماعية لاغني عنها في حياة الجماعة لذا نجد أن وظيفة الضبط في جميع العصور لها أهميتها الخاصة ،وفكرة الضبط في مفهومها الحديث أصبحت تتكون من ثلاثة أنواع ، الضبط الإداري ، الضبط القضائي ،والضبط التشريعي،ويهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بتنظيم ممارسة الأفراد لحياتهم وأنشطتهم الخاصة و ذلك باتخاذ تدابير تقيد بها هذه الحريات و تختلف شدتها حسب نوع الحرية المراد تقيدها.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي خوله المشرع مزاولة هذه الوظيفة على مستوى إقليم البلدية التي يمثلها غير أن هذه الممارسة يحكمها نظام قانوني لا بد من التقيد به وعدم الخروج عنه سواء من حيث طبيعة الضبط الممارس هل هو عام أو خاص أو من حيث الوسيلة المستخدمة في ذلك .

ف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بسلطات في مجال الضبط الإداري ،كما أنه يتمتع كذلك ببعض السلطات في مجال ما يعرف بالضبط الإداري الخاص و قد حدد له المشرع الوسائل المادية و البشرية و القانونية التي يعتمد عليها في ممارسة هذه الوظيفة .
بناء على ما تقدم سنتصدى من خلال هذا الفصل إلى إبراز ماهية الضبط الإداري و السلطات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال و الوسائل المستخدمة في ذلك .

لذلك سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث كما يلي :

المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري البلدي.

المبحث الثاني : سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري العام .

المبحث الثالث: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري الخاص.

المبحث الرابع : وسائل ممارسة الضبط الإداري البلدي .

المبحث الأول :

ماهية الضبط الإداري

إن أساس قياس تقدم الدول و تطورها يكمن أساسا في مدى تنظيمها و إدارتها للشؤون العامة، اقتصادية كانت أم اجتماعية أو ثقافية أو سياسية. لذلك كان لزاماً على الدولة بمختلف مؤسساتها و هيكلها أن تضمن جميع حقوق وحرريات الأفراد، و تجعل التمتع بهما مكرس في دستورها. غير أن ممارسة هذه الحقوق و الحريات يحتاج إلى تنظيم، لذلك كان حري بالدولة أن تنظم هذه الحقوق و الحريات عن طريق فرض قيود عليها لأنه إذا كانت السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، فإن الحرية المطلقة هي بدوها مفسدة أو فوضى مطلقة، وبالتالي يتعين التوازن التام بينهما حتى يتحقق للدولة الاستقرار و المناخ الملائم لتحقيق غايتها (1).

إن عملية التنظيم هذه تمارس عن طريق هيئات إدارية خولها القانون هذه الصلاحية، وذلك بغرض المحافظة على النظام العام داخل الدولة. هذه الوظيفة الأساسية يطلق عليها بالضبط الإداري.

فما هو الضبط الإداري يا ترى؟ وهل هناك من الأنظمة المشابهة له؟ وما هي أنواعه؟ وعليه سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية :

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المطلب الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيره من الأنظمة المشابهة له.

المطلب الثالث: أنواع الضبط الإداري.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري البلدي.

يعتبر الضبط الإداري وظيفة من أهم وظائف الإدارة⁽²⁾. تزايدت أهميتها و ضرورتها في الآونة الأخيرة منذ أن توجهت الدول المختلفة إلى الاعتماد على النشاط الخاص في توفير

1- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري دون طبعة، الإسكندرية، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1996، الجزء الثاني، ص 551.

2- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دون طبعة، الإسكندرية، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص، 471.

الفصل الأول: النظام القانوني للضبط الإداري البلدي

حاجات المجتمع، مما أدى إلى تقلص دور الدولة بصدد المرافق العامة، نتيجة التخلي عن أسلوب التدخل المباشر وإطلاق الحرية للأفراد في إشباع حاجاتهم بأنفسهم، لذلك كان لزاماً الاهتمام بوظيفة الضبط الإداري حتى لا تتحول ممارسة الحريات العامة وأوجه النشاط الخاص إلى فوضى⁽¹⁾.

إن وظيفة الضبط الإداري تتولاها هيئات إدارية محددة قانوناً تهدف إلى الحفاظ على النظام العام وحمايته وذلك عن طريق تنظيم وضبط حريات الأفراد ونشاطاتهم⁽²⁾، ومن هذه الهيئات التي خولها القانون ممارسة هذه الوظيفة نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ نصت المادة رقم 69 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية على ما يلي: " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ما يأتي:

- نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر تراب البلدية و تنفيذها .
- السهر على حسن النظام و الأمن العموميين و على النظافة العمومية.
- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات وبالإضافة إلى ذلك يتولى جميع المهام الخصوصية المنوطة به بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها⁽³⁾.

ويقصد بالضبط الإداري مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام⁽⁴⁾.

ومن زاوية أخرى يرى DEBBASH في الضبط الإداري أنه نوع من التدخل في الأنشطة الخاصة، غير أن هذا التدخل يكون بغرض تنظيم نشاط الأفراد وليس تقييده، فهو بذلك نموذج من العمل الإداري تتدخل الإدارة من خلاله في نشاط الأفراد للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام⁵.

1- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 551.
2- سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، جانفي 1988.
3- المادة 69 من القانون 08-90، المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، السنة السابعة والعشرون، ص 494.
4- عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، دون طبعة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 1991، ص 378.
5 (C) DEBBASH: DROIT ADMINISTRATIF, PARIS CUJAS, 3ed, 1971, P231.

غير أن هذا المفهوم يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منه ، فقد يكون هذا المفهوم عاماً أو خاصاً بالنسبة للضبط الإداري، وقد يكون هذا المفهوم واسعاً أو ضيقاً، كما يمكنه أن يكون هذا المفهوم موضوعي أو شكلي.

تأسيساً على ما سبق سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية :

الفرع الأول: المفهوم العام والمفهوم الخاص للضبط الإداري.

الفرع الثاني : المفهوم الواسع والمفهوم الضيق للضبط الإداري.

الفرع الثالث : المفهوم الموضوعي والمفهوم الشكلي للضبط الإداري.

الفرع الأول:

المفهوم العام والمفهوم الخاص للضبط الإداري.

الضبط الإداري قد يكون ضبطاً إدارياً عاماً، وقد يكون ضبطاً إدارياً خاصاً ، فالضبط الإداري العام هو ذلك الضبط الذي يستهدف حماية النظام العام في المجتمع من الاضطرابات قبل وقوعها أو وقفها و منع تفاقمها عند وقوعها (1).

فهو بذلك عبارة عن قيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد في ناحية أو عدة نواحي من الحياة البشرية، فهو مرادف لمعنى التنظيم، و هو بذلك لا يمكن تصوره في مجال واحد فحسب ، بل يمكن تصوره في عديد من نواحي الحياة (2).

فالضبط الإداري بهذا المعنى يشمل عناصر النظام العام الأساسية و هي الأمن العام، الصحة العامة و السكنينة العامة و الآداب العامة، سواء كان ذلك على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى و حداتها الإقليمية، حيث يمارس الضبط الإداري في الحالة الأولى بواسطة أعضاء السلطة المركزية، في حين يمارس في الحالة الثانية عن طريق رؤساء الهيئات المحلية في حدود القوانين والأنظمة التي تحدد إجراءات وسلطات الضبط الإداري العام (3).

1- نواف كنعان: القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2002، الكتاب الأول، ص267.

2- مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دون بلد نشر، دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص191.

3- نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق الذكر، ص267.

فالضبط الإداري بهذا المفهوم هو عبارة عن مجموعة الأنظمة والقرارات التي يتطلبها تحقيق أهداف الجماعة للمحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية⁽¹⁾.

فالضبط الإداري العام الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي، هو مجموعة القرارات و الإجراءات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل المحافظة على النظام العام داخل إقليم البلدية وذلك عن طريق إصدار القرارات اللائحية و الفردية واستخدام القوة المادية، مع ما يستتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية⁽²⁾.

أما الضبط الإداري الخاص فيستهدف حماية أحد عناصر النظام العام⁽³⁾، كأن يستهدف الضبط الإداري حماية الآثار العامة أو حماية الحدائق العامة، أو حماية الأماكن السياحية، حيث تمارس سلطات الضبط الإداري في هذه الحالات سلطات ضبطية محددة، وتتبع إجراءات ضبطية معينة يحددها القانون أو النظام الخاص بهذا النشاط الضبطي، أو حماية النظام العام في أماكن محددة، كالضبط الخاص بالنقل⁽⁴⁾، أو الضبط الخاص بالجنازير أو الضبط الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي في أماكن محددة مثل الضبط الخاص بالشواطئ، الضبط الخاص بالصيد في أماكن محددة أو الضبط الخاص بالمرور.

فالضبط الإداري الخاص بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي هو مجموعة السلطات المخولة له بتنظيم نشاط الأفراد في مجال محدد، أي تقييد و تنظيم نشاط الأفراد في أماكن ومرافق عامة تحتاج إلى إجراءات خاصة كالضبط الممارس داخل قاعات السينما أو المسارح أو المعارض.

كما تتجلى مظاهر الضبط الإداري الخاص كذلك في حماية النظام العام ممثلاً في عناصر جديدة خلاف العناصر المتفق عليها، مثل حماية الغابات أو تنظيم الصيد أو

1- محمد جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2003، ص 169.

2- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 471.

3- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دون طبعة، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 262.

4- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 267.

المحافظة على الآثار، و هذه العناصر تختلف من دولة إلى أخرى و من زمن لآخر، و لذلك لا يمكن تحديدها إلا بالرجوع إلى التشريعات الخاصة بكل دولة للتعرف عليها.(1)

إن هذه الأنواع من الضبط الإداري الخاص، يشكل كل نوع على حدا موضوعاً لنص قانوني خاص ينظمه، ويحدد السلطات المختصة لممارسته والإجراءات التي يمكن اتخاذها(2).

الفرع الثاني:

المفهوم الواسع و المفهوم الضيق للضبط الإداري البلدي.

يرتبط المفهوم الواسع بالنشأة الأولى للضبط الإداري، حينما كانت وظيفة الضبط مختلطة بوظيفة الحكم في الزمن القديم(3)، ويقصد به مجموعة القواعد و الأوامر الواجبة من اجل تحقيق أهداف الجماعة السياسية(4). و لعل هذا المفهوم كان مستتباً من الدلالة اللغوية للفظ « police » التي تعني الضبط(5).

فانطلاقاً من هذا المعني وصفت الدولة التي وجدت في فرنسا في القرن الثامن عشر بالدولة المنضبطة أو المنظمة (L'état police) أي الدولة التي تحل محل استبداد الحكم، وتطور هذا المفهوم إلى أن أصبح يقصد بالضبط الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي تلك السلطة التي تستهدف المحافظة على النظام العام من الاضطرابات المحتملة و قمعها عند وقوعها بالقوة(6). فأصبح بالتالي الضبط الإداري وظيفة قائمة في كل الدول عل اختلاف طبيعة نظامها السياسي، و تركيبة أفرادها، فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على نظامها العام و ذلك ليعث عرى الاستقرار فيها(7).

وعلى هذا الأساس فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، يمارس اختصاصه في مجال الضبط الإداري، باعتباره سلطة عامة مكلف بحماية النظام العام داخل إقليم البلدية، باتخاذ

- 1- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص، 555 .
- 2- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د- محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 404 .
- 3- داود الباز: حماية السكنية العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا و مصر- الضوضاء-، دون طبعة، الإسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004، ص61.
- 4- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص266 .
- 5- داود الباز: مرجع سابق الذكر، ص61 .
- 6- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص266 .
- 7- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دون طبعة، دون بلد النشر، دار الريحانة للكتاب، ص 198 .

لمجموعة من الإجراءات والأوامر والنواهي التي يراها ضرورية للمحافظة على النظام العام بمختلف أغراضه..

إن ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي نشاطه في مجال الضبط الإداري بمفهومه الواسع يعتبر حق من حقوق الإدارة التي يمثلها في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام⁽¹⁾. فحرية الأفراد لا يمكن أن تمارس بصفة مطلقة وبدون قيود أو شروط، و إلا أدى ذلك إلى تصدع المجتمع و فساد الحياة الاجتماعية، فممارسة كل فرد لحرياته و حقوقه يجب أن تتقيد باحترام حقوق و حريات الآخرين من ناحية، كما أن ممارسة هذه الحقوق والحريات تكون مقيدة بالالتزام بمقتضيات الصالح العام⁽²⁾.

لذلك فإن ممارسة وظيفة الضبط البلدي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون وفقاً للقانون مع احترام الحدود الفاصلة لما هو حق للسلطة التشريعية وما هو متروك للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

أما المفهوم الضيق للضبط الإداري فيعني النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام الذي يعتبر أمراً ضرورياً لحياة الجماعة⁽⁴⁾.
فسلطة الضبط الإداري المختصة لا بد أن تمارس صلاحياتها في هذا المجال وفق نظام قانوني محدد سلفاً و يجب التقيد به، و احترامه حيث أن عدم الأخذ به أو الانحراف عنه يعتبر خرقاً قانونياً يرتب المسؤولية من جهة، كما يعطي الحق للأفراد للطعن فيه أمام القضاء إلغاء و تعويضاً .

إن فكرة النظام العام هي التي تبرر ما يتمتع به الضبط الإداري من طابع متميز ونظام قانوني خاص، يخول لها التدخل في نشاط الأفراد و حرياتهم⁽⁵⁾.

إن هذا النظام القانوني يجب أن يكون واضحاً و مقنناً، تبين من خلاله الحالات والمجالات التي يمارس فيها الضبط الإداري، كبيان مجالات تدخل رئيس المجلس الشعبي

1- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دون طبعة، بدون بلد نشر، دار الثقافة العربية للطباعة، 1979، ص 574.

2- محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دون طبعة، دون تاريخ نشر، دون بلد نشر، دار الفكر الجامعي، ص 260.

3- محمد فؤاد عبد الباسط: المرجع نفسه، ص 260.

4- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 266.

5- داود الباز: مرجع سابق الذكر، ص 63.

البلدي عن طريق الضبط الإداري، و توضيح الإجراءات الواجب إتباعها عند ممارسته لهذه للسلطة، وبيان الوسائل المادية و القانونية و البشرية التي يعتمد عليها للمحافظة على النظام العام.

إن إبراز القواعد و الإجراءات التي تفرضها السلطة العامة على الأفراد قصد تنظيم حرياتهم بقصد حماية النظام العام في المجتمع، يجعل صاحب السلطة المختصة بالضبط الإداري في بيّنة من أمره، و في بصيرة من عمله، تساعد على تحقيق ما يصبوا إليه.

الفرع الثالث:

المفهوم الموضوعي و المفهوم الشكلي للضبط الإداري البلدي.

رغم اختلاف العبارات التي استعملها الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري، إلا أنهم متفقون على المضمون، حيث يرى بعض الفقهاء أن الضبط الإداري - بصفة عامة- يقصد به حق الإدارة في أن تفرض قيوداً على الأفراد، تحد من خلالها حرياتهم، و ذلك يقصد حماية النظام العام⁽¹⁾.

غير أن جانب من الفقه يرى بأن الضبط الإداري هو تعبير اصطلاح إطلاقه على معنيين متباينين أحدهما موضوعي و الآخر شكلي.

فالمعنى الموضوعي للضبط الإداري ينصرف إلى مظاهر النشاط الضبطي، التي تتمثل في الاختصاصات و الصلاحيات التي تمارسها سلطات الضبط الإداري والإجراءات التي تتبعها لممارسة نشاطها الضبطي، و كذلك الأساليب التي تستخدمها لتحقيق أهدافها و المتمثلة في لوائح الضبط، و الأوامر الفردية، و التنفيذ الجبري المباشر لقراراتها، و كل ذلك بهدف المحافظة على النظام العام للمجتمع⁽²⁾.

فالضبط الإداري بهذا المفهوم إذن يتمثل في إحدى نشاطات السلطة الإدارية، وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري ، لأنه يمثل إحدى النشاطات الأساسية للحكومة وممثلها، فهي بذلك مجموعة التدخلات الإدارية، أي مجموعة الموانع و القيود التي تمارسها

1- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، الدار العلمية الدولية و مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2001، ص 288 .
2- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 268

السلطة العامة بهدف المحافظة على النظام العام، و ذلك عن طريق وضع حدود للحريات العامة، مثل الضبط الإداري الخاص بالصيد، و الضبط الإداري الخاص بالمرور⁽¹⁾

فالضبط الإداري بمفهومه الموضوعي الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي هو مجموعة النشاطات التي يتولاها رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة، و هي إقرار الأمن العام، و السكنية العامة، و صيانة الصحة العامة، والآداب العامة و ذلك وفقاً للإجراءات القانونية و الوسائل المتاحة للقيام بهذه السلطة، لاسيما إصداره للوائح الضبط، و كذلك القرارات الإدارية الفردية مع الاستعانة بكافة الوسائل المادية و البشرية الموضوعية تحت تصرفه لتحقيق أغراض الضبط الإداري.

أما المعنى العضوي للضبط الإداري، فيقصد به السلطة التنفيذية متمثلة في هيئاتها الإدارية، و موظفيها الذين يضطلعون بمزاولة هذا النشاط⁽²⁾.

فالضبط الإداري بهذا المفهوم هو عبارة عن مجموع الأجهزة و الهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام⁽³⁾.

فالضبط الإداري بهذا المفهوم بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتمثل في شخصه كونه يمثل السلطة التنفيذية للجماعة المحلية المتمثلة في البلدية، وكذلك مجموعة الأشخاص الذين يعتمد عليهم رئيس المجلس الشعبي البلدي في أدائه لهذه السلطة مثل الشرطة البلدية، الحرس البلدي، أي مجموعة الأشخاص المكلفين بحفظ النظام العام والذين يخضعون في ذلك لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

مما سبق يتضح لنا جلياً أن الضبط الإداري هو عبارة عن وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أساساً في المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، مع ما يستتبع ذلك من فرض قيود تستلزمها الحياة الاجتماعية، غير أن تحديد مدى و نطاق اختصاصات سلطة الضبط الإداري في تقييد نشاط و حريات الأفراد هذه، يجب أن يتم في إطار مبدأ أساسي ألا وهو صيانة الحريات الأساسية للأفراد و عدم المساس بها وهي الأصل، أما فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الإداري هو الاستثناء.

1- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق الذكر، ص 399.

2- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 228.

3- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 197.

المطلب الثاني

تمييز الضبط الإداري عما يشبهه من الأنظمة .

تعرضنا في المطلب السابق لمفهوم فكرة الضبط الإداري، و المراحل التي مرت بها إلى أن أصبحت وظيفة قائمة بذاتها تمارسها السلطة الإدارية المخولة قانونا القيام بها . غير أن هذا المفهوم لفكرة الضبط الإداري قد يعتريه لبس أو تداخل مع أنظمة أخرى قد تشابهه ورفعا لهذا الغموض الكائن بينه وبين تلك الأنظمة وجب علينا أن نميز بينها وذلك من خلال إبراز أهم الفوارق الموجودة بينها وبين فكرة الضبط الإداري. لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب أن نبين أهم الفوارق الموجودة بين فكرة الضبط الإداري والضبط القضائي وفكرة الضبط الإداري وفكرة الضبط التشريعي وفكرة الضبط الإداري والمرفق العام ، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول : تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي.

الفرع الثاني : الضبط الإداري والمرفق العام.

الفرع الثالث : الضبط الإداري والضبط الشرعي.

الفرع الأول:

تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي.

غالبا ما يكون هناك خلط بين فكرة الضبط الإداري، و فكرة الضبط القضائي، و ذلك نتيجة قيام نفس الأشخاص أحيانا بالوظيفتين⁽¹⁾. الأمر الذي يدفع للقول بوجود خلط عضوي بين السلطتين، إلا أنه في الحقيقة و الواقع ثمة فروق جوهرية بينهما تتجلى من خلال أهداف كل منهما، و كذلك من حيث الأجهزة المختصة بممارستها وكذلك من حيث الطبيعة القانونية لكل منهما ،ومن حيث مسؤولية الدولة عن إجراءاتهما⁽²⁾.

1- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالضبطية القضائية، و كذلك الضبطية الإدارية و هذا ما نصت عليه المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية في فقرتها الأولى، و المواد 69، 71، 72، 73، 74، 75 من القانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق الذكر، ص 494 .

2- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 274 .

- أنظر كذلك : أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق الذكر، ص 401 .

أولاً: الاختلاف من حيث السلطات القائمة بهما.

رغم سعة مجال التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي، إلا أن التقارب بينهما قد يتم في حالات محددة، و ذلك بالنظر إلى الجهة المشرفة، أي الجهة الممارسة، حيث أننا نجد أن بعض هذه الجهات تمارس وظيفتين، سلطة الضبطية الإدارية و سلطة الضبطية القضائية، في ذات الوقت (1).

إن ممارسة وظيفة الضبط الإداري تتم تحت إشراف ومراقبة السلطة الإدارية فهو بذلك يصدر من طرف سلطة إدارية مختصة(2)، لذلك فإن أعمال الضبط الإداري تعتبر أعمالاً إدارية، والقرارات الصادرة بشأنه تعتبر قرارات إدارية(3).

أما ممارسة وظيفة الضبط القضائي فإنها تتم تحت إشراف ومراقبة النيابة العامة تباشرها فئة معينة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وخولها مهمة القيام ببعض الإجراءات كضباط الدرك و ضباط الشرطة القضائية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية(4). فالضبط القضائي يصدر عن السلطة القضائية ممثلة في هيئاتها المختصة بذلك(5)، تحت رقابة النيابة العامة، حيث أن قانون الإجراءات الجزائية هو الذي يحدد الأشخاص المخولين بممارسة هذه السلطات.

ثانياً: اختلاف من حيث الهدف أو الغاية.

إن الهدف الذي يصبو إليه الضبط الإداري هو العمل على منع وقوع الجريمة، و ذلك بالعمل على تجنب الفوضى عن طريق التنظيم، فتوفير النظام في الواقع يعني تدارك المخالفات عن طريق التنبه، لذلك فالضبط الإداري هو إجراء وقائي(6).

-
- 1- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 199.
 - 2- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 234.
 - عمار بوضياف: المرجع السابق الذكر، ص 199.
 - 3- مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دون طبعة، دون بلد نشر، دون ناشر، 2002، ص 52.
 - 4- أنظر المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم بالقانون 02/85 المؤرخ في 26 يناير 1985.
 - 5 - محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة" الطبعة الثالثة، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، 2003، ص 32.
 - نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 234.
 - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع ساب الذكر، ص 265.
 - 6- ناصر لباد الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، سطيف الجزائر، لباد للنشر، 2007، ص 157.

إن الضبط الإداري الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي هدفه هو وقاية الجماعة من الاضطراب و الفوضى، فهو بذلك يسهر على المحافظة على النظام العام قبل وقوع الاضطرابات، فهي إجراءات تكون سابقة على وقوع الجريمة أو مواكبة لها في بعض الأحيان من أجل وأدها.

غير أن الهدف الذي يصبوا إلى تحقيقه الضبط القضائي هو البحث عن مرتكبي الجرائم والمخالفات، وبذلك فإن سلطات الضبط القضائي لا تتدخل إلا بعد وقوع الجريمة، وتكون غايتها إثبات الجريمة للكشف عن فاعليها، وجمع الأدلة ضدهم تمكيناً للقضاء الجنائي من تأدية وظيفته⁽¹⁾، فهو بذلك إجراء قمعي علاجي عقابي.

ثالثاً: اختلاف من حيث المسؤولية.

من المسلم به فقهاً أن الدولة مسؤولة عن إجراءات الضبط الإداري على اعتبار أنها أعمال إدارية تصدر عن سلطات إدارية مختصة، أما إجراءات الضبط القضائي فالأصل عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة عن العمل القضائي، و خاصة تلك الأعمال المتصلة بالنيابة العامة ذات الطابع القضائي، باعتبارها شعبة من شعب السلطة القضائية⁽²⁾.

إن أساس مسؤولية الدولة أو أحد ممثليها عن أعمال الضبط الإداري يرجع أساساً إلى طبيعة الإجراء الضبطي في حد ذاته، على اعتبار أن الجهة المشرفة على أدائه تتمثل في الإدارة العامة. هذه الإدارة التي أقر القانون الإداري مسؤوليتها عن الأضرار التي تلحق بالغير، سواء كان ذلك عن طريق الخطأ و عن طريق نظرية المخاطر، أما أعمال الضبط القضائي فهي أعمال قضائية تخضع لرقابة القضاء العادي لا القضاء الإداري.

في الأخير تجدر الإشارة إلى أن العلاقة بين الضبط الإداري و الضبط القضائي تظل قائمة نتيجة استهداف كل منهما صيانة النظام العام في المجتمع، وأن هذا الهدف يمكن تحقيقه بطرق مختلفة ، منها الطرق الوقائية و التي نطاقها الضبط الإداري، و منها الطرق الردعية الجزرية و مجالها الضبط القضائي، و هكذا تكمل كل وظيفة منهما الأخرى، فوظيفة الضبط

1- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 273 .

- أنظر كذلك: محمد الوكيل، مرجع سابق الذكر، ص 33 .

2- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 275 .

الإداري هي منع وقوع الإخلال بالنظام العام، ووظيفة الضبط القضائي هي معاقبة من يرتكب الجريمة ويعتدي على النظام العام⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الضبط الإداري و المرفق العام.

إن عملية التفرقة بين فكرة الضبط الإداري و فكرة المرفق العام، لها أهمية من الناحية الإدارية الموضوعية العلمية، تتمثل في تحديد طبيعة قواعد النظام القانوني الواجب التطبيق على أعمال الضبط الإداري، وفي تحديد النظام القانوني للمسؤولية الإدارية التي تنجم عن أعمال الضبط الإداري الضارة.

كما أن لهذه التفرقة أهمية علمية إجرائية، تتجسد أساساً في تحديد جهة الاختصاص الإداري المكلفة بسلطات الضبط الإداري⁽²⁾.

سنتطرق خلال هذا الفرع إلى إبراز أوجه التشابه بين فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام، ثم نتطرق إلى أوجه الاختلاف بينهما.

أولاً: أوجه التشابه.

تتشابه فكرة الضبط الإداري والمرفق العام، باعتبارهما صورتان للنشاط الإداري تستهدف كل منهما تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾، لذلك فإن هدف كل من عمل الضبط الإداري ونشاط وعمل المرفق العام يعتبر هدفاً واحداً يتمثل في تحقيق المصلحة العامة⁽⁴⁾.

وعلى هذا الأساس فإن كثيراً من الإجراءات التي تستخدمها الإدارة العامة في نشاطها الضبطي تساهم في حسن سير المرافق العامة، مما يسهل عليها مهمتها في تحقيق أغراض الضبط الإداري⁽⁵⁾.

إن تحقيق المصلحة العامة عن طريق ممارسة سلطات الضبط الإداري تتم عن طريق المحافظة على النظام العام، كما أنه يتم تحقيقها — في مفهوم الوظيفة الإدارية — بواسطة

1- نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 269.
2- عمار عوادي: القانون الإداري، الطبعة الثالثة، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، الجزء الثاني، ص 15.

3- محمد الوكيل، مرجع سابق الذكر، ص 47.

- مجدي أحمد فتح الله حسين: مرجع سابق، ص 71.

4- عمار عوادي مرجع سابق الذكر، ص 16.

5- ناصر لباد: مرجع سابق الذكر، ص 156.

فكرة المرفق العام ، عن طريق تقديم الخدمات و السلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية في المجتمع والدولة بانتظام واطراد ورشادة (1).

و مثال ذلك أن هدف المحافظة على الصحة العامة التي تعتبر إحدى أغراض الضبط الإداري الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي (2) و التي تعتبر إحدى عناصر النظام العام، يستلزم من هذا الأخير القيام بإجراءات ضبطية إدارية، كإجراء تنظيم التخلص من الفضلات والأوساخ، و إجراء نظافة الأحياء السكنية و تنظيف الشوارع والمحلات، ومراقبة المواد الغذائية المعروضة للاستهلاك، ومراقبة المحلات التجارية المخصصة للتخزين والتأكد من مطابقتها للقوانين المعمول بها.

إن هذه الإجراءات الضبطية التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي الهدف من ورائها تحقيق مصلحة عامة تتمثل في المحافظة على النظام العام داخل إقليم البلدية، فهو بذلك يسعى لتحقيق مصلحة عامة عن طريق تقديم الحاجات العامة للأفراد في أحسن صورة. ثانياً: أوجه الاختلاف.

إذا كان الهدف من أعمال الضبط الإداري، و أعمال ونشاط المرافق العامة هو تحقيق المصلحة العامة إلا أنه ثمة اختلافات جوهرية بينهما نوردتها فيما يلي:

1/ اختلاف الجهة المباشرة لكل من الضبط الإداري و المرفق العام:

إن الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط الإداري، تختلف عن الجهة التي تتولى ضمان وتوفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائماً سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب قيوداً على الحريات العامة و ذلك لاعتبارات تملئها المصلحة العامة.

1- عمار عوايدي: القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر، ص 13.
2- تنص المادة 07 من المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية على ما يلي: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ التنظيم الصحي و يتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة و حفظ الصحة العمومية"، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41 ، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981، السنة الثامنة عشر، ص 14 24 .

و الأمر غير كذلك بالنسبة للمرفق العام، حيث أن النشاط قد يعهد إلى شركة أو إلى فرد معين من أجل توفير الحاجات العامة للأفراد، حيث تكون العلاقة قائمة بين الشركة أو الفرد من جهة و المنتفع من جهة أخرى.

و من هنا نخلص إلى نتيجة هامة و هي أن طبيعة إجراءات الضبط و ما يترتب عليها من خطورة لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص خلافاً للمرفق العام⁽¹⁾.

2/ اختلاف في طبيعة النشاط:

إذا كانت الفكرة الأساسية التي يقوم عليها الضبط الإداري تتمثل أساساً في تقييد حريات الأفراد و تنظيمها، فإن الفكرة الأساسية التي بني عليها المرفق العام هي تقديم وتوفير الحاجات العامة للأفراد، نظراً لعجز الأفراد عن القيام بذلك أو لأنهم لا يؤذونها على الوجه المطلوب⁽²⁾.

لذلك نجد من الفقهاء من وصفوا بأن الضبط الإداري عبارة عن نشاط سلبي والمرفق العام عبارة عن نشاط ايجابي⁽³⁾، فالضبط الإداري يترتب عليه مساس بحرية الأفراد من خلال الإجراءات الضبطية الممارسة، كمنع الوقوف في أماكن معينة أو غلق إحدى الطرق في فترة محددة، أو منع استعمال منبهات الصوت، أو منع الباعة المتجولين من رفع أصواتهم... إلخ. خلافاً للمرفق العام فإن الفرد يقف موقف المنتفع من خدماته مجاناً أو برسوم محددة يلتزم المنتفع بدفعها.

3/ من حيث رقابة القضاء:

إن الصالح العام الذي يدفع و يحفز الدولة على إنشاء المرافق العامة أمر يعود إلى صلاحياتها و سلطاتها التقديرية، حيث أنها لا تخضع في ذلك لرقابة القضاء الإداري.

1- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص، 200 .
2- سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مرجع سابق الذكر ، ص36 .
3- أنظر: ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص157 .
- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 199.

أما فيما يخص قيامها بالنشاط الضبطي الإداري فهو أمر مفروض عليها يجب النهوض به، فوقاية النظام العام واجب مفروض عليها و هذا تطبيقاً للقاعدة الأصولية القائلة، أن دفع الضرر مقدم على جلب المنفعة⁽¹⁾.

الفرع الثالث:

الضبط الإداري و الضبط التشريعي.

إن تنظيم الحريات العامة وتقييدها لا يقتصر على إجراءات الضبط الإداري فقط، وإنما قد يتم عن طريق الضبط التشريعي⁽²⁾، الذي يقصد به مجموع القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية و التي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات العامة الفردية، فمصدر المنع أو الحد أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية⁽³⁾.

فالضبط التشريعي يتحقق إذا تدخلت السلطة التشريعية بما قد تصدره من قوانين تهدف إلى تحقيق أغراض الضبط المتفق عليها، بل من الواجب أن تتدخل السلطة التشريعية ببعض تنظيمات الضبط إذا كان لها دور كبير من الأهمية، أو إذا كان من شأنها المساس بالحريات العامة بما يحتم تقييدها⁽⁴⁾.

بالمقابل فإن الضبط الإداري هو ذلك الإجراء المتصل بالتدابير التي تضعها السلطة الإدارية من أجل المحافظة على النظام العام، فمصدر هذا الإجراء سواء كان منعاً أو تقييداً أو تحديداً هو السلطة التنفيذية ممثلة في إحدى هيئاتها سواء كانت مركزية أو محلية.

إن الضبط التشريعي يتمثل في حق الدولة في تقييد الحريات الفردية و تنظيمها بقواعد تشريعية، فهو بذلك عبارة عن الأعمال التشريعية (القوانين الصادرة عن البرلمان) التي تحدد وتضبط و تبين كيفية ممارسة الحريات الواردة في الدستور⁽⁵⁾، غير أنه في الحقيقة أن الضبط و بصفة أساسية يجد اختصاصه الطبيعي في ظل السلطة التنفيذية، التي تسهر على حماية النظام العام و ذلك وفق مقتضيات الزمان و المكان، ووفق الظروف المتغيرة

1- سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مرجع سابق الذكر، ص 37 .

2- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 552 .

3- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، 198 .

4- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص552 .

5- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 263 .

والمتجددة من حين لآخر، مما يجعلها تتخذ إجراءات ضببية جديدة خاصة و عاجلة ومادية يعجز القانون عن اتخاذها، كونه يتسم بالجمود و التجريد و ببطء إجراءاته⁽¹⁾ .

ما تجدر الإشارة إليه أن هدف كل من الضبط الإداري و الضبط التشريعي هو المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره، من أمن عام و صحة عامة و سكينه عامة و آداب و أخلاق عامة، غير أن الاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره وتشرف عليه سلطة إدارية بينما الضبط التشريعي يكون مصدره السلطة التشريعية⁽²⁾ .

فالضبط الإداري و الضبط التشريعي حين تنظيمهما للحريات العامة، عن طريق وضع حدود للنشاطات الفردية، إنما يستهدف كل منهما وضع تدابير وقائية غايتها منع وقوع الإخلال بالنظام العام و ذلك بتوقي الجرائم و الاعتداءات التي تهدد الأمن العام و السكينه العامة أو الصحة العامة في المجتمع، أو الحد من استمرار الإخلال بالنظام العام⁽³⁾ .

المطلب الثالث:

أنواع الضبط الإداري.

يصنف الضبط الإداري عدة تصنيفات ، وذلك حسب المعيار الذي يؤخذ كأساس لهذا التصنيف، فيوصف الضبط استنادا للمدى الإقليمي إلى ضبط وطني و ضبط محلي، ويوصف استنادا للمحل إلى ضبط إداري عام، و ضبط إداري خاص⁽⁴⁾ .

ترتبا على ذلك نقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع:

الفرع الأول: الضبط الإداري الوطني.

الفرع الثاني: الضبط الإداري المحلي.

الفرع الثالث: الضبط الإداري العام.

الفرع الرابع: الضبط الإداري الخاص.

1- سكينه عزوز: عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة و المالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 1990، ص 13 .
2- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 198 .
3- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 553 .
4- علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، دار وائل للنشر، 2003، ص 357.

الفرع الأول:

الضبط الإداري الوطني

يكون الضبط الإداري ضبطاً إدارياً وطنياً، إذا كان يهدف إلى المحافظة على النظام العام في كافة أرجاء إقليم الدولة، فهو بذلك ضبط يكون تابعاً للدولة، أي هو مجموع الإجراءات و التدابير التي تتخذها السلطات المركزية و تطبق في جميع أرجاء إقليم الدولة وذلك بهدف المحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

إذن فالضبط الإداري الوطني، يكون شاملاً لكل القطر، فلا يقتصر على جهة دون جهة أخرى، أو منطقة دون منطقة أخرى، أو ولاية دون ولاية أخرى فهو ضبط شامل و عام لكل التراب الوطني.

وأفضل مثال بالنسبة للضبط الإداري الوطني إعلان حالة الطوارئ⁽²⁾. حيث نصت المادة الثانية من المرسوم المنظم لذلك أن الهدف من إعلان حالة الطوارئ استتباب النظام العام، وكذلك ضمان أفضل لأمن الأشخاص و ممتلكاتهم، وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية⁽³⁾.

كما خوّلت المادة السادسة منه لوزير الداخلية والجماعات المحلية أن يضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ في كامل التراب الوطني⁽⁴⁾.

فإعلان حالة الطوارئ التي أقرها هذا المرسوم خوّلت لوزير الداخلية والجماعات المحلية اتخاذ جميع التدابير التي يراها ملائمة من أجل المحافظة على النظام العام وذلك عبر تراب الجمهورية، فهو بذلك ضبط وطني، الغرض منه هو المحافظة على النظام العام، واستتباب الأمن، و المحافظة على أمن و سلامة الأشخاص و ممتلكاتهم.

1- علي خطار شطناوي المرجع السابق، ص 358 .
2- المرسوم الرئاسي 44/92، المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المؤرخة في 09 فبراير 1992، العدد 10، السنة التاسعة والعشرون.
3- المادة 2 من المرسوم الرئاسي 44/92، المرجع نفسه، ص 285 .
4- أنظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي 44/92، المرجع نفسه، ص 285 .

الفرع الثاني:

الضبط الإداري المحلي.

إن اختلاف الهيئات المشرفة على عملية الضبط الإداري أدى إلى تنوع هذا الأخير، فإذا كان الضبط الإداري الذي تمارسه الهيئات المركزية قد سمي بالضبط الإداري الوطني، فإن الضبط الذي تمارسه الهيئات اللامركزية يدعى بالضبط الإداري المحلي.

فالضبط الإداري المحلي هو ذلك الضبط الذي يتبع الهيئات اللامركزية الإقليمية بغية المحافظة على النظام العام ضمن دائرة الوحدة المحلية فقط، فهو مجموع الإجراءات والتدابير التي تتخذها الهيئات المحلية، و تطبق ضمن اختصاصها الإقليمي بهدف المحافظة على النظام العام ضمن هذه الدائرة المكانية فقط.

وبناء على ذلك فإن الضبط الإداري المحلي يمارس من خلال الهيئات اللامركزية على امتداد حدودها الإقليمية، فهو ضبط مقيد ضمن الحدود الجغرافية لهذه الهيئة، حيث أنه لا يمكن أن يتصور الضبط الإداري المحلي ضمن النظم الإدارية التي لا تتبنى اللامركزية الإدارية، أي ضمن الدول التي تعتنق في نظامها الإداري على أسلوب النظام المركزي فقط.

والضبط الإداري المحلي في الجزائر هو ذلك الضبط الذي يمارسه الوالي ضمن الحدود الجغرافية الولائية⁽¹⁾، و كذلك الضبط الإداري الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن حدود إقليم بلديته.

لقد خول قانون الولاية للوالي سلطات ممارسة الضبط الإداري من خلال سهره على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وتنفيذ القوانين و التنظيمات والمحافظة على النظام العام والسلامة و السكنينة العامة⁽²⁾.

كما خولت مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، صلاحية ممارسة سلطات الضبط الإداري، التي هي موضوع دراستنا، حيث خولته ممارسة

1- علي خطار شطناوي: مرجع سابق الذكر، ص 358.

2- أنظر المواد: 96.95.94 من القانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المؤرخة في 11 أبريل 1990 العدد 15، السنة السابعة و العشرون، ص 512.

هذه السلطة من أجل المحافظة على النظام العام داخل إقليم البلدية، على اعتباره الشخصية الأقرب، احتكاكا بالواقع، والأدرى به⁽¹⁾.

إن ممارسة كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي للضبط الإداري المحلي يتم باعتبارهما ممثلي الدولة، لا باعتبارهما ممثلي الهيئات اللامركزية المتمثلة في الولاية أو البلدية.

الفرع الثالث:

الضبط الإداري العام.

يتشكل الضبط الإداري العام من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية، تمارسها هذه الأخيرة و بصفة عامة في كل المجالات، وعلى جميع النشاطات قصد الحفاظ على النظام العام⁽²⁾، فهو بذلك يسعى إلى تنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً⁽³⁾.
إن ممارسة الضبط الإداري العام ليس حكراً على سلطة إدارية محددة بل هو موكول إلى هيئات إدارية مركزية، وهيئات إدارية لامركزية، أي أنه موزع بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية، و ذلك تماشياً مع الهدف الذي يصبوا إليه ألا و هو الحفاظ على النظام العام.

فهو بذلك مجموع النشاطات الإدارية التي يكون موضوعها سن قواعد عامة وتدابير فردية ضرورية للحفاظ على النظام العام، أي الأمن و الطمأنينة و السلامة الصحية⁽⁴⁾.
و يشمل الضبط الإداري بهذا المعنى ثلاثة عناصر أساسية هي الأمن العام، و الصحة العامة و السكنية العامة، إذ ينبغي المحافظة على الأمن العام والمواطنين، و حماية الصحة العامة من الأمراض، و توقي السكنية العامة في جميع الأماكن⁽⁵⁾.

1- أنظر المواد: 69، 71، 72، 79 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية مرجع سابق الذكر، ص 494 و ما بعدها.
- أنظر كذلك المواد: 235، 236، 237، 238، 239 من الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 18 يناير 1967، العدد6، السنة الرابعة، ص 108 .
2- أحمد محبو: مرجع سابق الذكر، ص403 .
3- قدرى عبد الفتاح الشهاوي: ضوابط السلطة الشرطة في التشريع المصري و المقارن، دون طبعة، الإسكندرية مصر، منشأة المعارف، 1999، ص 19 .
4- جورج قوديل: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001، ص506 .
5- عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 380 .

غير أن جانبا آخر من الفقه يرى ضرورة إضافة عنصر رابع إلى العناصر السابقة يتمثل في المحافظة على الآداب العامة أو الأخلاق العامة⁽¹⁾، فبذلك تتسع اختصاصات وصلاحيات الهيئات الضبطية لتشمل كافة عناصر و مقومات النظام العام⁽²⁾.

الفرع الرابع:

الضبط الإداري الخاص.

إذا كان الضبط الإداري العام الذي يعهد به إلى السلطات العامة، يمارس بصورة عامة على كل النشاطات، و في جميع المجالات، و الميادين بحاجة إلى تنظيم، فإن الضبط الإداري الخاص يمارس في النشاطات و الميادين التي ينظمها المشرع الجزائري بنصوص خاصة، ويحدد سلطاتها و الإجراءات التي يجب إتباعها⁽³⁾.

و الضبط الإداري الخاص بهذا المعنى يقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد، كتلك القرارات الصادرة لتنظيم نشاط معين مثل صيد الحيوانات الناذرة، أو تنظيم عمل بعض المحلات العامة المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة، أو في أماكن محددة حيث يعهد بتولي هذه السلطة إلى إدارة معينة، كأن يعهد إلى شرطة ضبط الآثار بمهمة المحافظة على النظام في الأماكن الأثرية، لذلك فإن الضبط الإداري الخاص ينظم بتشريعات خاصة، و لكل نوع من أنواعه نظامه القانوني الخاص، غير أن هذه الأنواع من الضبط الإداري الخاص تجمعها سمات و صفات مشتركة منها⁽⁴⁾:

(1) لها وسائل عمل خاصة تتناسب مع موضوعاتها.

(2) نظامها يكون في العادة أكثر شدة و أقصى جزاء من نظام الضبط الإداري العام.

(3) السلطة المختصة بممارستها تعين من طرف القانون الخاص المنشئ لها.

و يمكن تقسيم الضبط الإداري الخاص إلى ما يلي⁽⁵⁾:

1- أنظر محمد فواد عبد الباسط: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 263.
2- عمار عوابدي: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 26.
3- سكينه عزوز: مرجع سابق الذكر، ص 15.
-محمد الوكيل: مرجع سابق الذكر، ص، 41.
4- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص180.
5- عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، المرجع السابق الذكر، ص ص380، 381.

أولاً: الضبط الإداري الخاص بالمكان.

و هو الضبط الذي يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أمكنة محددة، حيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة و مثال ذلك الضبط الإداري الخاص الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي. على الشواطئ، حيث نصت المادة 13 من المرسوم رقم 13/85، الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ على ما يلي: "يمنع ركوب الخيل على اختلاف أشكالها، فردياً أو جماعياً في السواحل قرب وقت وجود المستحمين والعائمين بها.

يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص بقرار الأوقات المخصصة لركوب الخيل" (1).

ثانياً: الضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة.

و يقصد به تنظيم و رقابة ممارسة أوجه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة، تمنح الجهات المختصة بالضبط سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام. و يتمثل هذا النوع من الضبط الخاص في القوانين الخاصة بالمحلات العامة والمتعلقة بالطرق العامة و استعمالها و المرور فيها بالسيارات و المركبات و كذلك التشريعات الخاصة بالمحلات الخطرة أو المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة، و مثال ذلك الضبط الإداري المتعلق بحركة المرور عبر الطرق، قصد ضمان أفضل شروط الأمن، و في هذا الإطار نصت المادة 13 من القانون 14/01 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها و أمنها على ما يلي: "تنظم حركة المرور عبر الطرق قصد ضمان أفضل شروط الأمن و السيولة.

و في هذا الإطار، تكلف الجماعات الإقليمية بإعداد و تنفيذ مخطط حركة المرور في المنطقة الحضرية للتحكم في تطور حركة السيارات، و تقليص تأثيراتها السلبية."

1- المرسوم 13/85 المؤرخ في 26 يناير 1985 الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 5، المؤرخة بتاريخ 27 يناير 1985، السنة الثانية والعشرين، ص 90.

كما نصت المادة 32 من نفس القانون على ما يلي: " يرخص التوقف و الوقوف في المسالك العمومية، و يمنع حسب الحالة، بواسطة إشارات ملاتمة تتكفل الدولة والجماعات الإقليمية بوضعها(1)".

ثالثاً: الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى.

إن هذا النوع من الضبط الإداري الخاص لا يستهدف الأغراض المرجوة من الضبط الإداري العام، فخلافاً تلك الأغراض، فإن الضبط الإداري الخاص قد يكون هدفه المحافظة على نظافة الطرق و الشوارع، أو المحافظة على الطيور و الأسماك بمنع صيدها في أماكن معينة، أو في أوقات محددة²، فهو بذلك يستهدف تحقيق غايات لا تندرج ضمن المفهوم التقليدي و العادي للنظام العام(3).

بالإضافة إلى ما قد سبق فإن الضبط الإداري الخاص قد يشمل فئة معينة من الأفراد كالضبط المتعلق بالأجانب، أو الضبط الخاص بالباعة المتجولين، أو الضبط الخاص بالبدو والرحل(4).

و تجدر الإشارة إلى أنه هناك نزعة متزايدة إلى تجاوز أغراض الضبط الإداري العام المعروفة، عن طريق توسيع دائرة الضبط الإداري الخاص و خلق أنواع جديدة منه تحقيقاً لأهداف محددة لا تدخل ضمن أهداف الضبط الإداري العام.

غير أن جانباً من الفقه لا يحبذ هذا الاتجاه لخطورته على حريات الأفراد و لا يجيز ذلك إلا نزولاً على ضرورة واضحة أو مصلحة أساسية لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق وسيلة الضبط الإداري(5).

و خلاصة القول أن الضبط الإداري الخاص هو ذلك الضبط الذي ينشئه المشرع وينظمه بقوانين خاصة، و يعهد به إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محدودة،

1- القانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 غشت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 19 غشت 2001، ص 9.

2- محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دون طبعة الإسكندرية، مصر دار الفكر الجامعي 2006، ص 159.

3- علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 359.

4- أنظر: أحمد محيو: المرجع السابق الذكر، ص 403.

- ناصر لبّاد: المرجع السابق الذكر، ص 155.

- عمار بوضياف: المرجع السابق الذكر، ص 201.

- محمد جمال الذنبيات: المرجع السابق الذكر، ص 180.

5- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 474.

وهذه الأهداف قد تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، فهو بذلك يسعى إلى صيانة النظام العام بطريقة معيّنة في ناحية معيّنة، من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات وتنظيم قيد المواليد و الوفيات⁽¹⁾.

المبحث الثاني :

سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام

إن الغاية من الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام من كل ما من شأنه أن يخل به، غير أن إعطاء تعريف جامع للنظام العام يعتبر أمرا صعبا وذلك كونه فكرة نسبية ومرنة تختلف باختلاف المكان والزمان، هذا ما جعل المشرع الجزائري يحجم على تعريفه، رغم وجود العديد من النصوص التي تشير إلى عناصره².

أما من الناحية الفقهية فيعرفه عمار عوابدي بقوله: "المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية، وذلك بالقضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر النظام هذه"³.
أما الأستاذ سيلامي عمور فعرفه بكونه: عبارة عن مجموعة قواعد ضرورية ثابتة ذات مضمون مرن يتأثر بالقواعد العرفية والأخلاقية والدينية والقواعد الاجتماعية والاقتصادية السائدة⁴.

كما عرفه البعض بأنه: "مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحبه مع الزمن وينطوي على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الاجتماعية"⁵.

1-قديري عبد الفتاح الشهاوي: ضوابط السلطة الشرطية في التشريع الإجرائي المصري و المقارن، مرجع سابق الذكر، ص

20 .
2 المادتان: 96،97 من القانون 09/90 الصادر بتاريخ 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية لجمهورية

الجزائرية، العدد 15 .

المادة 75 من القانون 08/90 الصادر بتاريخ 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية، مرجع ساب الذكر.

3 عمار عوابدي: القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع ساب الذكر، ص28

4 مرجع سابق الذكر، ص49 .

5 (C) DEBBASH: op.cit.,p232.

إن النظام العام يتضمن عناصر الأمن العام و الصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، لذلك سنبين من خلال هذا سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ذلك وفقا للمطالب التالية :

- المطلب الأول :سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الأمن العام.
- المطلب الثاني , سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الصحة العامة.
- المطلب الثالث : سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العامة.
- المطلب الرابع : : سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الآداب لعامة.

المطلب الأول:

سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الأمن العام.

إن استتبات الأمن يعتبر عاملا أساسيا و ضروريا لأي مجتمع يريد أن يعيش في هدوء وطمأنينة، لذلك فإنه يتعين على الدولة ممثلة في السلطة العامة توفير جميع الإمكانيات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية⁽¹⁾ .

إن مدلول الأمن العام قد تعرض لتطور ملحوظ في المجتمعات الحديثة المعاصرة، فهناك شق اقتصادي تتضح معالمه يوما بعد يوم، و من مظاهر حماية العملة الوطنية من التهريب أو المضاربة غير المشروعة، و مكافحة التهريب من الضرائب أو دفع الرسوم الجمركية....، وهناك الشق السياسي الذي تبرز أهميته في العديد من الدول التي تتعرض لما يطلق عليه رد العنف السياسي أو الإرهاب كما يسميه البعض، سواء قام على أساس ديني أو عرقي أو جغرافي أو فكري عقائدي، مما يستوجب التصدي له للمحافظة على وحدة الدولة شعبا وإقليما و هناك الشق الاجتماعي للأمن العام وهو المتصل ببعض السلوكيات الاجتماعية المخلة بالأمن مثل التسول الإجباري و التعسف في ممارسة بعض الحقوق و الحريات⁽²⁾ .

1- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 202 .

2- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 556 .

وعليه يقصد بالأمن العام تأمين أفراد المجتمع في أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها، وذلك باتخاذ الإجراءات اللازمة لحمايتهم من مختلف الأخطار المحدقة بهم⁽¹⁾.

إن مصدر هذه الأخطار والمخاطر قد تكون الطبيعة مثل الحرائق والفيضانات والبراكين وانهيار الأبنية القديمة أو الحديثة المخالفة للمواصفات الهندسية المتعارف عليها، و الزلازل والسيول، و أخطار جفاف مصادر المياه، وقد تكون من فعل الإنسان كالقتل والسرقة أو حوادث الطرق وقد تكون هذه المخاطر ناجمة عن الحيوانات المفترسة أو الحيوانات الموبوءة والمسعورة، أو الحيوانات الضالة الخطرة على الإنسان، و قد تكون مصادر هذه المخاطر طبيعة الحياة الاجتماعية ذاتها مثل المظاهرات و التجمهرات والاجتماعات العامة والاضطرابات الاجتماعية⁽²⁾.

إن تعدد هذه المصادر وتنوعها واختلاف درجتها أدى إلى إسناد هذه الوظيفة إلى الدولة ذاتها، حيث أن إقرار و استنباب الأمن هو واجب ملقى على عاتق السلطة العامة وهو ضروري أيضا لبقائها، فالدولة عندما تعمل على إقرار الأمن و الحفاظ على السلامة العامة، إنما تقوم بذلك تحقيقا لغايتين ، أولهما حماية السلطة في المجتمع من أي عمل أو عدوان داخلي أو خارجي يبتغى منه القضاء عليها أو الانتقاص منها، حيث يبرز هنا الطابع السياسي للضبط الإداري، و ثانيها حماية وسلامة أرواح وأموال أفراد المجتمع، و هذا لكون إقرار الأمن العام يشكل المناخ الخصب و الضروري الذي يجب توفره للنهوض بالتنمية الشاملة⁽³⁾. فإذا كانت الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص و الممتلكات⁴ فعلى مستوى البلدية فإن إقراره يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك استناد إلى ما نصت عليه المادة

1 نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 280 .
- أنظر كذلك: عمار عوابدي: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر ص 30 .
- أنظر كذلك: هاني علي الطهراوي: القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر: ص 239 .
- أنظر كذلك: ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 477 .
- أنظر كذلك: محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر، ص 67 .
2- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 575 .
- عبد الغاني بيسيوني عبد الله: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 382 .
3- سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مرجع سابق الذكر، ص 71
4 - تنص المادة 24 من دستور 28 نوفمبر 1996 على مايلي " الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص و الممتلكات و تتكفل بحماية كل مواطن في الخارج"

69 من القانون 08/90 الذي جاء فيها " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ما يأتي... السهر على حسن النظام والأمن العموميين، وعلى النظافة العمومية¹....". إن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول المباشر على المحافظة على الأمن العام داخل إقليم البلدية، و يمارس هذه الوظيفة بصفته ممثلاً للدولة لا للبلدية و الدليل على ذلك أنه يمارس هذه السلطة تحت رقابة الوالي أي خضوعه لسلطة سلمية أعلى منه، هذه السلطة ممثلة في الوالي لها صلاحية اتخاذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، فعندما لا تقوم السلطات البلدية بهذه المهام بإمكان الوالي أن يمارس هذا الحق وذلك بعد توجيه إنذار لرئيس المجلس الشعبي البلدي يأمره من خلاله اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام، بعد إمهاله فترة معينة تنتهي دون نتيجة تذكر⁽²⁾.

إن تحقيق الأمن العام داخل إقليم البلدية يقتضي، اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات وهذا في مختلف النشاطات التي من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال به، كالمظاهرات و أشغال الطرق، و أشغال البناء و استعمال الطرق. وعليه سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية :

الفرع الأول: في مجال المظاهرات و الاجتماعات.

الفرع الثاني: في مجال البناء .

الفرع الثالث: في مجال الوقاية من النكبات .

1- أنظر المادة 69 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سالف الذكر، ص 494
- تقابلها المادة 235 من الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي، مرجع سالف الذكر، ص 108
2- أنظر في هذا الخصوص المواد 83.82.81 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، ص 495 .
- في هذا الإطار تنص المادة 4 من المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 مايو 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام: " يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية و الولائية صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة و المتخصصة ، يحل عند الحاجة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصر ، يتخذ أي إجراء ذو طابع تنظيمي أو فردي ناتج عن تطبيق القوانين و التنظيمات المعمول بها و تستدعيه الوضعية المطلوب علاجها ". مرجع سابق الذكر، ص 1536 .

الفرع الأول:

في مجال المظاهرات و الاجتماعات:

تعتبر المظاهرات إحدى الوسائل التي يستخدمها الشعب للتعبير عن آرائه و أفكاره، من خلال تأييد سلطة معينة أو معارضتها وكذلك من خلال تأييد الشعوب المستضعفة في العالم، أو للتعبير عن الاستنكار ضد سياسات معينة تمارسها بعض الأنظمة.

فإذا كانت المظاهرات وسيلة للتعبير والمطالبة، غير أن استخدامها دون ضوابط محددة قد يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام و السلامة العامة، لذلك أخضعها المشرع الجزائري لضوابط محددة أثناء ممارستها، إن مورست دون الأخذ بها اعتبر ذلك غير قانوني.

والمظاهرات العمومية هي عبارة عن مواكب واستعراضات، أو تجمعات لمجموعة من الأشخاص تجري على الطريق العمومي⁽¹⁾ والمقصود بالطريق العمومي هو كل شارع أو طريق أو نهج أو ساحة أو سبيل من سبل المواصلات المخصصة للاستعمال العمومي⁽²⁾.

أما الاجتماع العمومي فهو تجمع مؤقت لأشخاص، ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة⁽³⁾.

إذا كانت الاجتماعات والمظاهرات العمومية مباحة إلا أنها مقيدة، بجملة من الضوابط

نوردها فيما يلي :

1/ خضوعها لرخصة إدارية:

لا يمكن تنظيم اجتماع عمومي أو مظاهرة عامة إلا إذا كان مسبقا برخصة إدارية تمنحها السلطة المختصة بذلك، حيث أن طلب الترخيص المتعلق بالاجتماعات يصرح به ثلاثة أيام كاملة على الأقل قبل تاريخ انعقاده لدى : الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية أو

1- أنظر المادة 15 من القانون 19/91، المؤرخ في 1991/12/02 المعدل و المتمم للقانون 28/89، المؤرخ في 1989/12/31، المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 1991/12/04، العدد 62، السنة الثامنة و العشرون، ص 2377.

2- أنظر المادة 16 من القانون 28/89، المؤرخ في 1989/12/31، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المؤرخة في 1990/01/24، العدد 4، السنة السابعة و العشرون، ص 164.

3- أنظر المادة 02 من القانون 19/91، المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، المعدل و المتمم للقانون 28/89، المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 4 ديسمبر 1991، العدد 62، السنة الثامنة و العشرون، ص 2377.

بلديات ولاية الجزائر العاصمة أو يصرح به لدى الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى (1) .

ما يمكن أن نلاحظه هنا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي قد يفوضه الوالي للتصريح عنده بالنسبة للبلديات التي تقع خارج مقر الولاية، على اعتبار أنه هو المسؤول المباشر في بلديته على المحافظة على الأمن العام .

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل تعديل المادة 5 من القانون 28/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات كان اختصاصه أصيل فيما يتعلق بعملية التصريح بالاجتماعات، حيث أن المادة 5 من القانون 28/89 كانت صياغتها كما يلي : " يصرح بالاجتماع إما للولاية أو المجلس الشعبي البلدي، قبل ثلاثة أيام كاملة على الأكثر من تاريخ الاجتماع(2)...."

غير أن التحول الذي عاشته الجزائر أثناء تلك الفترة، و كذلك الغموض الذي كانت عليه هذه المادة و التداخل في الصلاحيات بين الولاية و البلدية، أدى بالمشروع الجزائري إلى إعادة النظر في هذه المادة حيث أنه سحب هذه الصلاحية من رئيس المجلس الشعبي البلدي و منحها للوالي، إلا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي بقيت صلاحيته في السهر على الأمن العام قائمة حيث، أنه بإمكانه أن يطلب من المنظمين تغيير مكان الاجتماع، بل له إمكانية اقتراح عليهم مكانا تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سير الاجتماع، بل له إمكانية اقتراح عليهم مكانا تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سير الاجتماع من حيث النظافة والأمن والسكينة العامة(3) .

أما بالنسبة للمظاهرات العمومية فإن طلب الترخيص يقدم للوالي ثمانية أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة ، يبيت فيه إما بالقبول أو الرفض كتابيا خمسة أيام على الأقل قبل التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة (4)

1- أنظر المادة 5 من القانون 19/91، المرجع السابق، ص 2377 .

2- أنظر المادة 05 من القانون 28/89 ، مرجع سابق الذكر ص 163 .

3- انظر المادة 6 من القانون نفسه، ص 163 .

4- أنظر المادة 17 من القانون 19/91 المعدل و المتمم للقانون 28/89، مرجع سابق الذكر ص 2377 .

2/ عدم الإساءة للثوابت الوطنية:

إن الترخيص بالاجتماعات العمومية أو المظاهرات العامة، لا يعني أن منظميها أصبحوا أحرار في كل شيء، بل يقع على عاتقهم مسؤوليات كبيرة، حيث أنهم مجبرين على الالتزام بالقوانين الوطنية المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام و سلامة الأشخاص، كما أنهم مجبرين على عدم المساس بالثوابت الوطنية، من دين ولغة وآداب، ووطن، حيث أن الإساءة إلى هذه الثوابت ترتب المسؤولية.

لذلك فإنه يمنع أثناء أي اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت الوطنية وكل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام أو الآداب العامة¹.

3/ تحديد الهدف من الاجتماع و المظاهرة:

لا شك أنه كل اجتماع أو مظاهرة يرمي منظموه إلى تحقيق جملة من الأهداف، حيث لا يتصور عقده دون هدف واضح، لذلك فإن المشرع الجزائري قد حدد شروط جوهرية في طلب التصريح إن تعلق الأمر بالاجتماع أو المظاهرة، لذلك فإن القائمين عليهما وجب عليهم تحديد الهدف الذي يسعون إلى تحقيقه. حيث نصت المادة الرابعة من القانون 28/89 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات على ما يلي: " كل اجتماع عمومي يكون مسبقا بتصريح، يبين الهدف منه ، و مكانه و اليوم و الساعة اللذين يعقد فيهما و مدته و عدد الأشخاص المقرر حضورهم و الهيئة المعنية عند الاقتضاء"

كما نصت المادة 17 من القانون 19/91 المعدل و المتمم للقانون 28/89 على مايلي:

"...يجب أن يبين في الطلب ما يأتي...الهدف من المظاهرة...".

إن الهدف الذي يرجى تحقيقه من الاجتماعات العامة و كذلك المظاهرات العامة يجب أن يكون مشروعاً، فإن كان غير ذلك فإن السلطة المؤهلة بالترخيص سترفض هذا الطلب.

¹ - انظر المادة 9 من القانون نفسه، ص 2377 .

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن الحفاظ على الأمن العام خلال الاجتماعات العمومية والمظاهرات العامة يقتضي على المنظمين تحديد اليوم و الساعة اللذان تنظم فيهما وكذلك المدة التي تستغرقها وتقدير عدد الأشخاص المتوقع حضورهم.

الفرع الثاني: في مجال البناء

إن تحقيق الأمن في ربوع إقليم البلدية، يقتضى السهر على حسن إنجاز المباني، وفق المعايير و المقاييس القانونية، حتى لا يعرض أمن وسلامة الأفراد إلى الخطر، لذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي إطار ممارسة سلطاته في مجال ضابطة البناءات هو المسؤول المباشر على تحقيق ذلك.

وعليه فإنه يسهر على احترام المقاييس القانونية عند الإنجاز، حيث أنه يمنع الشروع في أشغال البناء دون رخصة بناء، أو إنجاز البناءات دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بذلك¹، و في حالة المخالفة أي عندما تنتجز البناءات دون رخصة أو دون مطابقة للمعايير والمخططات، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يصدر قرار الهدم و ذلك في أجل ثمانية أيام من تاريخ استلامه محضر إثبات المخالفة.

كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا على مختلف مراحل إنجاز البناءات التي تنجز على مستوى إقليم بلديته، و ذلك من خلال الزيارات التي يقوم بها إلى مختلف البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يراها ضرورية كما يمكنه طلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت². من هنا يتضح لنا أن رئيس البلدية وفي إطار ممارسة ضابطة المحافظة على الأمن في مجال البناء عبر مختلف الأبنية التي تنجز عبر بلديته يسهر على المتابعة الميدانية لهذه العملية وذلك بمراقبة مدى احترام المقاييس العلمية و التقنية المتعلقة بالأمن³ وذلك حفاظا على الأمن وسلامة أرواح الأفراد وممتلكاتهم.

1- أنظر المادة 76 من القانون 05/04، المؤرخ في 14 غشت 2004، المعدل والمتمم للقانون 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرخة في 15 غشت 2004 العدد 51 السنة الواحدة والأربعون، ص4.

2- أنظر المادة 76 من القانون 05/04، المتعلق بالتهيئة و التعمير مرجع سابق الذكر، ص

3- أنظر المادة 75 الفقرة الأخيرة من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، ص 494

أما فيما يخص البناءات الآيلة للانهيار، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ جميع الاحتياطات الضرورية و جميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص و الأموال¹، حيث أنه يوصي بهدم الجدران والمباني أو البناءات الآيلة للانهيار إذا كان خطرها أكيدا أو يأمر عند الاقتضاء بترميمها وفق المعايير التي تقتضيها الظروف.

وتحقيقا لذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكنه القيام بزيارات ميدانية و ذلك في إطار المراقبة من أجل التحقق والتأكد من صلاية الجدران أو المباني أو البناءات²، فإن لاحظ هناك خطر وشيكا فإنه يتخذ قرار الهدم أو الترميم للجدار أو البناية أو المبنى الآيل للسقوط أو الانهيار حيث يبلغ هذا القرار إلى صاحب الملكية مع إلزامه القيام بالأشغال في آجال محددة، و في حالة منازعته في درجة الخطورة فإنه يعين خبير لإعداد تقرير بذلك، وفي حالة عدم قيام صاحب الملكية بوضع حد للخطر في الآجال المحدد لذلك ولم يعين خبيرا، تتولى المصالح التقنية البلدية أو مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية بمعاينة المكان، يرسل القرار و تقرير الخبير فورا إلى الجهة القضائية المختصة، ليتخذ قرارا في ذلك في أجل الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ الإيداع بكتابة الضبط، فإن رأت الجهة القضائية المختصة أن المكان يشكل خطرا، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يصدر قرار يمنع الإقامة بذلك المبنى³.

مما سبق يتضح جليا أن المحافظة على الأمن العام في مجال البناءات العامة يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث أنه هو الهيئة المكلفة بمراقبة هذه البناءات كما أنه هو المخول بمنح الرخص المتعلقة بشأن إقامتها طبقا للتشريع المعمول به، أو إصلاحها، كما له السلطة التقديرية في مدى خطورتها على الأمن العام، فإن رأى ذلك أمر بهدمها، أو إصلاحها وذلك طبقا للإجراءات السابقة الذكر.

1- أنظر المادة 71 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه، ص 494
2- أنظر المادة 75 من المرسوم التنفيذي 176/91 المؤرخ في 28 مايو 1991، الذي يحدد كفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة و شهادة التقييم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليم ذلك، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26 المؤرخة في أول يونيو، 1991 ص 973 .
3 أنظر المادة 76 من المرسوم التنفيذي 176/91، مرجع سابق الذكر، ص 974 .
- تقابلها المادة 36 من المرسوم رقم 304/82، المؤرخ في 9 أكتوبر 1982، الذي يحدد كفيات تطبيق القانون 02/82، المؤرخ في 6 فبراير 1982 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي للبناء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخة في 12 أكتوبر 1982، السنة التاسعة عشرة، ص 1904 .

الفرع الثالث: في مجال الوقاية من النكبات

إن استتباب الأمن العام في المدن والقرى والأحياء، بما يحقق الاطمئنان لدى الأفراد والجماعات على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من الأخطار التي تهددهم، قد يكون مصدرها الطبيعة، و تتمثل أساسا في الحرائق و الفيضانات و الزلازل.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي و في إطار ممارسة سلطاته في مجال الضبط الإداري، يسهر على توفير الإمكانيات الضرورية و المعدات الأساسية لتوقي وقوع هذه الكوارث أو للتخفيف من آثارها عند حدوثها، لذلك فهو يتخذ جميع الاحتياطات وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق¹.

ففي مجال مكافحة حرائق الغابات فإن كل بلدية ملزمة بإعداد مخططها الخاص بمكافحة النار في الغابات، وذلك بالاتصال مع المصالح المحلية المكلفة بالحماية المدنية²، إن هذا المخطط ما هو إلا عبارة آلية أو استراتيجية علمية ميدانية توضع من أجل وقاية الحرائق في الغابات، فإذا نشبت إحدى الحرائق فإن أعمال المكافحة تطبق وفق هذا المخطط. إن كل التدخلات والنجدات المتعلقة بحرائق الغابات يشرف على تسييرها مركز للتسيير يوضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس الدائرة أو الوالي، و هذا بمساعدة أعضاء اللجان الميدانية المعنية³.

أما مجال الإشراف التقني في مكافحة الحرائق يتولاها ضابط الحماية المدنية الأعلى رتبة من الحاضرين في المكان ويساعده تقني في الغابات الأعلى رتبة من التقنيين الموجودين في عين المكان⁴.

أما فيما يخص طلب الإمداد من الجيش الوطني الشعبي فيكون من طرف الوالي أو ممثله المخول قانونا، حيث أنه إذ كانت حياة السكان مهددة بخطر وشيك يتطلب التدخل

1 أنظر المادة 71 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، ص 494 .
2 أنظر المادة 5 من المرسوم 45 /87 ، المؤرخ في 10 فبراير 1987، الذي ينظم و ينسق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد7، المؤرخة في 11 فبراير 1987، السنة الرابعة و العشرون، ص 252 .
3 أنظر المادة: 23 من المرسوم 45/87، مرجع سابق الذكر ، ص 253 .
4 أنظر المادة 24 من المرسوم نفسه ص 254 .

بأقصى سرعة لوسائل الإسعاف أو الحماية المتاحة لدى وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته المرابطة داخل الولاية أو في تراب الناحية العسكرية الملحقة بها.

إن استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي و تشكيلاته في عماليات المحافظة على الأمن العام تكون عندما تدل دلائل أو تهديدات ثابتة في عدة مواقع في التراب الوطني بمحاولات خطيرة ومتزامنة للمساس بالأمن العمومي، أو عندما يحصل فعلا إخلال بالأمن العام، وتبين أن القوات والوسائل المرصودة لوضع حد لها ويعد استخدامها غير كافية¹.

فلرئيس المجلس الشعبي البلدي دورا أساسيا في المحافظة على الغابات من الحرائق من أجل سلامة و أمن الأشخاص، و من أجل ذلك فهو يقوم بضبط قائمة الأشخاص المؤهلين بدنيا، الذين يمكن تجنيدهم في حال نشوب الحرائق، كما أنه يسخر الأشخاص و الأملاك إذا كانت وسائل التدخل التي نص عليها مخطط مكافحة النار في الغابات غير كافية لإخماد الحرائق ، كما أنه يسهر على تزويد ورشات التدخل و مكافحة الحريق، بجميع وسائل الإطعام والإيواء، والشراب التي تكون ضرورية².

و تجدر الإشارة في الأخير أن البلدية تتحمل أعباء تعويض الضرر الذي يلحق المساعدين والمتطوعين أو المسخرين في خدمة مكافحة حرائق الغابات لصالح الجماعات المحلية، و ذلك طبقا للمهمة التي حولها إياهم رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

أما فيما يخص التدخلات و الإسعافات أثناء وقوع الكوارث، فإن كل سلطة أو هيئة تتخذ جميع التدابير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الأشخاص والممتلكات للخطر أو تعمل على تخفيف آثارها⁴.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار ممارسته لوظيفة الضبط الإداري هو الذي يسهر شخصيا على إعداد مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات المتعلقة بالبلدية¹، هذا المخطط

1 أنظر المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 23/91، المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66، المؤرخة في 22 ديسمبر 1991، السنة الثامنة و العشرون، ص 2549.

2 أنظر المواد 30.27.26 من المرسوم رقم 45/87، مرجع سابق الذكر، ص 254 .

3 أنظر المادة 33 من المرسوم نفسه، ص 254 .

4 أنظر المادة 01 من المرسوم رقم 232/85، المؤرخ في 25 غشت 1985، المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36، المؤرخة في 28 غشت 1985، السنة الثانية و العشرون، ص 1290 .

الذي تبين فيه مختلف الوسائل البشرية والمادية الواجب استخدامها في حالة وقوع كوارث والتي يجب أن تكون ميسورة المنال.

إن استخدام هذه الوسائل المقررة في هذا المخطط يكون اعتمادا على منشأ الكارثة وطبيعتها فإن كانت فيضانات استعملت الوسائل الخاصة بذلك، و إن كانت زلزالا اختيرت الوسائل المناسبة لذلك، كما أن هذه الوسائل تختار كذلك تبعا لجسامة الخطر و آثاره على الأشخاص و الممتلكات².

إن سلطات رئيس المجلس الشعبي في مجال التدخلات و الإسعافات أثناء وقوع الكوارث تتجسد أساسا فيما يلي:

- السهر على إعداد مخططات التدخلات و الإسعافات باسم البلدية، و بهذه الصفة فهو الذي يتولى جميع مخططات الوحدات المقامة في تراب البلدية و تنسيقها مع مخططات المناطق الصناعية التابعة للبلدية³.
- المشاركة و التنسيق مع مصالح الحماية المدنية في إعداد مشروع مخطط تنظيم التدخلات و الإسعافات، الذي يعتمد من طرف المجلس الشعبي البلدي ثم يعرض على الوالي ليوافق عليه⁴.
- السهر على تنفيذ هذا المخطط من خلال مركز قيادة يوضع تحت سلطته، و يساعده المسؤولون عن أنماط التدخلات، و أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية و مسؤولوا مصالح الحماية المدنية، و مسؤولوا الأمن، حيث أن مركز القيادة هو الجهاز الوحيد المسؤول عن العمليات، حيث أنه يتولى على الخصوص تقدير مدى اتساع الكارثة، و تقويم الاحتياجات لتنفيذ المخطط و حشد الوسائل الواجب استخدامها و تنظيم عمليات

1 أنظر المادة 3 من المرسوم رقم 231/85، المؤرخ في 25 غشت 1985، الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات و الإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36، المؤرخة في 28 غشت 1985 السنة الثانية والعشرون، ص 1286 .

2 - أنظر المواد 7.6 من المرسوم السابق، ص 1286 .

3 - بالنسبة لمخططات التدخلات و الإسعافات في المنطقة الصناعية يقوم بضبطها الوالي، أنظر المادة 13 من المرسوم نفسه، ص 1286 .

4 أنظر المادة 17 من المرسوم نفسه، ص 1287 .

الإسعاف والإنقاذ، كما يسهر على أمن وحركة انتقال الأشخاص وإسكان المنكوبين¹ وتسخير أية وسيلة إضافية عند الحاجة².

المطلب الثاني:

سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الصحة العامة.

يقصد بالمحافظة على الصحة العامة اتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية من مخاطر الأمراض والأوبئة والعدوى والتلوث ومكافحة مسبباتها³، وذلك بتقديم الخدمات الطبية الوقائية العلاجية، وكذلك الحرص على نظافة المحيط من خلال السهر على نظافة الأسواق ومنع رمي الأزبال والقاذورات في الأماكن العامة، ونقلها للأماكن المتخصصة، كما تشمل المحافظة على الصحة العامة كذلك، السهر على مراقبة الأغذية المعروضة للبيع عن طريق التأكد من نظافتها وكذا مدى مطابقتها للقوانين السارية المفعول، كما تشمل أيضا سهر الإدارة على تموين السكان المنتظم بالماء الصالح للشرب.

وبناء على ما سبق سنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة فروع نبين من خلالها سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الصحة العامة، وذلك اعتمادا على النصوص القانونية التي تنظم ذلك، وعليه سنقسم هذه الدراسة إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: الحرص على نظافة المحيط.

الفرع الثاني: السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

الفرع الثالث: الوقاية من الأمراض الوبائية و المعدية.

1 - أنظر المواد 30.29.28، من المرسوم نفسه ص 1287 .
2 - في هذا الإطار تنص المادة 72 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية على مايلي: " يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار مخططات تنظيم و تقديم الإسعافات و طبقا للتشريع المعمول به ان يقوم بتسخير الأشخاص و الأملاك".
3 - عبد الغاني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري، دون طبعة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2003، ص 395
- مجدي أحمد فتح الله حسن: مرجع سابق الذكر، ص 120.
- عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2004، ص 19 .
- نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 282 .
- مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 195 .

الفرع الأول:

الحرص على نظافة المحيط .

إن المحافظة على نظافة المحيط ضرورة اجتماعية، وألاها الشارع الحكيم عناية خاصة، فكل الرسائل السماوية - خصوصا خاتمها - جاءت بوصايا صحية تدعو إلى النظافة والاعتدال في الطعام والشراب وتحريم المضار، فاهتمام الإسلام بالجانب الوقائي يفوق بشكل كبير اهتمامه بالجانب العلاجي¹، كما تعتبر فريضة قانونية أولها المشرع الجزائري عناية فائقة لما لها من انعكاسات سلبية على صحة المواطنين في حالة الإخلال بها، لذلك فقد تعددت النصوص القانونية، التي تحكم هذا الإجراء الوقائي، وذلك ضمانا لصحة الأفراد وحرصا على سلامتهم، كما تعددت الهيئات المشرفة على نظافة المحيط وذلك بحسب الدور الذي تلعبه كل هيئة .

غير أن المشرع قد أولى لرئيس المجلس الشعبي البلدي وأعطاه الدور الأكبر في مجال المحافظة على نظافة المحيط نتيجة الاحتكاك المباشر به، وكذلك نتيجة إشرافه على البلدية التي تعتبر القاعدة الأساسية الإقليمية في الدولة، وتتجلى مجالاته فيما يلي :

أولا : جمع النفايات الصلبة الحضرية :

يقع على عاتق المجلس الشعبي البلدي وبالتالي رئيسته تنظيم عملية جمع النفايات الصلبة الحضرية وإعدامها ما عدا النفايات الصناعية والنفايات الإشعاعية والمواد الغائطية². ويقصد بالنفايات الصلبة الحضرية، الأزبال المنزلية الفردية أو الجماعية والمنتجات الناجمة عن التنظيف مثل كنس المجاري وتنقيتها، وكذلك الفضلات المضايقة كالأشياء الضخمة والخردة الحديدية والحصى والأنقاض وهياكل السيارات، كما تشمل أيضا نفايات التشريح أو التعفن التي ترميها المستشفيات والعيادات ومراكز العلاج، وجثث الحيوانات والنفايات التجارية و مواد اللف والحزم والنفايات المتبقية عن الأعمال التجارية³.

¹ عبد القادر جعفر : التدابير الشرعية للوقاية الصحية، مقال منشور بمجلة "جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، تصدر عن جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، العدد 22، ص 151 .

² المادة 03 من المرسوم 378/84، المؤرخ في 15 ديسمبر 1984، الذي يحدد شروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66، السنة 21، ص 2148 .

³ أنظر المادة 02 من المرسوم 378/84، المرجع نفسه، ص 2148 .

فالنفايات إذن هي كل ما تخلفه عملية إنتاج أو تحويل أو استعمال ،وكل مادة أو منتج أو بصفة أعم كل شيء منقول مهمل أو تخطى عليه صاحبه ، من شأن ذلك أن يؤدي إلى عواقب مضرّة بالإنسان أو بالتربة أو بالنباتات أو بالحيوان أو تسبب في تدهور الأماكن السياحية أو المناظر أو يؤدي إلى تلوث الهواء والمياه أو إحداث صخب أو روائح قد تضر بصحة الإنسان و البيئة¹ .

وتتجلى مظاهر جمع النفايات الصلبة الحضرية فيما يلي :

1. جمع الأزبال المنزلية :

إن عملية جمع الأزبال المنزلية الهدف منها هو المحافظة على نظافة البلدية ، ومنع انتشار الأوبئة والأمراض ، فالسهر على نظافة الأحياء السكنية والشوارع من خلال جمع القمامة المنزلية يزيد البلدية جمالا و رونقا، والسهر على نظافة البلدية وتجميلها وظيفية إدارية منوطة حصرا لرئيس المجلس الشعبي البلدي² .

2. جمع النفايات المضايقة :

يسهر المجلس الشعبي البلدي على تنظيم عملية جمع النفايات المضايقة ، لذلك يقع على عاتقه إعداد أماكن مخصصة لإيصالها وإيداعها قصد جمعها، بغرض إنجاح العملية فإنه يخبر الجمهور عن طريق الوسائل الملائمة بتلك الأماكن ،فإذا كان المجلس الشعبي البلدي ينظم بنفسه عملية جمع النفايات المضايقة ، فإن رئيسه هو الذي يحدد كفايات ذلك بواسطة قرار يصدره ، ويتم إعلامه للجمهور بواسطة الوسائل الملائمة ، من نشر أو تعليق³ .

¹ - أنظر المواد 90.89 من القانون 03/83، المؤرخ في 8 فبراير 1983 ، المتعلق بحماية البيئة ، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية ، العدد 6 ، السنة العشرون ، ص394 .

² - تنص المادة 08 الفقرة الأخيرة من المرسوم رقم 267/81، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية على ما يلي :
"يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على نظافة البلدية وتجميلها"، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية ، العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981 ، السنة الثامنة عشر ، ص 1424 .

³ - أنظر المادة 11 من المرسوم 378/84 ، مرجع سابق الذكر ، ص 2150 .

3. جمع النفايات الاستشفائية ومثيلاتها:

إذا كانت المؤسسات الإستشفائية ومراكز العلاج يقع على عاتقها حرق النفايات المتعفنة المتعلقة بنفايات التشريح وجثث الحيوانات والأزبال المتعفنة، أو أي غذاء أو مادة ملوثة أو وسط تنمو فيه الجراثيم والتي قد تتسبب في أمراض مثل الأشياء ذات الاستعمال الوحيد أو الجبس أو الأنسجة الملوثة غير القابلة للتعفن، أو المواد السائلة والنفايات الناجمة عن تشريح الجثث ، بخلاف ذلك فإن المجلس الشعبي البلدي يتولى في ميدان النفايات الصلبة التي تفرزها المؤسسات الإستشفائية ومراكز العلاج ، رفع النفايات غير المتعفنة التي تشبه النفايات المنزلية¹.

4. جمع نفايات المسالخ وجثث الحيوانات:

إن عملية جمع النفايات الناجمة عن المسالخ أمر موكول إلى المصلحة البلدية المسيرة بنفسها، إذا كانت البلدية هي التي ترعى وتسهر على المسالخ أو هو أمر موكول إلى حائز المناقصة في الحالة التي يكون تسيير هذه المسالخ عن طريق عقود الامتياز. حيث تتولى كل من البلدية أو الحائز على المناقصة نقل نفايات المسالخ وإعدامها من خلال حرقها في أفران مخصصة لذلك أو عن طريق دفنها في حفر بأماكن يحددها ويعينها رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بعد تغطيتها بالجير الحي².

5. جمع النفايات الناجمة عن تنظيف الأسواق وجمع النفايات الصناعية.

يعتبر النشاط التجاري إحدى المعالم التي تتميز بها أي بلدية، لذلك نجد هذه الأخيرة تسعى دائما إلى توفير الأماكن الضرورية لممارسة النشاطات التجارية، وذلك عن طريق تنظيم أسواق أسبوعية أو عن طريق تخصيص أماكن محددة لبيع الخضر والفواكه، أو تنظيم بعض المعارض التجارية .

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يضبط تنظيم هذه الأسواق الأسبوعية والمعارض وأسواق الخضر والفواكه بالجملة، وكل التجمعات الأخرى من نفس النوع حيث أنه يقوم بالخصوص بالسهر على :

¹ - أنظر المواد 12، 13 من المرسوم السابق .

² - أنظر المادة 14 من المرسوم نفسه .

- ضبط ساعات فتح هذه المحلات و إغلاقها.
- ضبط الأماكن المخصصة للعرض والبيع.
- ضبط مكان وقوف السيارات ومرورها¹.

كما يتولى المجلس الشعبي البلدي جمع النفايات التي تتولد عن الأعمال الصناعية المنتشرة عبر تراب بلديته مقابل أجر يحدد باتفاق قبلي بين الأطراف المعنية².

ثانيا : معالجة النفايات الصلبة الحضرية :

يعتبر مفهوم الصحة العامة مفهوما متطورا يستجيب إلى التطور اليومي لحياة الأفراد ، كما يستجيب إلى ما ترسمه سياسة الدولة ، وذلك بما تفرضه هذه الأخيرة على المواطنين في مختلف مناحي الحياة ، وتعتبر الصحة العامة عاملا من عوامل تحقيق السلام في المجتمع كونها ثمرة حسن النظام والأمن العام والأساس الضروري لهما³.

إن تحقيق السلام في المجتمع لا يمكن تحقيقه دون المحافظة على نظافة المحيط، هذا الأخير يعتبر الوسط الذي ينمو فيه الفرد ويتربص، وتمارس فيه الجماعة نشاطاتها ، فإن كان وسطا متعفنا أدى إلى نتائج متعفنة تنعكس سلبياتها على صحة الفرد والجماعة ، لذلك فإن المشرع الجزائري قد عهد إلى المجلس الشعبي البلدي ومن خلاله رئيسته السهر على معالجة النفايات الصلبة الحضرية من خلال اختيار مكان ذلك وتهيئته ومراقبته وحمايته⁴.

ثالثا : المحافظة على نظافة العمارات وتنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير.

لقد حرص المشرع الجزائري على جعل المسكن تتوفر فيه ضرورات الحياة من نظافة ونقاوة، وتجهيزه بقنوات الصرف الصحي، وربطه بشبكة المياه الصالحة للشرب، وقد أناط هذه المهمة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية التي يقع فيها هذا المسكن .

غير أن التزايد المستمر لعدد السكان داخل البلديات أدى إلى إنشاء عمارات ، تجمع الكثير من العائلات في طوابق متعددة، هذه العمارات قد خصها المشرع الجزائري بعناية

¹ المادة 15 من المرسوم 267/81 ، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمانينة العمومية ، مرجع سابق الذكر ، ص 1425 .

² أنظر المادة 20 ، الفقرة الأخيرة من المرسوم السابق.

³ سكيينة عزوز : عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة ، مرجع سابق الذكر ، ص 34.

⁴ أنظر المواد 22 وما بعدها من المرسوم 378/84 ، مرجع سابق الذكر ، ص 2151 وما بعدها .

خاصة بأن جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتولى السهر على نظافتها ، حيث تنص المادة 5/75 من القانون 08/90 الخاص بالبلدية على ما يلي :

" يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحيرياتهم على الخصوص ما يأتي:.. السهر على نظافة العمارات ..."¹

إن ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لهذه المهمة إنما يندرج في ظل تحقيق أحد أغراض الضبط الإداري المتمثل في المحافظة على الصحة العامة من خلال مجموعة الإجراءات الوقائية التي يتخذها هذا الأخير لاسيما ما تعلق منها بنظافة العمارات وتزويدها بالمياه الصالحة للشرب، وربطها بشبكات الصرف الصحي.

إن عملية المراقبة تباشر انطلاقا من المرحلة التي يعد فيها المخطط الرئيسي للتعمير ، وفي هذا الإطار فإن المجلس الشعبي البلدي يسهر على حماية الطابع الجمالي والفني المعماري للتجمعات المقامة في ترابه، كما يسهر على المراقبة الدائمة لأعمال البناء في مستوى التجمعات والمناطق الريفية² .

كما يتجلى دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على نظافة الأبنية من خلال منح رخص البناء والتجزئة والهدم، حيث أنه يودع طلب رخصة التجزئة أو البناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني³ ، غير أنه يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت البناءات والمنشآت المزمع بناؤها تمس بموقعها وحجمها ومظهرها الخارجي بالطابع العام أو بأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضارية وكذا بالمحافظة على آفاق المعالم الأثرية⁴ .

¹ المادة 5/75 من القانون 08/90 ، المتعلق بقانون البلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 494 .
- تقابلها المادة 237 من الأمر 24/67 ، المؤرخ في 18 يناير 1967 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 6 ، السنة الرابعة، ص 108 .

² أنظر المادة 17 من المرسوم 190/82 ، المؤرخ في 19 مايو 1982 ، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي الإسكان والتعمير ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 22 السنة التاسعة عشر ، المؤرخة في أول مايو 1982 ، ص 1114 .

³ أنظر المادة 61 من القانون 29/90 ، المؤرخ في أول ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق الذكر ، ص 1659 .

⁴ أنظر في هذا الخصوص المواد 30.29.28.27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 ، المؤرخ في 28 مايو 1991 ، الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، المؤرخة في أول يونيو 1991 ، ص 958 .

إن جميع الأبنية تكون معدة بطريقة تسمح من خلالها المحافظة على نظافتها وذلك من خلال:

- وجود قاعة للمياه على الأقل في كل مسكن يحتوي على غرفتين رئيسيين على الأقل دون اعتبار المطبخ ويكون لهذه القاعة فتحة مباشرة نحو الخارج.
- يجب إدراج مرحاض مستقل في كل مسكن مزود بأكثر من غرفة رئيسية وكذلك الأمر بالنسبة للمساكن في العمارات الجماعية .
- إيصال المساكن بقنوات الصرف الصحي .

الفرع الثاني:

السهر على نظافة المواد الاستهلاكية:

تعتبر المواد الاستهلاكية ذات أهمية بالغة في حياة الفرد و كذا الجماعة ، نظرا لضرورتها كونها تعتبر إحدى العوامل الأساسية للحفاظ على صحة جيدة للإنسان، وبناء على ذلك وجب أن تكون نظيفة ونقية، غير متعفنة.

إن المحافظة على نظافة هذه المواد المعروضة للبيع مهمة أساسية أنيطت لرئيس المجلس الشعبي البلدي إذ نصت المادة 75 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية على ما يلي: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحررياتهم على الخصوص على ما يأتي:

- السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع¹..."

فكل مادة استهلاكية عند عرضها للبيع لا بد من توفر شروط عامة يجب مراعاتها عند عرضها للاستهلاك ، فثمة ضوابط تطبق على جنيتها و تحضيرها ونقلها و استعمالها، و ثمة ضوابط تطبق على أماكن التحويل و التخزين و التكييف و التوزيع و أخرى تطبق على المستخدمين، هذه الضوابط نظمها المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي 53/91² .

1 المادة 75 من القانون 08/90 المتعلقة بالبلدية، مرجع سابق الذكر ص 494 .

- تقابلها المادة 237 من الأمر 24/67 ، مرجع سالف الذكر، ص 108 .

2 المرسوم التنفيذي 53 /91 ، المؤرخ في 23 فبراير 1991 ، المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 9، السنة الثامنة و العشرون، ص 336 .

أولاً: الضوابط المتعلقة بالجني والتحضير:

لقد أقر المشرع الجزائري بأن تكون المواد الأولية المستعملة في عملية الجني والتحضير والاستعمال مطابقة للمقاييس المصادق عليها و كذلك للأحكام و القوانين التنظيمية، لذلك فمن الواجب أن تكون هذه المواد الأولية محمية من كل تلوث يأتي من:

- الحشرات و القوارض و كل الحيوانات و الفضلات أو النفايات ذات الأصل البشري أو الحيواني.

- الماء المستعمل في عملية السقي المناطق الزراعية.

- أي مصدر آخر يمكن أن يشكل خطراً على صحة المستهلك.

هذا بالنسبة للمواد الأولية الداخلة في عملية التكوين لهذه المواد الاستهلاكية أما بالنسبة للتجهيزات و المعدات و الأماكن اللازمة لعمليات جمع المحاصيل و المواد الأولية أو إنتاجها أو تحضيرها أو معالجتها أو تكييفها أو نقلها أو تخزينها، فيجب أن تكون مهيأة و مستعملة على نحو ملائم يتجنب فيها كل تكوين لأية بؤرة تلوث، كما أنها يجب أن تكون معدة بطريقة تجعل عملية تنظيفها و صيانتها ممكنة و سهلة¹.

ثانياً: الضوابط المتعلقة بأمكان التحويل و التخزين و التكييف و التوزيع:

مما لا شك فيه أن المواد الاستهلاكية قابلة للتعفن في أي لحظة من اللحظات عندما لا تراعي فيها الشروط الصحية الضرورية ، والتي من بينها أماكن التحويل و التخزين و التكييف و التوزيع، لذلك فقد حدد المشرع الجزائري ضوابط تتعلق بذلك يجب مراعاتها .

1/ بالنسبة للمحال²: يجب أن تتوفر في المحال والملحقات التابعة لها على الشروط

الآتية:

- يجب أن تكون ذات سعة كافية و ذلك بالنظر إلى طبيعة استعمالها و التجهيزات و المعدات المستخدمة و كذلك العمال المطلوب استخدامهم.

- يجب أن تجهز هذه المحلات بالماء الصالح للشرب ساخناً أو بارداً ، كما يجب أن تكون جميع أنابيب صرف النفايات و المياه المستعملة و قنواتها كتيمة و مزودة بمثاقب و فتحات ملائمة ، كما يجب أن تكون هذه المحلات جيدة الإنارة و كافية للتهوية.

1 أنظر المواد 4،5،6،3 من المرسوم التنفيذي رقم 53/91، المؤرخ في 23 فبراير، المرجع نفسه، ص 337 .

2 أنظر المواد:7،8،9،10،11 من المرسوم التنفيذي 53/91 ، المرجع نفسه ص 337 .

2/ بالنسبة للمستخدمين¹: يجب أن تتوفر للمستخدمين في جميع المحلات منشأة صحية كافية من حيث العدد، تشتمل على مغاسل و مضخات و حجرات لحفظ الملابس و مراحيض مزودة بدافقة ماء، و أن تكون جيدة الإنارة و التهوية و أن تكون نظيفة على الدوام. إن المغاسل الواجب توفرها داخل المحلات يجب أن تكون عند مخرج المراحيض، كما يجب أن تكون مزودة بالماء الجاري الساخن منه و البارد، و أن توضح و تزود بمماسح للأيدي تجدد مرارا، أو أنها لا تستعمل إلا مرة واحدة، كما يجب تثبيت إعلانات في منطقة المراحيض تأمر المستخدمين بوجوب غسل أيديهم قبل مغادرة الأماكن.

3 / بالنسبة للتجهيزات و المعدات²:

إن التجهيزات و المعدات المستعملة في المؤسسات و المحلات التي تحفظ فيها الأغذية والقابلة للتلف ، يجب أن تتوفر فيها المواصفات التالية:

- أن تكون مصنوعة من مواد كاتمة و غير قابلة للفساد، و تتحمل الصدمات و لا تلوث الأغذية التي تلامسها، و أن تكون سهلة للتنظيف التطهير.
- أن تكون مهيأة من أجل تسهيل عملية تخزين المواد الغذائية تخزينا محكما و أن تسمح بمرور الهواء داخلها وبالتوزيع المتساوي لدرجة حرارة بين مختلف عناصر السلع المخزنة فيها.
- كما يشترط في المعدات و الأواني التي تلامس الأغذية أن تتوفر فيها المواصفات الآتية:
- أن تكون ذات مظهر وشكل ملائمين مع تركيبها على نحو يسهل معه تنظيفها.
- أن تكون المساحة الملامسة للأغذية خاضعة لعملية التنظيف و الصيانة المتكررة.

ثالثا: الضوابط المتعلقة بالأغذية ذاتها³ :

إن عملية النظافة الصحية تشمل كذلك الأغذية المعروضة للبيع ذاتها، حيث أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تلامس هذه الأغذية الأرض ملامسة مباشرة، ولا أن تتناولها الأيدي في ظروف يمكن أن تؤدي إلى تلوثها ، كما أنه يجب حماية هذه المواد المعروضة للاستهلاك من التلوث، فإن كانت مواد غذائية جاهزة فلا بد أن تحمى بغلاف رزم يكفل لها الضمان الصحي وذلك وفقا للتنظيم الجاري في مجال المواد الملامسة للأغذية، حيث أنه يمنع الاستعمال

¹ أنظر المواد: 12،13 من المرسوم 53/91 ، المرجع نفسه ص 338 .

² أنظر المواد 14،15،16،18 من المرسوم 53/91 ، المرجع نفسه ص 338 .

³ أنظر المواد: 19،20،21،22 من المرسوم 53/91، المرجع نفسه،ص 338 .

ورق الجرائد مكان غلاف الرزم الذي تفرض ضرورته طبيعة المنتج، بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الأغذية الجاهزة للبيع يجب أن تخزن حسب شروط تمنع أي فساد لها أو تلوث .

رابعاً: الضوابط التي تطبق على المستخدمين¹

إن المستخدمين المدعوون بحكم منصب عملهم لتداول الأغذية يخضعون لواجب العناية الفائقة بنظافة ثيابهم و أيديهم، كما أنه يجب أن تكون ملابس العمل و كذلك أغطية الرأس أثناء العمل ملائمة، من شأنها أن تمنع أي تلوث للأغذية .
كما أنهم مدعوون لاتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل الحفاظ على نظافة الأغذية ومنع تلوثها و ذلك بامتناعهم عن التدخين أو تناول التبغ والطعام في الأماكن التي تتداول فيها الأغذية، كما أنهم يجب أن يخضعوا لفحوص دورية، ولعماليات التطعيم المقررة من الوزارة المكلفة بالصحة، كما أنه يحظر على أي شخص غريب عن المؤسسة وجوده فيها دون مبرر.
إن من شأن هذه الاحتياطات و التدابير العمل على منع تلوث الأغذية و المحافظة على نظافتها من أجل تقديمها في أحسن صورة من أجل استهلاكها.

خامساً: الضوابط المتعلقة بالنقل:

لا شك أنه عندما لا تراعي الشروط الصحية عند نقل المواد الغذائية المخصصة للاستهلاك أن ذلك سيؤدي إلى تلوثها مما ينعكس سلباً على صحة الأفراد، لذلك فإن المشرع الجزائري قد أحاط هذه العملية بجملة من الشروط والضوابط الواجب مراعاتها عند القيام بذلك.
إن عملية النقل هذه تتم بواسطة عتاد مخصص لذلك يجب أن يكون مزوداً بالمعدات والتجهيزات الضرورية لضمان حسن حفظ الأغذية المنقولة و الحيلولة دون فسادها، وذلك من خلال مراعاة المقاييس والمواصفات القانونية في مجال النقل وذلك في جميع الحالات.
إن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره العين الساهرة على نظافة و صحة الأغذية، مجبر على تحقيق ذلك من خلال السهر على مراقبة مجموعة الضوابط السابقة الذكر سواء تعلق الأمر بالجني أو التحضير أو التكييف و التحويل لهذه الأغذية أو من خلال نقلها و تخزينها و كذلك من خلال مراقبة المحلات المعروضة فيها.
إن تحقيق الغاية المرجوة من هذه الرقابة يجعل هذا الأخير يقوم بالنشاطات التالية:

1 أنظر المواد: 23، 24 من المرسوم 53/91، المرجع السابق، ص 339 .

- لا بد من تقرير زيارات إلى عين المكان في المخازن و المستودعات التي تحتوي على منتجات استهلاكية معدة للبيع.
- لا بد من إخطار مصالح المراقبة التقنية المعنية قصد القيام بالمراقبة الصحية على المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع¹.
- مراقبة منتجات البحر و الموافقة عليها².
- تفعيل دور مكتب حفظ الصحة البلدي الذي يسهر على تحقيق و تنفيذ مراقبة نوعية المواد الغذائية و منتجات الاستهلاك و كذلك المنتجات المخزنة أو الموزعة في مستوى البلدية³.

الفرع الثالث:

الوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية:

إن المحافظة على الصحة العامة تقتضي، العمل على اتقاء كل ما من شأنه أن يضر صحة الإنسان، وذلك بالسهر على اجتناب مسببات الأمراض والقضاء عليها في مهدها، وكذلك محاربتها عند ظهورها، سواء كانت هذه الأمراض معدية أو غير ذلك.

وعليه فإنه يقع على عاتق الهيئات المحلية لاسيما الولاية ومسؤولوا الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية تطبيق التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها⁴.

لا شك أن هذه التدابير تشمل جميع مسببات هذه الأمراض، سواء كان مصدرها الحيوان أو المياه، أو الإنسان أو البيئة، كما أنها تشمل كذلك مختلف أنواع الأمراض سواء كانت معدية أو غير معدية.

1 أنظر المادة 11 من المرسوم 267/81، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة والطمأنينة العمومية، مرجع سالف الذكر ص 1424.

2 المادة 05 من المرسوم 375/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية و الولاية واختصاصهما في قطاعي النقل و الصيد البحري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 29 ديسمبر 1981 السنة الثامنة عشرة، ص 1867

3 أنظر المادة 2 من المرسوم 146/87 المؤرخ في 30 يونيو 1987 المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، المؤرخة في أول يوليو 1987، السنة الرابعة و العشرون، ص 1050

4 أنظر المادة 52 من القانون 05/85، المؤرخ في 16 فبراير 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 8، السنة الثانية والعشرون، ص 181.

لذلك سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى مختلف أنواع الوقاية التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الأوبئة بغض النظر عن أصلها ونوعها.

أولا :مكافحة الأمراض الوبائية المعدية :

تعتبر الأمراض المعدية إحدى الآفات الهدامة لصحة الإنسان ، إذ أن انتشارها يؤدي إلى كوارث صحية داخل الجماعة يتعذر على المصالح المختصة القضاء عليها إذا استفحلت بصورة واسعة ،لذلك فإن المشرع الجزائري وفي إطار الضبطية الإدارية، والعمل الوقائي قد حرص كل الحرص على تفادي الوقوع فيها وانتشارها، وقد عهد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات أساسية في مكافحتها و القضاء عليها في مهدها .

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النظافة وحفظ الصحة العمومية¹.

إن مصدر هذه الأمراض المعدية منها ما هو حيواني ومنها ما هو ناتج عن تلوث المياه والبيئة.

1/ حماية الحيوانات والوقاية الصحية:

تعتبر الحيوانات إحدى الضرورات الأساسية بالنسبة للإنسان، ويتجلى ذلك من خلال استغلالها في تحقيق حاجياته اليومية كاستعمالها في النقل أو الحرث مثلا أو استغلالها كمادة استهلاكية يتغذى منها.

غير أن هذه الأخيرة قد تسبب للإنسان بعض الأمراض أثناء استغلالها وذلك عندما لا تراعى الشروط الصحية اللازمة ، ونظرا لهذه الخطورة المحتملة فقد وضع المشرع الجزائري تدابير وقائية يجب القيام بها وتطبيقها على الحيوانات قصد الاستفادة منها دون أن يلحق الإنسان أي ضرر .

إن هذه التدابير تشمل مراقبة الحيوانات والمنتجات الحيوانية والمنتجات ذات المصدر الحيواني، وذلك من خلال التفتيشات البيطرية التي تقوم بها المصالح البيطرية الرسمية تحت إشراف ومسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي².

¹ أنظر المادة 07 من المرسوم 267/81 ، مرجع سابق الذكر ، ص 1424 .
² تنص المادة 85 من القانون 08/88 ، المؤرخ في 26 يناير 1988 ، المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية على ما يلي : "يجب أن تكون اللحوم الآتية من الذبح المنصوص عليها في البند الأول من المادة 84 أعلاه وبعد التفتيش البيطري مدموغة أو مطبوعة بختم البلدية المعنية تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي الظروف =

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المؤهل قانونا باختيار التدابير و الإجراءات الوقائية التي من شأنها أن تمنع تشرّد الحيوانات الضارة والخطيرة وتزايدها¹. كما أنه هو المسؤول على إبادتها². وذلك بالاعتماد على سلك الشرطة البلدية المسمى بالحرس البلدي .

إن أخطر الأمراض المعدية التي تصيب الحيوانات داء الكلب، هذا الداء إن ظهر في فصيلة ما فإن مصيرها الإبادة، والتي لا يمكن تأجيلها مهما كان الأمر، إن عملية الإبادة للحيوانات المصابة بداء الكلب يتولاها أعوان السلطة العمومية وأعوان الدرك الوطني وكل شخص حامل رخصة صيد تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

بالإضافة إلى ذلك هناك بعض الأمراض التي تصيب الدواجن مثل "انفلوانزا الطيور" وأخرى تصيب الماشية كالحمى القلاعية أو جنون البقر، وهي أمراض معدية قد تنتقل إلى الإنسان عن طريق أكل لحومها ومنتجاتها، لذلك واجب القضاء عليها وإبادتها.

2/ حماية المياه من التلوث:

يعتبر الماء إحدى الضروريات الأساسية للإنسان والحيوان والنبات على السواء، إذ تتعذر الحياة دونه، لذلك تقتضي الضرورة المحافظة عليه و حمايته من أي تلوث كان، سواء كان مصدر هذا التلوث الإنسان أو الحيوان أو الطبيعة.

وعليه فإن تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب مسؤولية ملقاة على رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال توفيرها بكميات كافية تلبي الاحتياجات المنزلية وتحفظ الصحة⁴، إن هذه المياه لا بد أن تكون خالية من أي تلوث من شأنه أن يؤدي إلى انتشار أوبئة قد تفتك بالصحة العامة للأفراد.

لذلك فإنه من الواجب أن تخضع هذه المياه خاصة وأنها موجهة للاستهلاك البشري إلى تحاليل دورية يسهر عليها شخصيا رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مكتب حفظ الصحة

= المحددة عن طريق التنظيم"، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 27 يناير 1988 العدد 04، السنة الخامسة والعشرون، ص 137.

¹ أنظر المادة 12 من المرسوم 267/81، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الطرق والنقاوة و الطمانينة العمومية، مرجع سابق الذكر، ص 1424.

² أنظر المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم 265/96، المؤرخ في 03 غشت 1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 47 المؤرخة في 07 غشت 1996، السنة الثالثة والثلاثون، ص 6.

³ أنظر المادة 37 من القانون 08/88، مرجع سابق الذكر، ص 136.

⁴ أنظر المادة 08 من المرسوم 267/81، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ما يخص النقاوة و الطمانينة العمومية، مرجع سابق الذكر، ص 1424.

البلدي، الذي يتولى مراقبة النوعية البكتيرية للماء المعد للاستهلاك المنزلي، ويتولى معالجته¹، وذلك في إطار المهمة الملقاة على البلدية المتمثلة في مكافحة ناقلات الأمراض المعدية².

إن مكافحة تلوث المياه الهدف منه تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، وتلبية حاجيات الفلاحة والصناعة والنقل وكل النشاطات البشرية الأخرى ذات النفع العام، بالإضافة إلى توفير الحياة البيولوجية لوسط الاستقبال لاسيما الثروة السمكية، وكذا أسباب التسلية والرياضات البحرية وكذا حماية المواقع³ من أي صب أو تصريف أو قذف أو ترسيب للمواد بمختلف أنواعها التي من شأنها إحداث أو مضاعفة تدهور المياه وذلك بتغير مميزات الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية أو الجرثومية سواء تعلق الأمر بمياه سطحية أو مياه باطنية أو ساحلية⁴.

أما بالنسبة لمياه البحر فإنه يمنع أن تصب وتغمر وتحرق في البحر مختلف المواد التي من شأنها أن تضر بالصحة العامة وبالمواد البيولوجية، أو تعرقل الأنشطة البحرية بما في ذلك الملاحة والصيد البحري، أو تؤدي إلى إفساد ماء البحر من حيث استعماله أو التقليل من القيمة الترفيهية له، لذلك فإنه يتعين على المجالس الشعبية البلدية والمراكز والوحدات السياحية أن تحلل دوريا مياه السواحل، ويمكنها الاستعانة بهذا الغرض بالمصالح المختصة المكلفة بحماية البيئة⁵.

ثانيا: الوقاية من الأمراض الوبائية:

إذا كانت الأمراض الوبائية المعدية تشكل خطرا محققا فتاكا بالجماعة، ووجب تسخير جميع الإمكانيات المادية والبشرية من أجل القضاء عليها ومنع انتشارها فإنه ثمة من الأمراض، التي تصيب الفرد وتقعده عن أداء دوره، وتجعل صحته في خطر، مما يقتضي الوقاية منها والعمل من أجل اتقانها.

والبلدية ومن خلال رئيسها مخولة في إطار التشريع الجاري العمل به، صلاحية القيام بأي عمل يستهدف المحافظة على صحة المواطنين وتحسينها وذلك في المناطق الترابية التابعة لها.

¹ أنظر المادة 02 من المرسوم رقم 146/87، المتضمن إنشاء مكاتب حفظ الصحة البلدية مرجع سابق الذكر، ص 1864.
² أنظر المادة 05 من المرسوم رقم 374/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المتعلق بصلاحيات البلدية والولاية في اختصاصيهما في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 29 ديسمبر 1981، السنة الثامنة عشر، ص 1864.

³ أنظر المادة 36 من القانون 03/83، المتعلق بحماية البيئة، مرجع سابق الذكر، ص 386.

⁴ أنظر المادة 48 من القانون 03/83، المرجع نفسه، ص 388.

⁵ أنظر المادة 15 من المرسوم 13/85، المتعلق بشروط استعمال الشواطئ، مرجع سابق الذكر، ص 388.

حيث أنها تساهم في إعداد المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وإنجازه وفي إعداد الخريطة الصحية¹.

ويبرز هذا الدور الذي تقوم به البلدية من خلال الاتصالات التي تتولاها مع مدير القطاع الصحي قصد إنجاز الهياكل الأساسية البسيطة للصحة وتجهيزها².

إن الوقاية الطبية من مختلف الأمراض تفرض على البلدية القيام أو تنظيم جملة من الأعمال وتسهر على متابعتها وذلك من خلال الاتصال بالمصالح المختصة التابعة للدولة و تتمثل أساسا فيما يلي³:

1/ حفظ الصحة المدرسية:

إن الحماية الصحية تستلزم التكفل بصحة التلاميذ والطلبة والمعلمين في وسطهم التربوي أو المدرسي من خلال النقاط الآتية:

- مراقبة الحالة الصحية لكل تلميذ أو طالب أو معلم أو أي شخص آخر على اتصال مباشر أو غير مباشر بهم .

- مراقبة مدى نقاوة المحلات والملحقات التابعة لأية مؤسسة تعليمية أو تكوينية .

- مراقبة أعمال التربية الصحية ، لذلك ينبغي تشجيع ممارسة التربية البدنية في جميع مؤسسات التعليم والتكوين ، وأن تكون هذه الممارسة منتظمة ومتوازنة وملئمة لسن الشباب وبنيتهم الجسدية وأن يخضع هذا النشاط إلى رقابة طبية دورية⁴ .

2/ حماية الأمومة والطفولة:

إن سلامة صحة أفراد الأسرة وتوازنهم النفسي و العاطفي وترقية ذلك يقتضي استفادة الأسرة من الحماية الصحية اللازمة ، وتتمثل هذه الحماية في مختلف التدابير الطبية والاجتماعية والإدارية التي تستهدف على الخصوص ما يلي⁵:

- حماية صحة الأم بتوفير أحسن الظروف الطبية والاجتماعية لها قبل الحمل وخلالها وبعده

- تحقيق أفضل الظروف لصحة الطفل ونموه الحركي و النفسي.

¹ أنظر المادة 05 من المرسوم رقم 374/81 ، المتعلق بصلاحيات البلدية والولاية في اختصاصهما في قطاع الصحة، مرجع سابق الذكر، ص 1864 .

² أنظر المادة 2 من المرسوم 374/81 ، المرجع نفسه ، ص 1864 .

³ أنظر المادة 5 من المرسوم 374/81 ، المرجع نفسه ، ص 1865 .

⁴ أنظر المواد 81.80,79.77 من القانون 05/85 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، مرجع سابق الذكر ، ص 183 .

⁵ أنظر المواد 72.68.67 من القانون 05/85 ، المرجع نفسه، ص 18 .

- العمل على اكتشاف الأمراض التي يصاب بها الرحم وضمان صحة الجنين ونموه حتى الولادة.
- إنقاذ حياة الأم من الخطر والحفاظ على توازنها الفيزيولوجي والعقلي وإن أقتضى الأمر إجهاضها عندما يكون ذلك هو السبيل لإنقاذها .
- الوقاية الفعالة للأطفال من الإهمال .

3/ حماية الصحة وترقيتها بواسطة التربية البدنية:

إن اكتساب الفرد لبنية جسمية سليمة وخالية من كل الأمراض ، يقتضي تنشيط الجهاز المناعي للجسم ، هذا التنشيط قد يكون مرده إلى ممارسة الرياضة بمختلف أنواعها ، حيث أن لهذه الأخيرة دور مهم في المحافظة على الصحة العامة للفرد.

إن ممارسة التربية البدنية تكون وفق برامج محددة سلفا، يكون الهدف من خلالها حماية صحة السكان وتحسينها ، هذه البرامج الرياضية تمارس داخل مختلف القاعات ، لذلك فإنها تكيف حسب السن والجنس والحالة الصحية وظروف حياة السكان وعملهم¹ .

من أجل ذلك وجب على الجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات أن تدرج في مشاريع البناء إقامة هياكل وتجهيزات مناسبة للتربية البدنية والرياضية في التجمعات السكنية والمؤسسات الخاصة بالأطفال ومعاهد التكوين ومختلف المؤسسات² .

إن حماية الصحة وترقيتها بواسطة التربية البدنية ، من بين المهام الأساسية الملقاة على عاتق البلدية ومن خلالها على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة من المرسوم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة على ما يلي : " تتولى البلدية في ميدان الوقاية الطبية ، تنظيم الأعمال الآتية ومتابعتها بالاتصال مع المصالح المختصة التابعة للدولة لاسيما :... التربية الصحية..."³ ، والتربية البدنية تجعل الجسم قويا متينا مقاوما لكل مسببات الأمراض ، مما ينعكس إيجابا على حياة الفرد فتجعله منتجا فعالا داخل الجماعة.

¹ أنظر المادة 83 من القانون 05/85 ، المرجع نفسه، ص 183 .

² أنظر المادة 84 من القانون 05/85 ، المرجع نفسه، ص 183 .

³ المادة 5 من المرسوم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية في مجال الصحة ، مرجع سابق الذكر ، ص 1864 .

المطلب الثالث:

سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العامة.

لا مرأى في أن السكنية العامة عنصر جهوري و ثابت من عناصر النظام العام، ولا ريب في أنها تعد هدفاً أسمى من أهداف الضبط الإداري، و مقصداً أسمى من مقاصده، فهي تستجيب إلى مطلب أساسي من مطالب الحياة الإنسانية و هو الحاجة إلى الاستقرار و الهدوء¹. و يقصد بالسكنية العامة المحافظة على الهدوء و السكون في الطرق و الأماكن العامة²، حتى لا يتعرض الأفراد لمضايقات الغير، كالمتسولين أو أولئك الذين يستعملون مكبرات الصوت، فهو بذلك مجموعة الإجراءات الوقائية من مختلف الإزعاج و المضايقات، التي قد يتعرض إليها أفراد المجتمع، هذه الإجراءات تتخذها السلطات المخولة قانوناً بممارسة سلطة الضبط.

إن من مظاهر الإزعاج و المضايقات التي يتعرض لها الأفراد نذكر مثلاً الأصوات المزعجة الناتجة عن آلات التنبيه في السيارات و المركبات و مكبرات الصوت و سوء استخدام أجهزة الراديو و التلفزيون، و أصوات الباعة المتجولين.

إن هذه الأعمال و المضايقات و إن لم ترقى إلى درجة الإخلال بالنظام العام، إلا أنها قد تسبب للأفراد مضايقات على درجة من الجسامة، تستلزم تدخل الإدارة بناء على سلطات الضبط لإيقافها³، و حتى و إن كانت بذاتها لا تجعل الحياة مستحيلة إلا أنها تتعارض مع واجب الإدارة الأول، و هو العمل على تسهيل الحياة في الجماعة البشرية، حيث أن ارتفاع الأصوات المنبعثة من مكبرات الصوت أو الباعة المتجولين، و التجمعات الغير عادية في الطريق العام كل هذا يتعارض مع السكنية العامة⁴، كما تشمل المحافظة على السكنية العامة كذلك منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المشاغل و المعامل و المحلات التي تسبب المضايقات كالضجيج الناجم عن تشغيل المعامل القريبة من الأحياء السكنية⁵.

¹ داود الباز: حماية السكنية العامة، مرجع سالف الذكر، ص 167.

² سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سالف الذكر، ص 576.

³ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في قانون الإداري، مرجع سالف الذكر، ص 576.

⁴ مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سالف الذكر، ص 195.

⁵ هاني علي الطهر اوي: القانون الإداري مرجع سالف الذكر، ص 240.

لا شك أن الضوضاء تصيب الإنسان بالإرهاق النفسي و الجسدي و تجعله عرضة للضغط و التوتر و القلق العصبي بل إن للضوضاء آثارها الضارة البالغة بالأطفال و اتجاههم إلى نهج السلوك العدوانى اتجاه بعضهم البعض¹.

إن الإخلال بالنظام العام من خلال إثارة الضوضاء و الضجيج قد ازداد في الآونة الأخيرة، و ترجع أسباب هذه المظاهر في المجتمع إلى انخفاض مستوى الوعي و الحس الراقى و الشعور بضعف السلطة و فقد هيبتها، و كذلك عدم اكتراث السلطة العامة و اهتمامها بأمن وراحة المواطنين².

إن المحافظة على السكنية العامة داخل إقليم البلدية، يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي، و ذلك من خلال النصوص القانونية التي خولته ممارسة سلطة الضبط الإداري و تتجلى مظاهر هذه الممارسة من خلال تنظيم الأسواق و المعارض، و كذلك الحفلات و الأعراس و تنظيم حركة المرور.

و عليه سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية :

الفرع الأول: في مجال الأسواق و المعارض.

الفرع الثاني: في مجال الحفلات و الأعراس.

الفرع الثالث: في مجال حركة المرور.

الفرع الأول:

في مجال الأسواق و المعارض

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضمان السكنية العامة و الطمأنينة العمومية، و يتولى معاقبة المتسببين في الإخلال بها، و هذا ما دلت عليه المادة 75 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، حيث جاء فيها " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة و احتراماً لحقوق المواطنين و حرياتهم على الخصوص ما يأتي:
.... المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية و كل الأعمال المخلة بها..."³.

¹ سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سالف الذكر، ص 558 .

² ثواف كنعان : القانون الإداري، مرجع سالف الذكر، ص 285 .

³ المادة 57 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، ص 494.

- تقابلها المادة 237 من الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي حيث جاء في الفقرة الرابعة منها " قمع التعديت على الراحة العمومية و كل الأعمال المخلة بها" مرجع سالف الذكر ص 108 .

وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية التي من شأنها توفير راحة المواطنين والتمتع بأوقات فراغهم في جو تسوده السكينة والطمأنينة العامة، وذلك بالحد من الضوضاء وأعمال الصخب¹.

لا شك أن راحة المواطنين وطمأننتهم تعتبر إحدى الحقوق الواجب احترامها وصونها من طرف السلطات العامة، غير أنه في المدة الأخيرة أصبح هذا الحق مداس نتيجة الاعتداء عليه بواسطة بعض النشاطات التجارية لعل أبرزها الأسواق العمومية و المعارض العامة. إذا كانت الأسواق العامة و المعارض العامة توفر بعض الحاجيات الضرورية للمواطن من خلال توفير مختلف المأكولات، و الملابس و الكماليات و الكتب و المجلات، بل قل مختلف الحاجيات الضرورية للفرد، بأثمان معقولة إلا أن ممارسة هذه النشاطات لا بد أن يخضع للإجراءات القانونية التي تنظم ذلك و التي من ضمنها عدم المساس براحة و طمأنينة الجماعة والأفراد.

إن تنظيم هذه الأسواق و المعارض يتولاه رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما أكده المرسوم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، حيث نصت المادة 15 منه على ما يلي " يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم الأسواق و المعارض و أسواق الخضر و الفواكه بالجملة و كل التجمعات الأخرى من نفس النوع و على هذا التنظيم أن يضبط خصوصا ما يأتي:

- ساعات فتح هذه المحلات و إغلاقها .
- الأماكن المخصصة للعرض و البيع.
- وقوف السيارات و مرورها² .

فمن خلال هذه المادة نستشف أن عملية التنظيم و الضبط التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي، الهدف منها هو السهر على راحة و طمأنينة المواطنين من كل إزعاج أو إخلال، لاسيما من خلال التجمعات سواء كانت اقتصادية أو تجارية أين يغلب فيها التنافس و الجري وراء الربح، ضاربين عرض الحائط أقدس وأعز ما يملكه الفرد وهو راحته.

¹ سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مرجع سالف الذكر، ص 75.
² المادة 15 من المرسوم 267/81، المتعلقة بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، مرجع سالف الذكر ص 1425 .

و من أجل ذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يسهر شخصيا على راحة واطمئنان سكان بلديته، من خلال اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الاحترازية أثناء تنظيم الأسواق سواء كانت أسواق للخضر و الفواكه أو أسواق للجملة ، أو من خلال تنظيم المعارض.

تتجلى مظاهر هذا الضبط الذي عهد إلى رئيس المجلس الشعبي القيام بما يلي:

- من خلال ساعات فتح هذه الأسواق و المعارض و غلقها ، حيث أن الفترة المخصصة للفتح لا بد أن تكون فترة نشاط، كتحديد هذه الفترة مثلا نهارا، و منع ذلك ليلا لأن ذلك يؤثر على راحة المواطنين لأن الليل عموما هو مجال للركون و السكينة.
- كما تتجلى سلطة الضبط هذه من خلال اختيار الأماكن و الساحات والباحات المخصصة للعرض و البيع، حيث أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تقديرية في ذلك، يراعي فيها مدى احترام راحة الناس وطمأنينتهم.
- وتتجلى كذلك هذه السلطة من خلال تنظيم وقوف السيارات خاصة أثناء تنظيم هذه الأسواق، و ما يتبع ذلك من إكتضاض للسيارات و المارة، مما يوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتنظيم حركة المرور حتى لا يحدث ذلك إخلال بالطمأنينة العامة من خلال إطلاق المنبهات الصوتية. كما يتولى أيضا تنظيم وقوف السيارات و ذلك بتخصيص مكان لائق يحد من فوضى المرور بالمكان المخصص.

الفرع الثاني:

في مجال الحفلات و الأعراس

تعتبر الأفراح إحدى السمات التي تميز الحياة الإنسانية، فهي تعبير عن السعادة و الهناء، بل هي في الحقيقة انعكاس عن شعور داخلي يجسده الفرد من خلال حركات أو نشاطات للدلالة على ذلك، فهناك من يعبر عن ذلك بالابتسامة اللطيفة، و هناك من يترجم ذلك برقصات فنية معبرة، و هناك من يجسد ذلك من خلال الزغاريد.

و الأفراح تكون بحلول المناسبات كالزواج، أو الأعياد سواء كانت دينية أو وطنية ، ينظم من خلالها الأفراد نشاطات فنية تعبر عن فرحتهم و ابتهاجهم.

فإذا كانت الأفراح هي كذلك فإن إطلاق العنان للمنظمين والقائمين عليها يجعلونها أداة ومناسبة لإزعاج الآخرين، والإخلال براحتهم وطمأنينتهم، لذلك فإن المشرع الجزائري قد

ضبط ذلك بجملة من الضوابط و جب التقيد بها والالتزام بمقتضاها، حيث أن خرقها يعتبر اعتداء وإخلال بالنظام العام.

لا شك أن هذه الأفراح قد تثير بعض الضجيج، هذا الأخير الذي نظمه المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 184/93 حيث جعل له حدا أقصى يتغير بتغير الزمان والمكان، حيث يقدر مستوى الضجيج الأقصى الذي يمكن قبوله في المناطق السكنية و في الطرق والأماكن العامة و الخاصة بسبعين(70) دسيبل¹ في النهار وهي الفترة الممنوحة من الساعة السادسة إلى الثانية و العشرين، و خمسة و أربعين (45) دسيبل في الليل أي من الساعة الثانية و العشرون إلى الساعة السادسة صباحا. و يقرر مستوى الضجيج الأقصى الذي يمكن قبوله بجوار المؤسسات الإستشفائية أو التعليمية أو في مساحات التسلية والاستراحة داخل المؤسسات بخمسة و أربعين (45) ديسبل في النهار وبأربعين(40) دسيبل في الليل².

إن مستوى الضجيج المسموح به وفقا للمرسوم السابق الذكر يجب احترامه و كل زيادة عن ذلك فهو إخلال بالنظام العام، من خلال الإخلال بالسكنية العامة و الطمأنينة العامة للأفراد لاسيما عند تنظيم الحفلات و الأعراس أو عند الاحتفال بالمناسبات.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي، و في إطار ممارسته للضبط الإداري، من خلال المحافظة على السكنية العامة مكلف بضبط هذه العروض الفنية، و ذلك من خلال تسليم الرخص القبلية لعملية التنظيم هذه ، إذ يشترط لقبولها ومنحها ضمان الطمأنينة العامة³.

الفرع الثالث:

في مجال حركة المرور

لا جدال أن الحظيرة الوطنية للمركبات و السيارات، قد عرفت تزايدا كبيرا في المدة الأخيرة، حيث تضاعف عددها عشرات المرات عما كان عليه من قبل. مما يتطلب ضبطها وتوجيهها وتنظيمها وفق المعايير والمقاييس العلمية الدقيقة لاسيما فيما يتعلق بتنظيم سيرها ،

¹ الديسبل هي وحدة لقياس الضجيج .
² أنظر المواد: 3،2 من المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 يوليو 1993 الذي ينظم إثارة الضجيج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 المؤرخة في 28 يوليو 1993، السنة الثلاثون، ص 13 .
³ في هذا الإطار تنص المادة 16 من المرسوم 267/81 على مايلي " يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم العروض الفنية العمومية، و يسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطاءها صبغة تضمن الطمأنينة العامة" مرجع سالف الذكر ص 1425 .

وعملها ، وذلك من أجل الوقاية من أخطارها سواء تعلق الأمر بالحوادث التي قد تترتب من خلالها أو تأثيرها على راحة وطمأنينة الأفراد .

فمن أجل المحافظة على السكنية العامة و راحة و طمأنينة الجماعة و يجب إخضاع حركة المرور لاسيما داخل المجمعات السكنية إلى جملة من الضوابط يلزم احترامها من طرف كل مستعمل لإحدى هذه المركبات أو السيارات أو العربات.

و يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي إحدى السلطات الأساسية التي تعمل على ضمان راحة المواطنين من خلال السلطات التي يتمتع بها في مجال ممارسة الشرطة الإدارية المتعلقة بحركة المرور، حيث نصت المادة 73 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية على ما يلي " يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي نظام الطرق الواقعة في تراب البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بطرق المرور الرئيسية و تكون هذه السلطة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده، إذا تعلق الأمر بالمناطق العمرانية و الواقعة داخل البلدية"¹

إن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العامة تتجسد من خلال السهر على تنظيم حركة المرور داخل إقليم بلديته، و ذلك من أجل ضمان أفضل شروط الراحة والسيولة، و من أجل ذلك فإن الجماعات الإقليمية مكلفة بإعداد و تنفيذ مخطط حركة المرور في المناطق الحضرية و ذلك من أجل التحكم في تطور حركة السيارات و تقليص تأثيراتها السلبية² ، لاسيما ما تعلق منها من إثارة للضجيج و الصخب.

إن هذا المخطط الذي تعده الجماعة الإقليمية ممثلة في البلدية، يسهر على تنفيذه و إعداده رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك من خلال ضبط الإشارات المتعلقة بحركة المرور، حيث يراعي فيها ضمان السيولة في حركة المرور حتى لا يؤدي ذلك إلى إكتضاض في الطريق ، قد ينجم عنه فوضى و اضطرابات، و صخب تجعل راحة السكان مهددة.

فعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مراعاة شروط المحافظة على راحة المواطنين أثناء وضعه للإشارات المرور داخل المناطق العمرانية، و ذلك من خلال جعل هذه الإشارات أداة تنظيم تجعل من حركة المرور سهلة، لا إكتضاض فيها. كما تبرز أيضا سلطات رئيس المجلس

1 المادة 73 من القانون 08/90 المتعلقة بالبلدية، مرجع سالف الذكر ص 494
2 أنظر المادة 13 من قانون 14/01 المؤرخ في 19 غشت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64، المؤرخ في 19 غشت 2001، السنة الثامنة و الثلاثون، ص 7

الشعبي البلدي في عملية التنظيم هذه من خلال وضعه لإشارات تمنع استعمال المنبهات داخل المناطق العمرانية إلا في الحالات الاستعجالية¹.

المطلب الرابع: سلطات المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الآداب

و الأخلاق العامة.

لقد كان النظام العام التقليدي، يركز أساس على النظام العام المادي أي تحقيق الأمن العام، الصحة العامة و السكنية العامة، غير أن التطور الاجتماعي الكبير الذي أصاب الدولة الحديثة قد وسع كثيرا من فكرة الضبط و صارت غايته متنوعة، مما أدى إلى ضم مجالات جديدة⁽²⁾.

و تأكيدا على ما سبق أصبحت فكرة الضبط الإداري تشمل النظام العام الخلقي أو ما يعرف بالآداب والأخلاق العامة، و هي مجموعة القيم و المبادئ الأخلاقية التي تواضع الناس في مجتمع معين على احترامها و الالتزام بها⁽³⁾

إن أساس هذا التطور يرجع أصلا إلى مضمون فكرة النظام العام في حد ذاتها، حيث أننا نميز جانبيين فيها، إحداهما مادي وآخر معنوي، فإذا كان الجانب المادي فيه قد كان محل اتفاق، إلا أن الجانب المعنوي قد عرف تطورا إن على المستوى الفقهي أو القضائي لذلك فالسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، يتمثل فيما إذا كان الطابع المادي للنظام العام يمنع تدخل سلطة الضبط الإداري في التدخل لاتقاء ما يخل بالأخلاق العامة؟

للإجابة على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع.

- الفرع الأول: موقف الفقه
- الفرع الثاني: موقف القضاء
- الفرع الثالث: رئيس المجلس الشعبي البلدي و الضبط الخلفي

1 تنص المادة 40 من المرسوم رقم 06/88 المؤرخ في 19 يناير 1988 الذي يحدد قواعد الخاصة بحركة المرور على ما يلي: "يجب أن يقتصر استعمال المنبهات الصوتية على التنبيهات التي يكون توجيهها ضروريا لمستعملي، الطريق الآخرين"، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المؤرخة في ص 66.

2 عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده، دون طبعة، دون مدينة نشر، مصر، الهيئة المصرية للكتاب، 1995، ص 198.

3 هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 240.

الفرع الأول:

موقف الفقه

لقد أجاب جمهور الفقهاء بضرورة تدخل الضبط الإداري لانتفاء كل مساس بالآداب العامة الذي من شأنه الإخلال بالنظام العام المادي للمجتمع، حيث يرى الفقيه هوريو أن " فكرة النظام العام يجب أن تحمل على مدلول النظام العام المادي المحسوس الذي لا يعتبر بهذه المثابة مناقضة للفوضى"⁽¹⁾

إن غاية النظام العام هي كفالة الحياة المادية و المعنوية للمجتمع ، و بذلك فهو لا يتأثر فقط بالنظام الاقتصادي أو السياسي بل يتأثر أيضا بالنظام الخلفي المتعارف عليه، حيث أن الاعتبارات الخلفية ليست غريبة فيه ، بل مندمجة فيه غير أنها تضيق و تتسع حسب الظروف و مزاج كل أمة، و تبعا لتغير الأزمنة و الأمكنة، و في هذا الاتجاه ذهب برنار إلى أن: " النظام العام الذي يحميه الضبط الإداري لا يرتكز على قواعد قانونية و سياسية و اقتصادية فحسب، إنما هو يرتكز على قواعد خلقية وإن لم تدرج بطريقة رسمية في القوانين، و لكنها تطيع حضارتها، و تكون جزءا من النظام العام الذي توحى به"⁽²⁾.

و تأكيدا لما سبق يرى الأستاذ (مورو) أن فكرة الآداب العامة تتطور في مجال الضبط بالنسبة لأنواع البوليس الخاصة التي تستهدف غاية معينة لها، مثل الاحتشام، و الآداب الكريمة، و هذا هو الشأن بالنسبة للبوليس الخاص بالصحف و الدوريات الموجهة إلى الشباب⁽³⁾.

و يرى الكاتب ريبير (RIPERT) أن القانون لا يحقق النظام فحسب و إنما تحققه أيضا الفضيلة، و في نفس المعنى يرى الكاتب شارلييه(Charlier) أن القانون يتعلق بضرورة تتمثل في حسن الآداب التي تعتبرها كغاية سياسية⁽⁴⁾.

1 مشار إليه في مؤلف سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي، مرجع سالف الذكر، ص 55.
2- محمد عصفور: النظام القانوني للضبط الإداري، النظام القانوني للضبط الإداري، ص 139 وما بعدها .
- مشار إليه في مؤلف سيلامي عمور، مرجع سابق، الذكر ص 55 .
3- محمد عصفور: النظام القانوني للضبط الإداري، ص 139. - مشار إليه في مؤلف سيلامي عمور مرجع سالف الذكر، ص 56.
4- مشار إليه في مؤلف سكيبة عزوز، مرجع سالف الذكر، ص 36 .

فباستقراءنا للأراء الفقهية السابقة يتضح لنا أنه علاوة على النظام العام المادي الذي يعني انقضاء الفوضى، يوجد نظام خلقي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من المعتقدات و أحاسيس وأفكار حيث أنه تتدخل سلطات الضبط الإداري كلما كان هناك اضطراب في النظام العام الخلقي يهدد كيان النظام العام المادي.

الفرع الثاني:

موقف القضاء

لقد كان القضاء الإداري الفرنسي يقصر أغراض الضبط الإداري على العناصر الثلاثة للنظام العام، الأمن العام، الصحة العامة و السكينة العامة، غير أنه أضاف فيما بعد عنصر الأخلاق و الآداب العامة عندما قضى مجلس الدولة الفرنسي بحق سلطات الضبط الإداري في التدخل في بعض الحالات لحماية الأخلاق و الآداب العامة، و كان ذلك في مجال حظر عرض الأفلام السينمائية إذا كان من شأنه إثارة اضطرابات جسيمة في النظام العام بسبب الصفة الغير أخلاقية محل العرض⁽¹⁾.

و عليه فإن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن النظام العام يشمل أيضا و يصون النظام العام الأخلاقي فقد حكم، بان نصوص الضبط الإداري الرامية إلى حماية الجمهور في مخاطر الكحول مما يدخل في النظام العام، كما أعتبر أن إجراءات الضبط المتخذة بمنع عرض الصحف و المنشورات المثيرة للغرائز في الشوارع و الطرق العامة مما يدخل في اختصاص العمل على المحافظة على النظام العام⁽²⁾.

إن الأخلاق و الآداب العامة التي تحميها سلطات الضبط الإداري يجب أن تتسم بالعمومية شأنها في ذلك شأن عناصر النظام العام الأخرى، غير أنه إذا كانت الأفعال تشكل إخلالا بالأخلاق و الآداب العامة تمس بمصالح و أخلاقيات أفراد معينين بدواتهم ، كالعلاقات

1- صدر حكم مجلس الدولة الفرنسي الشهير هذا في قضية شركة لوتيا (Iutetia) بتاريخ 18 ديسمبر 1959، و تتلخص وقائع هذه القضية في أن وزير الاستعلامات وافق على عرض أحد الأفلام السينمائية بعد إجازة عرضه من الرقابة إلا أن عمدة المدينة التي عرض فيه الفلم أصدر قرارا بمنع عرض هذا الفلم بسبب الصفة الغير أخلاقية للفلم...ولما عرض الموضوع على مجلس الدولة قضى بأن للعمدة الحق في منع الفلم إذ تبين أن عرضه سوف يترتب عليه الإضرار بالنظام العام، و بذلك أخذ مجلس الدولة الفرنسي بالرأي الغالب في الفقه الفرنسي و هو أن النظام العام يشمل النظام المادي و الأدبي، و أضاف عنصر الأخلاق و الآداب العامة لعناصر النظام العام التقليدية الثلاثة.

مشار إليه في مؤلف نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سالف الذكر، ص 287.

2- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سالف الذكر، ص 576 .

غير المشروعة بين الجنسين فإن وضع هذه الأعمال لا يدخل في اختصاصات سلطات الضبط الإداري و إنما تشكل جريمة عادية يخضع الفصل فيها للمحاكم النظامية¹.

وتأسيسا على ذلك فإن النظام العام الذي تتولى الإدارة حمايته يقتصر على النظام المادي الخارجي الملموس، فلا يدخل في ولاية الإدارة صيانتة النظام العام المعنوي أو الروحي أو الأدبي أي ذلك الذي يتصل بالعقائد و الأفكار و المشاعر و الضمائر حتى و لو كانت هذه المسائل الداخلية ضارة بالنظام الاجتماعي، و ذلك ما لم تقترن الحالة المعنوية أو الروحية أو الأدبية بأفعال مادية خارجية من شأنها أن تصبح سببا من أسباب الاضطراب و المساس بالنظام المادي، و بمعنى آخر فإن الخروج على الآداب العامة لا يؤثم إلا إذا هدد هذا الخروج النظام².

الفرع الثالث:

رئيس المجلس الشعبي البلدي والضبط الإداري الخلفي

تماشيا مع ما توصل إليه الفقه و القضاء حول مدى اختصاص هيئات الضبط الإداري في حماية و صون الآداب العامة التي تواضع المجتمع على احترامها، فإن المشرع الجزائري أقر ما انتهى إليه الفقه و القضاء في هذا الشأن.

و تأكيدا لذلك فإنه أقر لرئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة سلطاته في مجال المحافظة أي النظام العامة من خلال صون و حماية الآداب و الأخلاق العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 1/237 من الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي حيث جاء فيها : " إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص تحقيق حسن النظام و الأمن و السلامة و الصحة العمومية بما يلي:

- المحافظة على الآداب العامة و سلامة الأشخاص و الأموال..."³

إن الأخلاق و الآداب العامة تضيق و تتسع و ذلك حسب شخصية كل أمة و انتمائها الحضاري وكذلك تبعا للظروف المحلية الخاصة بكل منطقة ، و مادام الإسلام هو الطابع

1 نواف كنعان: القانون الإداري: مرجع سابق الذكر ، ص 287

2 سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية، دون طبعة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، دون تاريخ نشر، ص 323.

3 المادة 1/237 من الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق الذكر، ص 108

المميز لشخصيتنا الوطنية وعنوان حضارتنا و هذا ما أكدته المادة الثانية من دستور 28 نوفمبر 1996 حيث نصت على أنه "الإسلام دين الدولة"¹ ، فما دام كذلك فإن من أهم الركائز التي يقوم عليها و يحميها و يصونها هذا الدين الحنيف هو المحافظة على الآداب والأخلاق العامة وذلك من خلال الآيات الكريمة خلال الآيات الكريمة التي جاءت في القرآن الكريم مثل قوله تعالى " كنتم خير أمة أخرجت للناس ، تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر و تؤمنون بالله"² و قوله تعالى "أتل ما أوحى إليك من الكتاب و أقم الصلاة إن الصلاة تنهى عن الفحشاء و المنكر ولذكر الله أكبر و الله يعلم ما تصنعون"³ و قوله تعالى: " إن الذين يحبون أن تشيع الفاحشة في الذين آمنوا لهم عذاب أليم في الدنيا والآخرة "⁴ .

و ما نستخلصه من هذه الآيات الكريمة ، أن الإسلام قد اهتم بالأخلاق حيث أنه أمر بالفضيلة و رغب فيها و نهى عن الرذيلة و بغضها عن الناس، لأنها شر يجب أن يترك و يبتعد عنه.

فمادامت الجزائر دولة مسلمة أي أنها تدين بالإسلام، فإنه يفترض فيها حتما أن تطبق تعاليم الإسلام السمحاء لاسيما ما تعلق منها بالآداب و الأخلاق العامة لأنه انعكاس حقيق لإحدى المقدسات السماوية ممثلة في الدين الحنيف.

إن تطبيق تعاليم الدين الإسلامي في مجال الآداب و الأخلاق العامة ، تمارسه الدولة على مختلف درجاتها و هيئاتها، و تأكيدا لذلك فإن ممارسة هذه السلطات و يجب أن تتأكد على المستوى القاعدي من خلال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فبالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 1/237 من الأمر 24/67 السابق الذكر فإنه قد صدر المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة و الطمأنينة العمومية، حيث نصت المادة 14 منه على ما يلي: " يتخذ و ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها

1 - المادة 2 من دستور 28 نوفمبر 1996 .

2- سورة آل عمران، الآية رقم 110 .

3- سورة العنكبوت، الآية رقم 45 .

4- سورة النور، الآية رقم 19 .

أن تضمن حسن النظام و الأمن العمومي، و كذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك⁽¹⁾

ف رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المكانة والسلطة التي يحتلها، يقع عليه عبء المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، بل خولته النصوص القانونية معاقبة كل من يتعدى أو يخل بها، و هذا تماشياً مع تعاليم ديننا الحنيف الذي جعل من الأخلاق العامة إحدى المعالم الحضارية التي تقوم وتبنى عليها الأمة.

غير أنه إذا تصفحنا القانون البلدي الصادر سنة 1990 لا نجد ما يؤكد هذا الطرح، كون أن مواده قد خلت من النصوص صراحة على صون و حماية الآداب و الأخلاق العامة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي عكس ما ذهب إليه الأمر 24/67 الذي نص صراحة بذلك.

لذلك فنحن نرى أن هذا يعتبر تراجعاً من طرف المشرع الجزائري لا يخدم البتة دور ومكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يجعله قاصراً وعاجزاً على اتخاذ قرارات ضبطية في هذا المجال مستندا في ذلك على نصوص تشريعية تخوله ذلك.

غير أن ذلك لا يمنع رئيس مجلس الشعبي البلدي من اتخاذ قرارات في مجال المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، كون النصوص التنظيمية، لا زالت سارية المفعول و التي من بينها المرسوم 267/81 كما أن الدستور الجزائري قد أمر بالمحافظة على الآداب و الأخلاق العامة من خلال النص في مادته التاسعة في فقرتها الثالثة على ما يلي: " لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي... السلوك المخالف للخلق الإسلامي و قيم ثورة نوفمبر"⁽²⁾.

فرغم العراقيل التي يواجهها رؤساء المجالس الشعبية البلدية في ممارسة هذا الاختصاص الأصيل، لاسيما في اتخاذ بعض القرارات التي تحد و تمنع الرذيلة داخل المجتمع، كغلق بيوت الدعارة، أو الالتزام باللباس المحتشم بالنسبة للفتيات، أو منع التجول بالتبانة داخل الأماكن العمرانية، هذه العراقيل قد تمارسها السلطات الرئاسية، كون رئيس

1- المادة 14 من المرسوم رقم 267/81، مرجع سابق الذكر، ص 1424 .

2- المادة 9 من دستور 28 نوفمبر 1996 .

أن تضمن حسن النظام و الأمن العمومي، و كذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك⁽¹⁾

ف رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المكانة والسلطة التي يحتلها، يقع عليه عبء المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، بل خولته النصوص القانونية معاقبة كل من يتعدى أو يخل بها، و هذا تماشيا مع تعاليم ديننا الحنيف الذي جعل من الأخلاق العامة إحدى المعالم الحضارية التي تقوم وتبنى عليها الأمة.

غير أنه إذا تصفحنا القانون البلدي الصادر سنة 1990 لا نجد ما يؤكد هذا الطرح، كون أن مواده قد خلت من النصوص صراحة على صون و حماية الآداب و الأخلاق العامة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي عكس ما ذهب إليه الأمر 24/67 الذي نص صراحة بذلك.

لذلك فنحن نرى أن هذا يعتبر تراجعاً من طرف المشرع الجزائري لا يخدم البتة دور ومكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يجعله قاصراً وعاجزاً على اتخاذ قرارات ضبطية في هذا المجال مستندا في ذلك على نصوص تشريعية تخوله ذلك.

غير أن ذلك لا يمنع رئيس مجلس الشعبي البلدي من اتخاذ قرارات في مجال المحافظة على الآداب و الأخلاق العامة، كون النصوص التنظيمية، لا زالت سارية المفعول و التي من بينها المرسوم 267/81 كما أن الدستور الجزائري قد أمر بالمحافظة على الآداب و الأخلاق العامة من خلال النص في مادته التاسعة في فقرتها الثالثة على ما يلي: " لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي... السلوك المخالف للخلق الإسلامي و قيم ثورة نوفمبر"⁽²⁾.

فرغم العراقيل التي يواجهها رؤساء المجالس الشعبية البلدية في ممارسة هذا الاختصاص الأصيل، لاسيما في اتخاذ بعض القرارات التي تحد و تمنع الرذيلة داخل المجتمع، كغلق بيوت الدعارة، أو الالتزام باللباس المحتشم بالنسبة للفتيات، أو منع التجول بالتبانة داخل الأماكن العمرانية، هذه العراقيل قد تمارسها السلطات الرئاسية، كون رئيس

1- المادة 14 من المرسوم رقم 267/81، مرجع سابق الذكر، ص 1424 .

2- المادة 9 من دستور 28 نوفمبر 1996 .

المجلس الشعبي البلدي يمارس سلطة الضبط باسم الدولة مما تجعله مراقبا من طرف السلطة الأعلى منه ممثلة في الوالي، إلا أن هذا الاختصاص يبقى أصيل و دستوري يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار سلطاته في مجال الضبط الإداري البلدي.

المبحث الثالث :

الضبط الإداري الخاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي

بالإضافة إلى ما يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الضبط الإداري العام ، من خلال المحافظة على النظام العام في أغراضه الأربعة ، ممثلة في الأمن العام والصحة العامة ، والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة ، فإن لهذا الأخير سلطات كذلك في ما يعرف بالضبط الإداري الخاص .

لقد سبقت الإشارة إلى أن الضبط الإداري الخاص هي تلك الإجراءات التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام من زاوية محددة، أي ذلك الضبط المتعلق بنشاطات محددة ، أو بأماكن معينة ، لذلك فإن ممارسته تقتضي وجود نصوص خاصة¹.

حيث أنه لا يجوز لهيئة من هيئات الضبط الإداري العام أن تتدخل لتنظيم موضوع أنشأ له المشرع نوعا من أنواع الضبط الإداري الخاص إذا ما منع المشرع صراحة على سلطات الضبط الإداري العام التدخل ، أما إذا لم ينص المشرع في قانون إنشاء الضبط الخاص على هذا المنع ، فيجوز عندئذ لهيئات الضبط الإداري التدخل في اختصاص سلطات الضبط الإداري الخاص وذلك في حالتين : الأولى عدم إنجاز سلطات الضبط الإداري الإجراءات الكفيلة لتنفيذ ما وكل إليها بموجب القانون ، والثانية لإقرار أحد الإجراءات أكثر شدة².

إن المنظومة التشريعية الجزائرية خولت لرئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة هذا النوع من الضبط لاسيما ما يتعلق منها بتنظيم نشاطات معينة، كتنظيم حركة المرور وشغل الطرق ، أو ما تعلق منها باستعمال أماكن محددة ، كاستعمال الشواطئ ، أو ما تعلق منها بتنظيم مناسبات محددة كالضبط المتعلق بالجنائز.

¹ Antoine Dellon , la police administrative , Lyon ,1997,p 48.

(R) Chapus , droit administratif générale, Montchrestien, T.1 , 9e-ed 1995,p643.

² (c) Debbasch ,institutions et droit administratif , T.2,l'action et le contrôle de la police administrative, P. U .F., 2 é ,1986,p.86.

لذلك سنقسم بحثنا هذا إلى ثلاثة مطالب نقسمها كما يلي:

المطلب الأول: ضابطة المرور والطرق .

المطلب الثاني : ضابطة الجنائز.

المطلب الثالث : ضابطة استعمال الشواطئ .

المطلب الأول :

ضابطة المرور وشغل الطرق

إن التطور الذي عرفته الجزائر منذ الاستقلال، لاسيما ما تعلق منه بالنمو الديمغرافي والسكاني، جعل المشرع الجزائري يضع آليات مناسبة لمواجهة مختلف الانعكاسات التي تنجر عن ذلك ، والتي من بينها ، الاهتمام بشبكة الطرق، داخل المجمعات السكانية وخارجها ، وكذلك تنظيم حركة المرور وتسهيلها إن على المستوى الداخلي، أي داخل المجمعات السكانية أو خارج المحيط العمراني،.

إن توسع شبكة الطرق في الجزائر ما هو إلا نتيجة حتمية فرضتها جملة من العوامل ، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية ، فرضت تدخل الدولة على مختلف مستوياتها من أجل مواكبة ومسايرة هذا التطوع ، وجعله متماشيا مع التطورات التي حدثت حتى تنعكس إيجابا على الوضع القائم.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال ما يمثله من سلطة تنفيذية على مستوى البلدية ، قد أوكله المشرع الجزائري مهمة السهر وضبط نظام الطرق الواقعة داخل تراب بلديته وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة بطرق المرور الرئيسية ، كما عهد إليه كذلك تنظيم حركة المرور داخل المجمعات السكانية الواقعة داخل إقليم بلديته .

وبناء على ما سبق سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية :

الفرع الأول : ضبط نظام الطرق.

الفرع الثاني : تنظيم حركة المرور وتسهيلها .

الفرع الثالث : صيانة الطرق.

الفرع الأول :

ضبط نظام الطرق.

إن المشرع الجزائري قد عهد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، مهمة ضبط نظام الطرق الواقعة في تراب بلديته ، حيث نصت المادة 73 من القانون 08/90 المتعلقة بقانون البلدية على مايلي : " يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي نظام الطرق الواقعة في تراب البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بطرق المرور الرئيسية. وتكون هذه السلطة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده ، إذا تعلق الأمر بالمناطق العمرانية داخل البلدية"¹ .

ما يمكن أن نستخلصه من هذه المادة أن هناك قاعدة عامة تنبثق عنها قاعدة أخرى هي بمثابة استثناء ، فأما القاعدة العامة ، أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول المباشر والأصيل على ضبط نظام الطرق على مستوى التجمعات السكانية الواقعة داخل إقليم بلديته ، فهو بذلك يمارس اختصاص أصيل لا ينازعه فيه أحد ، أما الاستثناء هو إمكانية تدخل سلطات أخرى في ممارسة ضبط نظام الطرق العامة التي تجتاز إقليم البلدية ، مما يوحي أن ممارسة ضبط نظام الطرق العامة غير البلدية هو أمر موكول بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى سلطات أخرى مثل المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرق² ، حيث نصت المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 77/ 91 على ما يلي : " من أجل ممارسة صلاحيات الدولة الهادفة إلى النهوض بسياسة وقاية المرور عبر الطرق وأمنها ، تحدد للمركز بالاتصال عند الاقتضاء بالمصالح والمؤسسات الوطنية التي لها نفس الغاية مع مراعاة صلاحياتها الخاصة

¹ المادة 73 من القانون 08/90 ، المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 494 .
- تقابلها المادة 238 من الأمر 24/67 ، المتضمن القانون البلدي حيث نصت على ما يلي : " يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضبط نظام الطرق الواقعة في دائرة البلدية ، مع مراعاة الأحكام الخصوصية المتعلقة بطرق المرور العامة " .
مرجع سابق الذكر ، ص 108 .

² المرسوم التنفيذي رقم 77/91 ، المؤرخ في 16 مارس 1991 ، المتضمن المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرق وتنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 20 مارس 1991 ، العدد 12 السنة الثانية والعشرون ، ص 423 .

بها، مهام تصور واقتراح عناصر سديدة كتدابير تهدف إلى السير عبر الطرق واستعمالها لتحديد سياسة وطنية لوقاية السير عبر الطرق وأمنها وتطبيق ذلك¹.

لقد حدد المرسوم 267/81 الذي سبق الإشارة إليه صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال ضبط نظام الطرق والمحافظة عليها وتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي²:

- تحديد كفيان شغل الطرق العمومية لاسيما العرض على الأرصفة وأرصفة محلات بيع المشروبات والتجارة المتنقلة وتسليم البضائع .
- تجميل الطرق وإنشاء مساحات للراجلين في المناطق الحضرية .
- تسمية وترقيم الطرق والشوارع والمساحات العمومية والبنائيات وبيوت السكن.
- تشذيب المغروسان وتصنيفها، وصيانة المساحات الخضراء والحدائق العمومية وحظائر التسلية .
- السهر على أن تكون كل الأشغال التي تقوم بها الإدارات التابعة للدولة أو الشركات الوطنية والمؤسسات العمومية أو الخواص على الطريق العمومية مسبوقة برخصة يتم تسليمها بإشراف منه، وتكون مطابقة لدفتر الشروط الخاصة.
- تحميل القائم بالأشغال أعباء إعادة الطرق إلى حالتها الأصلية والمصاريف الخاصة بذلك ، وفي حالة رفضه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بدلا منه مع المطالبة بمصاريف العملية دون المساس بالعقوبات المدنية والجنائية التي ينص عليها التشريع المعمول به.

الفرع الثاني :

تنظيم حركة المرور.

إن الحركة الواسعة والمسارعة لتنامي الحظيرة الوطنية للمركبات جعلت السلطات الوطنية والمحلية تولي اهتماما بالغا لحركة سير ومرور هذه المركبات ، لما ينعكس ذلك على المحافظة على النظام العام ، لاسيما داخل المجمعات السكانية داخل إقليم البلدية ، حيث أن ترك هذه

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 77/91 المتضمن مهام المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرق وتنظيمه وعمله ، المرجع نفسه ، ص 424.

² أنظر المواد : 2 ، 3 ، 5 من المرسوم 267/ 81 ، مرجع سابق الذكر ، ص 1423.

الأخيرة دون ضبط أو تنظيم سيؤدي لا محالة إلى الاضطراب والفوضى مما ينجر عنه تأثيرا سلبيا على أن وسلامة وسكينة الأفراد.

ترتيا على ذلك فإن المشرع الجزائري قد أخضع هذه الحركة إلى مجموعة من النصوص القانونية لتنظيم ذلك ، وجعل للسلطات المحلية ، لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي دورا رائدا في تنظيم حركة المرور والمحافظة على سلامة وأمن الأشخاص ، وذلك من خلال الصلاحيات التي أوكلها إياها.

إن تنظيم حركة المرور عبر الطرق الهدف منها هو ضمان أفضل شروط الأمن والسيولة، لذلك وجب على الجماعات الإقليمية إعداد مخطط حركة المرور في المناطق الحضرية ، وذلك من أجل التحكم في تطور حركة السيارات وتقليص تأثيراتها السلبية ، هذا ما أكدته المادة 13 من القانون 14/01 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها إذ نصت على ما يلي : " تنظم حركة المرور عبر الطرق قصد ضمان أفضل شروط الأمن والسيولة ، وفي هذا الإطار ، تكلف الجماعات الإقليمية بإعداد وتنفيذ مخطط حركة المرور في المنطقة الحضرية للتحكم في تطور حركة السيارات وتقليص تأثيراتها السلبية " ¹.

إن مخطط حركة المرور الذي تسهر على إعداده الجماعات المحلية يشكل عنصرا أساسيا للمخطط التوجيهي العمراني وكذلك مخططات التنمية أو التهيئة العمرانية ، لذلك وجب على السلطات المحلية المحافظة دائما على المعادلة الدائمة بين مخطط النقل الحضري والمخطط العمراني ، هذا ما أكدته المادة 29 من القانون 17/88 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، إذ نصت على ما يلي : " يشكل مخطط النقل الحضري عنصرا أساسيا للمخطط التوجيهي العمراني ومخططات التنمية أو التهيئة العمرانية ، وعلى الإدارات والسلطات المحلية الحفاظ على المعادلة الدائمة بين مخطط النقل الحضري والمخطط العمراني " ².

مما سبق يتضح لنا جليا أن تنظيم حركة المرور لها أهمية بالغة ، لذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي إطار الصلاحيات المخولة له في مجال الضبط الإداري ، فإنه

¹ المادة 13 من القانون 14/01 ، المؤرخ في 19 غشت 2001 ، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 19 غشت 2001 ، العدد 46 السنة الثامنة والثلاثون ، ص 7.
² المادة 29 من القانون 17/88 ، المؤرخ في 10 مايو 1988 ، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 11 مايو 1988 العدد 19 ، السنة الخامسة والعشرون ص 786.

يسهر على ضبط هذه الحركة وتنظيمها ، لاسيما ما تعلق منها داخل المناطق العمرانية التابعة لإقليم بلديته.

وفي إطار ممارسته لهذه الوظيفة فإنه يقوم بالأعمال التالية¹ :

- تنظيم حركة مرور العربات ووقوفها داخل المناطق السكانية التابعة للبلدية.
- وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن والبنىات العمومية²
- تهيئة ساحات حضرية ومساحات لإيقاف السيارات .
- إنارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الإنارة.
- منح رخص تنظيم التظاهرات الرياضية التي تجري في الطريق³ .
- منع استعمال المنبهات الصوتية داخل المجمعات السكانية ، إلا في حالة الضرورة لوجود خطر فوري⁴ .
- إزاحة الأنقاض ومنع تسرب المياه في الطرق العمومية ، ومنع رمي كل ما من شأنه أن يحدث أذى بالمادة أو يسبب روائح كريهة.
- العمل على الوقاية من حوادث المرور في الطرق المفتوحة للمرور، باستثناء الطرق الوطنية الواقعة خارج التجمعات السكانية والطرق السريعة⁵ .

¹ أنظر المواد : 2 ، 3 ، 5 من المرسوم 267/ 81 ، مرجع سابق الذكر ، ص 1423.

² في هذا الإطار تنص المادة 66 الفقرة الرابعة من المرسوم رقم 06/88 ، المؤرخ في 19 يناير 1988 الذي يحدد القواعد الخاصة بحركة المرور على أن : " يجب على مستعملي الطرق أن يحترموا في كل الظروف العلامات الناجمة عن وضع إشارات المرور.... " . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 20 يناير 1988 ، العدد 13 السنة الخامسة والعشرون ، ص 72.

³ المادة الفقرة 2 من المرسوم رقم 155/84 المؤرخ في 23 يونيو 1984 ، المتضمن التظاهرات الرياضية التي تجري في الطريق العمومي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 26 يونيو 1984 ، العدد 26 ، السنة الواحدة والعشرون ، ص 998.

⁴ المادة 31 من القانون 14/01 ، مرجع سابق الذكر ، ص 8.

⁵ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 256/96 ، مرجع سابق الذكر ، ص 7

الفرع الثالث :

صيانة الطرق.

تعتبر الطرق العصب الأساسي داخل المجمعات السكانية داخل إقليم البلدية ، كما أنها تعتبر كذلك الأداة الحقيقية التي من خلالها يتم التواصل بين مختلف التجمعات العمرانية بالنسبة للبلدية الواحدة أو للاتصال بالبلديات الأخرى .

لذلك من الواجب أن تكون هذه الطرق على درجة من الفعالية لأداء دورها في التنمية داخل البلدية ، فمن أجل ذلك فإن المحافظة عليها أضحت أكثر من ضرورة.

إن صيانة الطرق العامة هي في حقيقة الأمر ضرورة تفرضها الحياة الاجتماعية والاقتصادية لأي دولة ، حيث أنه دون ذلك ، لا شك أن الدولة ستكون فاقدة لإحدى البنى الأساسية التحتية التي ينبني عليها اقتصادها الوطني .

إن المحافظة على صيانة شبكة الطرق البلدية وكذلك الطرق العمومية داخل المناطق العمرانية داخل إقليم البلدية، يسهر على تطبيقه وتنفيذه رئيس المجلس الشعبي البلدي ، من خلال العمل على منع تسرب المياه في الطرق العمومية ، وكذلك التنظيف المستمر لها ، وإزاحة الأنقاض¹.

إن صيانة الطرق تلعب في الحقيقة دورين أساسيين ، أحدهما يتمثل في المحافظة على جمال المدينة مما يضيف عليها رونقا ونظافة ، والدور الثاني يتمثل في تسهيل حركة المرور داخل إقليم البلدية ، مما يجعل الحياة يسيرة ، دون ضوضاء ، ولا اكتضاض ، ما يجعل أهل هذه البلدية يشعرون بالسكينة العامة .

المطلب الثاني:

ضابطة الجنائز

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة تأمين نظام الجنائز والمقابر ، وذلك طبقا للعادات وتبعاً لمختلف الشعائر الدينية ، هذا ما أكدته المادة 75 الفقرة 9 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، حيث نصت على ما يلي : " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ... تأمين

¹ أنظر المادة 8 من المرسوم رقم 265/96 ، مرجع سابق الذكر ، ص 7.

نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعاً لمختلف الشعائر الدينية والعمل فوراً على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات¹.

من خلال هذه المادة يتضح لنا ، أن رئيس الشعبي البلدي يضطلع بمهمة تأمين الجنائز من خلال المحافظة على النظام العام وذلك بإنجاز الإجراءات الوقائية الضرورية ، أثناء تشييع الجنائز ، كما أنه يضطلع بنفس المهمة من خلال المحافظة على أن تحترم العادات والتقاليد المتبعة في مراسيم الدفن دون تمييز من حيث الدين والمعتقد.

إن السلطات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي في مجال تأمين الجنائز تتركس فعليا انطلاقاً من إيداع ونقل الأموات ، مروراً بدفنهم ووصولاً إلى استخراجهم في الحالات التي تستدعي ذلك .

من هنا سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كما يلي :

الفرع الأول : الضابطة المتعلقة بنقل الأموات .

الفرع الثاني : الضابطة المتعلقة بالدفن .

الفرع الثالث : الضابطة المتعلقة باستخراج الموتى من القبور .

الفرع الأول :

الضابطة المتعلقة بإيداع الأموات ونقلهم

إذا كان الموت قدر محتوم ، لا مفر منه ، فإن المكان الذي قد تفيض الروح إلى بارئها لا يعلمه أحد ، حيث أنه لا تدري أي نفس بالأرض التي ستلاقي فيها ربها ، غير أن من الأموات من يوصي بأن يدفن في البلدة التي تربي فيها وترعرع ، وهناك من العائلات من لها مدافن خاصة ، أو أن أهل الميت هم الذين يبادرون إلى دفن إبنهم بالمكان الذي اعتادت العائلة على الدفن فيه .

من أجل تحقيق ذلك فإنه يستدعي إيداع الميت في أماكن محددة أو نقله من المكان الذي توفي فيه إلى مكان الدفن ، غير أن هذه العملية تتطلب مجموعة من الإجراءات من أجل تنفيذ

¹ المادة 75 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 494
- تقابلها المادة 237 من الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي ، ص 108.

ذلك . هذه الإجراءات حددتها النصوص القانونية المتعلقة بعملية نقل ودفن الموتى ، وذلك من أجل ضمان قواعد حفظ الصحة والأمن أثناء مباشرة العملية .

إن أي شخص متوفى يمكن إيداع جثمانه مؤقتا في مبنى ثقافي أو في مستودع أو في زجاج أو في مسكن المتوفى ذاته إذا حدثت الوفاة خارج مسكنه ، ومن أجل ذلك لا بد من الحصول على رخصة إدارية يقوم بتسليمها رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية مكان إيداع جثمان الميت.¹

لأشك أن عملية الإيداع تتطلب مجموعة من القواعد الصحية الواجب احترامها ، لذلك فإنه إذا كانت مدة الإيداع تقل عن أربع وعشرين ساعة ، فإن الجثمان يجب أن يوضع في تابوت من خشب البلوط سمكه 27 ملمتر أو من أي خشب آخر ، أو يتكون من مادة لها نفس المتانة مع طوق حديدي وحلية محكمة ، أما إذا كانت مدة الإيداع تفوق أربعة وعشرين ساعة وكانت الوفاة سببها أحد الأمراض المعدية والفتاكة كالطاعون أو الجذام أو الجذري ، فلا بد من وضع الجثة في تابوت محكم مصنوع إما بصفائح الرصاص أو أوراق الزنك أو الإسمنت المسلح.²

كما يمكن أن يوضع الشخص المتوفى داخل غرفة تسمى بالغرفة الجنائزية ، إلا أن إيداعه بها يتطلب جملة من الأوراق يجب تقديمها إلى السيد وكيل الجمهورية التابعة له هذه الغرفة الجنائزية، و تتمثل هذه الأوراق فيما يلي³:

- طلب مكتوب من رب العائلة أو من كل شخص مؤهل لتحضير الجنازة.
- شهادة طبية يشهد بموجبها الطبيب المعالج على أن الوفاة لم يتسبب فيها مرض معد.
- رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا توفى الشخص في منزله.
- رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومحافظ الشرطة إذا كان المتوفى أجنبي عن بلدية مكان الوفاة ، أو إذا توفى الشخص في مكان مفتوح للجمهور أو في طريق العمومي .

أما فيما يخص عملية النقل المتعلقة بالموتى فإنها تحتاج إلى رخصة إدارية، تقوم بتسليمها السلطات المختصة التالية:

¹ المادة 5 من المرسوم رقم 152/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 ، المتضمن تحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث وإخراج الموتى من القبور وإعادة دفنها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 26 ديسمبر 1975 ، العدد 103 ، السنة الثانية عشر ، ص 1411 .

² أنظر المادة 5 من المرسوم نفسه ، ص 1411 .

³ أنظر المادة 6 من المرسوم نفسه ، ص 1411 .

- تسلم رخصة النقل من طرف رئيس الدائرة إذا كان الجثمان ينقل إلى بلدية تابعة لدائرة مكان الوفاة . غير أن نقل الجثمان من البلدية التي حصلت فيها الوفاة إلى البلدية التي سيتم فيها الدفن لا يخضع للترخيص بالنسبة لمدينة الجزائر¹.
- تسلم الرخصة من طرف والي الولاية التي حدثت فيها الوفاة في الحالات الأخرى².
- رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية التي سيتم الدفن في ترابها³.

إن عملية النقل للجثث يجب أن تحاط بجملة من القواعد الصحية ، لاسيما ما تعلق منها بالتابوت الذي يوضع فيه الميت ، حيث أنه يجب أن يكون محكما مصنوعا من المواد التي سبق الإشارة إليها وذلك من أجل الوقاية من الأمراض المعدية والحفاظ على عدم تعفن الجثة ، فعند الشك حول الطابع المعدي للمرض والأحوال الجوية ، ونوع النقل المستعمل ، من الضروري أن يكون التابوت محكما بموجب قرار الوالي⁴.

الفرع الثاني :

ضابطة الدفن

من الضروري بعد حصول عملية الوفاة أن يدفن الجثمان ويوارى التراب ، وذلك حسب الأعراف والعادات والتقاليد الخاصة بكل دين وعرق ، غير أن هذه العملية لا بد أن تكون وفقا للقوانين والتنظيمات السارية الفعل ، وذلك احتراما لروح الميت وهول الفاجعة التي أحلت بأهله.

لذلك فإن المشرع الجزائري قد وضع جملة من الضوابط لا بد التقييد بها ، كمنع الدفن في المساجد والكنائس و المعابد والكنائس اليهودية ، وبصفة عامة في بناية مقفلة أو مغلقة يجتمع فيها المواطنون لتأدية عبادتهم⁵.

¹ المادة 01 من المرسوم رقم 84/77 المؤرخ في 6 يونيو 1977 المتضمن تميم المادة 09 من المرسوم رقم 152/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 ، الجريدة الرسمية للجمهورية المؤرخة في 8 يونيو 1977 ، العدد 46 السنة الرابعة عشر ، ص 757 .

² المادة 9 من المرسوم رقم 152/75 ، المرجع سابق الذكر ، ص 1411 .

³ تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 84/77 ، المشار إليه سابقا ، أنه : "يعد الترخيص بالدفن الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية التي سيتم في ترابها الدفن كترخيص بنقل الجثمان " . مرجع سابق الذكر ، ص 757 .

⁴ المادة 10 الفقرة 5 من المرسوم 152/75 ، المرجع سابق الذكر ، ص 1411 .

⁵ تنص المادة الأولى من الأمر رقم 79/ 75 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 ، المتعلق بدفن الموتى : " لا يجوز دفن الموتى في المساجد والكنائس والمعابد والكنائس اليهودية وبصفة عامة كل بناية مقفلة أو مغلقة يجتمع فيها المواطنون لتأدية عباداتهم وكذلك داخل المدن والقرى " . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 26 ديسمبر 1975 ، العدد 103 ، السنة الثانية عشرة ، ص 1406 .

إن عمليات الدفن يجب أن تكون داخل مقابر خارج المدن والقرى، على بعد يقدر من طرف السلطات البلدية، على أن لا يقل عن خمسة وثلاثين متر، كما أنه يمنع بناء المساكن وحفر الآبار على بعد يقل عن خمسة وثلاثين مترا من المقابر، على أن تقل هذه المسافة في الحالات الضرورية وذلك بعد أخذ رأى وزارة الصحة العمومية ، وذلك في حالة توسيع المقابر الواقعة على حافة محيط المدن والقرى وذلك بموجب قرار من الوالي يصدر بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أو في حالة توسيع هذه المقابر عندما لا تكون هناك قطعة أرض يمكن تخصيصها لهذا الغرض ، وذلك بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي.¹

إن عملية الدفن للموتى تكون في حفرة منعزلة ، تبعد عن الحفرة الأخرى أو القبر الآخر بمسافة تقدر بثلاثة إلى أربعة ديسيمتر في الجوانب ، وبثلاثة إلى خمسة ديسيمتر ناحية الرأس والقدمين.

كما أنه لا يجوز فتح القبور لدفون جديدة إلا بعد مرور خمس سنوات من تاريخ الدفن وذلك قصد تجنب الخطر الذي قد ينجر عن فتح القبور في آجال متقاربة، لذلك فإن الأراضي المعدة للدفن يجب أن تكون أكثر اتساعا بخمس مرات من المساحة اللازمة لإيداع العدد المقرر من الموتى الذي يمكن دفنهم كل سنة².

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بحفظ النظام أثناء الجنازات وفي المقابر وذلك تطبيقا للمهام المخولة له في الضبط الإداري طبقا لأحكام المادة 75 من القانون 08/90 يمكن الاعتماد في ذلك على فرق وحدات الحرس البلدي الموضوعة تحت تصرفه وهذا طبقا لنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 256/96 المتضمن إنشاء الحرس البلدي ، حيث نصت على ما يلي : " يمارس أعضاء الحرس البلدي ...حفظ نظام مراسيم الجناز والمقابر ، لاسيما كفايات نقل الأموات والدفن واستخراج الجثث من القبور وحفظ النظام داخل المقابر واحترام ذلك... " ³

¹ أنظر المواد 3 ، 4 ، من الأمر 79/75 ، المرجع نفسه ، ص1407.

² أنظر المواد 6 ، 7 ، 8 من الأمر 79/75 ، المرجع نفسه ، ص 1407 .

³ المادة 7 ، الفقرة 4 من المرسوم التنفيذي 256/96 ، مرجع سابق الذكر ، ص7.

الفرع الثالث :

الضابطة المتعلقة باستخراج الموتى من القبور

في كثير من الأحيان يلجأ أهل الفقيد إلى استخراج جثة مفقودهم ، إما للتأكد منها أو من أجل مواصلة بعض التحقيقات ، غير أن هذه العملية تقتضي جملة من الشروط والإجراءات الواجب إتباعها من أجل بلوغ ذلك .

إن المرسوم 152/75 قد حدد هذه الإجراءات الواجب إتباعها ، حيث أنه اشترطت أحكامه تقديم طلب إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل أقرب أقرباء المتوفى ، مبينا فيه الصفة التي تؤهله للقيام بهذه العملية مع تبيان اسمه ولقبه ومهنته ومحل سكناه ، مرفقا بشهادة الوفاة يشهد فيها الطبيب المعالج أن الوفاة لم يتسبب فيها أحد الأمراض التالية ، الفحم ، الكوليرا، الجذام ، الطاعون الجذري.

تمنح هذه الرخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كانت الوفاة لم يتسبب فيها أحد الأمراض السالفة الذكر ، غير أنه يمكن للوالي أن يفوض هذه السلطة إلى رئيس الدائرة التي تتبع لها بلدية مكان إخراج الجثمان من القبر¹.

إن عملية الإخراج هذه تستلزم جملة من الشروط الوقائية يجب على الأشخاص المكلفين بها أن يلتزموا بها ، لاسيما ارتدائهم لبدلات خاصة ، يتم تطهيرها بعد إخراج الجثمان ، كما يجب تطهير أحذيتهم ووجوههم بعد إتمام العملية .

إن عملية الإخراج هذه تتطلب حضور بعض الموظفين حددتهم المادة 23 من الأمر 79/75 المتعلق بدفن الموتى وهم : محافظ الشرطة والحراس الريفيون في البلديات التي لا توجد فيها الشرطة² وذلك بهدف القيام بالتدابير الخاصة من أجل المحافظة على النظام العام ، لاسيما ما تعلق منها بالصحة العامة .

¹ أنظر المواد 15 ، 16 ، 17 ، 19 من المرسوم 152/75 ، مرجع سابق الذكر ، ص 1412.
² إن الحراس الريفيون في الوقت الحالي غير موجودين نتيجة حل أعوان الشرطة البلدية لذلك يقتضي حضور أعضاء الحرس البلدي باعتبارهم مكلفين بحفظ مراسيم الجنائز والمقابر طبقا لنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 256/96 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي .

إن هؤلاء الموظفون المكلفون بحضور عملية إخراج الموتى من القبور يحضرون محضرا بعد انتهاء العملية، يرسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وعليهم أن يختموا بالشمع مرتين كل تابوت ينقل خارج تراب بلدية الوفاة مدموغا بطابع البلدية¹ .

ما يمكن أن نستخلصه في الأخير أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بسلطة واسعة في مجال الضبط الإداري المتعلق بالجنائز من خلال منحه لرخصة الإيداع والنقل والدفن أو من خلال الإشراف على عمليات الدفن أو استخراج الجثث من القبور.

المطلب الثالث :

ضابطة استعمال الشواطئ والصيد البحري

تعتبر مياه البحر إحدى المصادر الأساسية للاقتصاد في كل الدول التي يحتوي إقليمها على هذه الثروة الحساسة ، حيث لها دور كبير في المجال السياحي وفي المجال الاقتصادي. ونظرا لأهميتها فقد خول المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي بعض الصلاحيات والسلطات في مجال الضبط الإداري سواء تعلق الأمر ، بكيفية استعمال الشواطئ المجاورة للمياه أو فيما يتعلق بكيفية استغلال الثروة السمكية التي تحتويها هذه المياه. وعليه سنتصدى لهذا المطلب من خلال النقاط الآتية :

الفرع الأول : أهمية الثروة المائية البحرية

الفرع الثاني : ضابطة استعمال الشواطئ.

الفرع الثالث : ضابطة الصيد البحري.

الفرع الأول :

أهمية الثروة المائية البحرية

مما لا شك فيه أن اقتصاد الدول يقوم على مجموعة من العوامل الطبيعية ، كالبتترول ، والطاقة ، والمياه ، والسياحة ، والتجارة والزراعة ، غير أن الارتكاز على هذه العوامل يختلف من دولة إلى أخرى ، حيث نجد أن بعض الدول يعتمد اقتصادها على البترول والبعض الآخر على الزراعة ، والبعض الآخر على التجارة .

¹ المادة 23 من المرسوم 152/75 ، مرجع سابق الذكر ، ص 1412.

إن الارتكاز هذا يعود إلى مدى توافر ذلك العامل من عدمه داخل ذلك الإقليم ، إلا أنه لا يمكن إهمال الثروة المائية كسبب من أسباب النمو الاقتصادي في أي دولة تحتوي على إقليم مائي .

فللثروة المائية البحرية أهمية كبيرة ، لاسيما عبر مختلف البلديات المطلة على البحر ، نظرا لاحتوائها على ثروة سمكية كبيرة ، يمكن استخدامها في تحقيق الاكتفاء الغذائي ، بل وتصديرها أحيانا من أجل الذر على الاقتصاد الوطني بالعملة الصعبة .

كما أن طول الشريط الساحلي يحتوي على شواطئ ، يمكن تهيئتها في مواسم الاصطياف وتنظيمها ، من أجل جلب السياح من مختلف الدول ، لتساهم بدورها في تنمية الاقتصاد وترقيته، كما أن للثروة المائية البحرية كذلك دور كبير في توفير المياه العذبة من خلال تحليتها واستعمالها ، لتكون بذلك المنبع الذي لا يجف لتلعب دورها كما ينبغي في توفير هذه المادة الحية والضرورية ، والتي بدونها تنعدم الحياة .

ترتيا على ما سبق فإن للثروة المائية البحرية ، أهمية كبيرة إن على المستوى الاقتصادي، من خلال المساهمة في ترقيته من خلال السياحة أو استغلال الثروة السمكية الموجودة به ، كما أن لهذه الثروة أهمية كذلك على المستوى الاجتماعي من خلال توفير المياه العذبة لاستغلالها في التنمية المحلية .

وللمجالس الشعبية البلدية المطلة على البحر دور كبير في المساهمة على ضبط وتنظيم كيفية استغلال هذه الثروة سواء تعلق الأمر بكيفية استعمال الشواطئ أو من خلال تنظيم الصيد البحري .

الفرع الثاني:

ضابطة استعمال الشواطئ

تعتبر الشواطئ إحدى المعالم الأساسية التي تستخدم في السياحة، وذلك خلال مواسم الاصطياف، ومن أجل أن تلعب دورها كما ينبغي، فإنه يقتضي تهيئتها والاعتناء بها، فكل شاطئ مفتوح للجمهور يجب أن يهيأ وذلك من خلال توفير التجهيزات اللازمة لاسيما ما يلي¹:

¹ المادة 5 من المرسوم رقم 13/85 ، المؤرخ في 25 يناير 1985 ، الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 27 يناير 1985 ، العدد 5 ، السنة الثانية والعشرون ، ص 89.

- وجود ممر للدخول مهياً ومبين .
- وجود موقف للسيارات مهياً بعيداً عن أماكن الاستحمام والعموم .
- وجود مرافق صحية ، لاسيما المراحيض والماء الجاري وحفريات ماء الشرب.
- وجود غرف لخلع الثياب تقام في أماكن الاستحمام والعموم .
- وضع عدد كاف من سلال المهملات .
- وجود مراكز صحية لتقديم الإسعافات الأولية.

إن توفير هذه الهياكل على مستوى الشواطئ أمر موكل إلى المجالس الشعبية البلدية، فهي التي تسهر على ضمان توافر هذه الهياكل ، ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية في ضبط كيفية استغلال هذه المرافق وتجهيتها والسهر على صيانتها .

إن سلطات هذا الأخير تركز أساساً على السهر على راحة المصطافين من خلال ضمان أمنهم وسلامتهم ، وذلك من خلال توفير عدد كاف من فروع الدرك الوطني وحراس الشواطئ¹، التي تتولى الأمن على الأشخاص والممتلكات من خلال مراقبة كل النشاطات التي تقام على الشواطئ ، كما يسهرون على التصدي لكل أنواع الصيد تحت الماء بجوار الشواطئ²، ومنع استعمال الدرجات النارية الثقيلة والخفيفة على طول الشاطئ .

بالإضافة إلى ما سبق ذكره ، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على صيانة المراكز والوحدات السياحية خاصة الوقاية من أخطار الأمراض والأوبئة فهو يتولى على الخصوص ما يأتي³ :

- التنظيف اليومي والصيانة الدائمة للشواطئ والأماكن العمومية .
- تطهير الأماكن والقضاء المستمر على الحشرات .
- مضاعفة نقاط جمع الفضلات ودعم عمليات التنظيف.

¹ المادة 6 من المرسوم 13/85 ، المرجع سابق الذكر ، ص90.

² المادة 11 من المرسوم 13/85 ، المرجع نفسه ، ص90.

³ المادة 12 من المرسوم 13/85 ، المرجع نفسه ، ص90.

- إقامة مرافق صحية قرب أماكن الاستحمام والعموم .
- تهيئة غرف ومضخات للاغتسال.
- تهيئة ممرات الدخول إلى جميع الشواطئ وإزالة العوائق منها .

كما يسهر دوريا على مراقبة المراكز والوحدات السياحية من خلال تزويدها بالمياه الصالحة للشرب ، والقيام دوريا بتحليل هذه المياه ، كما يسهر أيضا على تحليل مياه السواحل ، ويستعين في ذلك ، بالمصالح المختصة المكلفة بحماية البيئة¹.

الفرع الثالث :

ضابطة الصيد البحري

يعتبر الصيد البحري إحدى النشاطات المساهمة في عملية التنمية داخل إقليم البلديات التي تحتوي على ثروة مائية بحرية، حيث تضمن توفير الثروة السمكية التي تعتبر إحدى المواد الأساسية للتغذية.

لذلك فإن ممارسة هذا النشاط يخضع لضوابط محددة يجب احترامها والتقيدها بها منها ما يتعلق بمناطق الصيد البحري ، ومنها ما يتعلق بالأشخاص المؤهلون لممارسة هذا النشاط التجاري.

إن عملية الصيد البحري لا يمكن ممارستها في أي مكان في عرض البحر ، بل هناك مناطق محددة لممارستها حددها المرسوم التنفيذي رقم 121/96 الذي يحدد شروط ممارسة الصيد البحري² حيث قسم مناطق الصيد البحري إلى ثلاثة مناطق هي³ :

منطقة الصيد البحري الساحلي : وهي تلك المنطقة التي تقع داخل الأميال البحرية الثلاثة انطلاقا من الخطوط القاعدية ، وتكون مخصصة فقط لسفن الصيد البحري التي لا تتعدى حمولتها الإجمالية خمسون طن.

¹ المادة 15 من المرسوم 13 / 85 ، المرجع نفسه ، ص 90.

² المرسوم التنفيذي رقم 121/96 المؤرخ في 6 أبريل 1996 ، الذي يحدد شروط ممارسة الصيد البحري ويضبط كفاءتها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 10 أبريل 1996 ، العدد 22 ، السنة الثالثة والثلاثون ، ص 8 وما بعدها.

³ المادة 8 من المرسوم نفسه ، ص 8.

منطقة الصيد البحري في عرض البحر : وهي المنطقة التي تقع ما وراء حدود منطقة الصيد البحري الساحلي وداخل منطقة الإثنى عشر ميلا بحريا وتكون مخصصة للسفن التي تقل حمولتها الإجمالية عن مائة وعشرون طن.

منطقة الصيد البحري الكبير : وهي المنطقة التي تقع ما وراء منطقة الصيد البحري في عرض البحر ، وتكون مخصصة للسفن المجهزة والمزودة بطاقم لممارسة هذا النوع من الصيد البحري .

أما بالنسبة للأشخاص المؤهلون لممارسة هذه المهنة، فإنه يقتصر فقط على الأشخاص المسجلين في سجل رجل البحر، الحائزين على الدفتر المهني للصيد البحري¹.

أما بالنسبة للوسيلة المستعملة في الصيد البحري التجاري فيتم بواسطة سفن وبواخر مجهزة من أجل الملاحة في البحر ، تتوفر على سجل بحري تجاري يبين فيه جنسيتها واسمها وميناء تسجيلها وشهادة حمولتها .

لا شك أن للجماعات المحلية دور كبير في ضبط عملية الصيد البحري ، لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث أنه يمكنه اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يحسن قطاع الصيد البحري وتنشيط هذه العملية ، كما أنه يسهر على مراقبة جودة منتجات البحر والموافقة عليها ، وهذا ما أكدته المادة 5 من المرسوم 375/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي النقل والصيد البحري حيث نصت على ما يلي :

"تتخذ أجهزة البلدية أي إجراء من شأنه أن يحسن قطاع الصيد البحري وتنشط القطاع التعاوني، كما تسهر على مراقبة جودة منتجات البحر والموافقة عليها"².

المبحث الرابع :

وسائل ممارسة الضبط الإداري البلدي

لاشك أن رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء ممارسته لسلطاته في مجال الضبط الإداري ، يعتمد على جملة من الوسائل تمكنه لأداء مهامه ، من أجل المحافظة على النظام العام ، وبغير

¹ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 121/96 ، المرجع نفسه ، ص10.

² المادة 5 من المرسوم رقم 375/81 ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي النقل والصيد البحري ، مرجع سابق الذكر ، ص 1866 .

هذه الأخيرة لا يمكنه القيام بتلك المهام ، وبالتالي لا يستطيع تحقيق الأهداف المرجوة والمتمثلة في المحافظة على النظام العام.

إن الوسائل التي يعتمد عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف بإخلاف طبيعة الإجراء الواجب القيام به ، وكذلك بنوع النشاط الواجب ضبطه وتنظيمه ، لذلك فإن هذه الوسائل منها ما هو محدد قانونا في مختلف القوانين التي تبين المجال الضبطي لرئيس المجلس الشعبي البلدي لاسيما قانون البلدية ، والقوانين المتعلقة به ، ومنها ما هو متروك للسلطة التقديرية لهذا الأخير. تأسيسا على ما سبق فثمة جملة من الوسائل تستخدمها هيئة الضبط البلدي تتمثل أساسا في

وسائل قانونية وأخرى مادية وبشرية، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كما يلي :

المطلب الأول : الوسائل القانونية.

المطلب الثاني : الوسائل المادية والبشرية.

المطلب الثالث : أساليب ممارسة الضبط الإداري.

المطلب الأول : الوسائل القانونية

تحتاج سلطات الضبط الإداري ، ومنها رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة اختصاصاتها إلى وسائل قانونية ، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المرجوة ، وبغير هذه الوسائل لا تتمكن هذه السلطات من القيام بتلك المهام ، وبالتالي لا تستطيع تحقيق الأهداف المرجوة والمتمثلة في المحافظة على النظام العام¹.

فسلطات الضبط الإداري وفي سبيل تحقيق أهدافها تستخدم وسائل متعددة تتمثل أساسا في إصدارها لقرارات تنظيمية عامة أو ما يسمى بلوائح الضبط ، أو إصدار القرارات الفردية ، أو استعمال القوة المادية².

وعليه سنقسم هذه الدراسة وفقا للعناصر التالية :

الفرع الأول : لوائح الضبط.

الفرع الثاني : القرارات الفردية .

الفرع الثالث : التنفيذ الجبري .

الفرع الرابع : الجزاء الإداري .

¹ هاني على الطهراوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 242 .

² ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، مرجع سابق ذكر ، ص 484 .

الفرع الأول : لوائح الضبط.

تعتبر هذه القرارات من أهم أساليب الضبط الإداري ، وأبرز مظهر لسلطة الضبط الإداري¹ ، وهي مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام²، لذلك فهي عبارة عن قواعد عامة ومجردة تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام ، من خلال تقييد بعض الحريات العامة أو عن طريق تنظيم بعض أوجه النشاط الفردي ، كما تنطوي على أوامر ونواهي وعقوبات تتخذ بحق المخالفين لأحكامها ، كالأنظمة الخاصة بالمحلات العامة ، والمحلات الخطرة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة ، والأنظمة الخاصة بمراقبة الأغذية ومكافحة التلوث³.

فلوائح الضبط تعتبر أبرز مظهر لممارسة سلطة الضبط الإداري ، فعن طريقها تضع هيئة الضبط الإداري قواعد عامة وموضوعية مجردة تقيدها بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل المحافظة على النظام العام ، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيدهم لأنهم تتضمن أوامر ونواهي تقرر في الغالب عقوبات توقع مخالفتها⁴.

إن لوائح الضبط يتوقف مدى استخدامها من طرف السلطة التنفيذية في تقييد حرية الأفراد على مدى الضمانات المكفولة لهذه الحرية أو موقف المشرع منها ، فكلما كانت هذه الحرية محددة من جانب المشرع كلما كانت لائحة الضبط أكثر تحرجا في المساس بها وأحرص على الالتزام بحدودها ، وعلى العكس من ذلك فإن الحرية الغير محددة تحديدا واضحا من جانب المشرع يسهل على لائحة الضبط المساس بها وتقييدها .

فلوائح الضبط الإداري إذا نظرنا إليها وفقا للمعيار الشكلي ، يمكن القول بأنها تلك القرارات التي تصدرها الهيئات الإدارية المكلفة بالمحافظة على النظام العام ، أي أنها قرارات إدارية صادرة عن هيئة إدارية مختصة ، أما إذا نظرنا إليها من الجانب الموضوعي فيمكن

¹ محمد جمال مطلق الذنبيات : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 175 .

² عمار بوضياف : القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، جسور للنشر والتوزيع ، 2007 ، ص 79 .

³ هاني علي الطهراوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 242 .

⁴ محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 97 .

القول بأنها أعمال مشرعة ، أي تحتوي على قواعد عامة ومجردة ، وبهذا المعنى الأخير تكون شبيهة بالتشريع¹ .

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يستخدم لوائح الضبط كأحدى الوسائل القانونية عند ممارسته لواجبه المتعلق بالضبط الإداري ، ابتغاء المحافظة على النظام العام ، حيث يمكنه إصدار القرارات التي تمنع استخدام مكبرات الصوت في الأعراس والحفلات والأسواق ، كما يستخدم كذلك هذه اللوائح أثناء اتخاذه التدابير المتعلقة بالوقاية الصحية ، مثل إصداره لوائح تمنع عرض المواد الاستهلاكية للحرارة العالية ، كما يمكنه استخدام هذه اللوائح كذلك إذ تعرض الأمن العام إلى الخطر .

إن هذه اللوائح لا تشمل فردا معينا بذاته أو مجموعة معينة بذاتها ، وإنما هي عبارة عن قواعد عامة ومجردة ، تطبق على أي فرد توافرت فيه محتويات تلك القواعد.

الفرع الثاني : القرارات الفردية

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس سلطة الضبط الإداري أيضا عن طريق إصدار قرارات فردية ، وهي في جوهرها عبارة عن قرارات إدارية يستهدف تطبيقها على فرد معين بذاته أو على عدد من الأفراد المعينين بدواتهم أو هي تلك القرارات المتعلقة بحالة محددة² .
إن هذه القرارات الفردية تصدر على صورتين ، صورة إيجابية وأخرى سلبية ، فأما الصورة الإيجابية وهي التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي على شكل أوامر جديدة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين ، وأما الصورة السلبية فالقرار الضبطي يصدر خلال إيقاف أو منع عمل من شأنه الإخلال بالنظام العام³ .

وتأخذ قرارات الضبط الفردية صورا مختلفة تتمثل أساسا في صورتين الأمر والنهي وكذلك الترخيص ، فهي بذلك عبارة عن أوامر أو عبارة عن نواه أو تراخيص موجهة للأفراد⁴ ، ومثال ذلك الأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو الأمر الصادر بمنع اجتماع أو تجمهر أو مظاهرة أو منع الاحتفال بمناسبة معينة أو تحريم النقاط الصور في أماكن معينة أو ارتيادها ، كما أن هذه

¹ منير عبد المجيد : أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دون طبعة ، الإسكندرية ، مصر ، منشأة المعارف ، 2001 ، ص 112 .

² سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سابق الذكر ، ص 567 .

- هاني علي الطهراوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 245 .

³ محمد جمال مطلق الذنبيات : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 296 .

⁴ ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 485 .

القرارات قد تتضمن السماح أو التصريح بعمل معين ، كالقرار الصادر بمنح شخص تصريحاً بالعمل في أماكن معينة ، أو العمل لدى هيئات معينة ، وكذلك التصريح لأحد الأفراد بحمل سلاح ناري في ظروف معينة وفي مناطق محددة¹ .

يشترط لمشروعية القرارات الفردية عدم مخالفتها لقواعد التشريع المعمول بها، فهي بذلك تطبق لقاعدة قانونية أو قاعدة تنظيمية عامة على حالة فردية تتوافر فيها الشروط القانونية²، لذلك فالأصل صدور هذه القرارات الفردية استناداً إلى نص في القانون أو اللائحة الضبطية ، وأن تكون هذه الأوامر والنواهي التي تضمنتها هذه القرارات مطابقة لما ورد في النص من أحكام قواعد قانونية .

ومع ذلك فإن سلطات الضبط الإداري ومنها رئيس المجلس الشعب البلدي يمكنها إصدار قرارات فردية دون الاستناد إلى قواعد قانونية أو تنظيمية وذلك بشرط أن يكون هناك ظرف استثنائي يتطلب اتخاذ هذا الإجراء باعتباره الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف .

غير أن إصدار هذه القرارات التي تعتبر استثنائية لا بد أن يكون الهدف منه تحقيق غرض يبيحه النظام العام ، وأن يكون حق الأفراد التمتع بهذه الاستثناءات على قدم المساواة ودون أية تفرقة أو تمييز من جانب الإدارة³ .

فطبقاً لمبدأ الشرعية فإن أغلب الفقهاء يجمعون على عدم جواز إصدار قرارات فردية لا تستند إلى نصوص تشريعية أو تنظيمية إلا في الحالات الاستثنائية ، غير أنه من الناحية القضائية فإن مجلس الدولة الفرنسي أجاز إصدار قرارات إدارية فردية في مادة الضبط الإداري لا تستند إلى قواعد سابقة ووضع لذلك الشروط الآتية⁴ :

- إذا لم يكن المشرع قد اشترط قواعد عامة سابقة على القرارات الفردية .
- أن يكون القرار الفردي ضمن دائرة قواعد عامة سابقة على القرارات الفردية.
- أن يكون القرار الفردي مستنداً إلى ظرف استثنائي.

¹ هاني الطهراوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 245.

² عبد الغني بسيوني عبد الله : النظرية العامة في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 397 .

³ عبد الغني بسيوني عبد الله : المرجع نفسه ، ص 397 .

⁴ سكينه عزوز ، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة ، مرجع سابق الذكر ، ص 46 .

إن قرارات الضبط الإدارية الفردية التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي، على عكس القرارات التنظيمية ، يمكن أن تكون مكتوبة أو شفوية ، إذ لا يوجد مانع من قيام هذا الأخير بمنع الاجتماعات أو المظاهرات أو الأمر بهدم أحد المنازل الآيلة للسقوط وذلك بتوجيه تلك الأوامر شفويا .

الفرع الثالث : التنفيذ الجبري

تعتبر هذه الوسيلة من أشد أساليب الضبط الإداري وأكثرها عنفا ، وبالتالي فهي أكثرها تهديدا لحريات الأفراد ، وذلك بما تتضمنه من أساليب القهر والقوة ، فمن خلال هذه الوسيلة لا تقوم هيئات الضبط بعمل قانوني ، بل تقوم بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية من أجل إرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط بغية حماية النظام العام .

ويعرف التنفيذ الجبري بأنه حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء¹ ، فهو بذلك وسيلة لازمة تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى ، تجد تبريرها الشرعي في ضرورة إطاعة الأفراد للقانون² .

فالإدارة تلجأ لهذه الوسيلة عند الاقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام ، أو لإعادة النظام العام إلى ما كان عليه، وذلك دون أن تضطر إلى الحصول على إذن سابق من القضاء ، غير أن لجوء هذه الأخيرة إلى هذه الوسيلة يجعلها مسؤولة ، لذا يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تتحرى الدقة في إنجاز هذه الإجراءات وخاصة من حيث مدى توافر الشروط والضوابط المنصوص عليها ، فإن هي أخطأت ترتب على ذلك مسؤوليتها³ .

فإذا كان التنفيذ الجبري تبرره اعتبارات عملية في مجالات التصرف الإداري بصفة عامة ، إلا أنه يبدو أكثر ضرورة في مجال الضبط الإداري بصفة خاصة ، لهذا فقد ذهب البعض إلى أن تنفيذ قرارات الضبط سواء كانت تنظيمية أم فردية ليس سوى حالة خاصة للتنفيذ القهري للقرارات الإدارية ، غير أنه ما يجب ملاحظته أن مادة الضبط بطبيعتها تشكل مجالا

¹ نواف كنعان : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 297.

² عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري وحدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 262.

³ هاني علي الطهر اوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 246.

واسعا لاستخدام التنفيذ الجبري أكثر من غيرها نظرا لما تتطلبه من اتخاذ إجراءات سريعة لا تحتمل التأخير¹.

ولما كان التنفيذ الجبري أشد وسيلة تستعملها سلطات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام ، كان بذلك إجراء استثنائي ، لذلك لا يجوز للسلطة اللجوء إليه إلا في حالات معينة ، فهو استثناء من الأصل العام المتمثل في لجوء سلطة الضبط للقضاء وإصدار التنفيذ في حدود ما يحكم به القضاء ، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي²:

1. أن يكون الإجراء أو الأمر الذي عمدت الإدارة إلى تنفيذه بالقوة الجبرية مشروعاً وفقاً للقوانين واللوائح ، أي وجود قانون أو لائحة تبيح لجهة الضبط استعمال هذا الحق.

2. إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيهما على جزاء لمن يخالفهما، أي أن يكون في وسع الأفراد تنفيذ هذا الأمر أو الإجراء اختيارياً وأن تكون الإدارة قد أعطت لهم المهلة الزمنية المعقولة للقيام بهذا التنفيذ.

3. حالة الضرورة وتتمثل في وجود خطر داهم يهدد النظام العام ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية ، الأمر الذي يتيح للإدارة التدخل لاتخاذ كل إجراء تراه مناسباً لدفع الخطر.

تأسيساً على ما سبق فإن سلطات الضبط الإداري ومنها رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه اللجوء إلى استخدام القوة في تنفيذ القرارات المتعلقة بالضبط الإداري إلا إذا كان القرار مشروعاً ورفض الأفراد الانصياع إليه ، مما اقتضت الضرورة اتخاذ هذا الإجراء حفاظاً على النظام العام .

ومن بين المجالات التي يستخدم فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي القوة في تنفيذ قراراته المتعلقة بالضبط ، منع وقوف المركبات في أماكن محددة ، أو هدم منزل آيل للسقوط ، أو هدم المباني والأسوار التي أنجزت دون الحصول على رخصة بناء ، أو قتل الكلاب المتشردة المسعورة التي يملكها الأفراد.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري وحدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 262 .

² سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 578 .

الفرع الرابع : الجزاء الإداري

يقصد بالجزاء الإداري ذلك التدبير الوقائي الذي تتخذه سلطات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه ، وهو إجراء صارم شديد الوطأة على الحريات حيث تقوم هيئات الضبط الإداري في سبيل صيانة النظام باتخاذ تدابير وقائية تمس حرية الأفراد .

تمارس هيئات الضبط الإداري سلطاتها في توقيع الجزاء الإداري بوصفها سلطة عامة على مهمة الضبط الإداري ، وليس بوصفها قائمة مقام القضاء في إيقاع العقاب ، وبذلك فالجزاء الإداري لا ينطوي على معنى العقاب وإنما هو تدبير وقائي يراد به اتقاء اضطراب بالنظام العام ظهرت بوادره وخفيت عواقبه وإن كان يسمى بالجزاء لمساسه بحرية الأفراد¹ .

إن هذه التدابير المتخذة تعتبر تدابير مؤقتة وليست نهائية ، حيث يراد بها الضغط على الأفراد للانصياع لحكم التنظيم ومراعاة القواعد المحافظة على النظام العام ، ولذا فهي تقاس على قدر ضرورتها ومدى صلاحيتها لصيانة النظام العام ، كما يمكن لهيئات الضبط الإداري الرجوع عنها وذلك بسحب قراراتها إذا ما تبين لها أن أسباب الإخلال قد زالت .

وسلطة الضبط الإداري ليست مطلقة في اتخاذ تلك التدابير الوقائية ، وإنما تصاغ تلك الجزاءات أو تنظم عن طريق النصوص التشريعية أو اللائحية ، وتقوم تلك الهيئات بتوقيع تلك الجزاءات.

وتتمثل أهم صور الجزاءات الإدارية في كل من الاعتقال الإداري وسحب التراخيص.

أولاً : الاعتقال الإداري

يعتبر الاعتقال الإداري من أهم تطبيقات الجزاءات الإدارية الوقائية ، وهو إجراء وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة ، حيث تأمر به سلطة غير قضائية استناداً إلى نصوص تشريعية ، ويلجأ إليه من أجل حماية أمن المجتمع وسلامته .

ويمثل الاعتقال الإداري أشد صور الجزاءات الإدارية مساساً بالحرية ، حيث يتم سلب الحرية الشخصية للمواطن بصورة مؤقتة دون أمر قضائي صادر من السلطة القضائية

¹ محمود سعد الدين الشريف : النظرية العامة للضبط الإداري ، دروس لطلبة الدراسات العليا ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، طبعة سنة 1964 .

- مشار إليه في مؤلف محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 114 .

المختصة ، لذلك فإنه يعتبر أسلوبا استثنائيا لا تلجأ إليه سلطات الضبط إلا في الظروف الاستثنائية .

ثانيا : سحب التراخيص .

يمثل مجال سحب تراخيص القيادة وسير المركبات أبرز تطبيقات سحب التراخيص كأحد صور الجزاء الإداري، كما يعتبر كذلك إغلاق المحلات العمومية لمخالفتها لشروط الترخيص الممنوح لها، إحدى الصور كذلك المتعلقة بالجزاء الإداري.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي بإمكانه القيام بسحب بعض التراخيص التي يمنحها مثل رخصة البناء ، إذا لم يحترم صاحبها الشروط المتعلقة بمنحها ، أو إذا لم يحترم المقاييس التقنية الواجب القيام بها أثناء مباشرة البناء ن وهذا كله من أجل المحافظة على النظام العام في جانبه المتعلق بالأمن والسلامة العامة .

المطلب الثاني : الوسائل البشرية والمادية

لكي يتم ضبط النظام العام على مستوى إقليم البلدية ، لا شك أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتمد على مجموعة من الأجهزة تساعد على ذلك ، هذه الأجهزة عبارة عن هيئات وضعت تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، يحركها كلما اعتقد أن هناك إخلال بالنظام العام في مختلف صورته ، من أمن عام أو صحة عامة أو سكينه عامة أو آداب وأخلاق عامة .

إن اختلاف أغراض الضبط الإداري التي يسعى رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى تحقيقها أدى بدوره إلى تنوع هذه الهيئات ، وذلك بسبب الدور الذي تلعبه كل هيئة، وعليه نقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية :

الفرع الأول : الحرس البلدي .

الفرع الثاني : شرطة العمران .

الفرع الثالث : مكتب حفظ الصحة .

الفرع الأول : الحرس البلدي.

لقد كان رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 67/ 24 يعتمد على أعوان الشرطة البلدية في اختصاصاتها المتعلقة بالضبط الإداري حيث نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 265/81 المتضمن القانون الأساسي الخاص بأعوان الشرطة البلدية على أنه : " يكلف أعوان الشرطة البلدية في إطار صلاحيات الشرطة المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت سلطته بما يأتي :

- يفرضون احترام النظم التي لها علاقة بالشرطة البلدية.
- ينفذون التعليمات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- يسهرون على تطبيق القوانين والنظم المتعلقة بالتعمير وحفظ الصحة والنظافة العمومية والطمأنينة العمومية وكذا وقاية ظروف الحياة وحماية نوعية المياه.
- يتولون شرطة الجنائز والمقابر .
- يسهرون على سهولة المرور في الطرق و الأنهج والساحات العمومية على كامل تراب البلدية...¹ " .

من خلال هذه المادة يتضح جليا أن أعوان الشرطة البلدية هم أداة مساعدة وضعت تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمتها السهر على المحافظة على النظام العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

غير أن هذا السلك قد تم حله في سنة 1984² ، وأسندت المهام التي كان يتولاها هذا الأخير إلى مصالح الأمن الوطني والدرك الوطني وذلك في حدود الاختصاصات والصلاحيات لكل منها .

¹ المادة 1 من المرسوم رقم 265/ 81، المؤرخ في 3 أكتوبر 1981 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بأعوان الشرطة البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 40 ، المؤرخة في 6 أكتوبر 1981 ، السنة الثامنة عشر ، ص 1396 .
² تنص المادة الأولى من المرسوم 180/84 المؤرخ في 4 غشت 1984، المتضمن حل سلك أعوان الشرطة البلدية على ما يلي : " يحل سلك أعوان الشرطة البلدية الذي أحدث بموجب المرسوم رقم 265/81 المؤرخ في 3 أكتوبر 1981 " ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 7 غشت 1984 ، العدد 32، السنة الواحدة والعشرون ، ص 1201.

إلا أن هذه الوضعية لم تدم طويلا حيث أنه تم إحداث سلك الشرطة البلدية بموجب المرسوم رقم 188/87 المؤرخ في 25 غشت سنة 1987 حيث نصت المادة الأولى منه على مايلي: " يحدث سلك الشرطة البلدية.....¹ ."

إن المهام الموكلة لهذا السلك حددتها المادة 07 منه حيث نصت على أنه: " تكلف فرقة الشرطة البلدية في إطار التشريع الجاري به العمل وأحكام المادتين 235 ، 236، من الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المذكور أعلاه، بتطبيق التنظيمات البلدية ، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي²، وبالرجوع إلى أحكام المادتين 235 ، 236 ، نجد أن هذه الصلاحيات تتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري.

إن قرار الإنشاء هذا لسلك الشرطة البلدية بقي حبرا على ورق إذ لم يتم تنصيب فرق الشرطة البلدية ، رغم نص المشرع الجزائري في القانون 08/90 المتعلق بالبلدية في مادته 74 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتمد في ممارسة صلاحياته المتعلقة بالأمن على الشرطة البلدية³.

لذلك فقد عمد المشرع الجزائري إلى إصدار مرسوم تنفيذي يحمل رقم 207/93 أكد من خلاله تأسيس وإنشاء سلك الشرطة البلدية وبين كيفية عمله، حيث نصت المادة الثانية منه على أنه: "يكلف أفراد سلك الشرطة البلدية بتطبيق التنظيمات المنصوص عليها في إطار صلاحيات الشرطة المسندة قانونا للسلطات البلدية ويعملون تحت سلطة الهيئة البلدية المخولة صلاحية الشرطة"⁴.

لقد صدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 218/ 93 المؤرخ في 27 سبتمبر 1993 ، الذي تضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية⁵.

1 المادة الأولى من المرسوم رقم 188/87 ، المؤرخ في 25 غشت 1987 ، المتضمن إحداث سلك الشرطة البلدية وتنظيمه وصلاحياته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، المؤرخة في 26 غشت 1987 ، السنة الرابعة والعشرون، ص 1347 .

² المادة 7 ، من المرسوم نفسه ، ص 1348 .

³ أنظر المادة 74 من القانون 08/90 ، المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 494 .

4 المادة 2 ، من المرسوم التنفيذي 207 /93 ، المؤرخ في 22 سبتمبر 1993 ، المتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفية عمله ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 26 سبتمبر 1993 ، العدد 60 ، السنة الثلاثون ، ص 10 .

5 المرسوم التنفيذي رقم 218/93 ، المؤرخ في 27 سبتمبر 1993 ، المتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 6 أكتوبر 1993 ، العدد 63 ، السنة الثلاثون .

إن الأحداث التي عاشتها الجزائر في تلك الفترة لاسيما انتشار العنف في مختلف ربوع الوطن ، وكذلك الإقدام على حل المجالس الشعبية البلدية¹ واستبدالها بمندوبات تنفيذية ، جعلت المشرع الجزائري يعيد النظر في هذا السلك من أجل ذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 87/94 المؤرخ في 10 أبريل 1994 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 218/93 ، فمن خلال هذا المرسوم أعيد النظر في تسمية هذا السلك فتحول من مصطلح الشرطة البلدية إلى مصطلح الحرس البلدي ، حيث نصت المادة 39 مكرر في فقرتها الثانية على أنه : " يسمى الأعوان الموظفون بهذه الطريقة حراسا بلديين..."² .

إن هذا التعديل الذي أتخذه المشرع الجزائري من خلال إعطاء اسم الحرس البلدي على أعضاء وموظفو الشرطة البلدية ، دفعته مرة أخرى إلى إصدار المرسوم التنفيذي رقم 265/96، الذي يتضمن إنشاء ، سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه³.

بالتعمن في هذا المرسوم الجديد يتضح لنا أن فرق الحرس البلدي ما هي إلا عبارة عن وحدات توضع تحت تصرف رئيس الهيئة التنفيذية البلدية ، غير أن سلطة هذا الأخير عليها لم تعد مطلقة كما كانت الشرطة البلدية من قبل ، بل أصبح رئيس الهيئة التنفيذية مقيد ، حيث أنه لا يمكنه أن يقدم توجيهات أو تعليمات لوحدات الحرس البلدي في مجال المحافظة على النظام العام إلا إذا مارس ذلك تحت سلطة الوالي ، وهذا ما أكدته المادة 10 من المرسوم السابق الذكر، حيث نصت على ما يلي: " يمكن لرئيس الهيئة التنفيذية البلدية عند الحاجة أن يقدم تحت سلطة الوالي توجيهات، وتعليمات لتنظيم مصلحة الحرس البلدي وتنفيذ ذلك في إطار المهام المحددة في المادة 2 أعلاه"⁴.

ما يمكن أن نستخلصه من هذه المادة أن الإشراف الحقيقي على وحدات الحرس البلدي لم يعد أمر موكل إلى رؤساء البلديات بل أصبح هذا الأخير اختصاص أصيل لوالي الولاية ، وهذا ما أكدته المادة 13 من نفس المرسوم إذ نصت على أنه : "يعتبر الوالي السلطة الإدارية

1 أنظر المرسوم التنفيذي رقم 142 /92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 ، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 12 أبريل 1992 ، العدد 27 ، للسنة التاسعة والعشرون ، ص 797.

2 المادة 93 مكرر، المرسوم التنفيذي رقم 87/94، المؤرخ في 10 أبريل 1994، الذي يتم ويعدل أحكام المرسوم التنفيذي رقم 218/93 ، المتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 18 أبريل 1994 ، العدد 22، السنة الواحدة والثلاثون ، ص 7.

3 المرسوم التنفيذي رقم 265/96 ، المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 7 غشت 1996 العدد 47، السنة الثالثة والثلاثون.

4 المادة 10 من المرسوم رقم 265/96، المرجع نفسه ، ص 7.

المسؤولة عن إقامة وحدات الحرس البلدي التابعة لدائرة اختصاصه ، وعن دعمها الإداري والمادي ويوفر لهذه الوحدات حاجاتها عن طريق الاعتمادات المخصصة ، ويتأكد من ظروف تكوينها وإعدادها للقيام بمهامها ويراقب نشاطاتها ويسهر على سيرها العادي¹ .

أما فيما يخص المهام الأساسية لوحدات الحرس البلدي في مجال الضبط الإداري الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد حددته المواد 9.8.7.5.4.3 من المرسوم السابق الذكر وتمثل هذه المهام فيما يلي :

أولاً: المحافظة على النظام العام أو استرجاعه على مستوى البلدية وحماية الأشخاص والممتلكات وأمن المنشآت العمومية، وذلك من خلال الصلاحيات المخولة لهم في هذا الإطار والمتمثلة فيما يلي :

- حماية الأشخاص والممتلكات .

- حفظ النظام .

- مصلحة الطرق.

- تنظيم المرور أمام المؤسسات المدرسية والمناطق التي لا توجد بها مصلحة الشرطة .

- المساهمة في ممارسة شرطة الصيد والتعمير وتلك التابعة للأماكن الغابية.

- المساهمة في مكافحة التهريب والاتجار غير الشرعي في المخدرات .

ثانياً: في مجال الضبط الإداري العام فإن وحدات الحرس البلدي مكلفة بما يلي:

- الحراسة الدائمة والمستمرة مع إشعار السلطات المختصة بكل واقعة ذات علاقة بالنظام العام.

- رقابة الظواهر والعوامل التي تؤدي إلى الحوادث والكوارث ، كالحرائق والفيضانات ، وانزلاق الحجارة وسقوطها ، والأمراض الوبائية أو المعدية وأمراض الحيوانات وحث السلطات المختصة على التدخل لمعالجة ذلك .

¹ المادة 13 من المرسوم نفسه ، ص8.

- اتخاذ التدابير التحفظية إزاء المرضى عقليا الذين يخلون بالنظام والأمن العموميين .
 - القضاء على الحيوانات المؤدية والمضرة .
 - السهر على السكنية العامة ، كالحد من الضجيج والتجمعات الليلية والمشاجرات والنزاعات في الأماكن العمومية التي تقلق راحة السكان.
 - ثالثا: أما في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات فإن أفراد الحرس البلدي مكلفين بما يلي :
 - السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات المتخذة في مجال الشرطة البلدية.
 - المساهمة في تسليم الأوراق الإدارية و الإستدعاءات المختلفة .
 - المساهمة في ضبط البطاقات المفتوحة على مستوى البلدية ، لاسيما بطاقة الانتخابات ، وبطاقة الخدمة الوطنية والبطاقات المتعلقة بالضرائب .
 - رابعا: أما فيما يخص الضبط الإداري الخاص فإن وحدات الحرس البلدي مكلفة خصوصا بالمهام التالية :
 - حفظ النظام العام في المعارض والأسواق والمذابح العمومية وأماكن التسلية والاحتفالات العمومية والعروض والألعاب .
 - حفظ النظام العام في الأعياد والتظاهرات الرياضية .
 - حفظ نظام المراسيم المتعلقة بالجناز والمقابر ، لاسيما كيفية نقل الأموات والدفن واستخراج الجثث من القبور وحفظ النظام داخل المقابر .
 - ممارسة مهام مراقبة المقابر والحدائق والمرافق العمومية.
- وتجدر الإشارة في الأخير أنه صدر مرسوم تنفيذي يحمل رقم 96 / 266 تضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي¹.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 266/96 ، المؤرخ في 03 غشت سنة 1996 ، المتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 07 غشت 1996 ، العدد 47، السنة الثالثة والثلاثون.

الفرع الثاني : شرطة العمران

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي على شرطة العمران في ممارسة اختصاصاته المتعلقة بالضبط الإداري ، لاسيما ما تعلق منها برقابة البناءات ومدى احترامها للقواعد المتعلقة بشروط الإنجاز أو مدى احترامها للمقاييس التقنية أثناء الإنجاز ومدى مطابقتها لذلك.

إن فرق وحدات شرطة العمران كانت متواجدة منذ سنة 1991 عبر أهم الولايات ثم جمدت نشاطاتها بداية من جويلية 1991 ، وتنفيذا لتعليمات وزارة الداخلية تم إعادة تنشيط هذه الوحدات وذلك بإنشاء أول فصيلة سنة 1997 في العاصمة وتوسيعها عام 1999 على كافة الدوائر التابعة لها .

وبداية من شهر أفريل 2000 تم إعادة تنشيط هذه الوحدات على مستوى أهم المدن الكبرى للوطن وهي : وهران، قسنطينة ، وعنابة وانتهى هذا المخطط بتعميم هذه الفرق في شهر أوت 2000 على مستوى كل ولايات القطر الوطني.

تتمثل مهام وحدات شرطة العمران وحماية البيئة في السهر بالتنسيق مع المصالح التقنية المحلية ، على تطبيق القوانين والتنظيمات في مجال العمران وحماية البيئة ومد يد المساعدة في إطار تطبيق واحترام النصوص المنظمة لتدخلاتها ، وفي هذا الصدد فهي مكلفة بـ:

- السهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التطور العمراني وحماية البيئة .

- السهر على جمال المدن والتجمعات والأحياء السكنية .

- التأكد من وجود رخص البناء لكل أشكال البناءات .

- منع كل أشكال البناء الفوضوي ، و تبليغ السلطات المختصة .

- السهر على احترام الأحكام المتعلقة بالاحتياطات العقارية.

- السهر على احترام الأحكام في مجال الملصقات المنصوص عليها فيما يخص البناءات

وفتح الورشات .

- محاربة كل أشكال البناءات الفوضوية و الاحتلال اللاشعري للأراضي والطرق العمومية ، أو تحويل العقار ذو الاستعمال السكني أو التجاري.

- محاربة كل مظاهر التجاوزات التي تؤثر على البيئة والنظافة والصحة العمومية وتحرير محاضر ضد المخالفين بعد المعاينة .

فمن خلال هذه الصلاحيات يتضح لنا أن شرطة العمران تمارس نشاطاتها بالتنسيق مع المصالح المحلية ممثلة في البلدية أو الولاية ، وذلك في مجالي العمران وحماية البيئة ، من خلال تسجيل كل المخالفات المتعلقة بالعمران وحماية البيئة ، وتحرير محاضر بذلك ، كما أنها تقوم بمد يد المساعدة لهذه الهيئات المحلية وذلك بوضع التشكيلات الأمنية تحت تصرف هذه الأخيرة عند تنفيذ القرارات الإدارية أو القضائية التي يمكن أن تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام.

أما في مجال البيئة، فإن عمل هذه الوحدات يتمثل أساسا في محاربة كل المظاهر التي لها تأثير على الإطار المعيشي للمواطن وراحته أو تشكل مساسا بالبيئة والنظافة والصحة العمومية .

لقد سجلت هذه الفرق منذ إنشائها نتائج مرضية من خلال تواجدها في الميدان الذي سمح بالتصدي لمختلف أشكال المخالفات وعدم احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بالعمران وحماية البيئة .

وتعكس الإحصائيات المسجلة في هذا الإطار الجهود المبذولة من طرف هذه الوحدات للتقليل من مخالفة القوانين الخاصة بالبيئة وفيما يلي نورد جدولاً لمختلف النشاطات التي قامت بها هذه الوحدات بين سنتي 2003 و2007، كما يلي¹ :

¹ هذه الإحصائيات مأخوذة من المديرية العامة للأمن الوطني .

التعيين	سنة	سنة	سنة	سنة	سنة
المجموع الكلي للمخالفات	2003	2004	2005	2006	2007
مجموع مخالفات البيئة	31012	34223	34450	24367	26126
مجموع مخالفات العمران	29393	32126	28526	19722	20241
مجموع التقارير المنجزة	55578	61483	57094	29888	35151
عمليات الهدم	2700	2521	3842	4631	3570

الفرع الثالث : مكتب حفظ الصحة البلدية

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الصلاحيات المخولة له في إطار المحافظة على النظام العام في مجال الصحة العمومية، على مكتب لحفظ الصحة العامة وضع تحت تصرفه ، وذلك لمساعدته على تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة والنقاوة العمومية¹ .

لاشك أن مكتب حفظ الصحة البلدي يضطلع على مهام تقتضي توافر إمكانات مادية ، لذلك، فإن على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يضع تحت تصرف هذا الأخير مختلف الوسائل المادية والبشرية والمحال اللازمة لأداء عمله على أحسن ما يرام.

¹ تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 146/87 ، المؤرخة في 30 يونيو 1987 ، المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية على ما يلي : " يوضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في إطار أحكام المادة 94 من الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 المذكور أعلاه ، ولمساعدته على تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة والنقاوة العمومية كما حددها المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 1981 ، مستخدمون تقنيون حسب كل قطاع معني ، يجمعهم مكتب يسمى مكتب حفظ الصحة البلدي " ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 27 ، المؤرخة في أول يوليو 1987 السنة الرابعة والعشرون ، ص 1049.

سنيين من خلال هذا الفرع التشكيلية الأساسية التي يتكون منها والمهام الملقاة على عاتق هذا المكتب.

أولاً: التشكيل

لقد حددت المادة 6 من المرسوم 146/87 السابق الذكر التشكيلية الرئيسية التي يتكون منها هذا المكتب حيث نصت على ما يلي :

" يدير مكتب حفظ الصحة البلدي طبيب يوضع تحت تصرف سلطة رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين ،ويضم زيادة على ذلك :

• 1 إلى 4 تقنيين سامين أو تقني الصحة العمومية .

• 1 إلى 2 تقنيين سامين أو تقني البيئة .

• 1 إلى 2 تقنيين سامين أو تقني الفلاحة .

• 1 طبيب بيطري أو تقني سامي أو تقني الصحة الحيوانية.

• مفتش أو مفتش مساعد لمراقبة النوعية . "

فمن خلال هذه المادة نلاحظ أن التشكيلية التي يتشكل منها هذا المجلس توحى لنا بتعدد المهام التي يؤديها ، سواء تعلق الأمر بالصحة الإنسانية من خلال وجود طبيب وتقنيين سامين في الصحة ، أو ما تعلق منها بالصحة الحيوانية من خلال وجود طبيب بيطري أو تقنيين مختصين في الصحة الحيوانية ، أو ما تعلق منها بالبيئة من خلال وجود تقنيين في مجال البيئة .

ثانياً: المهام

لقد قلنا من قبل أن التشكيلية المكونة لمكتب حفظ الصحة البلدي تعكس حقيقة المهام التي يتولاها ، سواء ما تعلق منها بالصحة الإنسانية أو ما تعلق منها بالصحة الحيوانية أو الحفاظ على البيئة.

لذلك فإن مهام مكاتب الصحة البلدية جاءت بناء على التشكيلية التي يتكون منها ، وتتمثل

هذه المهام فيما يلي¹ :

¹ أنظر المادة 2 من المرسوم رقم 146/87 ، مرجع سابق الذكر ، ص 1049.

- المراقبة الدائمة لحفظ الصحة والنقاوة العمومية على مستوى البلدية .
- الاتصال بالمصالح المعنية في مجال المحافظة على الصحة العمومية .
- دراسة و اقتراح كل التدابير الرامية إلى ضمان المحافظة الدائمة على الصحة والنقاوة في جميع أنواع المؤسسات والأماكن العمومية .
- اقتراح وتطبيق أي تدبير أو برنامج يخص حماية صحة الجماعة المحلية وترقيتها، لاسيما في مجال مكافحة الأمراض المتنقلة ومقاومة ناقلات الأمراض .
- تنظيم محاربة الحيوانات الضارة والأمر بتنفيذ عمليات التطهير وإبادة الجرذان والحشرات .
- السهر على مراقبة النوعية البكتيرية للماء المعد للاستهلاك المنزلي .
- السهر على مراعاة شروط جمع المياه المستعملة والنفايات الصلبة الحضرية وتصريفها ومعالجتها .
- رقابة نوعية المواد الغذائية ومنتجات الاستهلاك والمنتجات المخزونة أو الموزعة على مستوى البلدية .
- مراقبة نوعية مياه الاستحمام.

الفرع الرابع : أعوان الكنس والتنظيف وصيانة الطرق

إن ممارسة الضبط الإداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في مجال نظافة الشوارع وصيانة الطرق العمومية، يتم من خلال الأعوان المكلفين بالكنس والتنظيف وصيانة الطرق، وهم عبارة عن موظفين تابعين للبلدية، يمارسون نشاطهم في البلديات والمصالح والمؤسسات العمومية البلدية¹.

¹ أنظر المادة 3 من المرسوم رقم 115/79 المؤرخ في 7 يوليو 1979 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان المكلفين بالكنس والتنظيف وصيانة الطرق العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 10 يوليو 1979 ، العدد 28 ، السنة السادسة عشرة ، ص 640.

إن سلك الأعوان المكلفين بالكنس والتنظيف وصيانة الطرق العمومية، أحدث بموجب المرسوم 115/79 المؤرخ في 7 يوليو 1979، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي :

" يحدث سلك الأعوان المكلفين بالكنس والتنظيف وصيانة الطرق العمومية ويشمل هذا السلك على الفروع التالية:

- الكناسون.

- عمال المجاري.

- الحفارون.

- عمال صيانة الطرق العمومية "

أما فيما يخص المهام التي يتولاها هؤلاء الأعوان فقد حددتها المادة الثانية من نفس المرسوم إذ نصت على ما يلي : " يقوم الأعوان المكلفون بالكنس والتنظيف وصيانة الطرق العمومية بما يأتي :

- جمع القمامة المنزلية ورميها وكنس الممرات والطرق العمومية ، والحدائق والأماكن العمومية الأخرى.

- صيانة المجاري وتنظيفها .

- الدفن وحفر القبور ، والتوابيت ، وتنظيف المقابر وصيانتها .

المطلب الثالث :

أساليب ممارسة الضبط الإداري

يقصد بأساليب الضبط الإداري الشكل أو النموذج الذي تمارس به سلطات الضبط الإداري الوسائل المقررة لحفظ النظام العام ، بمعنى آخر تلك التقنيات التي تستخدمها الإدارة عند ممارستها مهمة حفظ النظام العام.

إن سلطة الضبط الإداري تلجأ إلى استخدام الأساليب الوقائية لحفظ النظام العام وصيانتها ، كما أنها قد تلجأ إلى الأساليب العقابية إذا اختل النظام العام لإعادة صيانتها، وتتلخص هذه الأساليب في الإخطار والترخيص والحظر ، وتنظيم النشاط.

وبناء على ما تقدم سنتصدى لهذا المطلب وفقا لما يلي :

الفرع الأول : الإخطار السابق.

الفرع الثاني : الترخيص.

الفرع الثالث : الحظر.

الفرع الرابع : تنظيم النشاط.

الفرع الأول : الإخطار السابق

الإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ من ضرر ، وذلك بتمكين الإدارة عند إعلامها بالعزم على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه ، إذا كان غير مستوف للشروط التي أوجبها القانون لشرعية قراراته ، فهو بذلك ليس طلبا أو التماسا بالموافقة على ممارسة النشاط ، وإنما يحتوي على بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على علم مقدما لما يراد ممارسته من نشاط¹.

فالإخطار إذن هو عبارة عن إجراء ملزم للأفراد قبل ممارسة نشاطاتهم يعبر من خلاله للإدارة عن الرغبة في ممارسة نشاط معين ، الغرض منه هو أن تكون هيئة الضبط الإداري على علم بمباشرة النشاط لكي تتخذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمنع تعرض النظام العام للاضطراب.

ومن أمثلة هذه الصورة من صور الضبط الإداري ضرورة الإخطار قبل إقامة حفلات الأفراح والشعائر الدينية في الأماكن العامة.

لقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للإخطار ، فالبعض ينكر الصفة الوقائية له ويرى أنه يدخل في نطاق القانون أي النظام العقابي ، وذلك على عكس الترخيص الذي يدخل في نظام الضبط أي النظام الوقائي ، ويرى البعض أن الإخطار بالرغم من أنه على خلاف

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري وحدوده ، مجمع سابق الذكر ، ص 220.

الترخيص لا يعيق ممارسة الحرية ، إلا أنه مع ذلك نظام وقائي ، وذلك لأن للإدارة إزاءه سلطة المعارضة فيه ، وهي سلطة مقررة لوقاية المجتمع من الأضرار التي تنشأ حتما عن ممارسة الحريات بغير استيفاء الشروط التي قررها المشرع سلفا بشأن تحقيق الغاية الوقائية¹ .
إن نظام الإخطار جعل من أجل إعلام الإدارة حول نشاط معين يعتزم الأفراد القيام به ، غير أن هذه الأخيرة يمكنها الاعتراض على مزاولة ذلك النشاط أو السكوت ، فإذا كان الإخطار غير مصحوب بحق الإدارة في الاعتراض عليه خلال مدة معينة ، ففي هذه الحالة يكون للأفراد ممارسة النشاط بمجرد الإخطار ، أما إذا كان مصحوبا بحق الاعتراض فإنه يجوز للأفراد مزاولة النشاط بمجرد مضي المدة التي حددها القانون لأن سكوت الإدارة خلال تلك الفترة يعتبر عدم اعتراض على مزاولة النشاط² .

الفرع الثاني : الترخيص

قد يتطلب التنظيم الضبطي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط لذلك وجب على الأفراد الحصول على إذن سابق من طرف الإدارة لممارسة هذا النشاط الذي يعتزمون القيام به ، وذلك وفقا لقواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارسة ذلك النشاط³ .
والترخيص هو قيام الإدارة بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون ، وأنه لا يترتب عليه أي ضرر للمجتمع ، فهو بذلك وسيلة من وسائل تدخل الدولة والهيئات المخولة بالضبط الإداري والتي منها رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر وذلك بتمكين هذه الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر أو رفض الإذن بممارسته .
إن نظام الترخيص يعتبر أقل شدة من المنع المطلق ، غير أنه مع ذلك يعتبر نظاما أكثر تقييدا للحريات ، لذلك يجب خضوعه لجملة من القواعد نوردتها فيما يلي :

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع نفسه ، ص 220 .
² محمد الطيب عبد اللطيف : نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، 1956 ، ص 502 .
- مشار إليه في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 221 .
³ هاني علي الطهراوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 244 .

- لا يمكن تطبيق هذا النمط بالنسبة للحريات التي يحميها الدستور أو القانون فإذا كان الدستور أو القانون يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها لنظام الترخيص فليس للإدارة أن تفرض ترخيص.

- في الحالات التي يتطلب فيها الترخيص السابق سواء نص عليه القانون أو الدستور صراحة ، أو تعلق الأمر بحرية عامة يكفلها القانون أو الدستور بتعيين على سلطة الضبط عند إصدارها للتراخيص ، أو عند اتخاذها لقرارات الرفض مراعاة المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية¹.

والترخيص هو إجراء وقائي تقوم به السلطة الضابطة ، وهو مقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعيق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم ، وهو بذلك يتفق وطبيعة الوظيفة الإدارية للدولة ، وذلك من خلال تخويل الهيئات الإدارية فحص النشاط المطلوب ممارسته مقدما وتدخّلها في كفاءته ونطاقه ، قصد تحقيق الغاية الوقائية من الوظيفة المذكورة ، غير أن الترخيص بالرغم من ضرورته فهو يعتبر استثناء من الأصل العام وهو الحرية ، وذلك لأنه ينال من استقلال الفرد نتيجة تقييد حريته ونشاطه ، ومادام كذلك فإنه يجب أن لا يتقرر إلا بقانون².

ومن بين النشاطات التي تخضع لعملية الترخيص من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الشروع في أشغال البناء ، حيث أنه يمنع مباشرة أشغال البناء دون الحصول على رخصة بناء ، وهذا ما أكدته المادة 76 من القانون 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 حيث نصت على ما يلي :

" يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة بناء أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء " ³.

¹ عادل السعيد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 222.

² عادل السعيد أبو الخير ، المرجع نفسه ، ص 224.

³ المادة 76 من القانون 29 / 90 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 ، المؤرخ في 14 غشت 2004 ، المتعلق بالتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 51 ، المؤرخة في 15 غشت 2004 ، السنة الواحدة والأربعون ، ص 5.

الفرع الثالث : الحظر.

يقصد بالحظر المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط وذلك في الحالات التي تجعل النظام العام مهددا نتيجة ممارسته ذلك النشاط ، لذلك فإن هذا الإجراء يمس بالحريات العامة للأفراد ويقيدها ، لذلك وجب أن يظل هذا الإجراء استثنائيا في بلد يفهم فيه الضبط على أنه التوفيق بين الحريات العامة والنظام العام.¹

إن اللجوء إلى صورة الحظر في ممارسة النشاط الضبطي يخضع إلى قواعد الضرورة والتكيف ، حيث أن تدابير المنع المطلق لا يمكن إجراؤها عند تطبيقها على نشاطات مشروعة ولا سيما على الحريات العامة ، أما إذا تعلق الأمر بالحريات الأساسية فإن سلطة الضبط مخولة أن تنظم أو تمنع في الحالات التي تستنفذ فيها الوسائل الأخرى جميعا.²

ومن وجهة النظر القضائية فإن الحظر لا يجيزه القضاء ، إلا في حالة استحالة حفظ النظام باستخدام الإجراءات الأخرى في الحالات التي يكون فيها هذا الحظر مطلقا ، أو إذا انصب على نشاط جائز قانونا أو إذا انصب على ممارسة الحريات العامة . وترجع هذه القاعدة إلى أن الحظر المطلق لممارسة الحرية يعادل إلغاؤها وهو مالا تملكه سلطة الضبط ، كما ترجع من ناحية أخرى إلى أن صيانة النظام العام لا تستلزم بالضرورة أن يصل تقييد الحرية إلى درجة الحظر المطلق ، لذا فإن القضاء لا يقر الحظر المطلق.³

ومن بين النشاطات التي يستخدم فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي صورة الحظر والمنع، تلك القرارات الضبطية التي تمنع وتحظر وقوف السيارات على جانب الطريق في الشوارع المزدهمة لما يشكل ذلك إخلالا بالنظام العام ، أو تلك القرارات المتعلقة بمنع تلك المركبات السير في اتجاه معين ، أو منع إحدى الأنواع من المركبات من دخول المدينة نتيجة ضيق الطريق ، أو حظر استعمال مكبرات الصوت أثناء الليل.

¹ عادل محمد السعيد أبو الخير : الضبط الإداري وحدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 228.

² جورج قوديل : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 226.

³ CE .15 octobre 1965, Alcaraz , A .J .D.A, 1965 .662 .

- مشار إليه في مؤلف عادل محمد السعيد أبو الخير :مرجع سابق الذكر ، ص 228 .

الفرع الرابع : تنظيم النشاط

قد لا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطا معينا أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق، أو لضرورة إخطار الإدارة مسبقا ، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد ، وذلك بوضع لوائح تبين أوضاع وكيفية ممارسة نشاط معين ، أي تنظيم ممارسة النشاط الفردي أو حرية من الحريات العامة في مجال معين.

إن صورة التنظيم هذه تعتبر الصورة الأقل مساسا بالحريات العامة.¹ ، ومثالها لوائح المرور التي تحدد السرعة المسموح بها ، وأماكن الوقوف ، وأوقات المرور لوسائل النقل البطيء ، واللوائح التي تحدد الأماكن المسموح بها ممارسة الصيد وأوقاته .

وتجدر الإشارة أنه لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر ، متى كان النشاط مشروعاً ، لذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطويا على أقل القيود إعاقة للحرية.

ومن بين السلطات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تنظيم النشاطات إصداره للوائح تتعلق بتنظيم المرور ، كمنع الوقوف والتوقف في أماكن محددة ، أو منع المرور في اتجاه معين.

¹ نواف كنعان : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 294.
- هاني على الطهراوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 244.

خلاصة الفصل الأول :

إن وظيفة الضبط الإداري ضرورية من أجل ممارسة الحريات العامة في جو خال من أي صراع أو تضارب ، لذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعمل على وضع بعض القيود على ممارسة هذه الحريات ، وذلك من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره ، بل قد خولت له بعض القوانين الخاصة على ممارسة جملة من الضوابط والقيود على بعض النشاطات، لكن سلطته في ذلك ليست مطلقة بل هي مقيدة ومحددة بعدة ضوابط قانونية .

إن أغراض الضبط الإداري البلدي تتمثل أساسا في المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة، بالإضافة إلى ما يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي من سلطات في مجال الضبط الإداري الخاص ،كضبط حركة المرور واستعمال الشواطئ وضبط ممارسة الصيد وحماية الأماكن الأثرية.

إن ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لسلطته في مجال الضبط الإداري تتم من خلال وسائل قانونية ، كلوائح الضبط والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري أحيانا عن طريق الجزاءات الإدارية ، كما يمكنه استخدام بعض الوسائل البشرية المادية مثل فرق الحرس البلدي أو شرطة العمران أو مكاتب حفظ الصحة المتواجدة عبر مختلف البلديات .

إن الهدف من وضع القيود والضوابط على حريات الأفراد ونشاطاتهم لا يعتبر صراعا بين السلطة والشعب ، وإنما هو ثمرة لعلاقة تكاملية وتوافقية من أجل إيجاد الإطار الذي تمارس داخله هذه الحريات مع الإبقاء على بعض الضمانات والضوابط القانونية من أجل ضمان عدم تعسف هيئة الضبط الإداري البلدي في سلطتها .

الفصل الثاني:

حدود سلطات الضبط الإداري البلدي

بالرغم من الأهمية القصوى التي تحتلها أعمال الضبط الإداري البلدي و ذلك لكونها نشاطات إدارية تهدف إلى المحافظة على النظام العام داخل المجتمع غير أنه قد يترتب أو ينتج عنها قيام سلطة الضبط بتصرفات تضر بحقوق الأشخاص أو تحد من حرياتهم ، الأمر الذي يستوجب خضوع تلك التدابير إلى ضوابط تحد من هذه السلطات و تجعلها تساير الغرض المتوخى من الضبط دون المساس والدوس على حرية الأفراد وحقوقهم .

وبناء على ذلك فإن أعمال وسلطات الضبط الإداري البلدي ليست سلطات مطلقة بل هي أعمال ونشاطات يتولاها رئيس المجلس الشعبي لبلدي في ظل القوانين التي تنظم ذلك ، مما يجعل هذه الممارسة في ظل قيد الشرعية و أن الخروج عنها يمثل خطأ إداري يرتب الطعن فيه أمام القضاء .

كما أن الإجراء الضابط كذلك له من الحدود ما يجعله يتناسب و الهدف الذي يرجي تحقيقه سواء من حيث الوسيلة المستعملة ، أو من حيث الظروف المحيطة بهذا الإجراء ، كما أن هذه الأعمال و السلطات تمارس باسم الدولة مما يجعلها تخضع لرقابة إدارية تتولاها السلطات الأعلى درجة على الأدنى منها لذلك نجد أعمال و سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة إدارية .

بالإضافة إلى الرقابة الإدارية ، ونتيجة العيوب التي تتخللها نتيجة وجود الإدارة كخصم وحكم في نفس الوقت ، أخضع المشرع الجزائري أعمال الضبط الإداري إلى الرقابة القضائية على اعتبار أن القضاء سلطة مستقلة يفترض فيها الحياد ، و عليه سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث كإيلي:

المبحث الأول : الحدود الدستورية والقانونية كقيد على أعمال الضبط الإداري .

المبحث الثاني: حدود وقيود الإجراء الضابط .

المبحث الثالث : الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري البلدي .

المبحث الرابع : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري البلدي.

المبحث الأول:

الحدود الدستورية و القانونية كقيد على سلطة الضبط الإداري البلدي:

لما كان احترام حريات الأفراد يشكل التزاما قانونيا تلتزم به سلطة الضبط الإداري، لذا فقد لزم تقييد تلك السلطة بقيود تمثل ضمانات قانونية للحرية، و يتحقق هذا الضمان بوضع قواعد دستورية و قانونية تكفل الحريات في مواجهة سلطة الضبط، و تشكل تلك القواعد حدودا وقيودا على سلطة الضبط بما تضعه من أسس و ضوابط تحكم سلامة الإجراء الضابط وسلامة سنده القانوني و الدستوري.

إن صلاحيات الضبط الإداري تتفاوت ضيقا و اتساعا، تبعا لما إذا كانت حدود الحريات العامة محددة تحديدا واضحا، أو مسوغة صياغة عامة من غير تحديد، ويستوي في ذلك أن يكون تخطيط إطار الحرية حاصلًا في صلب الدستور أو في القانون، فالتحديد الدستوري أو القانوني يفرض على صلاحيات الضبط قيودا لصالح الحريات لا تتحلل منها إلا في الظروف الاستثنائية.

وفي مجال التقييد القانوني لسلطات الضبط الإداري، نجد أن جميع إجراءات الضبط الإداري تخضع لمبدأ الشرعية، شأنها في ذلك شأن سائر الأعمال الإدارية، حيث أنها لا بد من ممارستها من طرف مختص، ووفقا للإجراءات و الأشكال المقررة، و ترد على محل جائز قانونيا، ولسبب يبرره، و أن تستهدف الإدارة بها تحقيق الهدف الذي من أجله منحت الاختصاص و هو المحافظة على النظام العام¹.

بناء على ما تقدم، سنتصدى في هذا المبحث لبيان الحدود الدستورية و القانونية و آثارها على صلاحيات الضبط الإداري على النحو التالي:

المطلب الأول: مبدأ الشرعية كقيد على سلطة الضبط الإداري .

المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري.

المطلب الثالث: الحماية الدستورية والقانونية للحريات كقيد على سلطة الضبط الإداري .

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق الذكر، ص275.

المطلب الأول:

مبدأ الشرعية كقيد على سلطة الضبط الإداري

يعتبر مبدأ الشرعية من أهم المبادئ التي تسود في الدولة القانونية، والتي تعني خضوع جميع السلطات العامة في الدولة للقانون، وعلى هذا الأساس فواجب على الإدارة باعتبارها إحدى السلطات العامة في الدولة أن تلتزم في أعمالها وتصرفاتها بالقانون، حيث يمثل هذا المبدأ أهم النتائج الأساسية لمبدأ الشرعية، علماً أن احتمالات خروج تلك السلطة و منها السلطة القائمة بأعمال الضبط الإداري البلدي قائمة بصورة كبيرة ، نظراً لتعدد نشاطاتها واحتكاكها الدائم بالأفراد أثناء ممارسته هذا النشاط. فما هو مدلول هذا المبدأ يا ترى؟ و ما هي العناصر الأساسية التي يقوم عليها؟ و هل يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تخرج عن هذا المبدأ في ظل ظروف معينة .

هذا ما سنحاول التطرق إليه خلال هذا المطلب، لذلك سنقسمه كما يلي:

الفرع الأول: مدلول مبدأ الشرعية.

الفرع الثاني: عناصر مبدأ الشرعية.

الفرع الثالث: استثناءات مبدأ الشرعية.

الفرع الأول:

مدلول مبدأ الشرعية

يمثل مبدأ الشرعية في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية لحقوق وحرريات الشعوب، إذ يبيلور هذا المبدأ كل ما استطاعت الشعوب أن تحزره من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة لإجبارها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المطلق، و ذلك عبر أجيال متعاقبة مرت على الإنسانية حتى عصرنا الحالي.¹

¹ سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 51.

ويقصد بمبدأ الشرعية خضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات، وما تتخذه من أعمال و قرارات في جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به¹ ، فمبدأ الشرعية يعني سيادة القانون من خلال خضوع الدولة بجميع سلطاتها، حيث تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة و حدود النظام القانوني المقرر في الدولة² .

أما المشروعية الإدارية فمعناها خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية للنظام القانوني السائد³ .

بناء على ما سبق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره السلطة الأساسية لممارسة الضبط الإداري على مستوى إقليم البلدية، واجب عليه أن يتقيد أثناء ممارسته لسلطاته بمبدأ الشرعية، أي أن تكون جميع قراراته الضبطية أو الأعمال والنشاطات المادية التي يمارسها في مجال الضبط الإداري ، خاضعة وموافقة للنظام القانوني السائد.

وعليه فإن أي تصرف أو إجراء ضابط لا يلتزم فيه بهذا المبدأ ، أي أنه يكون خارج أطر النظم القانونية القائمة، يعتبر إجراء باطل يمكن الطعن فيه إداريا أو قضائيا من أجل إلغاءه أو سحبه أو تعديله.

لذلك فإن أي إجراء من إجراءات الضبط الإداري، ينبغي أن يكون مشروعاً، و حتى يكون كذلك وجب أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره و أبعاده مقصداً له، فحين تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة، فإن المقصد العام هو توفير الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد و بطريقة فوضوية، للخروج إلى الشوارع العامة بما في ذلك من خطر قد يهدد الأرواح و الممتلكات ، و حين تفرض عليهم عدم استعمال مكبرات الأصوات ليلاً، فإن القصد هو توفير السكنينة العامة، و حين تراقب الإدارة بعض المواد الاستهلاكية أو تمنع عرضها، فذلك بغرض حماية الأفراد من مخاطر الأمراض⁴ .

إن القانون الذي تخضع له الإدارة أو السلطة التشريعية، لا يقتصر على القواعد التي تضعها السلطة التشريعية، وإلا لما كان من الممكن إخضاع هذه السلطة للشرعية، و إنما يشمل كل قواعد القانون الوضعي أيما كان مصدرها، و أيما كان شكلها، أي سواء كانت مكتوبة أو غير

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله : النظرية العامة في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 400.

² عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 283 .

³ محمد الصغير بعلبي : الوجيز في المنازعات الإدارية ، دون طبعة عنابة الجزائر دار العلوم للنشر والتوزيع ص7 .

⁴ عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 208.

مكتوبة¹، فالقانون الواجب الخضوع إليه من طرف سلطات الضبط الإداري، إنما يتمثل في القانون بمفهومه الواسع²، أي جميع القواعد الملزمة في الدولة، دون النظر إلى مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها³.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بالخضوع للقانون، حيث أنه لا يجوز له أن يتخذ أي إجراء، سواء كان قراراً إدارياً ضبطياً أو عملاً مادياً إلا بمقتضى القانون، و تنفيذاً للقانون ومرد ذلك يعود إلى أمرين:

الأول: حتى يتحقق مبدأ خضوع الدولة للقانون يلزم أن تكون الإجراءات الفردية التي تتخذها السلطات العامة فيها تنفيذاً لقواعد عامة مجردة موضوعة سلفاً و بذلك تسود العدالة والمساواة. الثاني: أن القانون في الدولة الديمقراطية يصدر عن هيئة منتخبة تمثل الشعب، وتمارس السيادة باسمه، و خضوع الإدارة للقانون يحقق لتلك الهيئة المنتخبة السيطرة على تصرفات الإدارة، غير أنه ما يلزم ملاحظته أن هذا الخضوع يقتصر على الجانب الوظيفي فحسب، بمعنى خضوع وظيفة التنفيذ لوظيفة التشريع⁴.

إن خضوع أعمال وإجراءات الضبط الإداري التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي للقانون تكون من خلال السهر على تنفيذ القوانين، و كذلك بمناسبة النشاطات المتعلقة بالضبط الإداري، في مختلف المجالات و الأغراض التي يسعى إلى تحقيقها والمتعلقة بالنظام العام، سواء في جانبه المتعلق بالأمن أو بالسكينة العامة، أو بالصحة العامة، أو ما تعلق بإحدى أغراض الضبط الإداري الخاص.

الفرع الثاني:

عناصر مبدأ الشرعية

لا يمكننا أن نتصور في عصرنا الحالي وجود دولة حديثة لا تتبنى مبدأ الشرعية الذي يمكن أن نعبر عنه بسيادة حكم القانون، و بتعبير آخر إخضاع الدولة للقانون في جميع صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها، وهذا يعني أن كافة الأنشطة والأعمال

¹ حمد عمر حمد : السلطة التقديرية للإدارة و مدى رقابة القضاء عليها ، الطبعة الأولى، الرياض السعودية ، دون دار نشر، 2003، ص 17 .

² عمار عوا يدي : الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مرجع سابق الذكر، ص 998 .

³ محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر، ص 142 .

⁴ عادل محمد السعيد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر، ص 284 .

التي تقوم بها السلطات داخل الدولة، ومنها سلطات الضبط الإدارية يجب أن تحترم الشرعية القانونية¹.

إن مبدأ الشرعية في الدولة المعاصرة باعتباره حداً أعلى على سلطان الحكام وتصرفات الهيئات العامة يستقر على العناصر الآتية²:

1- الالتزام بقاعدة القانون الأعلى في مجال تدرج النظام القانوني الوضعي أياً كان مصدر هذه القاعدة.

2- الالتزام بالقانون بمفهومه الواسع وما يحتويه حسب الظروف المتعلقة بالزمان والمكان.

3- مبدأ الشرعية لا يغفل يد المشرع كما لا يحرم القضاء من أن يقر للهيئات العامة بعض الامتيازات التي تسمح لها بالتمرد- جزئياً وبشروط خاصة- في آلية الخضوع للقانون .

4- مبدأ الشرعية لا يجعل السلطة مجرد آلة لتنفيذ القانون، بل يترك للسلطة التنفيذية في كثير من تصرفاتها سلطة تقديرية، حتى تتمكن من حسن أداء وظائفها، وحتى لا ينقلب نشاطها ألياً يعطل سير المرافق العامة.

5- قد تجبر الضرورة في الظروف الاستثنائية على سلطات الضبط الإداري، الخروج وقتياً وبشروط خاصة على الشرعية المقررة للظروف العادية، حتى تتمكن من مواجهة الأزمة والتصدي للخطر الذي تنشئه هذه الظروف الاستثنائية.

مما سبق يتضح لنا أن مبدأ الشرعية، ليس بالمبدأ الجامد، بل هو مبدأ قائم على عناصر وضوابط، يمكن لهذه الأخيرة أن تتكيف و تتلاءم مع الظروف العادية لا يكون كذلك إذا مورس في ظل الظروف الاستثنائية كحالة الحرب أو حالة الحصار أو حالة الطوارئ.

إن سلطة الضبط الإداري، ومنها رئيس المجلس الشعبي البلدي عليه أن تحترم التدرج الموضوعي للقواعد والقرارات القانونية الذي يقتضي خضوع القرارات الفردية واحترامها للقواعد العامة التنظيمية، إذ يجب أن يكون كل قرار ضبطي فردي مستنداً إلى قاعدة تنظيمية في صدوره من ناحية، كما يجب أن يكون هذا القرار مطابقاً لهذه القاعدة العامة لأنه يعتبر تطبيقاً لها على الحالات الفردية المتنوعة التي تشملها هذه القاعدة.

¹ عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سابق الذكر ، ص 12 .

² (G) Vedel et (P) delvolvé ,droit administratif O,P .cit. ,ed 1995 .p38
- مشار إليه في مؤلف محمد الوكيل ، حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 145 .

كما يجب على الهيئة المصدرة للقرار الضبطي احترام التدرج الشكلي أو العضوي للهيئة العامة في الدولة، حيث يعتمد هذا التدرج على صفة الجهة المصدرة للقرار ومكانتها في التدرج الهرمي للهيئات¹.

الفرع الثالث:

استثناءات مبدأ الشرعية

إذا كان مبدأ الشرعية يعتمد على احترام و تقيد الإدارة ومنها سلطات الضبط الإداري بجميع القواعد القانونية على اختلاف أهميتها و ترتيبها، فهو يفرض على الإدارة قيوداً بقصد حماية حرية و حقوق الأفراد، و بالتالي منعها من سلوك سبيل التعسف و الاستبداد. غير أن حماية الأفراد يجب أن لا يؤدي إلى شل حركة وفعالية الإدارة في قيامها بالأعباء الجسيمة الملقاة على عاتقها في سبيل تأمين الخدمات العامة و تنمية الفعاليات لمجموع أفراد المجتمع.

لذلك فإن مبدأ الشرعية يجب أن لا يؤدي إلى إصباح الطابع الآلي و الروتيني لأعمال الإدارة، و إلى قتل روح المبادرة لدى رجال الإدارة، و القضاء على روح الابتكار لديهم، لذلك فإن للإدارة حق التمتع بنوع من الحرية، وذلك من خلال السلطة التقديرية التي يقرها المشرع لصالح الإدارة في موضوع معين، و كذلك تظهر هذه الحرية أيضاً عندما تواجه الإدارة ظروفًا استثنائية طارئة².

إن مبدأ الشرعية يقوم على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها و مراعاتها في تصرفاتها، فهي تفرض قيوداً لصالح الأفراد، غير أن حماية الحرية الفردية يجب أن لا يحجب عن الأبصار حاجة الإدارة إلى قدر من الحرية تضمن به حسن الإدارة و التسير³.

من خلال ما سبق يتجلى لنا أن للإدارة مجموعة من الامتيازات، يمكن أن تستغلها و تلجأ إليها عند الحاجة، و لا تعتبر خروجاً على مبدأ الشرعية فهي مجرد استثناءات تتبلور في ثلاث صور هي:

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 401.

² عبد الله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق الذكر، ص 30.

³ حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للإدارة و مدى رقابة القضاء عليها، مرجع سابق الذكر، ص 39.

أولاً: سلطات الحرب و الظروف الاستثنائية:

تعتبر من أهم الامتيازات الواردة على مبدأ الشرعية و أخطرها، حيث أنه إذا واجهت الإدارة ظروفا استثنائية بحيث لا تتمكن معها من التقيد بمبدأ الشرعية، وعدم وجود تشريع يخولها سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف من ناحية أخرى، فإنه يجوز لها أن تتحرر مؤقتا من تلك القواعد العادية¹.

إن الظروف الاستثنائية هي تلك الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة، لتطبيق قواعد الشرعية الخاصة بالأزمات، والتي تتسع فيها سلطات الضبط الإداري استنادا إلى نص دستوري أو تشريعي، و ذلك لضمان الحماية للحقوق والحريات العامة².

سنتعرض فيما يلي إلى أساليب تنظيم الظروف الاستثنائية في الجزائر و التي تتمثل في حالة الحصار و حالة الطوارئ و الحالة الاستثنائية.

1/ حالة الحصار: إن حالة الحصار هي تعبير واضح عن عجز القواعد القانونية العادية، والنصوص الدستورية على حماية كيان الدولة الذي تعرض للتهديد بسبب الخطر الجسيم الذي مس الأمن و النظام العام³.

وتعرف حالة الحصار بأنها " الحالة التي تمكن من مواجهة أشد الظروف التي تمر بها الدولة قساوة، والتي تعجز فيها السلطات المدنية عن مباشرة مهامها والتصدي لهذه الظروف، و يكون ذلك في غالب الأحيان بسبب الحرب أو الاضطرابات الداخلية بحيث تحل السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، و يقوم القضاء العسكري محل القضاء العادي"⁴.

إن حالة الحصار في الجزائر يعود إعلانها إلى رئيس الجمهورية الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة الحالات غير العادية و منها حالة الحصار، الطوارئ، الحالة الاستثنائية و قد نصت مختلف الدساتير الجزائرية على هذه الحالات⁵، حيث جاء في المادة 91 من دستور 1996:

¹ حمد عمر حمد : المرجع السابق، ص40

² لطرش حمو : سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر ، مرجع سابق الذكر ص 193 .

³ قروف جمال : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 45 .

⁴ تقيدة عبد الرحمان: نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة ماجستير ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، جامعة عنابة ، 1980، ص45.

⁵ المواد 91 إلى 95 من دستور 1996 ، تقابلها المواد 86 إلى 89 من دستور 1989 والمواد 119 إلى 122 من دستور 1976 والمادة 59 من دستور 1963.

"يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو حالة الحصار لمدة معينة...ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستثبات الوضع".

لقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر في 04 جوان 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 الذي نظم حالة الحصار¹، حيث خولت المادة الثانية منه: "الرئيس الجمهورية أن يتخذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، و استعادة النظام و السير العادي للمرافق العمومية"، و بناء على ذلك فقد خولت السلطات العسكرية صلاحيات واسعة تتمثل فيما يلي²:

1. إمكانية إجراء تفتيشات ليلية و نهائية في المحال العمومية والخاصة وكذلك المساكن.
2. منع إصدار المنشورات و الاجتماعات والنداءات العمومية التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى و انعدام الأمن و استمرارها.
3. الأمر بتسليم الأسلحة و الذخائر.

لقد تم رفع حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 336/91³. إن حالة الحصار حالة تتسم بالشدة و الصرامة، و يظهر ذلك في السلطات الموسعة التي تخول للسلطة العسكرية، و ما يترتب عنها من تقييد للحقوق و الحريات.

2/ حالة الطوارئ: تعتبر حالة الطوارئ أخف شدة و صرامة من حالة الحصار، إذ يرجع إعلانها إلى رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة لذلك، و ذلك بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري، و هذا ما أكدته المادة 91 من دستور 1996 حيث نصت ما يلي "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة...ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ

¹ المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 29 المؤرخة في 12 جوان 1991 السنة الثامنة والعشرون، ص 1087.

² أنظر المادة 8 من المرسوم نفسه، ص 1088.

³ المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 22/09/1991 المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 25 سبتمبر 1991، العدد 44، السنة الثامنة والعشرون، ص 1684.

إلا بعد موافقة البرلمان"¹ ، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الدستوري الجزائري لم يرقم بالتمييز بين حالة الطوارئ و حالة الحصار رغم اختلاف درجة الخطر في كل حالة عن الأخرى².
لقد شهدت الجزائر وما زالت تشهد إلى حد الآن إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ المؤرخ في 9 فبراير 1992³ و التي أعلن فيه حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا، غير أنه تم تمديد هذه المدة بموجب المرسوم التشريعي رقم 02/93 إلى أجل غير مسمى حيث نصت المادة الأولى منه: "تمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير 1992 المذكور أعلاه"⁴.
أما من حيث الاختصاصات الموسعة للإدارة في حالة الطوارئ، فحسب المادة 60 من المرسوم الرئاسي 44/92، فقد خولت هذه الحالة لوزير الداخلية والوالي، وفي إطار توجيهات الحكومة صلاحية القيام بما يلي:

- تنظيم و نقل المواد الغذائية و السلع ذات الضرورة الأولى و توزيعها.
- وضع مناطق من أجل الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- تحديد و منع مرور الأشخاص و السيارات في أماكن و أوقات معينة.
- وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد اتضح أن النشاط الذي يقوم به مضر بالنظام العام.

- منع أي شخص راشد من الإقامة لنفس العلة السابقة.
- تسخير العمال في حالة الإضراب الغير شرعي لأداء مهامهم سواء داخل المؤسسات العامة أو الخاصة.

من خلال ما تقدم يمكننا الوصول إلى نتيجة هامة و هو أن حالة الطوارئ لها أثر كبير في توسيع سلطات هيئات الضبط الإداري، من خلال تقييد حرية الأشخاص في الاجتماع و الانتقال و المرور و التجول و الإضراب.

¹ المادة 91 من دستور 28 نوفمبر 1996.

² : عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 94

³ المرسوم الرئاسي رقم 44/92 ، المؤرخ في 09 فبراير 1992 ، المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد رقم 10 ، المؤرخة في 09 فبراير 1992 ، ص 285.

⁴ المرسوم التشريعي رقم 02/ 93 ، المؤرخ في 06 فبراير 1993 ، المتضمن تمديد حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 08 ، المؤرخة في 7 فبراير 1993 ، السنة الثلاثون ، ص 5 .

3/ الحالة الاستثنائية و حالة الحرب: يعلن رئيس الجمهورية عن الحالة الاستثنائية عندما يكون خطر داهم يهدد المؤسسات الدستورية أو سلامة التراب الوطني، فحسب المادة 93 من دستور 1996، يستشير رئيس الجمهورية قبل إعلان الحالة الاستثنائية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، كما تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية.

أما حالة الحرب نصت عليها المادة 95 من دستور 28 نوفمبر 1996 ، و يعلن عنها رئيس الجمهورية عندما يكون هناك عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يقع، وتعتبر حالة الحرب أشد الحالات، باعتبار أن التهديد يمس سلامة الدولة و كيانها¹.

إن الإعلان عن حالة الحرب يوقف العمل بالدستور، وتعطى كل السلطات والصلاحيات للهيئات العسكرية مع تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية² ، و يجمد العمل بمبدأ الشرعية، ليحل محله التشريع أثناء الحرب إلى غاية انتهاءها.

بناء على ما تقدم يمكن القول بأن التشريع للحالة الاستثنائية كان له دور كبير في توسيع سلطات هيئات الضبط الإداري، و منها سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي على اعتبار أن ممارسة هذه الوظيفة تتم باسم الدولة وفقا لسلطة رئاسية يمارسها الوالي على هذا الأخير.

ثانيا: السلطة التقديرية

إن طبيعة وظيفة الضبط الإداري تقتضي منح الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ الإجراءات اللازمة، من أجل المحافظة على النظام العام، لذلك فإن المشرع أحيانا قد يتخلى عمدا أو عجزا عن تقييد الإدارة عن اتخاذها لقراراتها الإدارية³.

والسلطة التقديرية هي أن تكون الإدارة حرة تماما في التصرف في هذا الاتجاه أو ذلك وبدون أن تكون خاضعة لأي شرط، فهي قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ على ضوءها قرارها¹.

¹ قروف جمال : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 52 .

² المادة 96 من دستور 28 نوفمبر 1996 .

³ سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، الطبعة الأولى الإسكندرية ، مصر ، منشأة المعارف ، 2004، ص613.

ترتبط على ذلك من شأن الإدارة أن تتمتع بحرية التصرف عند مباشرة اختصاصها، فيكون لها تقدير اتخاذ القرار الذي يمكن اتخاذه أو الامتناع عن اتخاذه، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً لإصداره، و اتخاذه على نحو معين أو على نحو آخر، من خلال اختيار السبب الملائم له و تحديد ما يناسبه من محل، حيث يعتبر كل هذا تحلل من مبدأ الشرعية، إذ أنه في كل الأحوال وأياً كان اختيار الإدارة، فإن القرار الذي تتخذه لن يكون مخالفاً للقانون، وبالتالي لن يحق للقضاء التعقيب على مشروعيته و إلا تجاوز القاضي الإداري سلطته بوصفه قاضٍ للشرعية دون الملازمة².

إن تخلي المشرع عن تقييد الإدارة في شأن مسألة إدارية ما، لا يفيد حتماً تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الجوانب التي لم يقيدتها المشرع فيها، إذ من المتصور أن يكون مرجع عدم التقييد هو عجز المشرع من الناحية الفنية أو القانونية عن ذلك، وليس التخلي بإرادته الحرة عن التقييد مع توافر القدرة عليه بهدف منح الإدارة السلطة التقديرية، و مثال ذلك إجراءات الضبط الإداري³.

فمن العسير على أي مشرع مهما بلغت إمكاناته الفنية أن يحدد سلفاً الوقائع التي من شأنها الإخلال بالنظام العام، والتدابير التي يمكن بمقتضاها مواجهة هذا الإخلال دون المساس بالحقوق والحريات العامة.

وبناء على ذلك فالسلطة التقديرية التي يمنحها المشرع للإدارة، لا سيما في مجال الضبط الإداري يمكن أن تكون إحدى العوامل أو الاستثناءات التي ترد على مبدأ الشرعية، تمارس الإدارة خلالها سلطاتها من أجل المحافظة على النظام العام.

إن تمتع الإدارة بسلطة تقديرية وذلك في حالة ما إذا منح المشرع لها قدراً من حرية الاختيار بين عدة حلول مكثفياً في ذلك بتحديد الغاية أو الهدف من القرار، و من هنا يتضح أنه في الحالة الثانية تكون للإدارة حرية مطلقة في اختيار ما تراه مناسباً وملائماً من حلول لتحقيق الهدف الذي يرمي إليه المشرع⁴.

¹ فريدة أبركان : رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة ، ترجمة عبد العزيز أمقران ، مجلة مجلس الدولة، تصدر عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 1، 2002، ص36.

² سامي جمال الدين : المرجع نفسه ، ص613

³ سامي جمال الدين : المرجع نفسه، ص615

⁴ العربي زروق : مبدأ الموازنة بين التكاليف و المزايا (المنافع و الأضرار) : النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة ملاءمة القرارات، مجلة مجلس الدولة ، تصدر عن مجلس الدولة الجزائري ، العدد 8، 2006 ، ص132.

غير أن هذه السلطة التقديرية للإدارة لاسيما في مجال الضبط الإداري وإن كانت استثناء من استثناءات مبدأ الشرعية، إلا أنه أمر واجب لتحقيق المصلحة العامة في مختلف المجالات، لذلك فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري وذلك من أجل إرساء مبدأ هام يتمثل في مبدأ الموازنة بين أعمال و سلطات الضبط الإداري و الحريات العامة.

المطلب الثاني:

انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري.

يترتب على مبدأ الشرعية، خضوع سلطة الضبط الإداري للقانون، و مقتضى ذلك أن كل تصرف تجريه سلطة الضبط الإداري مخالفا لقواعد القانون يقع باطلا، و غير نافذ، مما يجعله جديرا بالإلغاء، فضلا عما يترتب عليه من مساءلة الإدارة بالتعويض عن الضرر الناتج عنه. غير أن القواعد القانونية ليست في مرتبة واحدة، بل تتفاوت درجتها من نوع إلى آخر، فهناك القواعد الدستورية والقواعد التشريعية، و القواعد التنظيمية.

و بناء على ما تقدم فإن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون مقيدة ، تبعا لدرجة و قوة القاعدة القانونية ، و عليه فعند الممارسة يجب أن يلتزم بالقواعد الدستورية ذات المرتبة الأولى ثم بالقواعد التشريعية و بعدها القواعد التنظيمية أي أنه يخضع لمبدأ هام يدعي مبدأ تدرج القواعد القانونية.

وتأسيسا على ما سبق ينبغي أن نبين الأسس التي يستند عليها هذا المبدأ و مدى خضوع أعمال الضبط له، و هل هناك استثناءات عن ذلك ؟
و لذلك سنقسم هذا المطلب كما يلي:

الفرع الأول : الأسس التي يستند إليها تدرج النظام القانوني.

الفرع الثاني: أعمال الضبط الإداري و الخضوع لقاعدة التدرج.

الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ.

الفرع الأول:

الأسس التي يستند إليها تدرج النظام القانوني.

إن مبدأ تدرج القواعد القانونية يقوم على أسس دستورية، مناطها الدستور الذي ينظم شكل النظام السياسي في الدولة و الذي يحدد حقوق و حريات الأفراد في ظل كنف الدولة، كما يقوم أيضا على أسس إدارية و ذلك من خلال التدرج الموضوعي لهذه القواعد أو من خلال التدرج الشكلي لها.

أولاً: الأسس الدستورية.

تحدد وظيفة الدولة أساسا في العمل على تحقيق القانون و ذلك لما تملكه من وظائف قانونية معروفة، هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، ووفقا للتخصص الوظيفي نجد أن الهيئات العامة تتعدد بقدر تعدد وظائف الدولة، بحيث تختص كل هيئة منها في وظيفة بعينها لا تتعدها إلا استثناء وبإجازة خاصة في الدستور فالهيئة التشريعية لأعمال التشريع والهيئة التنفيذية لأعمال التنفيذ، والهيئة القضائية لأعمال القضاء ، وتعتبر الهيئة التشريعية التعبير الوحيد للإدارة العامة صاحبة السيادة¹ ، و يترتب على ذلك أن تصبح أعمال الهيئة في درجة من التدرج أعلى من أعمال الهيئتين التنفيذية والقضائية، بحيث لا تملك أي منهما أن تخالفه أو تخرج عليه. وبناء على ذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أثناء ممارسته لوظيفة الضبط الإداري عليه أن يتقيد بالنصوص التشريعية التي تأتي في مرتبة أعلى من النصوص التنظيمية أو الأحكام القضائية ، فإذا تعارضت إحدى النصوص مع الأخرى وجب عليه تنفيذ وتطبيق النص القانوني الأعلى درجة.

ثانياً: الأسس الإدارية

إن هذا التدرج يستند على مرتبة القاعدة القانونية وذلك من خلال النظر إلى موضوع القاعدة القانونية وفحواها فتتدرج عندئذ هذه القاعد في مرتبتها تبعا لمدى عمومياتها وتجريدها، وعليه تكون الأعمال الإدارية التي تتضمن قرارات فردية أدنى مرتبة من تلك التي تتضمن قواعد قانونية عامة أي اللوائح و هذا ما يعرف بالتدرج الموضوعي².

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 292.

² سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 78.

كما يستند هذا التدرج أيضا إلى العلاقة القائمة بين وحدات الجهاز الإداري في الدولة، وذلك من خلال الاختلاف الكائن بين هذه الوحدات، حيث تقوم كل وحدة بوظيفة معينة واختصاص محدد، فهي تختلف فيما بينها من حيث الاختصاص والتشكيل ومن حيث المكانة التي تحتلها، إذ نجد تدرجا عضويا يحكم هذه الوحدات وهذا ما يعرف بالتدرج الشكلي.

ويترتب على هذا التدرج العضوي نتائج بالغة الأهمية في مجال مبدأ الشرعية، حيث يصبح التصرف الصادر من هيئة عليا بمثابة القانون الواجب الإلتباع في مواجهة الهيئات الأدنى، فكلما ارتفعت درجة الهيئة الإدارية في الترتيب العضوي للجهاز الحكومي ، ارتفعت معها مرتبة الأعمال الصادرة عنها¹.

وعلى هذا الأساس فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره يخضع لعلاقة سلمية إدارية داخل الدولة، فإن ممارسته لوظيفة الضبط الإداري، تخضع إلى تدرج شكلي أو عضوي أثناء أداءه لمهامه.

الفرع الثاني:

أعمال الضبط الإداري والخضوع لقاعدة التدرج .

إن قواعد الضبط الإداري ترتبط فيما بينها برابطة مزدوجة تقوم على أساس من التدرج والتسلسل ، حيث نجد كل قاعدة عامة للضبط تحدد شروط وضوابط قاعدة الضبط التي تليها في المرتبة وذلك على نحو ما ارتبطت هي بالقاعدة التي تعلوها .

كما أننا نجد أيضا أن قاعدة الضبط الإداري على المستوى الأعلى تبين الصورة المجردة والمثالية التي على أساسها تتشكل قاعدة المستوى الأدنى ، وهو ما يستتبع وجود مطابقة موضوعية وشكلية بين قواعد الضبط الدنيا والعليا ، غير أن تلك العلاقة غير كافية لتحقيق مبدأ الشرعية ، إذ يجب فضلا عن ذلك أن تكون هناك علاقة موافقة وعدم تعارض فيما بينهما ، حيث يجب أن تكون قاعدة الضبط التي تقررها السلطة الأدنى متوافقة مع قاعدة الضبط التي تنجز على المستوى الأعلى .

تأسيسا على ما سبق فإن فكرة التدرج تقوم على وجود ارتباط يدعى العلاقة المزدوجة لشرعية قواعد الضبط العامة .

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص294.

إن هذه العلاقة تقوم أساسا من خلال :

- علاقة المطابقة الموضوعية .

- علاقة المطابقة الشكلية.

- علاقة الموافقة.

لقد سبق وأن بينا علاقة المطابقة الموضوعية وعلاقة المطابقة الشكلية من خلال الفرع السابق، سنبحث الآن في العلاقة الثالثة من الارتباط والمتمثلة في علاقة الموافقة.

حيث يقصد بها أن قواعد الضبط الإداري العام يتعين فيها أن لا تتضمن أية مخالفة أو تعارض مع أحكام سبق أن تضمنتها قواعد صادرة عن السلطة العليا، وبناء على ذلك فإنه يترتب على تلك العلاقة ، أن قواعد الضبط الأدنى تفقد قيمتها القانونية وتعتبر ملغاة ضمنا متى أصبحت متعارضة مع قواعد الضبط العليا والصادرة في وقت لاحق .

وبناء على ما تقدم فإن أعمال الضبط الإداري التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، يجب أن تكون متوافقة مع الأعمال والقرارات الصادرة في هذا المجال من طرف الهيئة الأعلى منه ممثلة في الوالي على اعتبار أن هذا الأخير يمثل السلطة الرئاسية لرئيس البلدية ، فكل قرار يتخذه هذا الأخير متعارضا مع قرار آخر صادر من السلطة الأعلى فيه يعتبر ضمنا ملغى.

الفرع الثالث:

الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ

التزاما بمبدأ الشرعية وما يترتب عليه من نتائج، وخاصة في مجال أعمال قاعدة التدرج، فإنه يتعين في أعمال الضبط الإداري أن تكون مستندة دائما إلى قاعدة عامة سابقة (نص تشريعي ، لائحة) تصدر تطبيقا لها و في حدودها، غير أنه قد تصدر بعض أعمال الضبط مخالفة لتلك القاعدة السابقة و ذلك عند إصدار لوائح ضبط مستقلة أو في قرارات الضبط الفردية المستقلة.

أولاً: لوائح الضبط المستقلة

وهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة دون حاجة إلى الاستناد إلى نص قائم يمنحها حق إصدارها، فهي لا تتصل بأي قانون ولا تصدر تنفيذا لقانون أو بمقتضى نص في قانون يجيز إصدارها، و من ثم فهي تتضمن أحكاماً مبتدأه¹.

إن هذه اللوائح تصدر استجابة للضرورات العملية، فلا شك أن خطورة المسائل المتعلقة بالنظام العام وتشعبها واحتياجها إلى سرعة الحسم بما لا ينفق و بطء الإجراءات البرلمانية المتعلقة باقتراح مشروعات القوانين ومناقشتها وإصدارها قد يؤدي إلى تعريض النظام العام للخطر، مما يبرر الترخيص للإدارة بإصدار تلك اللوائح حماية للنظام العام.

أما عن مرتبة هذه اللوائح المستقلة أو قوتها القانونية، فتبقى دائماً أدنى من القانون، حيث أنها تابعة له ولم ترتفع لمرتبته على الرغم من تحررها منه في تنظيمها لنطاقها المستقبل، وبالتالي فإنه يتعين الرجوع إلى التدرج التقليدي والتسليم بأن اللائحة المستقلة تقع في مرتبة أدنى من القوانين.

ثانياً: قرارات الضبط الفردية المستقلة

يتعين على قرارات الضبط الفردية أن تكون مستندة دائماً إلى قاعدة عامة سابقة (تشريعية، أو لائحية) تصدر تنفيذا لها، وذلك تطبيقاً لمبدأ الشرعية، و ما يترتب عليه من نتائج²، خاصة في أعمال مجال قاعدة التدرج، غير أنه قد تصدر قرارات ضبط فردية غير مستندة إلى قاعدة عامة سابقة وذلك تحقيقاً لمتطلبات حفظ النظام العام.

إن مرد ذلك يكمن في الغاية المتوخاة والمتمثلة في حفظ النظام العام، فهذه الغاية تعني في بعض الأحوال عن وجود قاعدة عامة يستند إليها القرار الضبطي الفردي، إذ أن مصلحة الجماعة تستغرق مصلحة الفرد، فتذوب مصلحة الفرد في مصلحة الجماعة و ذلك من خلال المحافظة على النظام العام.

إلا أن إصدار هذا النوع من القرارات الفردية المستقلة يكون مقيداً دائماً بشروط لا بد من توافرها لصحة تلك التدابير، هذه الشروط توجد كحد أدنى في نصوص عامة الغاية منها دائماً هو السهر على المحافظة على النظام العام بمختلف أغراضه.

¹ سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق الذكر 456.

- مشار إليه في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص300 .

² ثروت بدوي : تدرج القرارات الإدارية و مبدأ الشرعية ، مرجع سابق الذكر ، ص10 و ما بعدها .

- مشار إليه في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ص303.

المطلب الثالث:

الحماية الدستورية و القانونية للحريات كقيد على سلطة الضبط الإداري

لعل الأهمية البالغة لموضوع الضبط، أو البوليس الإداري ليست في حاجة إلى تأكيد فالضبط الإداري وثيق الصلة بكل من الحرية والنظام العام، ذلك أن سلطة الضبط تتدخل في مختلف نواحي النشاط وتفرض قيودا على ممارسة الحرية، ولا شك أن الحرية هي أعلى ما يحرص عليه الإنسان، والضبط الإداري يستهدف من جهة أخرى صيانة النظام العام و حمايته ولاشك أن تحقيق الأمن والنظام أمر حيوي لحياة الجماعة بل هو ضروري للحرية ذاتها¹.

إن الحريات العامة تتمتع بمركز الصدارة في المذهب الديمقراطي، ومن ثم تعد مبادئها أعلى مكانة من وسائل الديمقراطية وأوضاعها وأشكالها، فهي الجوهر الفلسفي والسياسي والقانوني والروح المعبرة عن أسس مبادئها، والتي لا يجوز مخالفتها أو الخروج عليها، فإذا تعارضت الديمقراطية مع الحرية وجب تغليب الحرية، وذلك لأن مبادئ الديمقراطية كلها وسائل لغاية أساسية هي كفالة الحرية للفرد والجماعة².

تأسيسا على ما تقدم تقررت للحريات حماية قانونية حتى تصبح حقوقا قانونية يمكن المطالبة بها، وتتحقق هذه الحماية بوضع قواعد دستورية وقانونية تكفل الحريات في مواجهة سلطات الدولة ومنها سلطة الضبط الإداري، و يصبح احترام هذه الحريات قيودا قانونيا على هيئات الضبط الإداري.

و بناء على ما تقدم سنتصدى لهذا المطلب وفقا للعناصر الآتية:

الفرع الأول: علاقة الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري.

الفرع الثاني: الاعتراف الدستوري بالحريات العامة.

الفرع الثالث: التنظيم التشريعي للحريات العامة.

¹ محمود عاطف ألبننا : الضبط الإداري بين الحرية و النظام العام ، مرجع سابق الذكر ،ص142.
² عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ،ص325.

الفرع الأول:

علاقة الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري

إن هيئات الضبط الإداري بما تتمتع به من سلطات وامتيازات للمحافظة على النظام العام يمكن لها أن تتدخل لضبط الحريات، إلا أن هذه المكانة تختلف في حالة وجود قواعد قانونية تنظم الحريات أو عدم وجودها، فالتحديد الدستوري أو القانوني للحريات يجعل سلطات الضبط الإداري، ومنها، سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مقيدة¹.

ومن ثم فإذا تم تحديد هذه الحريات من طرف المشرع تقيدت سلطات الضبط الإداري فلا يمكنها وضع قيود أكثر من التي نص عليها القانون، وإلا اعتبر ذلك تجاوزاً للسلطة، أما إذا كانت الحريات العامة غير محددة من طرف المشرع، فإن هيئة الضبط الإداري تصبح لها سلطة واسعة في تحديد الحريات، وذلك حسب الظروف المحيطة بممارستها غير أنها تخضع لرقابة القضاء دفعا لطغيانها وتجاوزها، ليقاس مجال سلطة الضبط قياساً عكسياً بحظر الحرية بحيث لا يجوز وأدها أو دفنها وإنما تنظيم ممارستها².

بالإضافة إلى ما سلف ذكره فإن الرقابة هذه تجمع بين أساليب التدخل ونوع الحرية وطبقاتها، فما يصلح كأسلوب لتقييد حرية قد لا يصلح لتنظيم حرية أخرى، فالحرية المراد حمايتها أو تقييدها هي على درجات متفاوتة، مما يستدعي تنوع واختلاف الأسلوب الممارس في تنظيم وضبط تلك الحريات.

بناء على ما تقدم فإن الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي هو مفهوم ينفعل بمدلول " الحرية " لما بينهما من صلات وارتباطات وثيقة للغاية³، غير أن الحرية بين الفكرين الديمقراطي والاشتراكي مختلفة الحدود، و باختلاف حدودها يتغير مفهوم الضبط الإداري كوظيفة من وظائف الإدارة العامة، فالحرية طبقاً للمنهج الديمقراطي تعبر عن حقيقة خاصة هي الإنكار على السلطة أن تكون غاية في حد ذاتها، وإنما هي مجرد وسيلة لتحقيق ازدهار الفرد، وبالتالي فحسب هذه الفلسفة فالعلاقة بين السلطة و الحرية هي علاقة تبعية بالكامل غير مذكورة باتفاق الباحثين⁴.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده، مرجع سابق الذكر ص 326.

² قروف جمال : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 33.

³ سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية و ضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق الذكر، ص 350.

⁴ محمود سعد الدين شريف : فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري و بين الحريات، ص 07.

- مشار إليه في مؤلف قروف جمال : الضبط الإداري و حدوده، مرجع سابق الذكر، ص 33.

غير أنه هناك رأي آخر يرى بأن الضبط الإداري ضروري لضمان ممارسة الحريات في جو من الاستقرار، لذلك تعمل هيئات الضبط الإداري على تقييد الحريات بهدف المحافظة على النظام العام، و من ثم فعلاقتها مع الحرية ليست علاقة صراع ولكن علاقة تكامل وتوافق بينهما، فلا يمكن تصور مجتمع يقرر الحرية دون النظام وإلا عمت الفوضى فيه، أو يقرر النظام دون الحرية و إلا عم الاستبداد والطغيان فيه، لذلك لا بد من تقريرهما معا من خلال إجراء التوازن بينهما من أجل التوفيق بين المصالح المتضاربة في المجتمع¹.

وتأسيسا على ما سبق فإنه لا يمكن تصور مجتمع دون وجود مجموعة من الحريات يمارسها أفرادها، كما لا يمكن تصور مجتمع كذلك دون وجود سلطة ضبط تعمل على تنظيم ممارسة تلك الحريات، فإذا طغت إحداها على الأخرى، لاشك أن المجتمع سيعيش في فوضى ويصاب باختلال.

إن هذه العلاقة الموجودة بين الضبط الإداري و الحرية، تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي القائم، فهي بذلك تختلف باختلاف الأوضاع السياسية و الاجتماعية والاقتصادية و الثقافية والدينية، فهذه كلها عوامل مساعدة على إيجاد توازن بين مفهوم الحرية و فكرة الضبط الإداري.

الفرع الثاني:

الاعتراف الدستوري بالحريات العامة

إذا كانت العلاقة بين أعمال الضبط الإداري البلدي من خلال سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ذلك و فكرة الحرية هي علاقة تكامل وتوافق، فإن السؤال الذي يطرح نفسه بشدة يتمثل في ماهية الضمانات التي تكفل للأفراد حماية حرياتهم وحقوقهم في حالة ما إذا تعدت هيئة الضبط الإداري البلدي هذه الحدود بتعسفها أو تجاوزها أو انحرافها في استعمال سلطاتها؟ تتجلى الإجابة على هذا التساؤل في الأساس النظري لهذه الضمانة، والذي نجد سنده في الدستور باعتباره المصدر الأساسي الذي يبين حقوق وحرريات الأفراد داخل الجماعة الواحدة.

¹ سكيبة عزوز : عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة ، مرجع سابق الذكر ، ص 71 .

إن اعتراف الدستور بالحقوق والحريات العامة يعتبر ضماناً هامة لها، فمن خلال هذا الاعتراف يتم تأصيل تلك الحقوق والحريات مع ضبط مبادئها وتدعيم أحكامها مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية في مجال حماية تلك الحريات¹.

إن اعتراف الدستور بالحريات العامة و الحقوق التي يتمتع بها الأفراد داخل الجماعة يجعل الإدارة تخضع له وتحترم ذلك، باعتبارها إحدى سلطات الدولة المخاطبة بالدستور²، غير أن هذا الاعتراف يختلف من وثيقة دستورية إلى أخرى بحسب نظرة الشعوب إلى هذه الوثيقة وقيمتها الدستورية والقانونية، فقد يأتي هذا الاعتراف في الديباجة أو في المقدمة أو من خلال هذه مضمونه، غير أن النص على إحدى الحريات العامة من خلال هذه الوثيقة يضيء عليها القدسية والحصانة التي تليق بها.

ويمكن التمييز بين أسلوبين مختلفين من أساليب تقرير الحريات دستورياً:

الأسلوب الأول: أن ينص المشرع الدستوري على حريات وحقوق عامة مطلقة لا تقبل التقييد أو التنظيم، وهذه الطائفة تمثل مجموع الحريات والحقوق الأساسية كحرية العقيدة، فطبيعة هذه الحريات تقتضي الإطلاق وعدم التقييد، وبالتالي فهي لا تخضع للتدخل التشريعي لتنظيمها³، وهي لا تخضع كذلك لتدخل سلطات الضبط الإداري على مختلف الهيئات المكلفة بذلك للحد منها أو تقييدها.

الأسلوب الثاني: يتمثل في أن ينص الدستور على بعض الحريات و يوكل أمر تنظيمها إلى القانون و في هذه الحالة، فإن مهمة التنظيم موكلة إلى السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المخولة قانوناً بسن القوانين، غير أن تنظيم ذلك لا بد أن يكون في ضوء أحكام الدستور، لأن وضع تلك الحريات في الدستور له قيمة قانونية محددة.

إن مختلف الدساتير الجزائرية اعترفت بالحريات العامة الواجب أن يتمتع بها الفرد داخل المجتمع، فدستور 28 نوفمبر 1998 خصص الفصل الرابع من الباب الأول منه للحقوق والحريات، ومن بين الحريات التي نص عليها نذكر ما يلي: حرية التجارة والصناعة⁴، حرية

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده، ص 329.

² مجدي أحمد فتح الله حسن: فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق الذكر، ص 340.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده، مرجع سابق الذكر، ص 330.

⁴ المادة 37 من دستور 28 نوفمبر 1996.

المعتقد و حرية الرأي¹ ، حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونه للمواطن² ، حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونه للمواطن³ .

لقد أكد الدستور الجزائري باعتباره الإطار السياسي والقانوني العام والشامل لكل حقوق وحرريات الأفراد وواجباتهم نحو الدولة من جهة ، ولكل حقوق سلطات الدولة لاسيما منها سلطة الضبط الإداري من جهة أخرى ، واجب الانضباط واحترام حقوق الغير و حرياتهم⁴ .

الفرع الثالث :

التنظيم التشريعي للحريات .

إذا كان الأصل هو أن الحريات تجد مكانها الطبيعي في صلب الدساتير ، وهو ما درجت عليه مختلف النظم السياسية سواء الديمقراطية الغربية أو حتى في دول الفكر الاشتراكي ، غير أنه ثمة اعتبارات قانونية و عملية قد تحول دون أن تتسع نصوص الدساتير لتفصيل تنظيم ممارسة تلك الحريات ، و لذلك يعهد الدستور بالقانون القيام بهذه المهمة⁵ .

إن المهمة الأساسية للتشريع في مجال الحريات العامة تقتضي عدم مخالفة المبادئ السياسية المنصوص عليها في الدستور ، وهذا تطبيقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية ، إذ نجد الدستور في قمة الهرم القانوني للدولة ، فالتشريع إذا يقتصر دوره فقط على التنظيم المباح واللازم للممارسة الصحيحة من جانب الأفراد لهذه الحريات دون أن يصل الأمر إلى حد الانتقاص منها أو وضع قيود تعسفية تؤدي إلى هذا الانتقاص :

ترتيباً على ما سبق فإن التشريع بمفهومه الواسع والضيق يعتبر الإطار القانوني والأساس النظري لضبط التوازن بين الحريات العامة و الضبط الإداري ، لذلك فإن تحديد مجال ممارسة الحريات العامة من اختصاص المشرع الذي يحدد نظامها القانوني ، فهو يعمل على تنظيم

¹ المادة 36 من دستور نوفمبر 1996 .

² المادة 38 من دستور نوفمبر 1996 .

³ المادة 41 من دستور نوفمبر 1996 .

⁴ سكيمة عزوز : عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة ، مرجع سابق الذكر ، ص 74 .

⁵ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، ص 334 .

الحريات العامة تنظيماً واضحاً ضماناً لها ويحددها تحديداً يقتضيه الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الثقافي للمجتمع السائد به¹.

إن عملية التحديد والتنظيم التي يتولاها المشرع للحريات العامة لا تفيد التضييق والانتقاص منها ، وإنما يقدم للمواطن الوسائل والأسس القانونية التي تساعد على الدفاع على ما لديه من حريات و حقوق في حالة وقوع اعتداء عليها ، فالحريات المحددة من طرف المشرع تضع على عاتق الإدارة التزامات ايجابية وذلك بتدخلها لحمايتها عن طريق سلطات الضبط الإداري ، غير أنه لا يجوز لها أن تعتدي على هذه الحريات بقرارات فردية أو لائحية².

ترتيباً على ما سبق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم باحترام وتطبيق مختلف التشريعات المتعلقة بالحريات العامة أثناء أداء وظيفته، حيث تعتبر هذه التشريعات قيوداً على سلطة الضبط، لا يمكن تجاوزها أو القفز عليها وإن تم ذلك فيعتبر خروجاً على مبدأ الشرعية، مما يعرض تلك الأعمال القانونية أو المادية إلى الطعن فيها بمختلف الطرق الإدارية أو القضائية.

المبحث الثاني: حدود وقيود الإجراءات الضابطة

تقوم الفكرة الأساسية لنشاط الضبط الإداري على أساس تحقيق غاياته المتصلة بوقاية النظام العام في المجتمع ، ولتحقيق ذلك تقوم سلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير وإجراءات لم يحددها المشرع بنصوص واضحة ، وكذلك لم يحدد الوسائل التي تستخدمها في سبيل تحقيق غاياتها .

إن سلطة الضبط الإداري ترجح مبدأ الحرية على مبدأ التقييد على اعتبار أن الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء ، وعليه فإن تدخل سلطة الضبط بإجراءات وتدابير الضبط يتوقف مداه على تقدير الأنشطة الفردية التي تواجهها تلك السلطة ، حيث تتغير سلطة الضبط تبعاً لطبيعة الأنشطة الفردية التي تواجهها الإدارة .

¹ سكيبة عزوز : عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة ، مرجع سابق الذكر ، ص76.

² سكيبة عزوز : المرجع نفسه ، ص76.

وانطلاقاً من فكرة أن الحرية هي القاعدة وأن تدابير وإجراءات الضبط هي الاستثناء ، فثمة مجموعة من الشروط والضوابط الواجب توافرها في وسائل الضبط الإداري والتي بوجودها تحقق للإجراء شرعيته وسلامته .

وبناء على ما تقدم سنتناول بالدراسة في هذا المبحث النقاط التالية :

المطلب الأول: الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط الإداري

المطلب الثاني: الحدود الناجمة عن فكرة الحرية

المطلب الثالث: الحدود المتعلقة بوسائل الضبط

المطلب الأول:

الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط الإداري

ما من شك أن النشاطات التي يمارسها الأفراد ليست من طبيعة واحدة ، فمن ذلك ما هو محظور بحيث لا تجوز ممارسته قانونياً، وقد يكون مزاولة النشاط الفردي يحتاج إلى رخصة أذن بها القانون ، و أخيراً قد تكون مزاولة النشاط الفردي نتيجة الحريات العامة التي يكفلها الدستور أو القانون.

وبناء على ذلك فإن إجراءات الضبط الإداري تختلف باختلاف طبيعة النشاط الذي يمارسه

الأفراد، وترتيباً على ما تقدم سوف نتناول هذا المبحث على النحو التالي :

الفرع الأول: النشاطات غير المشروعة.

الفرع الثاني: النشاطات المتسامح فيها.

الفرع الثالث: النشاطات التي تشكل حريات يضمنها الدستور أو القانون.

الفرع الأول: النشاطات غير المشروعة.

هناك من النشاطات الفردية ما هو محرم قانوناً ومعاقب عليه جنائياً مثل السرقة¹ ، ومثل هذه النشاطات لا يمكن أن يتقرر للفرد مزاولتها ، ثم هناك أنشطة وإن لم تعتبر جرائم معاقبا عليها إلا أن ممارستها تتسم بتعريض السكينة الاجتماعية للخطر ، مثل إقامة الأعراس التي تحتاج إلى

¹ - المادة 350 من قانون العقوبات .

رخص¹ قبلية ، جاز لسلطة الضبط متمثلة مثلا في رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمنعها ، وهو باتخاذ هذا الإجراء كمنعه إلقاء القاذورات في الطرق العمومية، أو يحظر البضائع المتراكمة التي تعيق حركة المرور في الطريق العام ، فمثل هذه الإجراءات لا تعدو أن تكون تذكيرا للأفراد بالنصوص التشريعية التي تحظر مثل هذه المخالفات، و لذلك ذهب البعض إلى أنه: "ليست هناك مشكلة بالنسبة للنشاطات غير المشروعة ذلك أنه ليس لسلطة الضبط مجرد سلطة المنع فحسب ، بل أيضا لن يكون تدخلها ضروريا ،حيث أن تلك النشاطات محظورة منذ البداية، فليست هناك حاجة لاتخاذ قرار بلدي لمنع إحداث ضوضاء ليلا،حيث مخالفة سكينة وطمأنينة النايمين منصوص عليه في القانون².

وبناء على ما سبق فإذا ما ارتكب الأفراد نشاطات ممنوعة بقوة القانون كان لسلطات الضبط المختصة أن تتعرض لهم وتمنعهم وتتخذ الإجراءات اللازمة ضدهم فإن كان هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في إطار الصلاحيات المخولة له في النصوص القانونية ، مثل قيام الأفراد مثلا بالبناء دون الحصول على رخصة البناء الذي يسلمها لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإن على هذا الأخير أن يتخذ الإجراءات الضبطية اللازمة من أجل منع تشييد هذا البناء و هدم ما بني منه.

و تجدر الإشارة إلى أن منع الأنشطة المحرمة قانونا وتوقيع الجزاء الإداري عند اللزوم لا يعتبر دائما من أساليب الضبط الإداري ، فهو لا يعتبر كذلك إلا إذا كان الهدف منه هو المحافظة على النظام العام³.

الفرع الثاني:

النشاطات المتسامح فيها

قد تكون مزاولة الأنشطة الفردية نتيجة استعمال رخصة مسموح بها بصفة عامة ، دون أن ينص الدستور أو القانون على أنها من الحريات الفردية ، فهي نشاطات لا تشكل حريات عامة حقيقية ، حيث أننا نجد سلطات هيئات الضبط إزاء هذه الأنشطة تكون واسعة ، حيث أنها تملك حق

¹ المادة 16 في المرسوم 267/81 ، مرجع سابق الذكر ، ص 1425.

² توفيق شحاتة : مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، مصر ، دار النشر للجامعات المصرية ، 1955 الجزء الأول، ص 365 .

- مشار إليه في مرجع "عادل السعيد محمد أبو الخير" ،مرجع سابق الذكر.-،ص 348.

³ محمود عاطف البنا : "حدود سلطة الضبط الإداري " دون طبعة ، القاهرة ، مصر ، دون ناشر، دون تاريخ نشر ، ص 79 و ما بعدها.

تنظيم النشاط ، كما تملك تقييد ممارسته باشتراك الحصول على إذن سابق ، كما يكون لها أن تمنعه إذا اقتضى الحال ذلك¹.

ومن أمثلة تلك الأنشطة ، إقامة الأجانب ذوي الإقامة المؤقتة ، فهي لا تنشئ للأجنبي حقا في مواجهة الإدارة يلزمها بمدة إقامته حتى ولو لم يقم به سبب يدل على خطورته ، ذلك أن الدولة بما لها من سيادة إقليمية تتمتع بسلطة عامة مطلقة في تقدير مناسبات إقامة أو عدم إقامة الأجنبي بها ، إلا إذا كانت تشريعاتها ترتب ولا تلتزم حقا من هذا القبيل بحسب الأوضاع والشروط التي تقرها ، فإن لم تكن وجب عليه مغادرة البلاد مهما تكن الأعذار حتى ولو لم يكن هناك سبب يدل على خطورته على الأمن والآداب العامة².

ومن أمثلة النشاط الذي تكون مزاولته نتيجة لاستعمال رخصة أذن بها القانون وقوف السيارات بملحقات الأملاك العامة غير المخصصة للمرور ، مثل وقوف السيارات بساحات المخصصة بالحرم الجامعي ، حيث تملك سلطة الضبط أن ترخص به إذا كان وقوف تلك السيارات موافقا للاستخدام العادي لتلك الملحقات ، كما أنه يمكنها أن تمنعه ، كما تملك أن تسحب الترخيص به السابق منحه.

إن طبيعة الإجراء الضبطي ، الذي تتخذه سلطة الضبط فيما يخص هذه الأنواع من الأنشطة محكوم بالغاية التي يصبو إلى تحقيقها أولا وهي المحافظة على النظام العام مما يترتب على ذلك اتصاله بالحرية وذلك من خلال التدابير الوقائية التي تمارسها هذه السلطات والتي تؤدي إلى تقييد نشاط الأفراد في ممارسة حرياتهم³.

إن القرار الذي يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي في منع مرور المركبات ذات الوزن الثقيل بشارع معين ، إنما يكون لاعتبارات أمنية وذلك من أجل المحافظة على النظام العام، غير أنه يمكن أن يمنع ترخيصا لمرور مثل هذه المركبات بالشارع المذكور ، إذا كان ذلك من أجل تزويد الحي أو الشارع بالضرورات الأساسية ، من أغذية و مشروبات وبضائع ، إلا أن ذلك لا يتم إلا بناء على ترخيص يراعي فيه الموازنة بين المحافظة على النظام العام والحقوق والحريات التي تترتب على هذا الإجراء.

¹ محمود عاطف البنا : المرجع نفسه ، ص 8.

² عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 349.

³ محمود عاطف البنا : الضبط الإداري بين الحرية و النظام العام ، مقال منشور بمجلة "الأمن و القانون" ، تصدرها كلية دبي للشرطة ، العدد الأول ، السنة الثانية ، ص 146 و ما بعدها.

الفرع الثالث :

النشاطات التي تمثل حريات يضمنها الدستور أو القانون.

حينما تكون مزاولة النشاط الفردي نتيجة ممارسة إحدى الحريات العامة التي يكفلها الدستور مثل حرية المعتقد و حرية الرأي¹ ، حرية الابتكار الفكري و العلمي² وحرية التعبير³ ، وحرية موطن الإقامة داخل البلد⁴ وغيرها من الحريات التي ينص عليها الدستور ، فإن سلطات الضبط الإدارية عليها العمل على التوفيق بين مقتضيات حفظ النظام العام واحترام الحريات الفردية ، أي أنه لا بد من إيجاد تكافؤ بين خطورة المساس بالحرية العامة وخطورة تهديد النظام العام⁵.

غير أن الحريات العامة ليست كلها على قدر من المساواة ، بل تتفاوت في درجاتها تبعا لأهميتها وعلى أساس نص الدستور بشأنها ، لذلك ينبغي التمييز بين الحريات المطلقة والحريات النسبية و الحقوق المحددة و الحريات الأساسية.

أولا : الحريات المطلقة و الحريات النسبية

قد يجري التمييز بين الحريات المختلفة و درجاتها على أساس كيفية نص الدستور بشأنها ، فقد تكون نصوص الدستور صريحة مطلقة لا تدع مجالا للمشرع أو للإدارة لتقييدها ، غير أنه في بعض الأحيان يقرر الدستور بعض الحريات العامة و يتيح للمشرع تنظيمها ، مثل ما نصت عليه المادة 37 من دستور 28 نوفمبر 1996 حيث أكدت أن " حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون"⁶.

فبالنسبة للحريات في النوع الأول ، وهي تلك التي وردت في الدستور مطلقة لا يجوز تقييدها أو تنظيمها ولو من جانب المشرع ، أما الحريات من النوع الثاني، وهي التي أباح الدستور فيها التنظيم للمشرع ، فيجوز أن تنظم بقانون ويجوز أيضا للإدارة أن تتدخل فيها⁷.

¹ المادة 36 من دستور 28 نوفمبر 1996.

² المادة 28 من دستور 28 نوفمبر 1996.

³ المادة 41 من دستور 28 نوفمبر 1996.

⁴ المادة 44 من دستور 28 نوفمبر 1996.

⁵ عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 352.

⁶ المادة 37 من دستور 28 نوفمبر 1996.

⁷ محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 83.

ومن أمثلة الحقوق والحريات التي أطلقها الدستور الجزائري الحالي الصادر في سنة 1996 ما قرره أن المواطنون سواسية أمام القانون¹، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة²، وأنه لا مساس بحرمة حرية المعتقد وحرمة حرية الرأي³.

ومن الحريات التي أباح فيها الدستور التنظيم للمشرع ما ورد في نصوصه من أن للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه، ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر من السلطة القضائية⁴ كما أنه لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي⁵، وأن لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون، وحرية المراسلات والاتصالات الخاصة⁶.

هذه جملة من الحريات التي كفلها الدستور الجزائري منها ما نص عليها بصورة مطلقة مما يجعل سلطات الضبط الإداري إزاءها تتمتع باختصاصات ضيقة جدا، ومنها ما أتت دون إطلاقها حيث أعطى المؤسس الدستور للسلطة التشريعية مهمة تنظيمها وكفالتها، غير أنه في الكثير من الأحيان ما يترك هذا الأمر للسلطة التنظيمية لتتولاه بنفسها على اعتبار أن الإدارة هي التي تسهر على عملية التنفيذ الفعلي و السهر على ذلك.

ثانيا: نظرية الحقوق المحددة :

تتمتع بعض الحريات بحماية خاصة اتجاه الإدارة، و من تلك الحريات التي عنى المشرع بوضع نظامها القانوني، و ذلك من خلال تحديد مضمونها و ملامحها وإطارها، فالمشرع هو الذي يرسم الإطار القانوني لهذه الحريات، إما لأنها كانت محل تهديد خاص، أو نظرا لأهميتها السياسية في تحديد الجو الفلسفي و الاجتماعي و الاقتصادي لنظام الحكم القائم.

يطلق على الحريات التي وضع نظامها القانوني المشرع بالحقوق المحددة، فهو الذي كرسها و بين حدودها و نظامها. مما يضيف عليها حمالة و كفالة إزاء تصرفات الإدارة، لذلك فإنه يوجب على هذه الأخيرة قدرا أكبر من الحرص عليها والحذر في تصرفاتها اتجاهها، حيث أن واقعة الإخلال من طرف هذه الأخيرة بحرية محددة، أي بحرية عامة كفلها و نظمها القانون،

¹ المادة 29 من دستور 28 نوفمبر 1996.

² المادة 31 من دستور 28 نوفمبر 1996.

³ المادة 36 من دستور 28 نوفمبر 1996.

⁴ المادة 40 من دستور 28 نوفمبر 1996.

⁵ المادة 38 من دستور 28 نوفمبر 1996.

⁶ المادة 39 من دستور 28 نوفمبر 1996.

تعتبر خطأ فادحا بالمقارنة مع حرية أخرى لم يتناولها المشرع بالنص و التنظيم ، مما يترتب على السلطة التزامات ايجابية إلى جانب التزامها السلبي ، فالالتزام السلبي يتمثل في وجوب امتناعها من التدخل بصورة تعيق ممارسة هذه الحرية ، أما الالتزام الإيجابي فيعني أنه يقع على عاتق السلطة أن تتخذ الإجراءات الضرورية لحماية الحرية ضد التهديد الخارجي¹ وعلى هذا الأساس فعلى سلطات الضبط الإداري أن تتخذ كل الإجراءات اللازمة من أجل ضمان ممارستها و إبعاد العقبات و العراقيل التي تحول دونها ، و لا تتدخل في شأنها إلا بالقدر الضروري جدا للحفاظ على النظام العام.

ثالثا: نظرية الحريات الأساسية :

وفقا لهذه النظرية فثمة حريات أساسية وحریات أخرى بالنسبة إليها ثانوية ، و نجد أن الحريات الأساسية لا تقتصر على الحريات التي يتدخل المشرع في تعريفها و تحديد مضمونها وإطارها ، فاعتبار حرية معينة من قبيل الحريات الأساسية يتوقف على مدى ما يكون لها من أهمية اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية ، بالنسبة للمبادئ السائدة في المجتمع². وتأسيسا على ذلك نجد طائفة من الحقوق و الحريات العامة لا يتدخل المشرع لتعريفها و تحديد مضمونها ، ومع ذلك فإنها تعتبر في مقدمة الحريات الأساسية ومثالها حرية الاعتقاد وحرية السكن.

إن اعتناق هذه النظرية مفاده أن الحريات الأساسية أولى و أجدر بالحماية من الحريات غير الأساسية و من ثم يتعين على القضاء أن يحمي الحريات الأساسية و لا يسمح بالاعتداء عليها من طرف السلطات المخولة بالضبط الإداري.

وعليه فإن سلطة الإدارة إزاء الحريات الأساسية تختلف باختلاف الإدارة موضع التقدير ، فتضييق هذه السلطة كلما زادت أهمية الحرية ، وتطبيقها لما تقدم ، فإن حرية ممارسة شعائر الأديان وهي حرية عزيزة على المشرع وأجدر بالرعاية ، فإن سلطة الضبط إزاءها تكون ضيقة فليس للإدارة أن تمارس سلطتها الضبطية داخل دور العبادة إلا استثناء و في أضيق الحدود.

¹ - محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 88.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، ص 355.

وأيضاً لما كانت حرية الاجتماع تعبير عن الحريات الأساسية في النظام الديمقراطي لارتباطها بالحريات الفكرية ، لذا فإن القضاء لا يجيز لسلطة الضبط منع الاجتماع العام إلا بقدر افتقار سلطة الضبط للوسائل الضرورية لضمان حفظ النظام العام وإلا كان ذلك مساعدة للمظاهرات المضادة¹. في الأخير يمكن الأخير يمكن القول أن سلطة الضبط تتفاوت على الوجه المتقدم وفقاً لأهمية الحرية وخطورتها ، إلا أن ذلك لا يجوز أن يقتصر على تقدير الحرية من الناحية النظرية فحسب، بل يجب أن يجري ذلك التقدير واقعياً وفقاً لظروف و ملابسات الحالة المعروضة ، حيث يجب مراعاة مقدار المضايقة التي يتسبب فيها الإجراء الضابط للفرد.

المطلب الثاني :

الحدود الناجمة عن فكرة الحرية

تمثل الحرية مصدراً للحدود التي ترد على سلطات الضبط الإداري ، حيث تتنوع إجراءات وأساليب الضبط الإداري وفقاً لنوع الحرية المراد تقييدها من أجل الحفاظ على النظام العام ، فنجدها مقيدة في استخدام وسائل الضبط الإداري ، إذا كانت الحرية المراد تقييدها مكفولة بنصوص دستورية أو قانونية ، أما إذا كانت الحرية والنشاط المراد تقييده مجرد رخصة ولا يشكل حريات عامة نجد أن سلطات الضبط إزاء هذه النشاطات تكون واسعة.

غير أنه في كل الحالات لا يمكن أن تذهب سلطات الضبط الإداري إلى المدى الذي يؤدي إلى خنق الحرية ، بل نجد أن اتخاذ الإجراءات والتدابير المتعلقة بالضبط الإداري تتغير بتغير وتنوع الحريات الفردية وأهميتها ، كما أنه لا يمكن لهذه السلطة أن تفرض وسيلة معينة في مواجهة الخطر ، بل الأكثر من ذلك على السلطات أن تحترم حقوق الدفاع إذا كان إجراء الضبط يتضمن عقوبة معينة .

تأسيساً على ما سبق سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية :

¹ C.E. 23 Jan 1953 , Naud , S. , 1953.3.46

- C.E. 29 Avril 1964 , min. de l'int., R.D.P., 1965 .120

- مشار إليه في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري و حدوده، مرجع سابق الذكر، ص 356.

الفرع الأول: عدم شرعية الحظر المطلق للحرية.

الفرع الثاني: تناسب إجراء الضبط مع نوع الحرية المراد تقييدها ومع خطورة تهديد النظام العام.

الفرع الثالث: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر.

الفرع الرابع: احترام حق الدفاع إذا كان إجراء الضبط يتضمن عقوبة .

الفرع الأول:

عدم شرعية الحظر المطلق للحرية.

إن سلطة الضبط في وضع القيود على الحريات العامة للأفراد لتنظيم ممارستهم لا يعني التحريم المطلق و التام لممارسة الحرية ، فممارسة الإدارة لسلطتها المخولة لها كهيئة ضبط إداري، يجب أن لا يترتب عليه إلغاء ممارسة الأفراد للحرية المكفولة لهم بنصوص دستورية وتشريعية¹.

تأسيسا على ما سبق لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري المتعلق بتنظيم حركة المرور مثلا أن يمنع كليا وقطعيا حركة المرور داخل المدينة ، لأن هذا الإجراء يفيد إلغاء لحرية التنقل والانتقال وهي حرية مكفولة دستوريا ، غير أنه يمكنه أن يمنع مؤقتا السير والانتقال في شارع معين لنوع محدد من السيارات أو الشاحنات إذا كان ذلك يعيق حركة السير ، مما قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام.

فتقييد الحريات إذا لا يكون إلا بصفة مؤقتة و لضرورة حفظ النظام العام ، وهذا ما أكده القضاء الإداري حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته وأحكامه بعدم شرعية الحظر المطلق للحرية وذلك لما يترتب عليه من الإفراط بالنسبة لاحتياجات النظام العام ، فمن ذلك أنه قضى بعدم شرعية قرار بلدي بمنع بصورة عامة و مطلقة نباح كلاب الحراسة² ، و قرار صادر بالمنع المطلق للبيع والعرض بالفنادق³ ، وقرار صادر بالمنع المطلق للبيع المتجول على

¹ محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 119.

² C.E. 5 Février 1960, Commune de Mougins Rec 83.

³ C.E. 14 Jan 1967, Ville de Strasbourg , C.S.A.R.L fourrures du Nord , Rec 33.

الشاطئ خلال موسم الاصطياف¹ ، وقرار صادر بالحظر العام والمستمر لكل النشاطات الموسيقية والملاهي بالطرق المخصصة للمشاة² ، وقرار صادر بالمنع المطلق لبيع الثلجات مع الباعة المتجولين بجميع الأملاك العامة و جميع شواطئ المحافظة³.

ترتibia على ما سبق فإن سلطات الضبط الإداري لا يمكنها تعطيل ممارسة الحريات العامة تعطيلًا كاملاً ، غير أنه يجوز لها ذلك إذا أدى عدم المنع إلى الإضرار بالحريات العامة الأخرى ، لذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه منع مرور السيارات في شارع معين منعا مطلقاً، غير أنه يمكنه فعل ذلك إذا كان توقف هذه السيارات في هذا الشارع يؤدي إلى سد منافذ أخرى إلى طرق أخرى ، فهذا النوع من الحظر هو حظر نسبي أجازته القضاء إذا وجد ما يبرره من مقتضيات المحافظة على النظام العام⁴.

الفرع الثاني:

تناسب إجراء الضبط مع نوع الحرية المراد تقييدها و مع خطورة تهديد النظام العام.

تتنوع إجراءات و أساليب الضبط الإداري وفقاً لنوع الحرية المراد تقييدها للحفاظ على النظام العام ، حيث أننا نجدتها مقيدة في استخدام وسائل الضبط الإداري إذا كانت الحرية المراد تقييدها مكفولة بنصوص دستورية أو قانونية ، أما إذا كانت الحرية والنشاط المراد تقييده مجرد رخصة ولا تشكل حريات عامة حقيقية ، نجد أن سلطة الضبط إزاء هذه الأنشطة تكون متسعة حيث أنها تملك تقييد هذا النشاط ، كما تملك تقييد ممارسته باشتراط الحصول على إذن سابق ، كما يجوز لها أن تمنعه إذا اقتضى الحال ذلك⁵.

بالإضافة إلى ما سبق فثمة حريات تنأى بطبيعتها عن التنظيم و التقييد ، فلا يجوز تقييدها أو تنظيمها حتى بتشريع ، ذلك لأنها حريات تعبر عن مواقف فردية تعتبر من خصوصيات الفرد ولا تعني إلا ضميره و داخلية ، وليس لها بالأصل تأثير اجتماعي ، و لذا لا تمتد إليها يد القانون طالما لا تمس المجتمع في شيء ، ومثال ذلك حرية المعتقد وحرية السكن ، فالقانون لا يعني إلا

¹ C.E. 14 Mars 1979 , Auclair , Rec 112 , R.D.P., 1979.1163.

² C.E. 4 Mai 1984 , Prefet de police C. Guez ,Rec 164 , A.J.D.A. , 1984.393.

³ C.E. 16 Jan 1987 , Auclair , Rec 848.

- مشار إليهم في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 359.

⁴ محمود عاطف البنا : الضبط الإداري بين الحرية و النظام العام ، مرجع سابق الذكر ، ص 100.

⁵ محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 119.

بالروابط الاجتماعية والسلوك الخارجي للإنسان ، ولا يعتد بالأفكار أو النوايا للحكم على السلوك الخارجي¹.

وحتى داخل نطاق ممارسة الحريات العامة فإن سلطة الضبط الإداري تتفاوت بحسب أهميتها وعلى أساس نص الدستور بشأنها فهي محددة بصورة مطلقة أم ترك الدستور تنظيمها بمعرفة المشرع ، وهنا تكون سلطة الضبط مقيدة بالنصوص الدستورية أو التشريعية المحددة للحرية².

ترتبيا على ما سبق فإن هيئات الضبط الإداري ، سواء كانت وطنية أو محلية، مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لا بد أن تأخذ بعين الاعتبار نوع الحرية المراد تقييدها ، فهي حرية مكفولة دستورية أم هي حرية منظمة عن طريق التشريع أم أن هذا النشاط الذي يتولاه الأفراد مجرد رخصة ، فالأخذ بهذه المعايير يجعل سلطات هذه الهيئات تختلف في المدى الذي تفرضه في عملية التقييد حيث نجد أنها تكون مقيدة ومحصورة في النوع المتعلق بالحريات الدستورية والقانونية ، على العكس من ذلك تكون سلطاتها واسعة في النشاطات الفردية التي يمكن اعتبارها رخص .

وإذا تقيدت الحريات العامة بسبب ممارسة تدابير الضبط الإداري وجب أن يكون ذلك ضروريا ولازما لمواجهة حالات معينة من خلال دفع خطر يهدد النظام العام ، وبذلك تتحقق الموازنة بين الحرية والنظام وتحصل قاعدة التناسب في وجوب أن يكون الإجراء المتخذ في جانب سلطة الضبط في ممارسة الحرية متناسبا مع فداحة الخلل أو الاضطراب الذي تهدف سلطته الضبط إلى تفاديه والقضاء عليه ويقوم هذا التناسب على جملة من العناصر تشكل الصراع الأبدي بين السلطة والحرية³.

أولاً: تقدير جسامه و الاضطراب أو الخلل .

لإعمال هذا التقدير يجب مراعاة التوازن بين أمور ثلاثة : الأول الإجراء التي تتخذه سلطة الضبط ، والثاني الاضطراب الذي يحدث للنظام العام ، والثالث ممارسة الحرية أو النشاط الفردي الذي يمسه هذا الإجراء .

¹ محمود عاطف البنا : الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام ، مرجع سابق الذكر ، ص 100 .

² محمد الوكيل: حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 124.

³ محمد الوكيل، المرجع نفسه ، ص 122 .

ثانياً : تقدير ممارسة الحرية .

إن مدى الإجراء الذي تتخذه سلطة الضبط يتوقف على مدى تقديره لممارسة الحرية التي يواجهها:

ثالثاً : تقدير إجراء الضبط في حد ذاته :

حيث أنه يشترط في إجراء الضبط الإداري الذي يقيد الحريات الشخصية ، أن يكون غايته حماية و صيانة النظام العام من التهديد الحقيقي ، أما إذا لم يكن كذلك فلا يمكن تبرير اتخاذ إجراء ضبط إداري يقيد الحرية .

وتطبيقاً لقاعدة التناسب هذه تتعين في تدابير الضبط التي تلجأ إليها الإدارة في كل حالة أن تكون متوافقة مع الظروف الخاصة التي تطبق في ظلها ، فلا يمكن اعتبار تلك التدابير مشروعة إلا إذا كانت ضرورية ومتوافقة مع الظروف المحيطة بها وخاصة ظروف الزمان والمكان ومتناسبة مع النتيجة التي يتعين على سلطة الضبط السعي إليها من أجل المحافظة على النظام العام¹.

الفرع الثالث:

عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر.

تقييد الحريات العامة هو استثناء وممارسة الحرية هو الأصل ، لذلك يكون تقييد الحريات العامة على أقل الوسائل مشقة ما دامت الوسيلة المتبعة من شأنها أن تحقق ما يصبو إليه النظام العام الذي يراد صيانته ، حيث يترك للأفراد حرية اختيار الوسيلة لدرء الخطر أو وضع حد للاضطراب ، فإذا قامت هيئة الضبط بفرض وسيلة كان ذلك مساساً بالحرية ، واعتبر ذلك تجاوزاً من طرف سلطة الضبط².

إن سلطة الضبط تسعى إلى المحافظة على النظام العام ، من خلال اتخاذها مجموعة من التدابير الوقائية ، فهي بذلك محددة الهدف ، غير أن تحقيق هذا الأخير يتم بواسطة مجموعة من

¹ "Les mesures de police ne sont légales que si , eu égard aux circonstances concrètes notamment de lieu et de temps , elles peuvent être considérées comme nécessaires , adaptées et proportionnées aux résultats que , du point de vue de l'ordre de police doit rechercher . "

-VEDEL(G) et DEVOLVÉ (P) : Droit administratif , Paris , presses universitaires de France , Tome 1, 11^e ed. , 1990 , p.684.

² محمود عاطف البنا : الضبط الإداري بين الحرية و النظام العام ، مرجع سابق الذكر ، ص 101 .

الوسائل تركت الحرية في اختيار واحدة منها للأفراد مما يجعلهم يساهمون في صيانة النظام العام مع تحقيق الحرية في نفس الوقت¹.

وعليه فإن سلطات الضبط الإداري أثناء مواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام عليها باختيار الوسيلة الملائمة والمناسبة ، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة شديدة لمواجهة أي إخلال بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي عليه اختيار الوسيلة الملائمة والمناسبة أثناء مواجهته وسعيه للحفاظ على النظام العام ، حيث أن هذه الوسائل والإجراءات ، لا بد أن تكون متناسبة مع الإخلال المحتمل بالنظام العام ، فإن كان هذا الإخلال يقتضي، إصدار لائحة تنظيمية فقط من أجل ضبطه و صيانتها ، لا يجوز له أن يستعين مثلا بالحرس البلدي من خلال استعمال القوة و القسر .

وتطبيقا لما سبق فإن مجلس الدولة الفرنسي اشترط ضرورة تناسب الإجراءات الضبطية مع درجة و جسامه الخطر الناجم عن النشاط الفردي أو الجماعي في قضية « Benjamin »: «ومن حيث أن عمدة نيفير استند لمنع محاضرتي السيد رينيه بنجامين لأن حضوره من شأنه اضطراب النظام العام ، و يستفاد من إجراءات الطعن أن احتمال الاضطرابات الذي يدعيه العمدة ، لا يمثل درجة من الخطورة تتناسب مع شدة الإجراءات ، حيث كان من الممكن دون منع المحاضرة أو التأثير على حرية الاجتماعات المحافظة على النظام العام باتخاذ إجراءات احتياطية² .»

إذا كانت سلطة الضبط تسمح للأفراد باختيار وسائل تفادي الإخلال بالنظام العام، إلا أنه ثمة من الظروف والملابسات ما يجعل عدم تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها وهي³:

- لا يمكن تطبيق هذه القاعدة عند الخشية من اضطراب خطير أو مواجهة خطر محقق جسيم ، إذا ترك للأفراد اختيار الوسيلة لكان من شأنه حرمان سلطات الضبط من استخدام الوسائل الفعالة التي تجدي في دفع الحظر الجسيم.

¹ محمد الوكيل: حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 121.

² C.E. 19 Mai 1933, Benjamin , Rec. P.541

- مشار إليه في مؤلف هاني علي الطهراوي : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 251.

- مشار إليه كذلك في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 368.

³ محمد الوكيل: حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 122 و ما بعدها.

- لا تطبق قاعدة حرية اختيار الوسيلة عندما يكون من الواجب اتخاذ تدابير موحدة لاتقاء الخطر والحفاظ على النظام العام ، ذلك أن من إجراءات الضبط ما لا يكون فعالا إلا إذا استهدف ضبط سلوك المخاطبين به بطريقة موحدة .
- لا تطبق القاعدة في حالة الاستعجال ، حيث لا تدع الظروف للأفراد فرصة تدبير الوسيلة الصالحة ، لذا يتعين على سلطات الضبط أن تتخذ من الوسائل ما يكفي لدرء هذا الخطر العاجل بدلا من أن تعتمد على قدرة الأفراد في هذا الشأن .
- لا يجوز أن تترك للأفراد حرية اختيار الوسيلة عندما لا توجد إلا وسيلة واحدة فعالة .
- لا تطبق القاعدة السابقة إذا وجد نص يلزم استخدام وسيلة محددة لتلافي خطر الإخلال بالنظام العام.

الفرع الرابع:

احترام حق الدفاع إذا كان إجراء الضبط يتضمن عقوبة.

إذا كان مبدأ احترام حق الدفاع في القضايا الجزائية ضد الشخص مبدأ عام وأساسي تفرره أغلب المواثيق الدولية والوطنية والداستائر¹ والنصوص القانونية الأخرى لصالح المتهم على مستوى المحاكم القضائية واللجان التأديبية ، فإن القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن يصر على تقرير وتأكيد هذا المبدأ في مجال أعمال وسلطات الضبط الإداري ، حيث يقضي بضرورة احترام حق الدفاع وتوفيره للأفراد في حالة ما إذا كانت أعمال الضبط الإداري تتضمن عقوبات جزائية².

وإذا كان المبدأ العام أن إجراءات سلطات الضبط الإداري تكون صحيحة دون إبلاغ أصحاب الشأن بها قبل صدورها ، غير أنه إذا كانت تلك الإجراءات تتضمن جزاء ، فإنه يتعين الالتزام من جهة من قبل جهة الضبط بحد أدنى من الإجراءات الضرورية ، و التي منها على

¹ تنص المادة 151 من دستور 28 نوفمبر 1996 على ما يلي: " الحق في الدفاع معترف به الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية."

² عمار عوايدي: الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية ، العدد 4 ، ديسمبر 1987 ، ص 1035 .

سبيل الخصوص ، ضرورة إعلان صاحب الشأن بالإجراء المزمع اتخاذه في مواجهته ، وذلك حتى يتمكن من إعداد وسائل دفاعه .

ولتطبيق هذا المبدأ يتعين أن يكون إجراء الضبط ذا طبيعة عقابية ، فالإجراء الذي يتخذ لتفادي خطر أو اضطراب لا يعد عقوبة حتى ولو نتج عنه ضرر لأحد الأفراد ، طالما النية لم تتجه لمعاقبة فرد معين¹.

وقد تقرر هذا المبدأ منذ صدور قرار مجلس الدولة الشهير-Dame veuve Trompier-Gravier في 5 مايو 1944² ، و لتطبيق هذا المبدأ يتعين أن يكون إجراء الضبط ذا طبيعة عقابية، أي اتخذ بنية توقيع جزاء ، فالإجراء الذي يتخذ لم يكن كذلك حتى ولو نتج عنه ضرر لأحد الأفراد .

وترتيباً على ما تقدم ، فإن الإجراء المتخذ الذي يتضمن عقوبة على أحد الأفراد ، لا بد أن يبلغ إلى هذا الأخير قبل اتخاذه ، وذلك لتمكينه من إعداد دفاعه فإذا لم تحترم سلطات الضبط هذا المبدأ اعتبر هذا الإجراء غير شرعي مما يقتضي إلغاؤه.

المطلب الثالث:

الحدود المتعلقة بوسائل الضبط الإداري:

الأصل أن للإدارة العامة سلطة تقديرية في اتخاذ قراراتها واستخدام الوسائل المناسبة لمعالجة الأوضاع القائمة ، بمعنى أنه في غير الحالات التي يفرض القانون على الإدارة تصرفاً معيناً إزاء وضع ما ، فإنها تكون حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه ، وفي اتخاذ الوسيلة التي تراها مناسبة لمجابهة الوضع القائم .

غير أن الوسيلة التي تستخدمها الإدارة أثناء ممارسة سلطات الضبط الإداري تختلف و تتنوع باختلاف و تنوع الغاية أو الهدف الذي تسعى إليه هذه السلطات في مجال الضبط الإداري ، فقد تكون الغاية المحافظة على الصحة العامة ، أو المحافظة على الأمن العام أو الحفاظ على السكنية

¹ محمد الوكيل: حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 123.

² C.E. 5 Mai 1944, Dame veuve Trompier-Gravier , Rec 133 , R.D.P., 1944.256.

- مشار إليه في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير: الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق الذكر ص 364.

العامة ، كما قد يكون الهدف إحدى الأهداف أو الأغراض التي تسعى إلى ضبطها إحدى القوانين الخاصة بأحد الأماكن أو إحدى النشاطات الفردية المنظمة بقوانين خاصة.

إن هذا التنوع في الأغراض الذي يسعى الضبط الإداري إلى بلوغها قد أدى بالضرورة إلى تنوع الوسيلة المستخدمة ، غير أن استخدام هذه الوسيلة ، أو اللجوء إلى هذه الوسيلة دون وسيلة أخرى يجب أن يكون وفق ضوابط وحدود مرسومة لا يمكن تجاوزها ، فإن حدث ذلك اعتبر القرار المتخذ أو العمل المادي الذي تم غير شرعي يجب إبطاله .

تأسيا على ما سبق ، يتعين على وسائل الضبط الإداري كي تكون في إطار من الشرعية القانونية وهي تواجه ممارسة الحرية ، أن تقوم على عدة محاور يكمل بعضها البعض يمكن إجمال أهم هذه الضوابط وفق التقسيم إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: أن يكون التدبير الضابط ضروريا و لازما و فعالا .

الفرع الثاني: أن تكون الوسيلة المستخدمة متناسبة مع طبيعة و جسامة الخلل المراد تفاديه .

الفرع الثالث: أن تكون الوسيلة المستخدمة متصفة بالعمومية ومحقة للمساواة .

الفرع الأول:

أن يكون التدبير الضابط ضروريا و لازما و فعالا

يشترط في التدبير و الإجراء الضابط أن يكون ضروريا و لازما ، بمعنى أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام ، فالخطر البسيط الذي يلحق بالنظام العام لا يرخص للإدارة اتخاذ التدبير الضابط¹ .

تأسيسا على ما سبق فإن الوسيلة التي تستخدمها سلطة الضبط ومنها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لا بد أن تكون ضرورية و لازمة و فعالة في مواجهة الخطر المحدق الذي يهدد النظام العام، أي ضرورة تقدير الخلل الذي يهدد النظام العام من طرف هيئة أو سلطة الضبط من أجل تقدير الوسيلة المناسبة لمجابهة ذلك ، لذلك فإن الضرورة تقدر بقدر جسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام وذلك بغرض توقي الخطر دون اتخاذ أي تدبير أو إجراء آخر قد يؤدي إلى

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق ، ص 366.

إعاقه ممارسة الحريات العامة للأفراد ، فليس من المقبول أن تكون وطأة التدبير الضابط ومن ورائه الوسيلة المستخدمة أشد وقرا من ذات الشدة التي يراد اتقاؤها.

وترتيباً على ذلك وبناء على ضرورة الموازنة بين الإجراء والوسيلة المستخدمة ، فإنه لا يحق لسلطة الضبط أن تلجأ إلى تقييد الحريات العامة ، بينما كان يكفي لتحقيق مقتضيات النظام العام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياطات فقط¹ ، كما أنها لا يمكنها أن تلزم الفرد على إثبات تصرف ما متى كان ثمة تصرف أيسر عليه كان في إتيانه ما يكفي لتحقيق مقتضيات النظام العام². وعليه فإن سلطة الضبط ملزمة باستخدام وسائل متنوعة ، لا تصل إلى حد تعطيل الحرية أو النشاط بشكل مطلق ، و أن تكون هذه الوسيلة متناسبة مع الظروف المحيطة باستخدامها ، إذ يجب أن تكون الإجراءات المستخدمة تتلاءم مع الوقائع المادية والقانونية التي دفعتها للتدخل وإصدار القرار الضبطي واستخدام الوسيلة المحددة³.

وتطبيقاً لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي في رقابته لتناسب الإجراء مع الواقع، ألغى قرار اتخذته عمدة "نيفوس" بمنع عقد أحد الاجتماعات بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام عندما تبين له أن السلطات المحلية كانت تستطيع المحافظة على النظام العام مع عقد الاجتماع⁴.

الفرع الثاني:

أن تكون الوسيلة المستخدمة متناسبة مع طبيعة و جسامه الخلل المراد تفاديه.

يشترط في الوسيلة التي تستخدمها سلطات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام أن تكون متناسبة مع مدى جسامه الاضطراب الذي حل بالنظام العام ، فإذا كان الاضطراب قليل الأهمية ، فلا يمكن استخدام وسيلة قاسية قد تؤدي إلى التضحية بكامل الحرية أو تقييدها في الجانب الأكبر لها ، بل يجب استخدام الوسيلة البسيطة التي من خلالها يمكن الحفاظ على النظام العام، وإذا كان الاضطراب بالغ الأهمية ، فإن سلطة الضبط عليها انجاز التدابير الوقائية و ذلك باستخدام الوسائل اللازمة من أجل اتقاء الإخلال بالنظام العام .

¹ C.E. 26 octobre 1928 .S., 1929.3.61.

² C.E. 4 Jan 1935, Rec 16.

- مشار إليه في مؤلف: عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق الذكر، ص 367 .

³ عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 46 .

⁴ C.E.19 Mai 1933 Benjamin,Re. P 541.

- مشار إليه في مؤلف: عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 47

وعليه فإن إن فكرة التناسب بين الوسيلة المستعملة وطبيعة وجسامة الخلل المراد تفاديه ،
أمرا ضروريا كونها تحقق نوعا من التوازن والمصالحة بين متطلبات الحفاظ على النظام العام
وفكرة الحريات العامة¹.

وتأسيسا على ما سبق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته المسؤول المباشر على
المحافظة على النظام العام داخل إقليم بلديته ، يستعمل الوسائل التي تتناسب مع جسامة الإخلال
بالنظام العام ، فإن حدث وإن اعتدى على النظام العام في أحد أغراضه وليكن مثلا السكنية العامة،
نتيجة للضوضاء الذي تحدثه السيارات والعربات التي تمر في شارع معين ، نتيجة الاكتظاظ الذي
يشهده هذا الشارع ، فإنه مطالب باستخدام الوسيلة الملائمة وطبيعة هذا الإخلال ، أي استخدام
الوسيلة التي باستطاعتها أن تتقي هذا الإخلال ، ولا يمكنه مثلا أن يمنع حركة المرور بهذا الشارع
مطلقا من خلال استخدام القوة العمومية ، متمثلة مثلا في الحرس البلدي أو الشرطة أو الدرك
الوطني ، ولكنه يفعل ذلك بالقدر الذي يجعل حركة المرور عادية لا تثير أي ضوضاء أو ضجيج ،
مما يجعل السكان الذي يقطنون بهذا الشارع أو أصحاب المحلات يشعرون بالطمأنينة والراحة .

فسلطة الضبط إذا مطالبة بأن تختار الوسيلة المناسبة لمواجهة الظروف المهددة بانتهاك
النظام العام أو أحد أغراض الضبط الإداري الخاص² ، آخذة بعين الاعتبار فداحة الخلل
والاضطراب الذي تهدف الإدارة أو سلطة الضبط إلى تفاديه أو القضاء عليه و ذلك من خلال
تقدير جسامة الاضطراب أو الخلل و تقدير ممارسة الحرية وتقدير الوسيلة المستخدمة في الإجراء
الضبطي الذي تعتمزم القيام به³ .

وبناء على ما سبق يمكن القول بأن وسائل الضبط تتنوع وفق نوع الحرية محل التدبير ،
ووفق الخطر الذي يهدد النظام العام ، فإذا كان المساس بالنظام العام كبيرا وخطيرا ، أقدمت سلطة
الضبط على استخدام الوسائل الأكثر قهرا والأكثر تقييدا للحريات ، وإذا كان المساس بالنظام العام
بسيطا وغير خطير وجب على هذه الأخيرة استعمال الوسائل التي من شأنها أن تؤدي إلى انقائه
دون المساس بالحريات العامة للأفراد.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق ، ص 369.

² عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 391 .

³ محمد الوكيل: حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 122.

الفرع الثالث:

أن تكون الوسيلة المستخدمة متصفة بالعمومية و محققة للمساواة.

تخضع الحريات العامة والحقوق لمبدأ أساسي وجوهري هو مبدأ المساواة ، ومفاده أن الأفراد متساوين في الحريات والحقوق ، لا تفرقة بينهم في ذلك لأي سبب من الأسباب حيث يعتبر هذا الأخير حجر الزاوية في كل تنظيم قانوني للحريات العامة والحقوق ، فبغيره ينتفي معنى الديمقراطية ، وينهار كل مدلول للحرية فالديمقراطية لا تقوم بدون الحرية ، فهي لا تقوم أيضا بدون المساواة بين الأفراد ، وعليه فإن تنظيم هذه الحريات و الحقوق وما يترتب عليه من تحديد أو إطلاق يقوم كذلك على مبدأ المساواة عن طريق قوانين عامة ومجردة.

تأسيسا على ما سبق ، يتعين في الوسيلة المستخدمة في الإجراء الضابط أن تكون متصفة بالعمومية في مواجهة الأفراد ، فهذه الصفة تستهدف تحقيق المساواة بين الأفراد المتصلين بهذا التدبير والمستهدفين منه ، ومن ثم تعتبر ضربا من ضروب تحقيق الضمانات للحرية بوصف كونها تمثل قيما على سلطة الضبط أثناء ممارسة نشاطاتها¹ .

وعلا بذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة لاختياره الوسيلة المناسبة والملائمة أثناء نشاطه الضبطي ، مدعو كذلك إلى جعل هذه الوسيلة المستخدمة تطبق على جميع الأفراد دون تمييز أو محاباة ، بل عليه أن يسعى جاهدا إلى أن تكون هذه الوسيلة في مواجهة كل من يخل بالنظام العام في أي غرض من أغراضه.

وعليه فإذا اتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا تنظيميا يقضي بطلاء واجهات السكنات المطلة على الشوارع ، فإن هذا القرار لا بد أن يطبق على جميع السكان و أصحاب المحلات التي تطل على هذا الشارع بلا استثناء ، و إذا اتخذ قرار يمنع نوع من المركبات من العبور بنهج معين فإن هذا القرار لا بد أن يشمل جميع هذه الأنواع دون استثناء ، و إذا أمر بهدم المنازل الآيلة للانهيان ، فإن ذلك يشمل جميع تلك المساكن .

و تجدر الإشارة إلى أن المساواة بين الأفراد أمام تدابير الضبط يجب أن لا يفهم على أنها فرض وضع موحد متمائل في ممارسة نشاط ما ، ولكن يقصد بها منع التمييز دون مبرر².

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده ، مرجع سابق ، ص 377.

² VEDEL(G) et DEVOLVÉ(P) : 11^e ed. , 1990, OP cit. , p.678.

وترتيباً على ذلك فإن القضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة الفرنسي قضى بشرعية تخصيص ممرات لسيارات الإسعاف و النقل العام¹ ، و كذلك شرعية وقوف السيارات أمام دار البلدية أثناء حفلات الزواج²، ففي جميع هذه الحالات رأى مجلس الدولة ضرورة التمييز بين المنتفعين له ما يبرره ، و بالتالي فإن مبدأ المساواة لم يكن محل انتهاك.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره فإن الوسيلة المستخدمة في الإجراء الضابط لا بد أن يكون استخدامها لما يحقق الأغراض المرجوة في ذلك وهو المحافظة على النظام العام ، كما أنه يجب أن تكون مبنية على سبب حقيقي يبرر استخدامها.

المبحث الثالث:

الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري.

لاشك أن وظيفة الضبط الإداري مهمة منوطة لسلطات وهيئات إدارية خولها القانون ممارستها ، وذلك من أجل المحافظة على النظام العام داخل الدولة ، وتأسيساً على ذلك فإن هذه الوظيفة لا يمكن ممارستها إلا باسم الدولة ، سواء كانت الهيئات القائمة بها هيئات مركزية أو هيئات محلية .

فالضبط الإداري هو وظيفة إدارية تتولاها إحدى الهيئات غير أن هذه الوظيفة لا يمكن ممارستها إلا تحت إشراف وتوجيه السلطات الإدارية ، أي أن هذه العملية تخضع لرقابة إدارية صارمة نتيجة لخطورة الإجراءات والقيود التي تفرضها على حقوق وحرية الأفراد .

سنتعرض من خلال هذا المبحث إلى مدلول وأهداف الرقابة الإدارية، وصور هذا النوع من الرقابة ووسائل تحريكها ، ومدى فعاليتها ، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كما يلي :

¹ C.E.15 Mai 1968, Syndicat national des automobilistes A.J., 1968. 355.

² C.E.26 Fev 1968, Chabrot , A.J., 1969.318.

- مشار إليهم في مؤلف عادل السعيد محمد أبو الخير : مرجع سابق الذكر ، ص 378.

المطلب الأول: مدلول وأهداف الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية.

المطلب الثالث: تقييم مدى فعالية الرقابة الإدارية.

المطلب الأول: مدلول وأهداف الرقابة الإدارية.

تعتبر الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري إحدى الآليات المتاحة لسلطات الضبط الإداري لمراجعة القرارات والأعمال والإجراءات التي اتخذتها في مجال الضبط الإداري ، قصد التأكد من مدى شرعيتها واحترامها للقانون ، وكذلك فهي تسمح للإدارة بالعدول أو سحب هذه القرارات إذا ما تأكدت أنها غير شرعية ، فهي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة من تلقاء نفسها .

تأسيسا على ما سبق سنتعرض في هذا المطلب إلى إبراز مفهوم ومدلول هذه الرقابة وهدفها وطرق تحريكها ، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كما يلي :

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري.

الفرع الثاني: هدف الرقابة الإدارية.

الفرع الثالث: طرق تحريك الرقابة الإدارية.

الفرع الأول:

مفهوم الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري.

تعتبر هذه الرقابة رقابة ذاتية ، بمعنى أن السلطات أو الأجهزة الإدارية هي التي تتولى مباشرتها والقيام بها على ذات أعمالها، أي أنها تراقب نفسها بنفسها ، وهذا عن طريق ما يسمى بالرقابة أو السلطة الرئاسية في ظل النظام الإداري المركزي ، أو عن طريق الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مصلحيه⁽¹⁾ .

فالرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية تتولاها السلطات والأجهزة الإدارية المركزية أو اللامركزية لنفسها ولذات أعمالها، وذلك عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها أو بناء

¹ سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر ، مرجع سابق الذكر ، ص 185.

على تظلمات وطلبات الأفراد، لتفحص ما صدر منها من أعمال وتصرفات لتتأكد من مدى مشروعيتها أو عدم مشروعيتها، لتقوم بتصحيحها أو تعديلها ، أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر انفاقا و انسجاما مع أحكام وقواعد القانون ومبدأ الشرعية السائدة في الدولة⁽¹⁾.

ترتبيا على ما سبق فإن الرقابة الإدارية على أعمال وسلطات الضبط الإداري التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، هي تلك الرقابة التي تمارسها إحدى السلطات الإدارية في الدولة على أعمال هذه الأخير في مجال الضبط الإداري ، أو هي تلك الرقابة التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأعمال والقرارات الصادرة منه في مجال الضبط الإداري. وعليه فإن الرقابة الإدارية على سلطات الضبط الإداري التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، إما أن تكون رقابة ولائية يتولاها هذا الأخير بنفسه أو رقابة رئاسية يتولاها الوالي وذلك في إطار الصلاحيات المخولة لهذا الأخير على أعمال وسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري .⁽²⁾

إن هذه الرقابة إما أن يبادر بها رئيس المجلس الشعبي البلدي من تلقاء نفسه أو بناء على تظلمات الأفراد وشكاويهم ، أو بناء على توجيهات من طرف الوالي لهذا الأخير وذلك في إطار الصلاحيات المخولة له قانونا.

الفرع الثاني:

هدف الرقابة الإدارية .

تعتبر وظيفة الضبط الإداري إحدى الوظائف الأساسية التي يتولاها النظام المركزي في الدولة، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام داخل إقليم الجمهورية ، غير أن ممارسة هذه الوظيفة قد يؤدي إلى تقييد حقوق الأفراد وحررياتهم ، لذلك فإن هذه الممارسة لا بد أن تكون ضمن المبادئ والأسس القانونية التي يقوم عليها النظام القانوني داخل الدولة ، أي أن هذه الوظيفة لا يمكن ممارستها إلا في ظل مبدأ الشرعية .

وتأسيسا على ما سبق لا يمكن أن تهدف إجراءات الضبط الإداري إلا إلى تحقيق حسن سير الوظيفة العامة الإدارية بانتظام واطراد وعلى أحسن وجه، لذلك فإن الرقابة على إجراءات

¹ عمار عوادي : عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994 ، ص 10.

² أنظر المواد : 69. 70. 71. 72. 75. من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 494.

الضبط الإداري لا بدأ أن تستهدف تحقيق الملاءمة الإدارية للعمل أو النشاط الإداري وذلك بما يحقق المصلحة العامة من إشباع للحاجات العامة أو حفظ للنظام العام في المجتمع على أحسن وجه وباستمرار واطراد.⁽¹⁾

كما تستهدف الرقابة الإدارية الذاتية على أعمال وسلطات الضبط الإداري ضمان حسن تنفيذ القوانين واللوائح الإدارية وضمان احترام الواجبات الوظيفية واحترام تطبيق الأوامر والتوجيهات والمنشورات الرئاسية، أي أنها تستهدف التطبيق السليم للمشروعية الشكلية والمادية لأعمال الضبط الإداري.

إن التاصيل الفقهي والقانوني لحق الإدارة في مراجعة قراراتها الضبطية غير المشروعة كون أن من يشرف على تدبير أمورها، ومن يمارسون سلطة التيسير فيها هم بشر وهؤلاء البشر قد يخطئون في تقدير الواقعة وقد يخطئون في تقدير الواقعة وقد يخطئون حتى في تطبيق القانون.²

وعليه فللرقابة الإدارية دور بارز في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتحقيق مشروعية وملائمة العمل الإداري عامة والضبطي خاصة ، لاسيما ما يتعلق بموضوع الضبط الإداري ، وذلك من خلال مراقبة قانونية أعمال الضبط الإداري البلدي ، ومدى ملائمتها واقعيًا وفنيًا ، الأمر الذي يجعلها من أهم الوسائل التي من شأنها ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة والالتزامات الوظيفية على أحسن وجه من قبل عمال الإدارة العامة المركزية والهيئات المحلية⁽³⁾.

إن طبيعة وظيفة الضبط الإداري ، وما تلزمه مقتضيات الحفاظ على النظام العام من سرعة في تنفيذ القرارات الصادرة لمواجهة الخطر المهدد له ، قد ينجم عن هذه الممارسة خرق لبعض المبادئ والأحكام التي تمارس في ظلها ، لذلك جعلت المراجعة الذاتية للقرارات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري ومنها الإجراءات والقرارات التي يتخذها رئيس المجلس

¹ أعمار عوابدي : عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مرجع سابق الذكر ، ص 10 .

² أعمار بوضياف:القرار الإداري، مرجع سابق الذكر، ص235 .

³ سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر ، مرجع سابق الذكر ، ص 191 .

الشعبي البلدي إحدى السمات التي تتميز بها الإدارة الحديثة ، من خلال السعي إلى تحقيق دولة القانون والعمل ضمن مبدأ الشرعية القانونية .

وعلى هذا الأساس فإن الدولة الحديثة التي توصف بالدولة القانونية ، تسعى دائما إلى أن تكون أعمالها ونشاطاتها ضمن مبدأ الشرعية القانونية ، لذلك قد وضعت بعض الآليات لمراقبة هذه الأعمال والنشاطات والتي من بينها الرقابة الذاتية ، ممثلة في الرقابة الإدارية على أعمال وسلطات الهيئات الإدارية ومن ضمنها الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري .

الفرع الثالث :

طرق تحريك الرقابة الإدارية .

مادامت الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، أي رقابة تتولاها الأجهزة الإدارية ذاتها ، غير أن طرق تحريكها قد تتحقق بطريقتين اثنتين هما :

أولا : تتحقق و تنعقد الرقابة الإدارية الذاتية لأعمال الضبط الإداري وذلك بتدخل الجهة والسلطة الإدارية من تلقاء نفسها لممارسة سلطات وقدرات الرقابة التي منحها إياها القانون ، أي أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمراجعة وفحص القرارات المتعلقة بالضبط الإداري، كأن يقوم بفحص قراره الذي أتخذه فيما يخص منح رخصة البناء لأحد المواطنين ، فإن رأى بأن هذا القرار الذي اتخذه في هذا الشأن غير شرعي عدل عنه وسحبه أو ألغاه، أو يقوم بفحص قرار ضبطي اتخذه في مجال المحافظة على السكنية العامة، أو فحص قرار اتخذه في مجال الصحة العامة ، أو أمن الطرقات داخل إقليم البلدية ، فإن تبين له أن هذه القرارات غير ملائمة أو أنها غير مشروعة يقوم بإلغائها .

فرئيس المجلس الشعبي البلدي عندئذ يقوم بتصحيح أو تعديل أو إلغاء أعمال إدارية غير مشروعة ، اتخذها في مجال الضبط الإداري ، فهذا النوع من الرقابة إنما هي رقابة تتولاها الجهة صاحبة الاختصاص في اتخاذ تلك القرارات المتعلقة بالضبط الإداري.

والرقابة الإدارية الذاتية التي تقوم وتتحرك بهذه الطريقة الذاتية التلقائية تجعل سلطة الإدارة العامة في القيام بهذه الرقابة سلطة تقديرية حيث تتمتع السلطات الإدارية في القيام بها أو عدم القيام بها وبالشكل الذي تراه ملائماً¹.

ثانياً: تتحقق و تتحرك الرقابة الإدارية الذاتية على أعمال الضبط الإداري التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بناء على شكوى و تظلمات ذوي المصلحة من الأفراد ضد الأعمال والتصرفات غير المشروعة التي مست وأضرت بحقوقهم ومصالحهم . و تسمى هذه التظلمات والشكاوي التي يتقدم بها الأفراد إلى الجهات الإدارية ضد أعمالها غير المشروعة بالتظلمات والطعون الإدارية تميزا لها على الدعاوي والطعون القضائية .

فالتظلم أو التظلمات الإدارية هي تلك الطلبات والشكاوي التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة والشأن، يتظلمون فيها ويشتكون من قرار إداري أو عمل إداري غير مشروع قد مس وأضرّ بمراكزهم القانونية ، أو بمصالحهم الجوهرية المعتبرة أو بحقوقهم الثابتة والمقررة يلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو بسحبه أو تعديله أو إلغاءه بصورة تجعله أكثر تلاؤماً و اتفاقاً مع أحكام القانون و اللوائح والقرارات الإدارية ، وأكثر ملاءمة لمبادئ ومقتضيات المرافق العامة ومتطلبات الوظيفة الإدارية².

تنقسم التظلمات والطعون الإدارية وتتعدد بتعدد الجهات والسلطات التي يجوز التظلم إليها، والتي تختص بالرقابة الإدارية الذاتية على أعمال الإدارة العامة في الدولة ، والتظلم الإداري إما أن يكون تظلماً ولائياً ، وهو ذلك التظلم الذي يقدمه ذوا المصلحة والشأن في صورة التماس ورجاء إلى ذات الجهة أو السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف أو العمل محل الطعن ، يلتمسون فيه مراجعة هذا القرار أو العمل وفحصه وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو سحبه أو إلغاءه ، أو تعديله بما يحقق سلامته ومشروعيته و ملاءمته مع أحكام القانون واللوائح .

كما يمكن أن يكون التظلم أو الطعن رئاسياً ، وهو ذلك التظلم أو الطعن الذي يتقدم به أصحاب الشأن والمصلحة من الأفراد إلى الرئيس الإداري للشخص أو الهيئة الإدارية مصدرة

¹ عمار عوايدي : عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، مرجع سابق الذكر، ص 12.

² عمار عوايدي : عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري المرجع نفسه، الذكر ص 12 .

القرار موضوع التظلم يشكون فيه هذا القرار والسلطة الإدارية التي أصدرته، يطلبون فيه إلغاء أو تعديل أو سحب هذا القرار ، حتى يصبح مشروعاً أي مطابقاً للقوانين واللوائح العامة ومتلائماً مع المبادئ العامة للمرافق العامة والوظيفة الإدارية .

إن هذا النوع من الرقابة الإدارية ليست بحاجة لأن ينص عليها القانون، فممارستها حرة تماماً، ولا تخضع من حيث المبدأ لأي قاعدة شكلية أو إجرائية¹.

تأسيساً على ما سبق فإن الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن تحريكها إما من خلال التظلمات والشكاوي التي يتقدم بها الأفراد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره السلطة التي أصدرت القرار الضبطي ، أو السلطة التي أمرت القيام بعمل في مجال الضبط الإداري، طالبين منه العدول عن قراره وأعماله في مجال الضبط الإداري نتيجة عدم شرعيتها وملاءمتها للوظيفة الإدارية .

كما يمكن أن تتحرك هذه الرقابة أيضاً على أعمال وسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الشكاوي والتظلمات التي يرفعها أصحاب الشأن والمصلحة إلى السلطة الإدارية الأعلى ممثلة بالوالي، يلتمسون منه التدخل، فإن رأى هذا الأخير أن تلك الأعمال والقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري غير مشروعة أمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإلغائها أو تعديلها ، وذلك من خلال السلطات التي تخوله ذلك².

وللتظلمات الإدارية عدة مزايا وفوائد سواء بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للسلطات الإدارية على حد سواء، حيث أنها تؤدي إلى فض المنازعات القائمة بين الأفراد والسلطات بالاتفاق الودي والتفاهم ، مما يقي ويجنب الأفراد المتظلمين مشقة إتباع الإجراءات القضائية المعقدة والطويلة للحصول على حقوقهم من الإدارة العامة بواسطة الدعاوي والطعون القضائية ، كما تعطي فكرة التظلمات والطعون الإدارية فرصة للسلطات الإدارية المعنية ومنها سلطات الضبط الإداري البلدي لكي تراجع نفسها فيما أصدرته من التصرفات والقرارات التي أصبحت محل وموضوع الطعن فيها بعدم الشرعية ، لكي تصححها بالتعديل الكلي أو الجزئي أو الإلغاء أو السحب .

¹ أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق الذكر، ص 337 .
² أنظر المادة 69 من القانون 90 / 08 ، المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 494 .

ونظرا لأهمية الطعون الإدارية فإن هناك من النظم القضائية التي جعلت منها شرطا إلزاميا و ليس اختياريا قبل المرور إلى رفع الدعوى القضائية .

المطلب الثاني:

صور الرقابة الإدارية.

تتنوع صور الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة وتختلف باختلاف النظام الإداري السائد داخل الدولة ، فإن كان النظام القانوني القائم نظاما إداريا مركزيا صرفا نتج عنه نوع واحد من الرقابة الإدارية يتمثل في خضوع أعمال وسلطات المرؤوس إلى رقابة وتوجيه الرئيس، وهو ما يعرف بالسلطة الرئاسية أو التدرج الهرمي في ممارسة السلطة ، وإن كان النظام الإداري القائم يجمع ما بين النظام المركزي والنظام اللامركزي نتج عن ذلك بالإضافة إلى الرقابة الرئاسية وجود رقابة أخرى وهي الرقابة الوصائية ، هذه الرقابة التي تمارسها هيئات وسلطات النظام المركزي على هيئات ووحدات النظام الإداري اللامركزي الإقليمية منها والمرفقية .

وبالرجوع إلى طبيعة النظام القانوني الإداري في الجزائر فإننا نجده يجمع بين النظام المركزي والنظام اللامركزي ، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نبين من خلالها الرقابة الرئاسية على أعمال الضبط الإداري البلدي ، والرقابة الوصائية ، ثم نبين أهم الفروقات الموجودة بينهما كما يلي :

الفرع الأول: الرقابة الرئاسية الإدارية على أعمال الضبط الإداري البلدي.

الفرع الثاني : الرقابة الوصائية الإدارية على أعمال الضبط الإداري البلدي.

الفرع الثالث : التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية.

الفرع الأول:

الرقابة الرئاسية على أعمال الضبط الإداري البلدي

يتمثل هذا النوع من الرقابة الإدارية في ممارسة السلطات الإدارية التابعة لنفس الشخص الاعتباري رقابتها عن طريق السلطة الرئاسية التي يملكها الرئيس في مراتب السلم الرئاسي

المختلفة، فالسلطة الرئاسية إذن هي سلطة الرئيس على رؤوسه التابعين لنفس الشخص الاعتباري¹ ، وهي أحد أركان المركزية الإدارية ، حيث يخضع ممثلي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري، أو ما يعرف بالتسلسل الإداري ، حيث أننا نجد لها على شكل هرم قمته الوزراء، حيث يخضع كل رؤوس للرئيس الذي يعلوه².

إن التدرج الإداري يظهر الوحدة الإدارية في مظهر الوحدة العاملة المنسقة التي تسودها روح النظام وتهيمن عليها سلطة أمرة واحدة ترسم لها خطة السير فيما تصدره من قرارات إدارية وإجراءات داخلية، كالمنشورات والتعليمات المصلحية ، إضافة إلى ذلك فإن هذا التدرج يضمن سهولة الاتصالات بين وحدات الجهاز الإداري العليا و الدنيا في الاتجاهين على السواء³.

فبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، نجد أن هذه الصلاحيات يمارسها هذا الأخير باسم الدولة، أي أن الشخص الاعتباري الذي يمثله هذا الأخير ليست البلدية بل الدولة، لأن هذه الاختصاصات جاءت في ظل القانون 90 / 08 في الصلاحيات المخولة له فيما يخص تمثيل الدولة لا البلدية⁴.

إن التمييز بين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية وكممثل للدولة يترتب عليه نتائج مهمة تتمثل فيما يلي :

من حيث المسؤولية : تتحمل البلدية ما قد يترتب على تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها ، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة و لحسابها.

¹ مصطفى أبوزيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ص74 .
² محي الدين القيسي : مبادئ القانون الإداري العام ، مرجع سابق الذكر ، ص24 .
³ حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 292.
⁴ القانون 08/ 90 ، المتعلق بقانون البلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 493

من حيث الرقابة : حينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة ، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي بكل ما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية¹.

إن السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري هو الوالي²، لذلك فقد نصت المادة 69 من القانون 08/ 90 المتعلق بالبلدية على أنه: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ما يأتي :

— نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية وتنفيذها.

— السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية .

— السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات وبالإضافة

إلى ذلك، يتولى جميع المهام الخصوصية المنوطة به بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها"³.

كما أكدت المادة 4 من المرسوم 373/ 83 المؤرخ في 28 مايو 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام هذا، إذ نصت على ما يلي : "يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة والمتخصصة "⁴.

إن طبيعة وظيفة الضبط الإداري وما تستلزمه مقتضيات الحفاظ على النظام العام من سرعة في تنفيذ القرارات الصادرة لمواجهة الخطر المهدد له، أدى بالمشرع إلى جعل ممارسة هذه الوظيفة تحت سلطة الوالي، كما خول لهذا الأخير اتخاذ كل الإجراءات الخاصة بالمحافظة على الأمن والسلامة العموميتين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها ، وذلك عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ، بل الأكثر من ذلك مكنه من الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية بموجب قرار معلل لممارسة سلطات الضبط الإداري .

¹ محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، (التنظيم الإداري) ، دون طبعة ، عنابة ، الجزائر ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2002 ، ص 136 .

² محمد الصغير بعلي : المرجع نفسه ، ص 135 .

³ المادة 69 من القانون 08 /90 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق ، ص 494 .

⁴ المادة 4 من المرسوم 373/ 83 المؤرخ في 28 مايو 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 22، المؤرخة في 31 مايو 1983، السنة العشرون ، ص 1536 .

إن مظاهر وصور الرقابة الإدارية الرئاسية للوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري تتمثل في ما يلي :

أولاً : الحلول : يحدث الحلول نتيجة غياب صاحب الاختصاص الأصلي عن مقر عمله ، أو يقوم مانع يحول دون مباشرة اختصاصاته، مما يؤدي إلى ضرورة حلول شخص إداري آخر محل الأصل في مباشرة اختصاصات هذا الأخير ، وفي هذه الحالة يحل محل الأصل بقوة القانون في جميع الاختصاصات التي يتمتع بها الأصل ، وتعتبر القرارات التي يتخذها من حل محل الأصل في نفس المرتبة القانونية لقرارات الأصل الغائب ، و على هذا الأخير أن يحترم تلك القرارات التي صدرت من نائبه في غيابه بنفس القدر كما لو كانت قد صدرت عنه شخصياً¹.

تأسيساً على ما سبق فإن الوالي باعتباره السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري ، فإنه يمكنه أن يحل محل هذا الأخير، والقيام بمختلف النشاطات والسلطات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال المحافظة على النظام العام .

إن حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة السلطات المتعلقة بالضبط الإداري ليست مطلقة، وإنما يحدث ذلك عندما لا تقوم السلطات البلدية باتخاذ التدابير والإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميتين ، وهذا ما أكدته المادة 81 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية حيث نصت على ما يلي : " يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميتين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك .

يمكن للوالي أن يمارس هذا الحق باستثناء الحالات الإستعجالية في البلدية الواحدة ، بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وبقائه دون نتيجة².

¹ إعاد علي حمود القيسي : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 94 .
² المادة 81 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 495 .

كما نصت المادة 82 من نفس القانون على ما يلي : "يمكن الوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار معطل ،لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة"¹.

كما نصت المادة 83 على ما يلي : " عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار"².

من خلال المواد السابقة الذكر يمكننا أن نحدد الحالات التي يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة سلطات هذا الأخير في الضبط الإداري وتتمثل هذه الحالات فيما يلي :

— رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير المتعلقة بالحفاظ على النظام العام بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه له من طرف الوالي .

— في الحالات الإستعجالية يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ التدابير المتعلقة بالمحافظة على النظام العام دون الحاجة إلى توجيه إنذار إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ثانيا: الرقابة والتوجيه : للوالي سلطة واسعة في المحافظة على النظام العام داخل إقليم الولاية ،فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية³، حيث يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات⁴، وهو مسؤول على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة داخل إقليم الولاية⁵ .

ترتبا على هذه الصلاحيات المخولة للوالي في مجال المحافظة على النظام العام داخل إقليم الولاية فإن لهذا الأخير سلطة المراقبة والإشراف على جميع الهيئات والسلطات التي تساعد على أداء مهامه ومنها رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى بلديات الولاية.

وعلى هذا الأساس فإنه يمكن للوالي أن يوجه أو يرشد رؤساء المجالس الشعبية البلدية، في اتخاذ التدابير والإجراءات المتعلقة بالضبط الإداري وهذه الصلاحية المخولة للوالي، إنما هي

¹ المادة 82 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية مرجع سابق الذكر ، ص495.

² المادة 83 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية المرجع نفسه ، ص495.

³ المادة 92 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، المرجع نفسه ص512.

⁴ المادة 95 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، ص المرجع نفسه 512.

⁵ المادة 96 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، ص المرجع نفسه 512.

في الحقيقة مفترضة، على اعتبار أن الوالي هو السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي مما يقتضي توجيهه والإشراف للأول، والطاعة والخضوع للثاني.

ونظرا لأهمية وظيفة الضبط الإداري فإن المشرع الجزائري قد أكد على هذه الخاصية في قانون البلدية، حيث أن المواد 81 و83 من القانون 90/08 أشارت إلى إمكانية توجيه إنذار لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند التماطل عن أداء مهامه في مجال المحافظة على النظام العام، مما يوحي على وجود سلطة رقابة وإشراف من طرف الوالي على رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ثالثا: سلطة إلغاء القرارات المتعلقة بالضبط الإداري وتعديلها:

إن الرئيس الإداري في أي مستوى من مستويات التدرج الرئاسي يملك الرقابة على كل القرارات الصادرة من الموظفين في المستوى الأقل، هذه الرقابة تشمل جميع قرارات المرؤوس بغير استثناء، فهي رقابة غير محدودة وليس هناك مجال يستطيع المرؤوس فيه أن يدعي لنفسه الحق في أن يفرض رأيه على الهيئة التي تزاوّل السلطة الرئاسية¹، كما تشمل هذه الرقابة حق تعديل القرارات الإدارية، وتكون هذه السلطة في حدود الصلاحيات والسلطات التي يملكها المرؤوس في تعديل وإلغاء تلك القرارات، سواء كانت قرارات فردية أو ولائحية.

تأسيسا على ذلك فإن للوالي الحق في تعديل وإلغاء القرارات والأعمال المتعلقة بالضبط الإداري التي يتخذها رئيس المجلس البلدي، على اعتبار أنه هو السلطة الرئاسية لهذا الأخير، غير أن هذه الرقابة لا بد أن تكون في ظل مبدأ المشروعية، أي أن تكون القرارات والأعمال التي اتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي مخالفة للقوانين واللوائح السارية المفعول، كما أن هذه الرقابة تشمل كذلك الملاءمة، أي أن إصدار هذه القوانين لا بد أن يؤخذ بعين الاعتبار مدى ملاءمتها للظروف والوقائع التي صدرت في ظلها فإن رأى الوالي أنها غير ملاءمة أمكنه إلغاءها أو تعديلها.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص80.

الفرع الثاني:

الرقابة الوصائية على أعمال الضبط الإداري البلدي .

تتمثل الرقابة الإدارية الوصائية في ممارسة السلطات الإدارية المركزية للسلطة الوصائية المخولة لهم قانونا من خلال الرقابة على الأشخاص المعنوية العامة للامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية ، إذ يعتبر هذا النوع من الرقابة أحد المقومات الأساسية في النظام الإداري اللامركزي ، فلا يمكن الإقرار بوجود لامركزية بدون وصاية أو وصاية بدون لامركزية ، وهذا نظرا للغاية التي يتوخاها المشرع في إخضاعه للهيئات اللامركزية ، لوصاية السلطات العليا المركزية وهي المحافظة على الوحدة السياسية والقانونية للدولة من التفكك، وهذا بمنحه للهيئات المركزية العليا بعض السلطات تمارسها على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية بهدف منع شطط هذه الأخيرة و تخاذلها وسوء استعمالها لسلطاتها تحقيقا لمشروعية أعمالها ، وعدم تعارضها وتناقضها مع المصلحة العليا للدولة، كل ذلك ضمانا على إقامة التوازن بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة المحلية¹ .

إن وظيفة الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 24/67 كانت تشير إلى أن هذه السلطات تتم تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي وإشراف السلطة العليا ، مما جعل أحد الفقهاء الجزائريين يقول أنه : " يتجلى الطابع المحلي لنشاط الضبط الإداري من خلال سلطة الرقابة المسندة للمجلس الشعبي البلدي على الرئيس أثناء ممارسته للمهمة، إلا أن التخوف من تعرض النظام العام إلى الخطر جعل المشرع يخول في نفس المادة للسلطة العامة حق الإشراف ..."² .

غير أن القانون 08/90 المتعلق بالبلدي جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس الاختصاصات المتعلقة بالضبط الإداري باسم الدولة لا البلدية ، وهي سلطات واختصاصات مخصصة حصرا لهذا الأخير ، غير أنه في الكثير من الأحيان ، فإن المجلس الشعبي البلدي

¹ سيلامي عمور : الضبط الإداري البلدي في الجزائر ، مرجع سابق الذكر ، ص 186.
² مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية ، دون تاريخ نشر ، ص 150.

يداول في مجالات تتعلق بالنظام العام ، كالصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة ، والآداب والأخلاق العامة وإن كانت القرارات يصدرها ويوقعها رئيس المجلس الشعبي البلدي .

من هنا وفي إطار وجود وصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ممثلة في الوالي فإنه يمكن القول أنه توجد رقابة وصائية ، تمارسها هيئة مركزية على الهيئة البلدية، تتجلى مظاهر هذه الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، وعلى أعمال البلدية وتصرفاتها وعلى المجلس الشعبي البلدي كهيئة .

أولا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

إن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية ممثلة في الوالي و تأخذ في الواقع الصور الآتية: التوقيف، الإقالة والإقصاء.

(1) التوقيف : تنص المادة 32 من القانون البلدي على ما يلي : " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه ، يصدر قرار التوقيف المعطل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية" ¹.

(2) الإقالة: تنص المادة 31 من القانون البلدي على أن: " يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً وتعتريه حالة من حالات التنافي " ² .

(3) الإقصاء: يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي ³ ، وقد حددت المادة 33 من القانون البلدي ذلك حيث نصت على ما يلي : " يقضى نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء" ⁴.

¹ المادة 32 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 491.

² المادة 31 من القانون 08/90 ، المتعلق بالبلدية ، المرجع نفسه ، ص 491.

³ محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق الذكر ، ص 170.

⁴ المادة 33 من القانون 08/90 ، المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 491.

ثانيا : الرقابة على الأعمال :

تتمثل أوجه الرقابة الأساسية للسلطة الوصية ممثلة في الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي في المصادقة ، والإلغاء والحوال .

(1) المصادقة : إن المداوولات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدية حسب المادة 41 من القانون البلدي ، تعتبر نافذة بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدى السلطة الوصية¹.

غير أن بعض المداوولات يلزم القانون البلدي المصادقة عليها مسبقا وصراحة من طرف الوالي قبل التنفيذ ، حيث تنص المادة 42 من القانون البلدي على ما يلي : "لا تنفذ المداوولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي :

— الميزانيات والحسابات .

— إحداث مصالح مؤسسات عمومية بلدية".

و قد حددت المادة 43 المدة القانونية الواجبة للمصادقة عليها من طرف الوالي بـ 30 يوما فإن لم يصادق عليها خلال هذه المدة اعتبرت مصادق عليها ضمنا .

إن تحديد هذه المدة بـ 30 يوما يعتبر تخفيفا من شدة المصادقة الصريحة في مثل هذه المداوولات المهمة وذلك دفعا لكل تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري².

أما بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة ، فإنه لا يمكن تنفيذها إلا بعد مرور شهر من إرسالها إلى الوالي، وهذا ما أكدته المادة 80 في فقرتها الأولى من القانون 08/90

المتعلق بالبلدية. وإذا كان تنفيذ القرار متعلقا بالنظام العام فإن الوالي يطلب من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا ، وهذا ما أكدته المادة 80 في فقرتها الثالثة حيث نصت على ما يلي :

" إذا تعلق تنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا." إن التأمل في هذه الفقرة من المادة 80 تجعلنا نخلص إلى نتيجة وهي أن تنفيذ القرارات

المتعلقة بالنظام العام يساهم فيه المجلس الشعبي البلدي المنتخب ، بالرغم من أن السلطة

¹ هذه المدة كانت تقدر 20 يوما في ظل المادة 1/107 من الأمر 24/67 .

² محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق الذكر ، ص 171.

التنفيذية البلدية تتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لاسيما ما تعلق منها بالمحافظة على النظام العام.

2 . الإلغاء : للوالي باعتباره الجهة الوصية على أعمال ومداومات المجلس الشعبي البلدي

سلطة رقابة إدارية تتمثل في إلغاء مداومات وقرارات البلدية لبطانها النسبي أو المطلق .

حيث تعتبر باطلة بحكم القانون المداومات التي أوردتها المادة 44 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية و ذلك لأحد الأسباب الآتية :

— عدم الاختصاص الموضوعي.

— مخالفة القانون .

— مخالفة الشكل والإجراءات ، حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداومات التي تجري خارج

الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي

البلدي أو التي تتم خارج مقره .

ودعما لنزاهة التمثيل الشعبي ، وترسيخا لشفافية العمل الإداري ، فإن المادة 45 من

القانون 08/90 نصت على قابلية إبطال المداومات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس

لهم مصلحة فيها شخصية أو كوكلاء¹، حيث يعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من

المداومات بموجب قرار معلل وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية .

(3) الحلول : إن سلطة الحلول في الحقيقة من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة

الرئاسية ، غير أنه قد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية² ، كما ورد ذلك في نص

المادة 83 من القانون البلدي التي تنص على : "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو

يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب

منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار ."

إننا نرى بأن سلطة الحلول هذه التي يتمتع بها الوالي إنما يمارسها باعتباره سلطة

رئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وليس باعتباره سلطة وصائية ، والدليل على ذلك

¹ محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 143.

² محمد الصغير بعلي ، المرجع نفسه ، ص 143.

أن هذه الصلاحية تنصب على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وليس على مداولات المجلس الشعبي البلدي .

ثالثا: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة :

تكون بإنهاء حياتها إنهاء قانونيا، ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها¹، وطبقا لنص المادة 34 من القانون البلدي المعدلة والمتممة بالأمر رقم 03/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 فإن أسباب الحل تكون في الحالات التالية²:

1. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 29 .

2. في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

3. في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئة البلدية.

4. عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح . .

5. في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان .

أما بالنسبة للجهة المختصة بالحل فقد نصت المادة 35 من قانون البلدية على ما يلي : "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية" .

علما أن مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية ، لذلك فإن قرار الحل لا بد أن يكون بموجب مرسوم رئاسي ، إلا أنه من الناحية الفعلية فقد تم حل مجالس شعبية بلدية بمراسيم تنفيذية³ .

¹ عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر ، ص 153.

² المادة 34 من القانون 08/90، المؤرخ في 18 يوليو 2005 ، المعدل والمتمم بالقانون 03/05 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 19 يوليو 2005 ، العدد 50، السنة الثانية والأربعون ، ص 35 .

³ المرسوم التنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 المتضمن، حل مجالس شعبية بلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، المؤرخة في 12 أبريل 1992 ، ص 797 .

الفرع الثالث:

التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية.

إذا كانت كل من الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية الإدارية هما أليتان لممارسة الرقابة الإدارية على الأعمال التي تتولاها السلطات الإدارية، إلا أنه ثمة فروق جوهرية بينهما نوردتها فيما يلي:

أولاً : من حيث أداة الممارسة : إن رقابة الجهة الوصية يجب أن يكون منصوفا عليها قانونا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية حيث أنه لا وصاية دون نص، فالوالي مثلا لا يتدخل في شؤون البلدية بممارسة الوصاية والرقابة إلا طبقا لنص قانون البلدية¹.

وهذا خلافا للرقابة الرئاسية فإنها لا تحتاج ممارستها إلى نص، فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية حيث يحدث علاقة من التبعية بين الرئيس والمرؤوس².

ثانيا : تتم ممارسة الرقابة الرئاسية داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤوسين، في حين تتم ممارسة الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة خارجة عنها، هي الهيئات اللامركزية الإدارية سواء كانت محلية أو مصلحة³.

ثالثا : من حيث طبيعة الرقابة فإن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثيرا من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، فهي رقابة شاملة وعامة على الأشخاص والأعمال⁴.

¹ محمد الصغير بعلي : القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق الذكر، ص 56.

² عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 81.

³ عبد الغاني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 156.

⁴ عبد الغاني بسيوني عبد الله: المرجع نفسه، ص 156.

أما سلطة الوصاية فهي سلطة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي، الذي لا يمكن من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية¹.

رابعاً: إن الرقابة الرئاسية تهدف إلى حسن سير العمل الإداري و ضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون وعدم خروجهم على نطاق السلطات الممنوحة لهم وتنفيذ المهام الموكلة إليهم .

في حين تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة من جانب الهيئات اللامركزية من ناحية ، وتسعى إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات اللامركزية التي تسعى إلى إشباع الحاجات العامة للمواطنين².

خامساً: لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن قضائياً في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية ، لأنه لا يعقل أن يعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ، ثم يعطى بالمقابل هؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية .

وخلفاً لذلك فإنه يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية وذلك لتمتعها بالشخصية المعنوية مما يمنحها الاستقلالية وحق التقاضي³.

سادساً: من حيث المسؤولية فإن السلطة الرئاسية تبقى مسؤولة إلى جانب مسؤولية المرؤوس ،بينما تتحمل الهيئة اللامركزية وحدها المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها بغض النظر على مصادقة أو عدم مصادقة السلطة الوصية عليها⁴.

¹ عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 82 .

- محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، (التنظيم الإداري) ، مرجع سابق ، ص 56 .

² عبد الغاني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 156.

³ عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 82.

⁵ محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، مرجع سابق ، ص 56.

المطلب الثالث:

مدى فعالية الرقابة الإدارية

من خلال ما سبق استعراضه ، يتضح لنا أن أعمال وسلطات الضبط الإداري ليست مطلقة ، بل تخضع لجملة من الضوابط والحدود تتجسد أساسا في وجود رقابة إدارية ، سواء كانت رئاسية أو وصائية .

وعليه فإن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري تخضع إلى رقابة رئاسية يتولاها الوالي باعتباره السلطة الرئاسية على أعمال وسلطات هذا الأخير في مجال الضبط الإداري ، كما تخضع مداورات وأعمال المجلس الشعبي البلدي بما في ذلك المداورات التي تتعلق بالضبط الإداري في أي غرض من أغراضه إلى رقابة وصائية يباشرها الوالي كذلك.

إن هذه الرقابة الإدارية التي تمارس على أعمال وسلطات الضبط الإداري البلدي إنما الغاية منها هو ضمان تحقيق مشروعية وملاءمة العمل الإداري، كما أنها تسعى إلى ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد ، غير أن هذا النوع من الرقابة تعتبر الإدارة فيه هي الحكم والخصم في نفس الوقت مما يجعلها محل انتقاد شديد .

وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا المطلب مدى فعالية الرقابة الإدارية على سلطات الضبط الإداري، وهل أنها كافية لتحقيق الأغراض المرجاة من العمل الضبطي الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي ؟

و على هذا الأساس نقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول:مزايا الرقابة الإدارية

الفرع الثاني:عيوب الرقابة الإدارية

الفرع الأول:

مزايا الرقابة الإدارية

للرقابة الإدارية على أعمال وسلطات الضبط الإداري عدة مزايا ومبررات تنظيمية ومنطقية ، حيث أنها تعتبر وسيلة قانونية وإدارية فعالة في ممارسة الرقابة الذاتية على الأعمال الإدارية التي تباشرها الإدارة ، من خلال تحريك الرقابة الإدارية والولائية والرئاسية والوصائية ، من أجل ضمان مبدأ الشرعية على أعمال الإدارة وحماية النظام القانوني لحقوق وحرريات الأفراد .

كما تعتبر الرقابة الإدارية وسيلة هامة وفعالة في حل المنازعات الإدارية بالطرق الودية ، مما يؤدي إلى حل الخلافات والمنازعات بين السلطات الإدارية والأفراد عن طريق الاتفاق والصلح ، الأمر الذي يجعل حل هذه المنازعات بأقصر الطرق وأقل الجهود والتكاليف، لأن الطريق الإداري بسيط لا يتطلب إجراءات معقدة ، كتلك التي يتطلبها الطريق القضائي في حل المنازعات .

كما تعتبر الرقابة الإدارية على سلطات الضبط الإداري إحدى الوسائل القانونية التي تنبه السلطات الإدارية المختصة إلى أوجه ومظاهر أخطاء الإدارة¹ ، وعدم شرعية أعمالها فتدخل للعمل على تصحيحها بجعلها أكثر اتفاقا وانسجاما مع مبدأ الشرعية، وأكثر ملاءمة لتنظيمنا وعدالة في مواجهة حقوق وحرريات الأفراد ، وذلك من خلال تجنب نفسها الوقوف والظهور أمام الجهات القضائية كمدعى عليه ومطعون في أعمالها بعدم الشرعية والمسؤولية ، مما يجعلها تحافظ على هيبه وسمعة ومصداقية النظام الإداري وأخلاقياته أمام الرأي العام والمجتمع والدولة² .

كما للرقابة الإدارية أهمية بالغة من خلال التخفيف على مرفق العدالة عن طريق عدم وصول المنازعات الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري البلدي إلى مرفق القضاء حيث يتم فضها بواسطة الحل الودي والإداري ، مما يجعل جهات القضاء الإداري تتفرغ لحل القضايا والدعاوي القضائية العادية بين الأفراد، وفي ذلك تحقيق للمصلحة العامة للدولة .

¹ عمار عوايدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الطبعة الرابعة ، بن عكنون ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الثاني 2005 ، ص 376.
² عمار عوايدي : المرجع نفسه، ص376.

كما أن للرقابة الإدارية مصلحة خاصة للأفراد ، من خلال إتباعهم لإجراءات بسيطة وواضحة وقصيرة ومجانية ، مما يجعل الأفراد يحصلون على مصالحهم وحماية حقوقهم وحررياتهم بواسطة عملية النظر والفصل في التظلمات الإدارية ، في اقصر وقت وبأقل الجهود والتكاليف وأبسط وأخف الإجراءات¹.

كما تعتبر الرقابة الإدارية على أعمال وسلطات الضبط الإداري إحدى الوسائل القانونية المتاحة للإدارة والأفراد من أجل فرض دولة القانون ، وجعل الإدارة أداة لتحقيق المصلحة العامة للأفراد ، من خلال السهر على تحقيق أغراض الضبط الإداري المختلفة ، فالشعور والإحساس بوجود رقابة يجعل الموظف داخل الإدارة لا يتعسف ولا يتغول بل تجعله دائما حريصا على تطبيق القانون .

الفرع الثاني:

عيوب الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري :

لا شك أن للرقابة الإدارية دور بارز في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد ، وتحقيق مشروعية وملاءمة العمل الإداري عامة والضبطي خاصة ، لاسيما ما يتعلق بموضوعنا المتمثل في الضبط الإداري البلدي ، وذلك من خلال مراقبة قانونية أعمال الضبط الإداري البلدي ومدى ملاءمتها واقعيا وفنيا الأمر الذي يجعلها من أهم الوسائل التي من شأنها ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة والالتزامات الوظيفية على أحسن وجه من قبل عمال الإدارة العامة المركزية والهيئات اللامركزية .

غير أنه بالرغم من الخصائص السالفة الذكر ، فهذا لا يكفي لجعلها قادرة وحدها على تحقيق كل الأهداف المتوخاة من الرقابة على أعمال الإدارة العامة ، وعلى أن تكون الرقابة الوحيدة الناجعة على أعمال الضبط الإداري البلدي².

فالرقابة الإدارية وحدها غير قادرة على مسايرة ومواكبة كل القضايا الإدارية ، لاسيما تلك القضايا المتعلقة بالضبط الإداري ، بما له من اتصال وثيق بالحقوق والحرريات العامة من

¹ طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، دون طبعة ، القاهرة ، مصر ، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1983 ، ص 74 .
- مشار إليه في مرجع عمار عوابدي : النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، مرجع سابق الذكر ، ص 376 .

² سيلامي عمور : الضبط الإداري البلدي ، مرجع سابق الذكر ، ص 191 .

جهة ، والمحافظة على النظام العام من جهة أخرى، علما أن الهدف الذي تتوخاه إجراءات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، مما يجعل سلطة الضبط تتدخل في مختلف نواحي النشاط لفرض تنظيما وقيودا على ممارسة الحرية¹.

فالرقابة الإدارية ليست الرقابة الوحيدة الفعالة على أعمال الضبط الإداري البلدي وهذا بالنظر إلى النقائص والعيوب التي تشوبها ، إذ أنها تجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد² ، الأمر الذي يخشى معه سهولة تهرب الجهات الإدارية المتمثلة في هيئة الضبط الإداري البلدي من الخضوع لمبدأ الشرعية ، وعدم اعترافها بأخطائها ، إذا كان في ذلك مصلحة لها ، أو كانت تحت تأثير مبررات ومقتضيات سياسية أملتها السلطات العليا .

إن وجود الإدارة كخصم وحكم في آن واحد، تنجم عنها ظاهرة إحجام الأفراد المتضررين من أعمال وقرارات هيئة الضبط الإداري البلدي ، سواء كانت أعمال مادية أو قانونية ، عن رفع التظلمات والشكاوي لتحريك الرقابة الإدارية إحساسا منهم بـ:

أولاً: عدم جدوى هذا الطريق لإنصافهم مادام قاضيهم هو خصمهم .

ثانياً : شكهم في عدالة وحيادية وموضوعية الرقابة الإدارية الذاتية ، الأمر الذي يؤدي بالإضافة للعيوب السابق ذكرها إلى تعطيل هذا النوع من الرقابة مما يقعدها عن تحقيق كل أهدافها وأغراضها³.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره ، فإن الإدارة ومنها سلطات الضبط الإداري تسعى في ممارستها للرقابة الذاتية على أعمالها إلى تحقيق مصالحها حتى لو أدى ذلك إلى التحلل من قيود الشرعية ، مما يزيد من إحساس الناس بعدم الاطمئنان على حقوقهم إذا ترك الأمر للإدارة، خاصة أنها تمثل الخصم و الحكم كما سلف ذكره⁴.

¹ محمود عاطف البنا: الضبط الإداري بين الحرية و النظام العام ، مقال منشور بمجلة الأمن و القانون ، تصدرها كلية شرطة دبي، العدد الأول ، السنة الثانية ، دون تاريخ صدور ، ص 142.

² حمد عمر حمد : السلطة التقديرية للإدارة و مدى رقابة القضاء عليها ، مرجع سابق الذكر ، ص 76.

³ سيلامي عمور : الضبط الإداري البلدي في الجزائر ، مرجع سابق الذكر ، ص 193.

⁴ حمد عمر حمد : السلطة التقديرية للإدارة و مدى رقابة القضاء عليها ، مرجع سابق الذكر ، ص 76.

المبحث الرابع :

الرقابة القضائية على الضبط الإداري البلدي .

تمثل الرقابة القضائية على أعمال وسلطات الضبط الإداري، ضمانا هامة لحماية الحريات العامة للمواطنين ، وإلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون ،ذلك أن الإدارة ليست مجموعة من الأهواء أو الآراء التحكيمية ، وإنما هي نشاط يمارس بقصد تحقيق الصالح العام في مجالاته المختلفة والمتنوعة ، وتباشر الإدارة نشاطها في مجال الضبط الإداري بقصد حماية النظام العام، فتقوم بهذا الخصوص بتنظيم ممارسة حريات الأفراد ونشاطاتهم ، فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليها من القيود ما تتطلبه المحافظة على النظام العام في إطار السلطات المخولة قانونا للإدارة في هذا الشأن.⁽¹⁾

والرقابة القضائية لأعمال وسلطات الضبط الإداري، هي رقابة قضائية تباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة.⁽²⁾ فهي رقابة قانونية تهدف إلى ضمان مبدأ الشرعية وخضوع الإدارة للقانون⁽³⁾. وذلك عن طريق مختلف الدعاوى والدفع القضائية التي ترفع من قبيل الأشخاص أصحاب الصفة والمصلحة، من أجل إلغائها أو جبر الضرر الذي ترتب عن الأعمال الغير مشروعة.

ويعتبر هذا النوع من الرقابة هو الأنجع، لأن القائمين بأمر هذه الوظيفة - وهم القضاة- يفترض فيهم الكفاءة القانونية والحيدة التامة والاستقلال عن أطراف النزاع⁽⁴⁾، باعتبار أن السلطة القضائية هي إحدى السلطات الثلاث في الدولة والتي تتميز بالاستقلالية عن غيرها ، كما تسمح للمواطن متابعة الإدارة أمام القضاء الإداري لإجبارها على احترام القانون ، إن هذه الرقابة تنصب على أعمال الإدارة غير المشروعة والأعمال التي تلحق بالأشخاص أضرار قابلة للتعويض⁽⁵⁾، لأن

1 محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ،مرجع سابق الذكر، ص1 .

2 عمار عوا يدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، مرجع سابق الذكر، ص24.

3 سيلامي عمور : الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مرجع سابق الذكر ،ص195 .

4 ماحي هاني موسى : طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة ، بحث لنيل درجة الماچستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، جانفي 1985، ص129.

5 رشيد خلوفي :قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، بن عكنون الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 ، ص20 .

أهداف الضبط الإداري مخصصة، ولا يمكن للإدارة أن تخرج عليها وإلا اعتبر تصرفها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة (1).

بناء على ما تقدم فإن أعمال وسلطات رئيس المجلس الشعبي تخضع للرقابة القضائية سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية إن إلغاء أو تعويضا أو تفسيراً .

وعليه سنتصدى من خلال هذا المبحث إلى إبراز أهم الدعاوي القضائية ضد أعمال وسلطات المجلس الشعبي البلدي الغير مشروعة وذلك وفقاً للتقسيم التالي :

المطلب الأول: الإلغاء القضائي لقرارات الضبط الإداري البلدي

المطلب الثاني : مسؤولية البلدية على أعمال الضبط الإداري

المطلب الثالث: دعوى فحص المشروعية و تفسير القرارات الإدارية البلدية

المطلب الأول:

الإلغاء القضائي لقرارات الضبط الإداري البلدي

إن رقابة الإلغاء القضائي لقرارات الضبط الإداري التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي، تعتبر ضماناً أكيدة وفعالة في حماية حقوق وحرريات الأفراد من استبداد وظلم وتغول وتعسف هذا الأخير في استخدام سلطة الضبط الإداري.

لذلك فرقابة الإلغاء هي سلطة قضائية تملكها وتمارسها محاكم القضاء الإداري المختص بإلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة ، وذلك بناء على طلب ذوي الشأن والمصلحة في ذلك ، تنتهي بصدور حكم قضائي يقضي بإلغاء قرار إداري غير مشروع ، أي مشوب بعيوب عدم شرعية القرارات الإدارية المعروفة (2).

لاشك أن كل قرار ضبطي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي لابد أن يرتكز على أركان صحيحة كي يحدث أثره ، أما إذا كان معيباً في أحد أركانه فإنه يصبح قرار إداري ضبطي غير شرعي مما يقتضي الطعن فيه قضائياً أمام القضاء الإداري لإلغائه .

¹ عادل السعيد أبو الخير: أسس فكرة الضبط الإداري، مقال منشور بمجلة الأمن والقانون، تصدر عن كلية شرطة دبي، الإمارات العربية، العدد الأول ، 1999، ص347.

² عمار عوايدي : الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص990.

إن رقابة القضاء الإداري على قرارات الضبط الإداري التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي تنصب أساسا على مراقبة وجود حالة التهديد أو الإخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية ، وذلك من خلال التحقق من وجود عنصر السبب الذي يدفعه إلى اتخاذ القرار الإداري ، كما تنصب هذه الرقابة على التكييف القانوني الذي أضفته الإدارة على تلك الوقائع، كما تنصب هذه الرقابة على الغاية أو الهدف من الإجراء الضبطي الذي يراد من اتخاذ القرار الإداري .

اعتمادا على ما سبق سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة على السبب.

الفرع الثاني : الرقابة على الغاية .

الفرع الثالث : الرقابة القضائية على ركن الاختصاص .

الفرع الأول:

الرقابة على السبب

يعتبر السبب أحد الأركان الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري المتعلق بالضبط الإداري، فهو تلك "الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذها، فهو مبرر وسند خارجي لإصداره." (1)

فالسبب هو تلك الفكرة المتولدة في ذهن رجل الإدارة ، بفعل عوامل خارجية تدفع وتلهم هذا الأخير إلى اتخاذ القرار الإداري ، فهو بمثابة إشارة المرور التي لا يمكن السير دون مراعاتها ، ولكن وجودها لا يستلزم ضرورة المرور² ، و هذا من خصوصيات القانون العام وحسن الآداب، أما رجل الإدارة لأنه منوط به تحقيق مصلحة عامة ، فهو لا يستطيع أن يتدخل إلا بسبب يبرر تدخله ، ذلك لأن تدخله ينطوي في معظم الأحوال على حد حرية الأفراد والاعتداء على أموالهم و أشخاصهم³.

إن الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى إصدار قراراته في مجال الضبط الإداري، لا تكون هكذا دون مسوغ أو سبب، وإنما لمواجهة حالة واقعية تمثلت

¹ محمد الصغير بعلي : القرارات الإدارية ، مرجع سابق الذكر، ص 40 .

- عمار بوضياف :القرار الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 155 .

² سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر ، ص 597 .

³ سليمان محمد الطماوي : المرجع نفسه ، ص 598.

في الفوضى والسلب والاعتداء ولولا هذه الأخيرة لما صدر ذلك القرار¹. إن هذه القرارات تخضع إلى رقابة القضاء الإداري ، فرقابة هذا الأخير تنصب على الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لهذه الوقائع.

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.

تجدر الإشارة إلى أن كل قرار ضبط إداري يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي يستند إلى سبب واقعي أو سبب قانوني يبرر إصداره ، وقد يحدد المشرع أسباب القرار الضبطي على سبيل الحصر أو يتركها لهيئة الضبط.²

ولا شك أن رقابة القضاء الإداري على لوائح الضبط تبدو واضحة بصدد فحص ركن السبب في اللائحة أي الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى التدخل وإصدار قراره الضبطي³.

فرقابة قاضي الإلغاء للوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها لللائحة، يعتبر أول درجات الرقابة القضائية على السبب ،والحد الأدنى لهذه الرقابة ، بحيث يحكم بالإلغاء إذا ثبت أن هيئات الضبط الإداري استندت إلى وقائع غير صحيحة.⁴

إن القضاء الإداري أستقر على تقرير ضرورة استناد الإدارة في قراراتها إلى وقائع صحيحة، لاسيما إذا تعلق الأمر بقرارات الضبط الإداري ، حيث استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن قرار الضبط الإداري يصبح واجب الإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية.⁵ ومن التطبيقات القضائية في الجزائر فيما يخص إلغاء قرارات إدارية ضبطية مشوبة بعيب السبب، القرار الصادر عن المجلس الأعلى⁶ بتاريخ 1981/07/11 فصلا في القضية التي جمعت السيد: أر ضد السيد ود ،و التي تتلخص وقائعها في ما يلي.

¹ عمار بوضياف : القرار الإداري ،مرجع سابق الذكر ،ص156

² جمال قروف: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق الذكر ، ص 70.

³ سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية و ضمانة الرقابة الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 340 .

⁴ Castagné; le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative ;bordeaux, 1961 .

-مشار إليه في مؤلف محمد الوكيل : حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق ، ص 399.

⁵ محمد حسنين عبد العال : الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 9.

⁶ الملف رقم 22236 ، قضية أر ضد السيد ود ، قرار صادر بتاريخ 1981/7/11 ، منشور بمجلة الإجتهااد القضائي "قرارات المجلس الأعلى" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 196.

أن السيد أر شاغل لفيلا "منزل" واقعة ببئر خادم 03 نهج الإخوة جيلالي ، قرر بناء سور يحيط بساحة مسكنه ، حيث استصدر وتحصل على رخصة بناء من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبئر خادم بتاريخ 28 أكتوبر 1978 ثم تحصل على قرار صادر من نفس السلطة الإدارية يتضمن رخصة للبناء مؤرخ في 16 جانفي 1979 .

حيث أن رئيس دائرة بئر مراد راييس أصدر قرار بتاريخ 1979/05/29 بوقف الأشغال على أساس أن البناء المزمع إنجازه من شأنه الإخلال بالنظام العام .

طعن المدعى عليه بدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة مؤيدا طعنه بوجه وحيد مأخوذ من تجاوز السلطة ، يتمثل في أن المدعي قد تحصل مسبقا على جميع الرخص الإدارية اللازمة لإحاطة مسكنه ، والسبب المتمسك به من جهة أخرى من طرف المدعي عليه غير مبرر .

ومما جاء في حيثيات هذا القرار " ولكن حيث أنه كان في الإمكان قانونا رفض إعطاء رخصة البناء أو منحها مع التحفظ بخصوص وجوب مراعاة مقتضيات خاصة وذلك في صورة ما إذا كانت طبيعة البناءات من شأنها أن تمس من حيث موقعها وأبعادها بالصحة العامة والأمن العام فإنه يتعين على الإدارة معاينة وفحص كل حالة على انفراد للتوصل وعلى ضوء خطورة المساس الذي يلحقه البناء بالصحة العامة أو بالأمن العام إلى ما إذا كان من الملائم رفض إعطاء رخصة البناء أو الاكتفاء بالنص على وجوب إتباع هذا أو ذاك الشرط الخاص .

حيث أن الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية أنه لا مجال هناك لا لرفض منح رخصة البناء ولا يربطها باحترام مقتضيات خاصة، ومن ثمة فإن قرار رئيس دائرة بئر مراد راييس مشوب بخطأ واضح وما دام كذلك فهو مستوجب للإبطال" .

ثانيا : الرقابة على التكيف القانوني للوقائع.

يقصد بفكرة التكيف القانوني هو إدراج حالة واقعية داخل فكرة قانونية ، بحيث يمكن أن يحمل القرار عليها باعتبارها دافعا مشروعاً لاتخاذها.¹

وإذا كانت عملية التكيف تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية و النصوص القانونية ، فإنه يجب أن لا نغفل ما تتضمنه هذه العملية من جهد إنشائي و مبدع للقاضي الإداري ، فهي

¹ محمد الوكيل : حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص406.

ليست عملا آليا أو تطبيقا آليا لفكرة ما و إنما تعتبر هذه العملية من المهام الأساسية للقاضي في تفسير القانون يتم من خلالها ملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص¹.

وتبدو أهمية هذه الرقابة بملاحظة أنه في كثير من الحالات قد يتعذر تحديد انطباق الوصف القانوني الصحيح على الوقائع التي تقدمها الإدارة كسبب لقرار الضبط، وقد يتطلب ذلك من القضاء أن يقوم بمراجعة دقيقة، تتضمن أحيانا بعض الجوانب الفنية أو العلمية، لتقرير صحة أو عدم صحة التكييف الذي أضفته الإدارة على الواقع، كي تستخلص منها مثلا إصابة الشخص بمرض عقلي يجعله يمثل تهديدا على الأمن العام يبرر احتجازه في أحد المستشفيات أو أن مؤلفا معيناً يتجاوز حدود حرية الرأي إلى المساس بالعقائد و الأديان مما يبرر مصادرتة، أو أن مجلة معينة أو فلما معين يصدق عليه وصف الإباحية مما يبرر حظر عرضه أو تداوله².

إن عملية التكييف التي يقوم بها القاضي الإداري تعد المهمة الثانية بعد التأكد من الوجود المادي لهذه الوقائع، حيث يفحص القاضي التكييف القانوني لهذه الوقائع للتحقق من أنها تصلح قانونا لتبرير قرار الضبط الإداري، لذلك ينبغي على هذا الأخير أن يسعى للتوصل إلى استخلاص قاعدة تطبيقية من نص القانون العام والمجرد يمكن تطبيقها على الحالة محل الضبط، ويتم ذلك عن طريق تخصيص أو تجسيد هذا النص القانوني، أي إعطائه معنى أكثر تحديدا و أقل عمومية مما هو عليه³.

إن مجلس الدولة الفرنسي استقر منذ حكمه الشهير في قضية "GOMEL" بالرقابة على التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة كقاعدة عامة.

وقد توارثت الأحكام بعد ذلك لتشمل غالبية المجالات بما فيها الضبط الإداري حيث أخضع المجلس قرارات الضبط الإداري لرقابة التكييف القانوني، حيث يفحص المجلس استنادها إلى وقائع تصلح قانونيا لتبريرها، بأن يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد

¹ محمد حسنين عبد العال : الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 49.

² محمد حسنين عبد العال : المرجع نفسه، ص 48.

³ محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 406.

بالإخلال به فإذا توافر هذا الوصف القانوني فإن المجلس يقرر أن الوقائع تصلح قانونا لتبرير قرار الضبط الإداري.¹

وتدعو الحاجة إلى التكيف القانوني إلى الوقائع عندما يحدد القانون بصفة عامة وصفا معيناً في الوقائع التي يجب أن تستند عليها الإدارة في إصدار قرارها ، وعندئذ يجب أن تكون تلك الوقائع متفقة مع الوصف الذي أراده لها المشرع و إلا ما استطاعت أن تحمل القرار ولا أن تكون دافعا مشروعاً لاتخاذها.²

في الأخير تجدر الإشارة إلى أن قرارات الضبط الإداري التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لا بد أن تكون مبنية على أسباب صحيحة تتمثل أساساً في الإخلال بالنظام العام ، وإن لم تكن كذلك وجب إلغاؤها قضائياً .

الفرع الثاني :

الرقابة على الغاية (مبدأ تخصيص الأهداف).

الغاية هي الهدف النهائي الذي يسعى إليه رجل الإدارة من إصداره للقرار الإداري إذ يعتبر حالة واقعية أو قانونية خارجة عن القرار الإداري ذاته وهي سابقة على صدوره، ومن ثم فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار ، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري باعتباره حالة واقعية أو قانونية فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار . وتعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة و بين ما يعتبر سلطة استبدادية غير مشروعة، أي التعسف في استعمال السلطة ، فهي إذا المقياس الحقيقي والدقيق لوجود ذلك العيب في القرار الإداري، فيكون القرار الإداري معيباً بعيب استعمال السلطة إذا استهدف غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره .

¹ من بين الأحكام القضائية لمجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال نذكر .

_C.E . ;5DEC 1956 ;Thibault ; D 1957 P20 Concl . Mosset.

_C.E . ;9mars 1962 ;société nouvelle des établissements Gamont ;Rec .P .162 .

_C.E . ;19 avril 1965 ;ville de dijon ;Rec ;P 27.

_C.E . ; 31 oct 1952 ;haddad ;Rec ; P.483.

– مشار إليهم في مؤلف : محمد الوكيل ، المرجع السابق ص 409.

² محمود سلامة جبر : الرقابة على تكيف الوقائع في قضاء الإلغاء ، مقالة منشورة بمجلة إدارة قضايا الحكومة ، السنة الثامنة والعشرون ، العدد الرابع، ديسمبر 1984، ص 114.

– مشار إليه في مؤلف محمد السعيد أبو الخير : الضبط الإداري وحدوده ، مرجع سابق الذكر ، ص 429.

إن عضو الإدارة من خلال إصداره لقرار معين فهو يهدف إلى تحقيق هدف حدده النص الذي خوله ذلك ، وإلا كان منحرفا بالسلطة ، وإن كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، وهو الأمر الذي يتجلى أساسا في لوائح الضبط باعتبارها قرارات تهدف إلى تحقيق هدف معين يتمثل في المحافظة على النظام العام في أحد مدلولاته المعروفة.¹

فأهداف الضبط الإداري سواء كان ضبط عام أو خاص هي أهداف مخصصة وليس للإدارة أن تخرج عليها وتتخذ منها ستارا للوصول إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة وإلا كان تصرفها مشوبا بعيب الانحراف ، وبعبارة أخرى يجب أن تستهدف قرارات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام بمفهومه المتعارف عليه ، ولا يحق لهيئات الضبط الإداري تحقيق غاية أخرى حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة². فإذا خرجت هذه السلطات على هذه الأغراض كان تصرفها معيبا بعيب الانحراف بالسلطة³.

بناء على ما سبق فإنه إذا حدد المشرع هدفا مخصصا ، فإن هيئة الضبط الإداري ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون سلطتها مقيدة بتحقيق المحافظة على النظام العام ، فإذا أصدرت تدبيرا معيناً فإن القاضي الإداري يراقب مدى احترامها للهدف المخصص وهو تحقيق النظام العام بمدلولاته المعروفة .

تماشيا مع ذلك فليس لسلطة الضبط الإداري سلطة تقديرية في مسألة تحديد الهدف من نشاطها ، فلا يجوز لها اتخاذ إجراء من الإجراءات التي يجيزها المشرع لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الرئيسي و هو تحقيق النظام العام⁴.

وتتجلى صور عيب الانحراف في استعمال السلطة في المجالات التالية :

أولا : استعمال الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام :

إذا استهدفت سلطة الضبط ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي في قراراتها الضبطية هدفا غير المحافظة على النظام العام ، من خلال تحقيق أغراض بعيدة عن النظام العام ، فإن قرارها يكون مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

¹ محمد الصغير بعلي : القرارات الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 85.

² محمد الوكيل : حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 391.

³ نواف كنعان : القانون الإداري مرجع سابق الذكر ، ص 303.

⁴ عبد الغني بسيوني : النظرية العامة في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 402.

⁴ جمال قروف : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق ، ص 202.

وتعد هذه الحالة من أخطر حالات الانحراف لأن العيب يكون مقصودا ، حيث تستغل هيئة الضبط الإداري سلطتها لتحقيق أغراض بعيدة عن النظام العام ، كالانتقام أو المحاباة أو منافع شخصية أو أغراض سياسية .

ومثال ذلك أن يستخدم رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطته في الضبط الإداري بمنع المستحمين على شاطئ البحر من خلع أو لبس ملابسهم إلا داخل مؤسسة الاستحمام ، و الهدف من هذا القرار ليس هو هدف المحافظة على النظام العام عن طريق المحافظة عن الآداب والأخلاق العامة، وإنما الهدف منه هو تحقيق منافع ومزايا مالية لمؤسسة الاستحمام البلدية ، أو أن يستخدم رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطته في الضبط الإداري بمنع الباعة المتجولين من مزاوله نشاطاتهم في البلدية ليس الهدف منه المحافظة على نظام المرور والمحافظة على النظام العام ، في صورة المحافظة على الأمن العام ، و إنما يتخذ قراره هذا بهدف حماية تجارة وتجار البلدية .
ففي كلا الحالتين السابقتين قام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرارات المتخذين نتيجة عيب يشوبهما يتمثل في عيب الانحراف بالسلطة¹.

ثانيا: استعمال سلطة الضبط لتحقيق غرض من أغراض المصلحة العامة غير النظام العام :

لا يقتصر عيب الانحراف في استعمال السلطة على الحالات التي تبتعد فيها هيئة الضبط الإداري عن تحقيق المحافظة على النظام العام ، و إنما يتحقق كذلك إذا اتخذت قراراتها لتحقيق أغراض غير التي قصدتها المشرع حتى و لو كانت تتصل بالصالح العام .
فإذا حدد المشرع الهدف الخاص الذي يجب على هيئة الضبط الإداري تحقيقه، فإن استخدام هذه السلطة لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها غير مشروعة ، و يحكم القضاء الإداري بإلغائها وذلك لانحرافها عن الهدف المخصص لها .

¹ أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 09 جوان 1937 في قضية : " Barbier " ، مجموعة أحكام القضاء الإداري، ص ص 19_20 .
- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 04 جويلية 1924 في قضية : " Baugé " ، مجموعة أحكام القضاء الإداري، ص 1 .

لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم شرعية قرار ضبطي قصد به حل نزاع بين الأفراد¹، وقرار ضبطي يرفض الترخيص بفتح باب آخر للخروج من فندق بقصد تسهيل عملية الرقابة على ممارسة البغاء².

تأسيسا على ما سبق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا استخدم سلطته في مجال الضبط الإداري التي خولها إياه القانون ، عليه أن يهدف إلى تحقيق الهدف المرجو أو المحدد والمتمثل في المحافظة على النظام العام ، أما إذا استخدم سلطته هذه من أجل تحقيق أهداف مشروعة حتى وإن كانت تخدم المصلحة العامة ، كان قراره هذا مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة لأن أغراض الضبط الإداري هي أغراض محددة وجب التقييد بها من طرف سلطة الضبط الإداري .

صحيح أن أغراض الضبط الإداري هي دائما تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة للمجتمع ، تتمثل هذه المصلحة في عناصر النظام العام التي تستهدفها وظيفة الضبط الإداري ، إلا أن التدبير الضبطي عند صدوره من الجهة المختصة ، فإنه لا يمكن اعتباره مشروعا بمجرد استهدافه مصلحة عامة ، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك ، احترام أغراض الضبط الإداري ، وفي هذه الحالة يكون القرار قابلا للإبطال من طرف الجهات القضائية إذا ثبت أن مصدر القرار قصد تحقيق مصلحة عامة غير المصلحة التي حددها القانون بالذات .

ومن التطبيقات القضائية في الجزائر في هذا الصدد ، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1978/03/04 فصلا في القضية التي جمعت بين السيد خيال عبد الحميد كمدعى ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان مدعى عليه ، والتي تتلخص وقائعها في أنه أصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان قرارا بتاريخ 1975/05/09 الذي منع بموجبه استهلاك وبيع المشروبات الكحولية في المقاهي و المطاعم والدكاكين المتواجدة على تراب بلديته باستثناء المركز السياحي – الجميلة – والحانات والمطاعم الموجودة في مناطق الصخرة الكبيرة و المنارة .

طعن السيد خيال وسبعة آخرين معه ضد هذا القرار وطلبوا بإلغائه لتجاوز السلطة، مؤسسين دعواهم على أساس أن القرار المخاصم اتخذ خلافا لأحكام المادة 102 من قانون البلدية .

¹ _ C.E 2 Mai 1914 .Bordeau .Rec 634.

² _ C.E 26JUILLE 1947 Durand .Rec 685.

— مشار إليهما في مؤلف عادل محمد السعيد أبو الخير : الضبط الإداري و حدوده، مرجع سابق الذكر، ص 468 .

وبناء على ما سبق فإن المدعين أسسوا دعواهم على أساس أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان باتخاذ هذا القرار قد استهدف هدفا مغايرا للهدف الذي من أجله خولت له المادة 237 من القانون البلدي سلطاته في هذا المجال .

لقد قضى المجلس الأعلى بإلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المؤرخ في 1975/05/20 لاستهدافه هدفا غير الهدف المتوخى من استخدام سلطة الضبط الإداري¹.

الفرع الثالث :

الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في القرار الضبطي

مما لا شك فيه أن كل قرار إداري لا بد أن يصدر من طرف هيئة إدارية مختصة ، وإلا يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص ،حيث يعرضه إلى الإلغاء .

والقرارات الضبطية الإدارية تصدرها سلطات إدارية محددة قانونا على سبيل الحصر ، لذلك فسلطة الضبط الإداري ركن الاختصاص فيها مهم جدا نظرا لخطورتها، إذ تسعى إلى المحافظة على النظام العام وذلك من خلال تقييد حقوق وحرريات الأفراد.

وعليه فعيب عدم الاختصاص هو ذلك العيب الذي يصيب لائحة الضبط الإداري بسبب صدورها ممن لا يملك القدرة القانونية على إصدارها سواء أكان هذا الشخص يحمل صفة الموظف العام أو لا يحمل هذه الصفة ، كما أنه يعتبر عيب عضوي ، بمعنى عدم القدرة على مباشرة أي عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى². وعلى القاضي أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه لأنه من النظام العام .

إن القاضي الإداري يراقب قواعد الاختصاص بإصدار لوائح الضبط حيث أنه يبحث في مدى احترام سلطات الضبط الإداري لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، ولا يجوز رجعية لوائح الضبط الإداري وإلا اعتبرت غير شرعية ، كما يفحص قواعد الاختصاص من حيث المكان بحيث لا يجوز لبعض هيئات الضبط الإداري أن تصدر لوائح الضبط الإداري خارج المجال الإقليمي التي تمارس فيه نشاطها ، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس نشاطه في

¹ مشار إليه في مؤلف سيلامي عمور : الضبط الإداري البلدي في الجزائر ، مرجع سابق الذكر ، ص 200 وما بعدها .
² طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء) ، دار النهضة العربية ، مصر، 1977 ، ص 243
- مشار إليه في رسالة جمال قروف : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق ، ص 67.

مجال الضبط الإداري داخل الحدود الإقليمية للبلدية التي يرأسها ، فإذا أصدر قرارا ضابطيا خارج هذا الإقليم اعتبر باطلا لغيب عدم الاختصاص المكاني .

ومن التطبيقات القضائية لغيب عدم الاختصاص، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1976/11/20 فصلا في القضية التي جمعت السيدان (كماش وأوكوس) كطرف مدعي و (بلدية بودواو) كمدعى عليها وتتلخص وقائعها فيما يلي :

" أنه إثر مداولة المجلس الشعبي البلدي لبلدية بودواو قرر رئيسه منع واستهلاك المشروبات الكحولية (الخمور) على مستوى تراب البلدية ، اعتبر المدعيان أن هذا القرار قد ألحق بهما ضررا ، فرفعا دعوى إلغاء ضده بعد أن قدما تظلمين (رئاسيا وولائيا) لرئيس الدائرة ولمصدر القرار ، مؤسسان دعواهما على أربعة عيوب شابت القرار المخاصم و هي : عيب السبب ، عيب عدم الاختصاص ، و الانحراف في استعمال السلطة و أخيرا عيب مخالفة القانون .

ومما جاء في حيثيات القرار القضائي أنه: "و فيما يخص مشروعية القرار الإداري الصادر في 1975/09/30 و استنادا على المادتين 237,235 من القانون البلدي.

حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي ، وإشراف السلطة العليا ، بممارسة سلطات الضبط المخولة له قانونا ، وأن هدف الضبط الإداري البلدي يتمثل في حماية حسن النظام والأمن والصحة العامة ، وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بتسبيب قراراته ، يجب أن تكون هذه الأخيرة قد اتخذت بناء على أسباب كافية من جهة ، و لكن من جهة أخرى ومهما كانت الأسباب و الدواعي ، فإن غلق بيع المشروبات الكحولية بصفة نهائية مثل ما أمرت به سلطات البلدية ، يشكل عقوبة لا يحق إلا للمحكمة اتخاذها، لهذا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مختص باتخاذ مثل هذا القرار ، وبالنظر كذلك للمداولة المؤرخة في 1975/09/10 والتي على أساسها قرر رئيس المجلس الشعبي البلدي بـ 17 صوتا ضد صوت واحد منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية باطلا بحكم القانون ، كونها ذات طبيعة مستقبلية (أمر)، بينما محلها مسألة

ضبط تدخل في إطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، الأمر الذي يستوجب إلغاء القرار المتخذ . و لهذه الأسباب قضى المجلس الأعلى بإلغاء القرار المطعون ضده.¹

المطلب الثاني .

مسؤولية البلدية على أعمال الضبط البلدي

إن الاتجاهات الحديثة في العديد من الدول قد استقرت على وجوب مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ، غير أن الوصول إلى هذا الأمر لم يكن سهلا بل مرّ بعقبات كثيرة تم خلالها تحطيم القاعدة القديمة التي تنفي هذه المسؤولية طبقا للفكرة المطلقة لسيادة الدولة التي ترى بأن السيادة والمسؤولية لا يجتمعان ، إلا أن التغيير الذي طرأ على مفهوم سيادة الدولة وتطور وظيفة الإدارة أديا إلى الاعتراف بهذه المسؤولية في أغلب التشريعات المعاصرة وإن كان ذلك في نطاق محدود².

إن الهدف الأسمى من تقرير هذه المسؤولية إنما يتمثل في السعي إلى جبر الضرر الذي يلحق بالأفراد من جراء القرارات والأعمال المادية التي تقوم بها السلطات الإدارية لاسيما ما تعلق منها بالضبط الإداري ، كون هذه السلطة تمس بحقوق وحرريات الأفراد وتعمل على تقييدها ، مما يستدعي وجود رقابة قضائية تضمن ممارسة هذه الحريات وتعمل على صد كل النشاطات الإدارية الصادرة عن هيئات الضبط الإداري التي تسعى إلى الاعتداء عليها .

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي وباعتباره السلطة المخولة قانونا بممارسة أعمال الضبط الإداري ، على مستوى إقليم بلديته وباعتباره الجهاز التنفيذي على مستوى البلدية، لا شك أنه أثناء ممارسته لهذه الوظيفة من أجل المحافظة على النظام العام قد يرتكب من الأخطاء ما تسبب للغير ضررا .

وجبرا لهذا الضرر الناتج عن تلك الأخطاء المرتكبة أو الناتج عن تلك الأعمال والنشاطات المادية التي تمارسها سلطة الضبط الإداري على مستوى إقليم البلدية ، أقر المشرع الجزائري المسؤولية الإدارية والحق في التعويض للأفراد عن الأضرار الناتجة عن ذلك .

¹ مشار إليه في رسالة سيلامي عمور: مرجع سابق ، ص ص 196، 197.
² رياض عيسى : الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة (دراسة مقارنة مع الجزائر) ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، تصدر عن معهد الحقوق و العلوم الإدارية بن عكنون ، (جامعة الجزائر) ، العدد 02 ، 1993 ، ص 418 .
- لتفاصيل أكثر ارجع إلى مرجع عمار عوابدي : نظرية المسؤولية الإدارية ، الطبعة الثانية ، بن عكنون ، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، 2004 ص 11 وما بعدها .

فمن خلال هذا المطلب سنحاول التطرق إلى الأساس القانوني لهذه المسؤولية والآثار

المرتتب على ذلك ، وفقا للتقسيم الآتي :

الفرع الأول : مسؤولية البلدية على أساس الخطأ المرفقي .

الفرع الثاني : مسؤولية البلدية على أساس المخاطر .

الفرع الثالث : الآثار المترتبة على المسؤولية الإدارية للبلدية.

الفرع الأول

مسؤولية البلدية على أساس الخطأ المرفقي .

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو يسعى إلى تحقيق الغاية من الضبط الإداري والمتمثل في المحافظة على النظام العام، قد يلحق بالأشخاص أضرارا نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية، وعلى ذلك فإن قيامه بتصرفات غير مشروعة تعتبر خطأ ، يجوز للشخص الذي أصابه ضرر الحق في طلب التعويض لإصلاح وجبر ما أصابه من أضرار ، بشرط أن يثبت أن الضرر الذي أصابه كان نتيجة تصرف خاطئ من هيئة الضبط .

ولذلك فإن مسؤولية الإدارة القائمة أساسا على الخطأ ترتكز على ثلاثة أركان هي:الخطأ، الضرر والعلاقة السببية بينهما ، فالقواعد الخاصة والأصيلة لمسؤولية الإدارة تعود بشكل أساسي إلى ركن الخطأ الذي رسم معالمه مجلس الدولة الفرنسي بصورة مختلفة لما هو عليه الحال في القانون المدني¹.

فالخطأ إذا هو الأساس القانوني والمنطقي الذي يفسر مسؤولية هيئة الضبط الإداري عن أعمالها القانونية والمادية الضارة بالأشخاص².

إن الخطأ الذي يرتب المسؤولية الإدارية عن أعمال الضبط الإداري هو الخطأ المرفقي ، وهو ذلك الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ولو كان الذي قام به ماديا أحد الموظفين ، ولم يكن مطبوعا بطابع شخصي ، وعليه فإن الخطأ المرفقي يقوم على أساس أن المرفق ذاته هو الذي تسبب في الضرر لأنه لم يؤدي الخدمة العامة وفقا للقواعد الذي يسير عليها ، سواء كانت هذه

¹ عبد الله طلبية : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) ، مرجع سابق الذكر ، ص 387 .

² جمال قروف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق ، ص 143 .

الخطأ وفقا لكل حالة حسب الظروف والاعتبارات المحيطة به¹، ولا تحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ المرفقي على درجة خاصة من الجسامة وفقا لاعتبارات عديدة منها :

- مراعاة ظرف الزمان الذي تؤدي فيه الإدارة أعمالها المادية .
- مراعاة ظرف المكان والصعوبات الناتجة عنه.
- مراعاة موارد وأعباء الإدارة العامة في مواجهة التزاماتها.
- مراعاة طبيعة المرفق العام ووظيفته الاجتماعية.

ومن التطبيقات القضائية التي أقرت مسؤولية هيئة الضبط الإداري البلدي على التعويض بناء على الخطأ المرفقي ،القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/06/10 في قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية غليزان ضد بلمنور الحاج².

و تتلخص وقائع هذه القضية فيما يلي:

حيث أن السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية غليزان يتمسك أنه غير مسئول عن الخسائر اللاحقة بسيارة بلمنور الحاج المحجوزة في حظيرة السيارات .

حيث أن المادة 71 من قانون البلدية تنص على أنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين و التنظيمات السارية المفعول اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة والتدابير الاحتياطية من أجل ضمان حماية الأشخاص والأموال.

حيث أن حظيرة السيارات تعد ملكا عموميا يكون تسييرها من اختصاص البلدية وأنها حارسة للأموال المودعة بالحظيرة والتي تتقاضى مقابلها ضرائب .

حيث أن هذه الأخيرة كان يتعين عليها استعمال جميع الوسائل من أجل حماية هذا الهيكل، وأن التقصير في الحماية يشكل خطأ من شأنه خلق مسؤولية إزاء الغير.

حيث أنه يستخلص مما سبق أن السيد بلمنور الحاج محق في ادعائه و أن البلدية مسؤولة.

وكذلك القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2004/01/06 في قضية ورثة مكاك أحمد ضد المجلس الشعبي البلدي بولهيلات¹، وتتخلص وقائع هذه القضية في أن : "الطاعين يطالبون

¹ سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مرجع سابق الذكر ، ص 211.

² ملف رقم 003649 ، فهرس رقم 223 ، قرار صادر عن مجلس الدولة الجزائرية مؤرخ بتاريخ 2002/ 06/10، قرار غير منشور.

الإداري في القضايا التي يستحيل فيها إثبات الخطأ ، أو في الحالة التي تستوجب العدالة رغم عدم وجود خطأ لتعويض المضرور¹.

إن هذه المسؤولية تقوم على ركنين فقط ، يتمثل الركن الأول في حدوث ضرر أما الركن الثاني فيتمثل في وجود علاقة سببية بين الضرر الناتج ونشاط هيئة الضبط الإداري. والضرر عبارة عن إخلال بمصلحة للمضرور ذات قيمة مالية أو ذات أهمية، وقد تكون مصلحة معنوية ، لذلك فالضرر على نوعين فإما أن يكون ماديا أو يكون معنويا. فالضرر المادي هو ذلك الإخلال بمصلحة المضرور ذات قيمة مالية ويشترط فيه أن يكون محققا ولا يكفي أن يكون محتمل الوقوع.

أما الضرر المعنوي فهو كل ألم نفسي أو جسدي يحدثه عمل أو إهمال صادر من الغير في نفس شخص ما، أي أنه ذلك الضرر الذي يصيب المضرور في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه².

إن الضرر الموجب للتعويض بناء على المسؤولية الإدارية على أساس نظرية المخاطر يجب أن يكون على قدر كبير من الجسامة، أي أن الضرر البسيط العادي الذي يصيب الأفراد من جراء أعمال الضبط الإداري غير موجب للتعويض وهذا بناء على الغاية والهدف الذي تسعى إليه هيئة الضبط الإداري ، والمتمثل في المحافظة على النظام العام .

ومن التطبيقات القضائية التي كرست هذا المبدأ القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2003/07/22 في قضية ب.ف ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية وهران³ ، ومما جاء في حيثيات هذا القرار :

"حيث وفضلا عن ذلك فإنه إذا أقيمت مسؤولية سلطة عمومية حتى بدون ارتكابها لخطأ فإنه ينبغي كذلك أن يكون الضرر جسيما وغير عادي " .

ولكي تقوم المسؤولية الإدارية للبلدية على أعمال الضبط الإداري التي يباشرها رئيس المجلس الشعبي البلدي يجب توافر الشروط الآتية:

¹ مسعود شيهوب : المسؤولية على المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 ، ص 05 .

² عمار عوايدي : نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 207 .

³ قرار صادر عن مجلس الدولة ، ملف رقم 11086 ، قضية ب.ف ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية وهران ، بتاريخ 2003/07/22 ، مجلة مجلس الدولة ، تصدر عن مجلس الدولة الجزائري ، العدد 05 ، 2004 ، ص 205 .

الخطأ وفقا لكل حالة حسب الظروف والاعتبارات المحيطة به¹، ولا تحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ المرفقي على درجة خاصة من الجسامه وفقا لاعتبارات عديدة منها :

— مراعاة ظرف الزمان الذي تؤدي فيه الإدارة أعمالها المادية .

— مراعاة ظرف المكان والصعوبات الناتجة عنه.

— مراعاة موارد وأعباء الإدارة العامة في مواجهة التزاماتها.

— مراعاة طبيعة المرفق العام ووظيفته الاجتماعية.

ومن التطبيقات القضائية التي أقرت مسؤولية هيئة الضبط الإداري البلدي على التعويض

بناء على الخطأ المرفقي، القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/06/10 في قضية

رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية غليزان ضد بلمنور الحاج².

و تتلخص وقائع هذه القضية فيما يلي:

حيث أن السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية غليزان يتمسك أنه غير مسئول عن

الخسائر اللاحقة بسيارة بلمنور الحاج المحجوزة في حظيرة السيارات .

حيث أن المادة 71 من قانون البلدية تنص على أنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي

في إطار القوانين و التنظيمات السارية المفعول اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة والتدابير

الاحتياطية من أجل ضمان حماية الأشخاص والأموال.

حيث أن حظيرة السيارات تعد ملكا عموميا يكون تسييرها من اختصاص البلدية وأنها

حارسة للأموال المودعة بالحظيرة والتي تتقاضى مقابلها ضرائب .

حيث أن هذه الأخيرة كان يتعين عليها استعمال جميع الوسائل من أجل حماية هذا الهيكل،

وأن التقصير في الحماية يشكل خطأ من شأنه خلق مسؤولية إزاء الغير.

حيث أنه يستخلص مما سبق أن السيد بلمنور الحاج محق في ادعائه و أن البلدية مسؤولة.

وكذلك القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2004/01/06 في قضية ورثة مكاك أحمد

ضد المجلس الشعبي البلدي بولهيلات¹، وتتخلص وقائع هذه القضية في أن: "الطاعين يطالبون

¹ سيلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مرجع سابق الذكر، ص 211.

² ملف رقم 003649، فهرس رقم 223، قرار صادر عن مجلس الدولة الجزائرية مؤرخ بتاريخ 2002/06/10، قرار غير منشور.

– يجب أن تتوافر أركان المسؤولية والمتمثلة في ركني الضرر والعلاقة السببية بين نشاط رئيس المجلس الشعبي البلدي والضرر الناجم .

– ضرورة توافر الشروط الخاصة في الضرر لقيام هذه المسؤولية، إذ يجب أن يكون الضرر خاصا، أي أن تنصب الإصابة بالضرر على فرد معين بذاته أو على أفراد معينين بذاتهم، كما يجب أن يكون الضرر غير عادي من حيث أنه يتجاوز في حسابه وتقديره القدر الذي يجعله من مخاطر المجتمع العادية التي يتحتم على الأفراد أو على الفرد أن يتحملونها نتيجة لوجودهم كأعضاء في هذه الجماعة¹.

تأسيسا على كل ما سبق فإن المسؤولية على أساس المخاطر قد أصبحت شبه ضرورة في الوقت الحاضر ، فالتعويض هنا لا يدفع كجزاء لخطأ ارتكب أيا كان وصفه، ولكن لمساعدة أفراد من المجتمع على استئناف حياتهم العادية في مواجهة ظروف لا يد لهم في حدوثها ، ولا قبل لهم بمواجهتها، وليس من الصالح للجماعة تركهم بلا مساعدة لمحو آثارها أو على الأقل للتغلب عليها².

إن إقرار هذه المسؤولية من طرف القضاء الإداري ، إنما الغرض منه هو كبح جماح الإدارة من التغول والتعسف في استعمال سلطتها ، مما يجعلها تفكر جيدا في أي نشاط تقوم به في مجال الضبط الإداري ، حتى وإن كان مشروعاً، نتيجة تعلق ذلك بحقوق وحرريات الأفراد العامة ، فإذا اعتدي على هذه الأخيرة حتى بدون خطأ، قامت هذه المسؤولية واستلزم ذلك تعويض الأفراد عما أصابهم من ضرر، وفي ذلك تكريس لمبدأ حماية الحريات العامة.

الفرع الثالث:

الآثار المترتبة على مسؤولية البلدية على أعمال الضبط البلدي

من خلال الفرعين السابقين انصب كلامنا على الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية البلدية على أعمال الضبط الإداري البلدي ، لأن هذا الأساس هو الذي يبرز الفروق الجوهرية بين القواعد الإدارية والقواعد المدنية في مسؤولية الإدارة ، وسواء قامت هذه المسؤولية على أساس

¹ عمار عوايدي : نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 221 .
² سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، الكتاب الثاني ، مرجع سابق الذكر ، ص

الخطأ المرفقي أو دون خطأ، فإنها لا تكون كذلك إلا بتوفر ركنين أساسيين هما الضرر والعلاقة السببية¹.

وبناء على ذلك فإن خطأ هيئة الضبط - في حالة المسؤولية على أساس الخطأ أو نشاطها - في حالة المسؤولية على أساس المخاطر - لا يؤدي إلى مسؤولياتها إلا إذا ترتب عليه ضرر، وأمكن نسبه إليها، أي وجدت بينه وبين تصرفها علاقة مباشرة.

أما إذا كان الضرر الناتج لا علاقة له بنشاط هيئة الضبط، فإن ذلك لا يرتب مسؤولية هذه الأخيرة، وهذا ما أكده مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر بتاريخ 2003/07/22 في قضية سوداك مصطفى ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية غليزان²، ومما جاء في حيثيات هذا القرار:

"إن سبب الضرر اللاحق بالمستأنف لا علاقة له بنشاط مرتبط بخدمة عمومية، أنه من ثم وفي غياب علاقة سببية مباشرة تربط سير مصلحة البلدية بالضرر الذي يطالب المستأنف بتعويضه، لم تكن لتقام مسؤولية البلدية على أساس خطأ شخصي غير مرتبط بخدمة عمومية".

تأسيساً على ما سبق فإن أي شخص أصابه ضرر نتيجة خطأ هيئة الضبط الإداري البلدي أو نتيجة القيام بنشاطات تتعلق بذلك، يرتب مسؤولية هذه الهيئة مما يوجب التعويض.

وعليه فللمضرور من أعمال الضبط الإداري البلدي أن يرفع دعوى قضائية ضد البلدية المسؤولة عن الخسائر والأضرار أمام القضاء الإداري والمتمثل في المحكمة الإدارية³، وذلك تكريساً للمعيار العضوي الذي كرسته المادة 801 من القانون 09/08 حيث نصت على أنه: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: ... دعاوي القضاء الكامل...".

إن قانون البلدية 08/90 قد كرس مسؤولية البلدية عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة العلنية أو بالعنف على مستوى ترابها والتي تصيب الأشخاص

¹ سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني المرجع نفسه، ص 448.

² قرار صادر عن مجلس الدولة، ملف رقم 011073، فهرس رقم 537، بتاريخ 2003/07/22، قضية سوداك مصطفى ضد رئيس المجلس الشعبي لبلدية غليزان، غير منشور.

³ تنص المادة 800 من القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة، الولاية، أو البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها."

- يسري مفعول هذا القانون بعد سنة من نشره في الجريدة الرسمية.

- تقابلها المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية الساري المفعول.

أو الأموال وذلك من خلال التجمهر والتجمعات¹، كما أنها مسؤولة كذلك في حالة وقوع كارثة أو نكبة أو حريق عندما لا تتخذ الاحتياطات المفروضة والواجب القيام بها لمواجهة ذلك².

إن عبء التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء أعمال الضبط الإداري التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تتحمله البلدية وحدها، وذلك طبقاً لنص المادة 143 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية إذ تنص على ما يلي :

"تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن أحداث ضارة تطرأ لرئيس المجلس الشعبي البلدي ولنوابه والمنتخبين البلديين والموظفين أثناء أداء مهامهم أو بمناسبةها"³.

إنه على عكس الأمر 24/67 حيث كانت الدولة تشارك في تحمل التعويض بالنصف وهذا ما نصت عليه المادة 174 من هذا الأمر، حيث نصت على ما يلي: "تسهم الدولة بموجب الخطر الاجتماعي في دفع النصف من الإلتلاف والأضرار المسببة".

إن البلدية أصبحت تحتل عبء التعويض لوحدها بالرغم من أن أعمال وسلطات الضبط الإداري التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تمارس باسم الدولة لا باسم البلدية، وفي هذا إجحاف على ميزانية البلديات، مما يعرضها للإفلاس ويفقدها الحيوية ويضعفها في تحقيق التنمية داخل إقليم البلدية .

وعليه فليس من العدل مثلاً أن تتحمل ميزانية البلدية التعويض عن الأضرار الناتجة عن التجمعات والتجمهرات في حين أن الحفاظ على الأمن العام يعتبر مهمة وطنية، فمن الأجدر الإبقاء على مسالة التضامن بين الدولة والبلدية المنصوص عليها في الأمر 24/67 وليس تحميل ميزانية البلدية عبء التعويض.

وما تجدر الإشارة إليه أن المادة 139 من القانون 08/90 المتعلق بقانون البلدية نصت على أنه يمكن للبلدية أن تعفى من المسؤولية في حالة الحرب أو في حالة ارتكاب خطأ من طرف الضحية، تطبيقاً لنص هذه المادة فإن مجلس الدولة الجزائري أقر بعدم مسؤولية

¹ المادة 139 من القانون 08/90 المتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق الذكر، ص 499 .

² المادة 140 من القانون 08/90 المتعلق بقانون البلدية، المرجع نفسه، ص 499 .

³ المادة 143 من القانون 08/90 المتعلق بقانون البلدية، المرجع نفسه، ص 500 .

البلدية، وذلك في ظل الأحداث التي عرفت الجزائر، نتيجة الأعمال الإجرامية والإرهابية التي عرفت مختلف بلديات الوطن .

ومن التطبيقات القضائية في ذلك القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2004/02/10 في قضية رئيس بلدية بوراوي بلهادف ضد ذوي حقوق بومزبر نور الدين بن يوسف¹ ، وتتلخص وقائع هذه القضية في ما يلي :

"حيث أنه بموجب عريضة مسجلة بتاريخ 2002/02/03 لدى كتابة ضبط مجلس الدولة، استأنف رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوراوي بلهادف قرار صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء جيجل بتاريخ 2001/10/06 والذي قضى بإلزامه دفع مبلغ 200.000,00 د ج لذوي حقوق السيد بومزبر نور الدين ولكل واحد من أبوي الضحية .

حيث أن المستأنف يذكر أن ذوي حقوق الضحية بومزبر نور الدين رفعوا دعوى ضده أمام الغرفة الإدارية ملتجئين الحصول على تعويض عن وفاة ابنهم متمسكين بأن ابنهم كان في الغابة لما أصابته رصاصة على مستوى صدره أودت بحياته ، وأن هذا الحادث وقع ببلدية بوراوي بلهادف ، ومن ثم فإن هذه الأخيرة مسؤولة عن هذا الحادث لوقوعه داخل إقليمها وهذا عملا بأحكام المادة 139 من قانون البلدية .

حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمسك أنه أودع شكوى لدى قاضي التحقيق ضد مجهول ، أسفر عن أمر بتاريخ 1996/08/20 يقضي أنه لا وجه لإقامة دعوى، وأنه في الدعوى الأولى ذكر أنه كان على ذوي الحقوق التقرب من صندوق تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية ، وأن مسؤوليته غير قائمة في النزاع الحالي وأنه يلتمس إلغاء القرار المستأنف وفصلا من جديد رفض الطلب .

ومما جاء في حيثيات هذا القرار :

"حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينازع الحكم ويتمسك بأنه غير مسؤول عن وفاة السيد بومزبر نور الدين الواقعة في الغابة وأنه كان على ذوي حقوق الضحية التقرب من صندوق تعويض ضحايا الإرهاب.

¹ قرار صادر عن مجلس الدولة، ملف رقم 011667، فهرس رقم 152 ، بتاريخ 2004/02/10 ، قضية رئيس بلدية بوراوي بلهادف ضد ذوي حقوق بومزبر نور الدين بن يوسف ، غير منشور .

حيث أنه يستخلص من المادة 139 من قانون البلدية أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الخسائر والأضرار الناتجة عن الجنايات والجرح المرتكبة بالقوة العلنية في ترابها فتصيب الأشخاص والممتلكات خلال التجمهرات والتجمعات.

حيث أن البلدية ليست مسؤولة عن الإلتلاف أو الأضرار الناتجة عن الحرب أو عندما يساهم المتضررون في إحداثها .

حيث أنه وفي قضية الحال، لم يتم التعرف على مرتكب أو مرتكبي جريمة قتل السيد بومزبر نورالدين وأن وفاة هذا الأخير رميا بالرصاص لم يترتب عن جناية أو جنحة ارتكبت خلال تجمهر أو تجمع ، ومن ثم فإن أحكام المادة 139 من قانون البلدية لا يمكن تطبيقها في النزاع الحالي ."

فمن خلال هذا القرار يتضح لنا جليا أن مجلس الدولة الجزائري أقر بعدم مسؤولية البلديات أثناء الحرب، إذ اعتبر الحالة الاستثنائية التي مرت بها البلاد حالة من حالات الحرب التي تستوجب إعفاء البلديات من التعويض عن الجرائم والجرح التي ترتكب داخل أقاليم هذه البلديات .

وخلاصة القول أن للقاضي الإداري الحرية في تقييم الضرر الناتج عن سلطة الضبط الإداري البلدي ، إلا أن مسألة تقديره فهو مقيد إلى حد ما بإرادة المشرع والمضروور ، فلا يستطيع أن يقضي بتعويض يزيد على ذلك الذي نص عليه القانون ، كما أن طلب المضروور يعتبر الحد الأقصى للتعويض بحيث لا يمكن للقاضي منح تعويض يفوق تلك الطلبات ، وإلا اعتبر بأنه قضى بما لم يطلبه الخصوم ، وأن هذا التعويض أساسه الضرر الذي أصاب المضروور، لذلك فإن هذا الأخير هو الجانب الأساسي لقيام مسؤولية هيئة الضبط الإداري البلدي بالتعويض.

المطلب الثالث

دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي

تعتبر دعوى فحص المشروعية من دعاوى قضاء الشرعية التي تهدف إلى بسط عملية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وذلك من أجل ضمان التطبيق السليم للقانون ولحماية حقوق وحرريات الأفراد العامة .

كما تعتبر أداة وآلية قضائية لها وظيفة قانونية محددة تتمثل في البحث عن مدى شرعية أو عدم شرعية أعمال الضبط الإداري ، حيث يمكن تحريكها أمام الجهة القضائية الإدارية مباشرة ، أو عن طريق الإحالة القضائية ، حيث تكون فيها سلطات القاضي الإداري محددة وضيقة مقارنة مع سلطات هذا الأخير في الدعاوى الأخرى ، حيث ينحصر دوره في فحص ما إذا كان القرار الضبطي المطعون فيه مشروعاً أو غير مشروع والإعلان عن ذلك في حكم قضائي¹ .

وعلى ضوء ما تقدم سنتعرض بالدراسة والبحث لجوانب دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي من خلال التطرق لمفهومها، وطرق تحريكها وتطبيقاتها وذلك وفقاً لما يلي :

الفرع الأول: مفهوم دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري

الفرع الثاني: تحريك دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري

الفرع الثالث: سلطات القاضي الإداري في فحص قرارات الضبط الإداري

الفرع الأول

مفهوم دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري

تعتبر دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري ، إحدى الدعاوى الأساسية التي تضمن مبدأ الرقابة القضائية على أعمال وسلطات الضبط الإداري ، فهي تهدف إلى إقرار مبدأ الشرعية على قرارات الضبط الإداري .

إن دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري هي تلك : " الدعوى القضائية الإدارية التي ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام جهات القضاء المختصة، وهي محاكم القضاء الإداري أصلاً"² . وترفع في النظام القضائي الجزائري أمام المحاكم الإدارية إذا كانت صادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي ، وهذا ما أكدته المادة 801 من القانون

¹ جمال قروف: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر، ص 213 .

² عمار عوايدي : النظرية العامة للمنزاعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني، مرجع سابق الذكر ، ص 296 .

09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث نصت المادة 801 على مل يلي:
:تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1. دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات
الصادرة عن:

— الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية .

— البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية .

— المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية .

2. دعاوى القضاء الكامل .

3. القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة " 1 .

وعليه فإنه في دعوى فحص المشروعية يطلب من القاضي الإداري الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه ،أي مدى صحة أركان القرار الإداري من سبب ،واختصاص ومحل وشكل وإجراءات وهدف ،ومدى سلامتها وخلوها من العيوب² .

وعليه فإن سلطات القاضي المختص في فحص القرار الإداري تنحصر فقط في فحص ما إذا كان هذا القرار مشروعاً أو غير مشروع ولا تتعداه إلى أمور أخرى مثل الإلغاء أو الحكم بالتعويض .

إن دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري تعتبر صورة من صور الدعاوى الإدارية، بالإضافة إلى دعوى الإلغاء والتعويض والتفسير³، ولتوضيح هذه الدعوى يجب تمييزها عن دعوى ودعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

أولاً : التمييز بين دعوى فحص المشروعية ودعوى تفسير قرارات الضبط الإداري

تتشابه هاتان الدعوتان في أن سلطات القاضي الإداري فيهما محدودة، حيث يقوم فقط إما بإصدار حكم في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الضبطي ، أو يقوم بالكشف والبحث عن المعاني الحقيقية والصحيحة للتصرف القانوني الغير واضح في حكم قضائي.

¹ المادة 801 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ،مرجع سابق الذكر ،ص 75 .

² محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الإدارية مرجع سابق الذكر ،ص 92 .

³ جمال قروف : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر،ص 215 .

أما من حيث الشروط الشكلية للدعوتين فإنه لا يشترط في دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري شرط الميعاد القانوني، عكس دعوى الإلغاء فإن شرط الميعاد القانوني ضروري لرفعها¹.

كما يختلفان من حيث الحجية، فدعوى فحص الشرعية لها حجية على الأطراف وفي نفس الموضوع، بينما الحكم في دعوى الإلغاء يتسم بالحجية المطلقة .

ثالثا: التمييز بين دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري ودعوى التعويض عنهما :

تتشركان في كونهما وسيلتان الغرض منهما فرض الرقابة على قرارات الضبط الإداري الصادرة عن هيئات الضبط الإداري، إلا أنه ثمة من الفروق بينهما نوجزها في ما يلي:

دعوى فحص المشروعية تعتبر من الدعاوى العينية الموضوعية ومن قضاء الشرعية، بينما دعوى التعويض هي من الدعاوى الشخصية الذاتية .

أما من حيث الهدف فإن دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري الهدف منها فحص مدى شرعية قرار الضبط الإداري من عدمه ، بينما دعوى التعويض فهي تهدف إلى جبر الضرر الذي أصاب المتضرر من جراء قرار الضبط الإداري .

كما أنه من حيث شروط قبول الدعوى، فإنه لا يشترط في دعوى فحص المشروعية ميعاد معين لرفعها على العكس من ذلك فإن دعوى التعويض يشترط فيها الميعاد القانوني كشرط إلزامي لقبولها وإلا رفضت شكلا .

أما من حيث طريقة رفع كل منهما فإن دعوى التعويض ترفع مباشرة إلى القضاء الإداري المختص بهدف الحكم بالتعويض، بينما ترفع دعوى فحص المشروعية عن طريق الإحالة القضائية أو بالطريق المباشر .

كما تجدر الإشارة أن سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض واسعة على العكس في دعوى فحص المشروعية.

¹ عمار عوايدي : دعوى تقرير الشرعية في القضاء الإداري ، دون طبعة، الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر، 2007، ص 37.

الفرع الثاني

تحريك دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي :

يمكن تحريك دعوى فحص وتقرير مشروعية قرارات الضبط الإداري التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، إما عن الطريق المباشر حيث ترفع هذه الدعوى مباشرة أمام المحكمة الإدارية باعتبارها صاحبة الاختصاص ، أو يتم تحريكها بالطريق الغير مباشر ، أي بواسطة الإحالة القضائية أثناء الفصل في دعاوى عادية مدنية أو تجارية أو جزائية .

أولا : الطريق المباشر في رفع دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي

ترفع دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بالطريق المباشر أمام المحكمة الإدارية المختصة¹. وذلك من طرف ذوي الصفة والمصلحة وفقا للإجراءات المحددة قانونا.

كما يشترط أن تنصب هذه الدعوى حول مشروعية وقانونية قرار الضبط الإداري المتخذ من عدمه ، أي أن تكون هناك خصومة حالة وجدية، بحيث لا يكون القرار قد ألغى قضائيا أو سحب أو عدل إداريا ، أو يكون القرار لم يصدر بعد.

كما تجدر الإشارة أنه لا يشترط ميعاد معين لرفع هذه الدعوى فهي دعوى غير مقيدة بميعاد قانوني محدد ، إذ يمكن رفعها في أي وقت من طرف ذي الصلة والمصلحة ، بشرط بقاء القرار الضبطي نافذا في حق الأشخاص ومنتجا لآثاره.

ثانيا: الطريق غير المباشر لرفع دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي

تتم هذه الطريقة أثناء فصل القاضي العادي في نزاع مدني ، حيث يدفع أحد الأطراف بعدم مشروعية قرار ضبطي ، ويكون الحكم في القضية المدنية مرتبطا بشرعيته أو عدم شرعيته ، فعندئذ ينبغي على القاضي العادي أن يتوقف عن الفصل في النزاع القائم ، ويقوم بإحالة الدفع المتعلق بشرعية قرار الضبط الإداري إلى القضاء الإداري المختص .

¹ المادة 801 من القانون 09/08 ، مرجع سابق الذكر ، ص 75 .

فالقاضي المدني العادي في الجزائر لا يجوز له أن يفصل في الدفع بعدم مشروعية قرار الضبط الإداري البلدي ، لذلك وجب الإحالة إلى القاضي الإداري المختص " المحكمة الإدارية " للبت في ذلك ¹ .

إن هذه القاعدة لا تقبل استثناء، وهذا ما عبرت عليه الغرفة المدنية بالمجلس الأعلى في حكمها الصادر بتاريخ 1969 07/02 والذي جاء فيه : "أن تقدير مشروعية الاستيلاء لا يعود إلى المحاكم العادية وهي محقة في أن تدفع بعدم اختصاصها " ² .

أما بالنسبة للمحاكم الجزائية فإنها تتمتع عموما بحق فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية، إعمالا لقاعدة قاضي الدعوى الرئيسية هو قاضي الطلب الفرعي ³ .

تأسيسا على ما سبق فإن تحريك دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري يمكن أن ترفع مباشرة أمام المحاكم الإدارية المختصة ، كما يمكن إثارتها عن طريق الإحالة القضائية التي يتولاها القاضي العادي أثناء فصله في قضايا خاصة.

الفرع الثالث :

سلطات القاضي الإداري في فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري.

تعتبر سلطات القاضي الإداري في فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري من الشروط الموضوعية الواجب التقيد بها ، إضافة إلى الشروط الشكلية في الدعوى ⁴ ، حيث تظهر هذه السلطات أساسا من خلال تحديد الآليات والوسائل المستعملة في هذه الدعوى، والتي يتبعها القاضي الإداري للوصول إلى الحكم بمشروعية القرار الضبطي من عدمه، حيث يقوم بحصر كافة المصادر القانونية للقرار الضبطي ثم يبحث في أركانه وفقا للتقنيات والمناهج القانونية والقضائية المقررة لمراقبة وفحص وتقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها، ليصدر بعدها حكما يتضمن نتائج الفحص والتقدير، دون أن تترتب عن ذلك أية

¹ محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 92 .

² مشار إليه في رسالة سيلامي عمور ، مرجع سابق الذكر ، ص 224 .

³ أحمد محيو : المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق ، ص 122 وما بعدها

⁴ - مشار إليه في مؤلف محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 92 .

⁴ جمال قروف : الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 229 .

نتيجة قانونية ، حيث لا يجوز له الحكم بالإلغاء أو الحكم بالتعويض مثلا¹ .
فالقاضي الإداري في دعوى فحص المشروعية يفصل في القضية المعروضة عليه بحكم قابل للاستئناف في مشروعية القرار من عدمه، كما تنحصر سلطاته في هذه الدعوى في حدود الطلبات الموجودة في عريضة دعوى فحص المشروعية المرفوعة مباشرة ،وبحدود حكم الإحالة القضائية في عريضة دعوى فحص المشروعية بالطريق الغير مباشر .
لذلك فهو لا يستطيع أن يوسع سلطاته إلى إلغاء القرار الضبطي كما في دعوى الإلغاء ولا الحكم بالتعويض ،كما أنه لا يمكنه أن يحدد المعنى الواضح للقرار الضبط الغامض من خلال إعطائه تفسيراً لذلك كما هو الحال في دعوى التفسير، وإنما سلطته تتمثل في فحص القرار الضبطي من حيث أركانه والحكم بمشروعيته من عدمها ، ويكون ذلك بقرار " عمل قضائي" حائز لقوة الشيء المقضي به يلزم القاضي العادي² .

1 - عمار عوايدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق الذكر ، ص 297

- عمار عوايدي : دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري، مرجع سابق الذكر ، ص 72 .

2 - محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الإدارية ، مرجع سابق الذكر ، ص 93 .

خلاصة الفصل الثاني

إن ممارسة سلطة الضبط الإداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ليست سلطة مطلقة بل هي سلطة مقيدة بحدود دستورية وقانونية مثل خضوعها لمبدأ الشرعية ووجود حماية قانونية وأخرى دستورية تضمن ممارسة الحريات العامة داخل الدولة.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره فإنه ثمة حدود تتعلق بالإجراء الضابط، يتمثل أساسا بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط الإداري، وطبيعة الوسيلة المستخدمة في معالجة وضبط الحريات العامة.

كما تخضع سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة إدارية تمارسها السلطة الأعلى ممثلة في الوالي، الذي يعتبر السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري، على اعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس وظيفة الضبط الإداري باسم الدولة.

وفي الأخير فإن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي تخضع للرقابة القضائية سواء تعلق الأمر بإلغاء القرارات المتعلقة بالضبط الإداري أو من خلال تكريس المسؤولية الإدارية على الأعمال القانونية والمادية في مجال الضبط الإداري الذي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي .

إن إضفاء نشاطات رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من القيود والضوابط يضمن التكامل الواجب توافره بين أعمال الضبط الإداري ونظام الحرية.

الخاتمة

يعتبر الضبط الإداري ، أحد المهام الأساسية التي تقوم به الدولة ، بغرض المحافظة على النظام العام ، ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد السلطات التي أنيطت له مهمة صيانة النظام العام على مستوى إقليم البلدية التي يمثلها. والضبط الإداري يقوم على عناصر أساسية تتمثل أساسا في الأمن العام ، و الصحة العامة والسكينة العامة و الآداب و الأخلاق العامة ، و كلها أغرض تدخل ضمن الضبط الإداري العام.

لقد اتسعت أغراض الضبط الإداري في الآونة الأخيرة نتيجة تزايد دور مهام الدولة فأصبحت تشمل الضبط الاقتصادي و الجمال الرونقي ، بل أصبح يشمل أغراضا محدودة بنصوص قانونية خاصة تتعلق بنشاطات محددة أو أماكن معينة ، وهو ما يعرف بالضبط الإداري الخاص.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر خوله المشرع صلاحية القيام بأعمال الضابطة الإدارية ، باعتباره العنصر الأكثر احتكاكا بالمجتمع و الأقرب إليه ، لذلك فهو يسهر على المحافظة على النظام العام من خلال السهر على الأمن العام ، و الصحة العامة والسكينة العامة و الآداب و الأخلاق العامة ، كما خوله كذلك تحقيق بعض الأغراض المتعلقة بالضبط الإداري الخاص لبعض النشاطات ، مثل منحه بعض الرخص المتعلقة بذلك ، كما مكنه من ضبط بعض الأماكن كاستعمال الشواطئ و حماية الأماكن الأثرية، و تنظيم حركة المرور داخل إقليم البادية .

إن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري ليست سلطات مطلقة ، بل هي سلطات مقيدة ، بجملة من الضوابط و الشروط ، و وضعها المشرع قصد تحقيق الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحقوق و الحريات العامة .

صحيح أن أعمال الضبط الإداري تعمل على تقييد بعض الحقوق والحريات ، غير أن هذا التقييد لا يمكن أن يكون مطلقا ، بل هو تقييد نسبي يستجيب لمعادلة أساسية ، تتمثل أساسا في مدى التكامل و التوازن الواجب توافره بين تلك الأعمال الضبطية والحريات العامة .

بناء على ذلك فإن أعمال الضبط الإداري البلدي تخضع للرقابة الإدارية ، على اعتبار أن هذه الوظيفة تمارس باسم الدولة ، لذلك فهي تخضع لرقابة رئاسية يمارسها الوالي على أعمال و نشاطات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كما أن لهذا الأخير كذلك سلطة الرقابة الوصائية على كل المداولات التي يداول فيها المجلس الشعبي البلدي لاسيما ما تعلق منها بأغراض الضبط الإداري البلدي.

كما أن هذه الأعمال التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي لا بد أن تخضع لمبدأ الشرعية ، وأن الخروج عن ذلك يجعلها تعسفا في استعمال السلطة ، مما يمكن لأصحاب الصفة والمصلحة الطعن فيها من أجل إلغائها والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها ، لذلك فإن هذه السلطات تخضع للرقابة القضائية إن إلغاء أو تعويضا أو تفسيراً .

إن الغاية التي أردنا إبرازها من خلال هذا البحث ، هو إبراز مدى الأهمية التي يكتسبها موضوع الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي على المستوي القانوني لاسيما إبراز تلك العلاقة الموجودة بين فكرة الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الممارسة ومدى احترامه حقوق و حريات الأفراد .

لاشك أن هذه الحقوق و الحريات تجد مصدرها في الدستور الذي ينص عليها بشكل عام وبعد ذلك يتدخل المشرع عن طريق القانون ، ليضع المبادئ العامة والأساسية لكيفية ممارستها، فهو بذلك يضع بعض القيود عليها من أجل صيانة النظام العام .

فمن خلال هذه الدراسة يمكن استخلاص النتائج و التوصيات التالية :

أولاً/ استخلاص النتائج لهذا الموضوع:

1- إن مختلف الدساتير الجزائرية و القوانين حرصت على وضع ضمانات تكفل الحقوق والحريات العامة ، وذلك بتزويد الأفراد بوسائل تضمن رد و دفع الاعتداء ، مثل الطعون الإدارية والرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، سواء في الظروف العادية أو الغير عادية .

2- إن أعمال الضبط الإداري التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارسها باسم الدولة لا البلدية ، مما يجعل ميزانية البلدية تتحمل أعباء خارج نطاقها.

3- ليس من العدل تحميل ميزانية البلدية التعويض عن الأضرار الناتجة عن التجمعات والتجمهرات ، في حين أن المحافظة على الأمن يعتبر مهمة وطنية.

4- إن علاقة الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، هي علاقة تكامل و تساند و توازن ، لا علاقة تضاد وتنافر.

5- استبعاد أعمال الضبط الإداري عن أعمال السيادة ، مما جعلها تخضع لرقابة القضاء الإداري.

6- إن القانون 08/90 المتعلق بالبلدية لم ينص صراحة على المحافظة على الآداب والأخلاق العامة كأحد الأغراض التي تسعى إلى تحقيقها وظيفة الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، مما جعل السلطة الرئاسية ممثلة في الوالي تتدخل في الكثير من الأحيان لإلغاء بعض القرارات الضبطية المتعلقة بذلك.

7- إن العلاقة بين تنظيم المشرع للحريات العامة ، واختصاصات هيئة الضبط الإداري البلدي، ليست مضبوطة ، و ذلك لكون فكرة النظام العام فكرة مرنة وغير جامدة ، مما يجعل الإدارة في الكثير من الأحيان تواجه أخطارا لم يتنبأ بها المشرع ، فتتدخل لصيانة النظام العام.

8- منح سلطة تقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مواجهة الأخطار التي تهدد النظام العام، لا تجعله في منأى عن الرقابة الإدارية و القضائية .

9- توسيع مجال تطبيق مسؤولية هيئة الضبط الإداري البلدي إلى الأضرار الناتجة بدون خطأ، هي في صالح المضرور مما يعطيه ضمانا آخري لاسترجاع حقوقه.

10- اتساع سلطات الضبط الإداري البلدي في الظروف الاستثنائية حيث توقف في ظله الحريات الفردية والجماعية ، وتعطل فيه الضمانات الدستورية و القانونية ، غير أن ذلك لا يمنع وجود رقابة على أعمال و سلطات الضبط الإداري البلدي.

ثانيا : التوصيات المتعلقة بهذا البحث :

1- نري ونقترح على المشرع إصدار قواعد تفصيلية عملية تبين ماهية مصطلح الآداب العامة .

- 2- نقترح تحميل ميزانية الدولة لا البلدية بالتعويض الناجم عن أعمال الضبط الإداري التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم الدولة .
- 3- تزويد البلديات بالوسائل الضرورية ، لممارسة هذه الوظيفة سواء كانت و سائل مادية أو بشرية.
- 4- جعل فرق الحرس البلدي تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مباشرة سواء من الناحية الإدارية أو المالية ، مما يعطي لهذا الأخير ، سلطة اكبر .
- 5- نقترح على السلطات المركزية السعي إلى بعث عملية التكوين الإداري و القانوني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية ، لاسيما فيما يتعلق بالضبط الإداري.
- 6- نقترح على السلطة المركزية أن تعمل على تدعيم البلديات بإطارات استشارية قانونية ، مختصة في التسيير الإداري و المالي و القانوني للإدارة المحلية الجزائرية .
- 7- الاعتناء أكثر بالرقابة القضائية على الأعمال الإدارية عموما ، و أعمال الضبط الإداري خصوصا ، لذلك نقترح إعداد و تكوين قضاة متخصصين في النظر و الفصل في المنازعات الإدارية.

قائمة المراجع

أولا :النصوص القانونية

أ/ الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

ب- القوانين والأوامر :

1. قانون الإجراءات المدنية.
2. قانون الإجراءات الجزائية.
3. قانون العقوبات.
4. الأمر 79/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 ،المتعلق بـدفن الموتى الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 103 المؤرخة في 26 ديسمبر 1975 .
5. الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 ،المتضمن القانون البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 6 المؤرخة في 18 يناير 1967 .
6. القانون 03/83 المؤرخ في 5 فبراير 1983 ،المتعلق بحماية البيئة ،، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 6 المؤرخة في 8 فبراير 1983 .
7. القانون 02/85 المؤرخ في 26 يناير 1985 ، المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية .
8. القانون 05/85 المؤرخ في 16 فبراير 1985 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 8 المؤرخة في 17 فبراير 1985 .
9. القانون 06/88 ،المؤرخ في 19 يناير 1988 الذي يحدد القواعد الخاصة بحركة المرور ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 13 المؤرخة في 20 يناير 1988.
10. القانون 08/88 المؤرخ في 26 يناير 1988 ،المتعلق بنشاطات الطب البيطري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 4 المؤرخة في 27 يناير 1988.
11. القانون 17/88 ،المؤرخ في 10 مايو 1988 ،المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 19 المؤرخة في 11 مايو 1988 .
12. القانون 28/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ،المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات ،، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 4 المؤرخة في 24 جانفي 1990.

13. القانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتعلق بقانون البلدية ،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.
14. القانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتعلق بقانون الولاية ،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.
15. القانون 29/90 المؤرخ في المتعلق بالتهيئة والتعمير الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية ، العدد المؤرخة في 1990.
16. القانون 19/91 المؤرخ في ، المعدل والمتمم للقانون 28/89 المتعلق
بالاجتماعات والمظاهرات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد
المؤرخة في 1990.
17. المرسوم التشريعي 02/93 ، المؤرخ في 06 يناير 1993 ، المتضمن تمديد
حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 08 ، المؤرخة في 7
فبراير 1993 .
18. القانون 14/01 المؤرخ في 19 غشت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور
عبر الطرق وسلامتها وأمنها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 46
المؤرخة في 19 غشت 2001.
19. القانون 05/04 ، المؤرخ في 14 غشت 2004 ، المعدل والمتمم للقانون
29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد
51 المؤرخة في 15 غشت 2004.
20. القانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات
المدنية والإدارية.

ج - النصوص التنظيمية:

1: المراسيم الرئاسية :

1. المرسوم رقم 152/75 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 ، المتضمن تحديد قواعد حفظ
الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث وإخراج الموتى من القبور وإعادة دفنها ،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 103 المؤرخة في 26 ديسمبر 1975.
2. المرسوم رقم 84/77 ، المؤرخ في 6 يونيو 1977 المتضمن تنظيم المادة 9 من
المرسوم 152/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 ، الجريدة الرسمية للجمهورية
الجزائرية ، العدد 46 المؤرخة في 8 يونيو 1977 .
3. المرسوم رقم 115/79 ، المؤرخ في 07 يوليو 1979 المتضمن القانون الأساسي
الخاص بالأعوان المكلفين بالكس والتتظيف وصيانة الطرق العمومية ، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1979.
4. المرسوم رقم 265/81 ، المؤرخ في 3 أكتوبر 1981 ، المتضمن القانون الأساسي
الخاص بأعوان الشرطة البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 40
المؤرخة في 06 أكتوبر 1981.

5. المرسوم رقم 267/871، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.
6. المرسوم رقم 375/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي حدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاعي النقل والصيد البحري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.
7. المرسوم رقم 374/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المتعلق بصلاحيات البلدية والولاية في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.
8. المرسوم رقم 190/82، المؤرخ في 19 مايو 1982، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاعي الإسكان والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد لسنة 1982.
9. المرسوم رقم 304/82، المؤرخ في 09 أكتوبر 1982، الذي يحدد كيفية تطبيق القانون 02/82، المؤرخ في 6 فبراير 1982، المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41 المؤرخة في 12 أكتوبر 1982.
10. المرسوم رقم 373/83، المؤرخ في 18 مايو 1983، الذي يحدد سلطات الوالي في المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22 المؤرخة في 31 مايو 1983.
11. المرسوم رقم 180/84، المؤرخ في 04 غشت 1984، المتضمن حل سلك أعوان الشرطة البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32 المؤرخة في 07 غشت 1984.
12. المرسوم رقم 378/84، المؤرخ في 15 ديسمبر 1984 الذي يحدد شروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66 المؤرخة في.
13. المرسوم رقم 13/85، المؤرخ في 26 يناير 1985 الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 5 المؤرخة في 27 يناير 1985.
14. المرسوم رقم 231/85، المؤرخ في 25 غشت 1985 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36 المؤرخة في 28 غشت 1985.
15. المرسوم رقم 232/85، المؤرخ في 25 غشت 1985 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36 المؤرخة في 28 غشت 1985.
16. المرسوم رقم 45/87، المؤرخ في 10 فبراير 1987 الذي ينظم وينسق الأعمال في مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07 المؤرخة في 11 فبراير 1987.

17. المرسوم رقم 146/87، المؤرخ في 30 يونيو 1987، المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27 المؤرخة في أول يوليو 1987.
18. المرسوم رقم 188/87، المؤرخ في 25 غشت 1987، المتضمن إحداث سلك الشرطة البلدية وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35 المؤرخة في 26 غشت 1987.
19. المرسوم الرئاسي رقم 23/91، المؤرخ في 06 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش لشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66 المؤرخة في 22 ديسمبر 1991.
20. المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29 المؤرخة في 12 جوان 1991.
21. المرسوم الرئاسي رقم 336/91، المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 المؤرخة في 25 سبتمبر 1991.
22. المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في 09 فبار 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10 المؤرخة في 09 فبرابر 1992.
23. المرسوم الرئاسي رقم 184/93، المؤرخ في 27 يوليو 1993، الذي ينظم إثارة الضجيج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 المؤرخة في 28 يوليو 1993.

2: المراسيم التنفيذية :

1. المرسوم التنفيذي رقم 53/91، المؤرخ في 23 فبرابر 1991، المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عرض الأغذية للاستهلاك، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09 المؤرخة في 09 فبرابر 1991.
2. المرسوم التنفيذي رقم 77/91، المؤرخ في 16 مارس 1991، المتضمن مهام المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرق وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 المؤرخة في 20 مارس 1991.
3. المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المؤرخ في 28 مايو 1991، الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26 المؤرخة في أول يونيو 1991.
4. المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 28 مايو 1991، الذي يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقييم ورخصة البناء وشهادة

- المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26 المؤرخة في أول يونيو 1991 .
5. المرسوم التنفيذي رقم 142/92 ، المؤرخ في 11 أبريل 1992 ، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27 المؤرخة في 12 أبريل 1992 .
6. المرسوم التنفيذي رقم 207/93 ، المؤرخ في 22 سبتمبر 1993 ، المتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفيات عمله ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60 المؤرخة في 26 سبتمبر 1993 .
7. المرسوم التنفيذي رقم 218/93 ، المؤرخ في 27 سبتمبر 1993 ، المتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63 المؤرخة في 06 أكتوبر 1993 .
8. المرسوم التنفيذي رقم 87/94 ، المؤرخ في 10 أبريل 1994 ، الذي يتم ويعدل أحكام المرسوم التنفيذي رقم 218/93 ، المتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22 المؤرخة في 18 أبريل 1994 .
9. المرسوم التنفيذي رقم 121/96 ، المؤرخ في 06 أبريل 1996 ، الذي يحدد شروط ممارسة الصيد البحري ويضبط كيفياتها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22 المؤرخة في 10 أبريل 1996 .
10. المرسوم التنفيذي رقم 265/96 ، المؤرخ في 03 غشت 1996 ، المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47 المؤرخة في 07 غشت 1996 .
11. المرسوم التنفيذي رقم 266/96 ، المؤرخ في 03 غشت 1996 ، المتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47 المؤرخة في 07 غشت 1996 .

ثانيا: المؤلفات.

أ/ باللغة العربية:

1. الوكيل محمد: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، مصر ، دار النهضة العربية ، 2003 .
2. أحمد فتح الله مجدي: فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة ، دون طبعة ، دون بلد نشر ، دون ناشر ، 2002 .
3. أبو زيد فهمي مصطفى: الوسيط في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دون بلد نشر ، دار المطبوعات الجامعية ، 1995 .
4. الباز داود: حماية السكنية العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر - الضوضاء - ، دون طبعة الإسكندرية ، مصر ، دار الفكر الجامعي ، 2004 .
5. بكر حسين محمد: الوسيط في القانون الإداري ، دون طبعة ، الإسكندرية ، مصر ، دار الفكر الجامعي ، 2006 .

6. بعلي محمد الصغير : الوجيز في المنازعات الإدارية ،دون طبعة ، عناية ، الجزائر ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،2002 .
7. بعلي محمد الصغير : القرارات الإدارية ،دون طبعة ، عناية ، الجزائر ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،2005 .
8. بعلي محمد الصغير : القانون الإداري (التنظيم الإداري ،النشاط الإداري) ، دون طبعة ، عناية ، الجزائر ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،2004 .
9. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، دون طبعة ، عناية، الجزائر ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،2002.
10. بسيوني عبد الله عبد الغني: النظرية العامة في القانون الإداري ،دون طبعة،الإسكندرية ،مصر ،منشأة المعارف ،2003 .
11. بسيوني عبد الله عبد الغني: القانون الإداري ، دون طبعة الإسكندرية ،مصر ،منشأة المعارف ،1991 .
12. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري ،دون طبعة ،دون بلد نشر ، دار الريحانة للكتاب ،دون تاريخ نشر .
13. بوضياف عمار :القرار الإداري " دراسة تشريعية قضائية فقهية " ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ،2007.
14. جمال الدين سامي: أصول القانون الإداري ،دون طبعة ،الإسكندرية ، مصر، دار المطبوعات الجامعية ،الجزء الثاني ، 1996 .
15. جمال الدين سامي :اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية ،دون طبعة ، الإسكندرية ،مصر ، منشأة المعارف ،دون تاريخ نشر.
16. جمال الدين سامي: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، الطبعة الأولى ،الإسكندرية ،مصر ،منشأة المعارف ،2004 .
17. جمال مطلق الذنبيات محمد: الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى،عمان الأردن ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،2003 .
18. حمد عمر حمد :السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ،الطبعة الأولى ،الرياض ،السعودية ،دون دار نشر ،2003 .
19. خطار علي شطناوي : الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، عمان ، الأردن ،دار وائل للنشر ، 2003 .
20. خلوفي رشيد :قانون المنازعات الإدارية ، الطبعة الثانية ،بن عكنون ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ،2005 .
21. خلوفي رشيد :قانون المسؤولية الإدارية ،دون طبعة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ،1995 .
22. راغب ماجد الحلو :القانون الإداري ،دون طبعة ، الإسكندرية ،مصر دار المطبوعات الجامعية ،1996 .
23. شيهوب مسعود: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، دون طبعة ، دون بلد نشر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، دون تاريخ نشر .

24. شيهوب مسعود : المسؤولية على المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دون طبعة، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000 .
25. علي هاني الطهراوي : القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، عمان ، الأردن ، الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2001 .
26. عاطف محمود البنا : حدود سلطة الضبط الإداري ، دون طبعة ، القاهرة ، مصر ، دون ناشر ، دون تاريخ نشر .
27. عبد المجيد منير: أصول الرقابة الإدارية على دستورية القوانين واللوائح ، دون طبعة ، الإسكندرية ، مصر ، منشأة المعارف ، 2006 .
28. عبد الفتاح قدرى الشهاوي : ضوابط السلطة الشرطة في التشريع المصري والمقارن ، دون طبعة ، الإسكندرية ، مصر ، منشأة المعارف ، 1991 .
29. عمرو عدنان: مبادئ القانون الإداري : الطبعة الثانية ، الإسكندرية ، مصر ، منشأة المعارف ، 2004 .
30. عوابدي عمار : دعوى تقرير الشرعية في القضاء الإداري ، دون طبعة، الجزائر دار هومة للطباعة والنشر ، 2007 .
31. عوابدي عمار: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الطبعة الرابعة ، بن عكنون ، الجزائر ، الجزء الثاني ، 2005 .
32. عوابدي عمار : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الطبعة الثالثة ، بن عكنون ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994 .
33. عوابدي عمار: القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، بن عكنون ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الثاني 2005 .
34. عوابدي عمار : نظرية المسؤولية الإدارية ، الطبعة الثانية ، بن عكنون ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2004 .
35. فؤاد محمد عبد الباسط : القانون الإداري ، دون طبعة ، دون بلد نشر ، دار الفكر الجامعي ، دون تاريخ نشر .
36. قوديل جوج: القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 2003 .
37. كنعان نواف: القانون الإداري : الطبعة الأولى ، عمان ، الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2002 .
38. لباد ناصر: الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، سطيف الجزائر ، لباد لنشر ، 2007 .
39. محيو أحمد : محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة د. محمد صاصيلا ، الطبعة الرابعة الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2006 .
40. محمد أبو الخير عادل السعيد: الضب الإداري وحدوده ، دون طبعة ، دون مدينة نشر ، مصر ، الهيئة المصرية للكتاب ، 1995 .
41. محمد سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، دون طبعة ، دون بلد نشر ، دار الثقافة العربية للطباعة ، دون تاريخ نشر .

42. محمد سليمان الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام) ،دون طبعة ،القااهرة ،مصر ،دار الفكر العربي ،1986 .

ب/ باللغة الفرنسية :

1. Chapus René : Droit administratif Generale ,Montchrestien ,T.1 ,9ed ,1995 .
2. Dellon Antoine :La police administratif , Lyon , 1977.
3. Debbash Charle :Droit administratif , Paris Cujas ,3ed ,1971.
4. Debbash Charle : Institution et droit administratif ,T.2 ,l'action et le contrôle de la police administratif ,P.U.F.2ed ,1986.
5. Georges Vedel et Delvolvé pierre:Droit administratif,Paris ,presses universitaire de France ,T 1 .11ed ,1990.

ثالثا:المقالات والرسائل.

أ/ المقالات :

1. أبركان فريدة: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة ،ترجمة عبد العزيز أمقران ،مجلة مجلس الدولة ،العدد الأول لسنة 2002.
2. أبو الخير عادل السعيد: أسس فكرة الضبط الإداري ، مجلة الأمن والقانون ، تصدر عن كلية شرطة دبي ،الإمارات العربية ، العدد الأول، 1999 .
3. جعفر عبد القادر:التدابير الشرعية للوقاية الصحية ، مجلة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية ،تصدر عن جامعة الأمير عبد القادر ،العدد 22 .
4. رياض عيسى: الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة (دراسة مقارنة مع الجزائر)،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم الإدارية ،بن عكنون ،الجزائر،العدد2، 1993.
5. زروق العربي: مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا (المنافع والأضرار)، النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة القرارات ، مجلة مجلس الدولة،العدد 8، 2006 .
6. عوابدي عمار: الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم الإدارية ،بن عكنون ،الجزائر،العدد 4، 1987 .
7. عاطف محمود البنا: الضبط الإداري بين الحرية و النظام ، مجلة الأمن والقانون، تصدر عن كلية شرطة دبي ،الإمارات العربية ، العدد الأول،السنة الثانية .

1. تقيدة عبد الرحمان :نظرة الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري ،رسالة لنيل شهادة الماجستير ،معهد العلوم القانونية والإدارية ،جامعة عنابة ،1980 .
2. سيلامي عمور :الضبط الإداري البلدي في الجزائر ، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة والمالية ،معهد الحقوق والعلوم الإدارية ،جامعة الجزائر ،1988 .
3. عزوز سكيمة :عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة ،بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة والمالية ،معهد الحقوق والعلوم الإدارية ،جامعة الجزائر ،1990 .
4. قروف جمال :الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ،بحث لنيل شهادة الماجستير ،جامعة عنابة ،2006 .
5. لطرش حمو :سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر ، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية ،2002 .
6. ماحي هاني موسى :بيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة ، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة والمالية ،معهد الحقوق والعلوم الإدارية ،جامعة الجزائر 1985 .

الفهرس

01	.....مقدمة
06	.....الفصل الأول/النظام القانوني للضبط الإداري البلدي
07	.....المبحث الأول/ماهية الضبط الإداري
07	.....المطلب الأول/مفهوم الضبط الإداري
09	.....الفرع لأول/ المفهوم العام و المفهوم الخاص للضبط الإداري
11	.....الفرع الثاني/ المفهوم الواسع و المفهوم الضيق للضبط الإداري
13	.....الفرع الثالث/ المفهوم الموضوعي و المفهوم الشكلي للضبط الإداري
15	.....المطلب الثاني/ تمييز الضبط الإداري عن ما يشبهه من الأنظمة
15	.....الفرع الأول/ تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي
18	.....الفرع الثاني/ الضبط الإداري و المرفق العام
21	.....الفرع الثالث/ الضبط الإداري و الضبط التشريعي
22	.....المطلب الثالث/ أنواع الضبط الإداري
23	.....الفرع الأول/ الضبط الإداري الوطني
24	.....الفرع الثاني/ الضبط الإداري المحلي
25	.....الفرع الثالث/ الضبط الإداري العام
26	.....الفرع الثالث/ الضبط الإداري الخاص
29	.....المبحث الثاني/سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري العام
30	.....المطلب الأول/ سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الأمن العام
33	.....الفرع الأول/ في مجال المظاهرات والاجتماعات
36	.....الفرع الثاني/ في مجال البناء
38	.....الفرع الثالث/ في مجال الوقاية من النكبات
41	.....المطلب الثاني/ سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الصحة العامة
42	.....الفرع الأول / الحرص على نظافة المحيط
47	.....الفرع الثاني/ السهر على نظافة المواد الاستهلاكية
51	.....الفرع الثالث/ الوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية
57	.....المطلب الثالث/ سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العامة
58	.....الفرع الأول/ في مجال الأسواق و المعارض
60	.....الفرع الثاني/ في مجال الحفلات والأعراس
61	.....الفرع الثالث/ في مجال حركة المرور
63	.....المطلب الرابع/ سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الآداب العامة
64	.....الفرع الأول/ موقف الفقه
65	.....الفرع الثاني/ موقف القضاء
66	.....الفرع الثالث/ رئيس المجلس الشعبي البلدي والضبط الخلفي

69.....	المبحث الثالث / الضبط الإداري الخاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي
70.....	المطلب الأول/... ضابطة المرور وشغل الطرق
71.....	الفرع الأول/ ضبط نظام الطرق
72.....	الفرع الثاني/ تنظيم حركة المرور
75.....	الفرع الثالث/ صيانة الطرق
75.....	المطلب الثاني/ ضابطة الجنائز
76.....	الفرع الأول/ الضابطة المتعلقة بإيداع الأموات ونقلهم
78.....	الفرع الثاني/ الضابطة المتعلقة بالدفن
80.....	الفرع الثالث/ الضابطة المتعلقة باستخراج الموتى من القبور
81.....	المطلب الثالث/ ضابطة استعمال الشواطئ و الصيد البحري
81.....	الفرع الأول/ أهمية الثروة المائية البحرية
82.....	الفرع الثاني/ ضابطة استعمال الشواطئ
84.....	الفرع الثالث/ ضابطة الصيد البحري
86.....	المبحث الرابع/ وسائل ممارسة الضبط الإداري البلدي
86.....	المطلب الأول/ الوسائل القانونية
87.....	الفرع الأول/ لوائح الضبط
88.....	الفرع الثاني/ القرارات الفردية
90.....	الفرع الثالث/ التنفيذ الجبري
92.....	الفرع الرابع/ الجزاء الإداري
93.....	المطلب الثاني/ الوسائل البشرية والمادية
94.....	الفرع الأول/ الحرس البلدي
99.....	الفرع الثاني/ شرطة العمران
101.....	الفرع الثالث/ مكتب حفظ الصحة البلدية
103.....	الفرع الرابع/ أعوان الكنس والتنظيف
105.....	المطلب الثالث/ أساليب ممارسة الضبط الإداري
105.....	الفرع الأول/ الإخطار السابق
106.....	الفرع الثاني/ الترخيص
108.....	الفرع الثالث/ الحظر
109.....	الفرع الرابع/ تنظيم النشاط
110.....	خاتمة الفصل الأول
111.....	الفصل الثاني/ حدود سلطات الضبط الإداري
112.....	المبحث الأول/ الحدود الدستورية والقانونية كقيد على أعمال الضبط الإداري
113.....	المطلب الأول/ مبدأ الشرعية كقيد على سلطة الضبط الإداري
113.....	الفرع الأول/ مدلول مبدأ الشرعية
115.....	الفرع الثاني/ عناصر مبدأ الشرعية
117.....	الفرع الثالث/ استثناءات مبدأ الشرعية

- 123.....المطلب الثاني/انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري
- 124.....الفرع الأول/الأسس التي يستند إليها تدرج النظام القانوني
- 125.....الفرع الثاني/أعمال الضبط الإداري والخضوع لقاعدة التدرج
- 126.....الفرع الثالث/الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ
- 128.....المطلب الثالث/الحماية الدستورية والقانونية للحريات كقيد على سلطة الضبط الإداري
- 129.....الفرع الأول/علاقة الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري
- 130.....الفرع الثاني/الاعتراف الدستوري بالحريات العامة
- 132.....الفرع الثالث/التنظيم التشريعي للحريات العامة
- 133.....المبحث الثاني/حدود و قيود الإجراءات الضابط
- 134.....المطلب الأول/الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط الإداري
- 134.....الفرع الأول/النشاطات غير المشروعة
- 135.....الفرع الثاني/النشاطات المتسامح فيها
- 137.....الفرع الثالث/النشاطات التي تمثل حريات يضمنها الدستور أو القانون
- 140.....المطلب الثاني/الحدود الناجمة عن فكرة الحرية
- 141.....الفرع الأول/عدم شرعية الحظر المطلق للحرية
- 142.....الفرع الثاني/تناسب إجراء الضبط مع نوع الحرية المراد تقييدها ومع خطورة تهديد النظام العام
- 144.....الفرع الثالث/عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر
- 146.....الفرع الرابع/احترام حق الدفاع إذا كان إجراء الضبط يتضمن عقوبة
- 147.....المطلب الثالث/الحدود المتعلقة بوسائل الضبط
- 148.....الفرع الأول/أن يكون التدبير الضابط ضروريا ولازما وفعالا
- 149.....الفرع الثاني/أن تكون الوسيلة المستخدمة متناسبة مع طبيعة وجسامة الخلل المراد تفاديه
- 151.....الفرع الثالث/أن تكون الوسيلة المستخدمة متصفة بالعمومية ومحقة للمساواة
- 152.....المبحث الثالث/الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري
- 153.....المطلب الأول/مدلول وأهداف الرقابة الإدارية
- 153.....الفرع الأول/مفهوم الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري
- 154.....الفرع الثاني/هدف الرقابة الإدارية
- 156.....الفرع الثالث/طرق تحريك الرقابة الإدارية
- 159.....المطلب الثاني/صور الرقابة الإدارية
- 159.....الفرع الأول/الرقابة الرئاسية على أعمال الضبط الإداري البلدي
- 165.....الفرع الثاني/الرقابة الوصائية على أعمال الضبط الإداري البلدي
- 170.....الفرع الثالث/التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية
- 172.....المطلب الثالث/مدى فعالية الرقابة الإدارية
- 173.....الفرع الأول/مزايا الرقابة الإدارية
- 174.....الفرع الثاني/عيوب الرقابة الإدارية

- 176.....المبحث الرابع/الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري
- 177.....المطلب الأول/الإلغاء القضائي لأعمال الضبط الإداري

178.....	الفرع الأول/الرقابة على السبب
182.....	الفرع الثاني/ الرقابة على الغاية
186.....	الفرع الثالث/الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في القرار الضبطي
188.....	المطلب الثاني/مسؤولية البلدية على أعمال الضبط الإداري البلدي
189.....	الفرع الأول/ مسؤولية البلدية على أساس الخطأ المرفقي
192.....	الفرع الثاني/ مسؤولية البلدية على أساس المخاطر
194.....	الفرع الثالث/ الآثار المترتبة على المسؤولية الإدارية البلدية
198.....	المطلب الثالث/دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي
199.....	الفرع الأول/ مفهوم دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري
203.....	الفرع الثاني/ تحريك دعوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري البلدي
204.....	الفرع الثالث/ سلطات القاضي الإداري في فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري
206.....	خاتمة الفصل الثاني
207.....	الخاتمة
211.....	قائمة المراجع
220.....	الفهرس

ملخص البحث

إن هذا البحث يتناول الضبطية الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي المتمثلة في

فرض قيود على الحريات والحقوق العامة للأفراد بغرض المحافظة على النظام

العام، فهو يحاول الإجابة على إشكالية مهمة تتعلق بمدى وجود موازنة بين فعالية

الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة عن النظام العام مع ضمان

حقوق وحريات الأفراد .

لقد قسمنا بحثنا هذا إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول النظام القانوني للضبط

الإداري البلدي , حيث تطرقنا فيه إلى ماهية الضبط الإداري , والسلطات التي يتمتع بها

رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري العام من خلال المحافظة على الأمن

العام الصحة العامة، السكنية العامة، الآداب والأخلاق العامة , ثم تطرقنا إلى سلطات

هذا الأخير في الضبط الإداري الخاص , والوسائل القانونية والمادية التي يعتمد عليها

في ممارسة ذلك .

أما الفصل الثاني فخصصناه للحدود والقيود التي تمارس في ظلها السلطات السابقة

الذكر والمتمثلة في الحدود الدستورية و حدود أخرى تتعلق بالإجراء الضابط , وخضوع

سلطة الضبط الإداري البلدي للرقابة الإدارية من خلال تدخل السلطة الرئاسية في

القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري , إضافة إلى

خضوع هذه السلطات إلى الرقابة القضائية إن إغاء أو تعويضا .