

حدود ممارسة الهيئات المحلية للضبط الإداري
**Limits of Local Authorities' Practice for
Administrative Control**

د. سعيدي الشيخ

كلية الحقوق و العلوم السياسية-جامعة سعيدة- الجزائر.

Ch_saididz@yahoo.fr

طالبة دكتوراه: هني رشيدة

كلية الحقوق و العلوم السياسية-جامعة سعيدة- الجزائر.

henniracha81@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2020 / 12 / 27 تاريخ القبول: 2021 / 03 / 08 تاريخ النشر: 2021 / 05 / 23

الملخص :

يعتبر الضبط الإداري من المواضيع المهمة في القانون، لذلك تحرص دساتير و تشريعات الدول على منح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري لحماية النظام العام. و لما كانت الدولة مجسدة في السلطة التنفيذية، فإنها لا تترك للأفراد المجال المفتوح لممارسة نشاطهم بحرية، بل تفرض عليهم نوع من الرقابة لحماية النظام من أنشطتهم التي قد تهدد النظام العام و هو ما يعرف بالضبط الإداري. و تفاديا لتداخل الاختصاص في ممارسة هذه الوظيفة الإدارية، تحرص غالبية الدول على أن تتضمن تشريعاتها تعيين الجهات و الهيئات تحديدا دقيقا، يخول لها القيام بأعمال الضبط الإداري بكافة أنواعه سواء كان قضائيا أو إداريا.

و في الجزائر تحديداً، تتنوع سلطات الضبط الإداري على درجتين، الأولى على المستوى الوطني و المتمثلة في سلطات الضبط الإداري المركزي و الأخرى متواجدة على مستوى الجماعات الإقليمية و المتمثلة في سلطات الضبط الإداري المحلي، إلا أن

ممارسة هذا النوع من الوظيفة يخضع لضوابط، لأن ممارستها بحرية يترتب عنها مساس بالحقوق و اهدار لحرريات الأفراد، لذلك، يجب أن توضع قيودا على الهيئات الممارسة للضبط الإداري كانت مركزية أم محلية من خلال تحديد الضوابط التي يجب على هذه الهيئات أن تلتزم بها لحماية النظام العام وحرريات الافراد.

الكلمات المفتاحية : الضبط الإداري، الهيئات المحلية ، النظام العام، سلطات و

حدود.

Abstract:

Administrative control is considered as an important topic in law. Therefore, the constitutions and legislation of countries are keen to grant the administrative authority the jurisdiction to issue administrative control decisions to protect public order. And since the state is embodied in the executive authority, it does not leave them an open space to freely exercise their activities. Rather, it imposes a kind of oversight on them to protect the system from the activities of individuals that may threaten the public order, which is what is known exactly as the administrative control. And in order to avoid overlapping jurisdiction in the exercise of this administrative function, most countries are keen to ensure that their legislation includes precise identification of entities and bodies, empowering them to carry out administrative control work of all kinds, whether judicial or administrative.

And in Algeria specifically, the administrative control authorities vary over two degrees. The first is at the national level represented in the central administrative control authorities, and the other is present at the level of regional groups and represented by the local administrative control authorities. However, exercising this type of function is subject to controls, because its practice with freedom will result in a violation of the rights and waste of the individuals' freedoms. Therefore, restrictions must be placed on the bodies

that practice administrative control, whether central or local, by defining the controls that these bodies must adhere to protect public order and the freedoms of individuals.

Key words: administrative control, local authorities, public order, authorities and borders.

المقدمة :

يعد الضبط الإداري وظيفة أساسية للإدارة العامة، فهو يمثل مظهر من مظاهر وجود الدولة و غيابه كفيل بزوالها. للضبط الإداري معنيين أولهما عضوي و الثاني موضوعي، فالمفهوم العضوي للضبط الإداري يعني مجموعة الأعوان و الهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف للحفاظ على النظام العام، اما المفهوم الموضوعي له، فيتمثل في مجموعة الإجراءات و التدابير التي تقوم بها الهيئات العامة للمحافظة على النظام العام. و مهما قيل عن الضبط الإداري، إلا ان مفهومه يظل واحدا فهو عبارة عن قيود و ضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الافراد وفقا لمقتضيات النظام العام و خلق نوع من التوازن بين المصالح التي تستهدفها الجماعة و الاحترام الواجب نحو نشاط الفرد، لذلك تدخل المشرع بموجب نصوص قانونية ملزمة تفصل بالتحديد و بوضوح الهيئات الإدارية المنوط اليها مباشرة وظيفة الضبط الإداري سواء على المستوى الوطني او المحلي، هذا الأخير الذي يتمثل في كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين و التنظيمات و هو موضوع بحثنا هذا.

و بغض النظر عن الجهة الممارسة لوظيفة الضبط الإداري، إلا أن هذه الممارسة ليست مطلقة بل مقيدة بما يحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام و الحريات العامة للأفراد، لأن في ذلك مساس بالحريات العامة، لذلك و جب وضع حدود على الهيئات الممارسة للضبط الإداري سواء كانت وطنية او محلية على حد سواء، من خلال تحديد الضوابط التي ينبغي على هذه الهيئات الالتزام بها، خاصة و ان سلطات الضبط الإداري تستند دائما على نص قانوني بغية المحافظة على النظام العام، لأنه قد تنشأ ظروف غير متوقعة لم يسبق و أن نظمها المشرع بنصوص قانونية، و بالتالي تضطر الهيئات الى اتخاذ إجراءات بما يحقق و يتلاءم مع المحافظة على النظام العام،

لذلك فإن الرقابة على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية تختلف عن الظروف الاستثنائية، ففي الظروف العادية تكون الرقابة رقابة مشروعية أما في الظروف الاستثنائية تكون رقابة ملائمة لا مشروعية.

على ضوء ما تقدم و نظرا لأهمية هذا الموضوع قد عمدنا الى كتابة هذا البحث المتواضع في هذا الموضوع الحيوي و الهام، باستخدام المنهج التحليلي للإجابة على التساؤلات المطروحة التالية: فيما تتمثل الهيئات المحلية الممارسة للضبط الإداري؟ و ما الحدود أو الضوابط التي تخضع لها هذه الهيئات عند مباشرة صلاحياتها في مجال الضبط الإداري خاصة و ان هذه الصلاحيات تتسع في ظل الظروف الاستثنائية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية، ارتأينا تقسيم بحثنا هذا الى محورين:

- المحور الأول: الهيئات المحلية الممارسة للضبط الإداري.

- المحور الثاني: حدود ممارسة الهيئات المحلية للضبط الإداري.

المحور الأول : الهيئات المحلية الممارسة للضبط الإداري

تتمثل الهيئات المحلية المختصة بممارسة وظيفة الضبط الإداري في جهازين لا ثالث لهما أحدهما منتخب و الثاني معين، حيث يتمثل الجهاز الأول في رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الجهاز الثاني فيتمثل في الوالي.

أولاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعتبر البلدية المجموعة الإقليمية القاعدية في الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، تعتبر القناة أو الجسر الأولي الذي من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن، كما تعد أول مجال يعبر فيه المواطن عن مواظنته عن طريق الاستجابة لانشغالاته و حماية مصالحه.

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي و في اطار القوانين و التنظيمات المعمول بهما، كل الاحتياطات الضرورية و كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العامة التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث. و في حالة الخطر الجسيم و الوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف و يعلم الوالي بما فوراً كما يأمر بهدم الجدران و

العمارات و البنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما،
لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي بموجب المادة 89 من القانون البلدي رقم 11-
10¹.

و في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، يأمر رئيس
البلدية بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع و التنظيم المعمول
بهما²، كما يعتمد قصد ممارسة صلاحياته في مجال الضبط الإداري وفقا لما نصت عليه
أحكام المادة 93 من قانون البلدية رقم 11-10 على سلك الشرطة البلدية و يمكنه
عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب ما حدده
التشريع.

و في نفس المجال يقوم بتبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية و
السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف و
العمل على المحافظة على النظام العام و الأشخاص و الممتلكات³، كما يكلف المجلس
الشعبي البلدي عملا بأحكام المادة 94 من نفس القانون في اطار احترام حقوق و
حريات المواطنين على وجه الخصوص بما يلي:

-السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص،
-معاينة كل مساس بالسكينة العامة و كل الأعمال التي من شأنها الاخلال بها،
- السهر على تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الاحكام
الخاصة ذات الحركة الكثيفة.

و عموما يسهر رئيس البلدية في اطار ممارسة وظيفته الضبطية على:

- احترام التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني،
-السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و
حماية التراث الثقافي المعماري،
-السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و
الطرق العامة و المحافظة عليها و اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة
الأمراض المتنقلة أو المعدية و الوقاية منها و منع تشرذم الحيوانات المؤذية،

- لسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
كما تسهر البلدية على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة و ضمان
ضبطية الجناز و المقابر طبقا للعادات، و حسب مختلف الشعائر الدينية و العمل فورا
على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.
و في اطار الضبط الإداري دائما، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في اطار
صلاحياته قرارات قصد الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب
القوانين و التنظيمات تحت اشرافه و سلطته، و اعلان القوانين و التنظيمات الخاصة
بالضبطية و تذكير المواطنين باحترامها، إضافة الى تنفيذ مداوات المجلس، وفقا لما
قضت به المادة 96 من القانون البلدي رقم 11-10.

إضافة الى ما سبق ذكره، فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس الضبط
الإداري في مجال العقار و العمران من خلال تسليم رخص البناء و الهدم و رخص
التجزئة⁴ وفقا للمرسوم رقم 15-19⁵ المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و
تسليمها.

و ينبغي الإشارة الى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس هذا الاختصاص
بصفته ممثلا للدولة لا البلدية، كما يعمل على تخصيص برامج التجهيزات العمومية و
الاستثمار الاقتصادي، و الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للبلدية و الأملاك
العمومية للدولة⁶.

و في مجال الصحة و النظافة العامة، تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة
لاسيما توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة و معالجتها، العمل على
جمع النفايات الصلبة و نقلها و معالجتها، مكافحة نواقل الامراض المتنقلة، السعي
للحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلية للجمهور مع ضرورة
صيانة الطرقات و تنظيم إشارات المرور التابعة لشبكة الطرقات، أما ما تعلق بمجال
السكنية العامة، فقد الزم قانون البلدية سلطات الضبط الإداري البلدي ضرورة حماية
السكنية العامة للمواطنين و ضمان راحتهم⁷.

و أمام تطور مفهوم أو فكرة النظام العام الذي أصبح يأخذ أبعادا غير الأبعاد التقليدية الثلاث، أصبحنا نتحدث الآن عن ما يسمى بالنظام العام الأخلاقي و النظام العام الاقتصادي و التجاري كأبرز ملامح لهذا التطور، و مثال ذلك كأن يفرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على التجار المتجولين ممارسة تجارتهم على الأرصفة لإعطاء طابع جمالي و رونق لشوارع المدينة.

و ينبغي التنويه الى انه يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند رفض هذا الأخير القيام بواجبه في الحفاظ على النظام العام، فاذا امتنع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات المنوط بها بمقتضى القوانين و التنظيمات فانه يمكن للوالي عملا بأحكام المادة 101 من القانون الحالي للبلدية بعد اعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب اعداره.

ثانيا: الوالي

يعتبر الوالي مفوض الحكومة على مستوى الولاية، فهو مخول بحماية حقوق المواطنين و حرياتهم في اطار مسؤوليته الكبرى عن المحافظة على النظام العام، الأمن و السلامة و السكنية العامة طبقا لنص المواد 110، 112 و 114 من القانون رقم 07-12⁸. فهو سلطة إدارية و سياسية في نفس الوقت، و يستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، و على هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثلا للدولة و من جهة أخرى ممثلا للولاية، و الذي يهمننا في بحثنا هذا هو صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة و بالأخص سلطاته في مجال الضبط الإداري، الذي يهدف للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث و الأخلاق و الآداب العامة.

و يقصد بالمحافظة على الأمن العام تمكين الوالي من اتخاذ كافة الإجراءات التي تضمن الفرد على نفسه و ماله، و بالتالي فان هذا الغرض يحول الولاية حق اتخاذ جميع الإجراءات و التدابير التي تكفل منع المظاهرات و منع النشاطات الخطيرة و درء الكوارث الطبيعية كالفيضانات أو التهديدات الخطيرة أو منع العصابات التي تسطو على أموال السكان و منع الجرائم و المحافظة على مجال الحريات الفردية للمواطنين⁹

و بالرجوع الى أحكام المادة 114 من القانون رقم 12-07 نصت على أن الوالي مسؤول عن المحافظة على الأمن و السلامة و السكنية العامة، كما أنه يزود بالوسائل البشرية و القانونية اللازمة للقيام بهذه المهمة و يسهر على احترام قوانين و أنظمة الضابطة الإدارية، و يعتبر مسؤولاً عن حفظ النظام العام، و بذلك فان الوالي يعتبر ضمن اطار ولايته الجهة الأولى التي تتولى أمر الضابطة الإدارية العامة قصد المحافظة على النظام العام و يتولى مهمة الضبط بصفة انفرادية في الغالب و دون مشاركة المجلس الشعبي الولائي في شيء، لذلك يمكن له أن يتخذ أي قرار انفرادي أو اجراء ضروري على مستوى ولايته، كما أن قانون البلدية يعترف للوالي بموجب المادة 100 منه، أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن و السلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

و بمقتضى سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، خولته النصوص القانونية و التنظيمية صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري العام، فهو مكلف في حدود اختصاصاته بحماية حقوق المواطنين و حرايمهم و السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات على مستوى إقليم الولاية¹⁰.

و من اجل المحافظة على النظام العام، يحوز الوالي على امتيازات السلطة العامة، التي تخول له صلاحية اصدار القرارات الفردية و التنظيمية في مجال الضبط الإداري و تسخير القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات، حيث توضع تحت تصرفه كافة مصالح الامن في الولاية (أجهزة الشرطة، الدرك الوطني، الجيش الشعبي الوطني) وفقا لما نصت عليه المادة 116 و المادة 5 من المرسوم رقم 373/83¹¹، كما يمكن للوالي أن يجل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الامن و النظافة و السكنية العمومية عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك¹².

بالإضافة الى سلطات الضبط الإداري العام، يمارس الوالي باعتباره مفوضاً للحكومة كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص تطبيقاً لأوامر الوزراء عند تنظيمه من طرف المشرع بنصوص قانونية خاصة، كالمرسوم التنفيذي رقم 91-416¹³ المحدد

لشروط احداث المنشآت الرياضية و استغلالها، وفقا لما نصت عليه المادة 3 منـه "يتوقف احداث المنشآت الرياضية المفتوحة للجمهور على ترخيص مسبق يسلم بموجب قرار من الوالي بعد رأي المطابقة التقنية...".

و في اطار المحافظة على سلامة المجتمع بتحقيق و تجسيد السلم و الاطمئنان و النظافة العمومية، له أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر ضمان حماية الأشخاص و الأملاك و اتقاء أي شكل من أشكال الاضطراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة، و يساعده في القيام بمهمة الضبط الإداري رئيس الدائرة في حدود دائرته المسؤول عنها، حيث نصت المادة 25 من المرسوم رقم 83-373 على أنه " يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين و التنظيمات و على حسن سير المصالح الإدارية و التقنية في دائرته، كما يسهر بمساعدة مصالح الامن على أمن الأملاك و الأشخاص في الدائرة، و لهذا الغرض يجب على مصالح أمن الدائرة أن تعلمه بأي حدث يقع في الدائرة و تكون له علاقة بالنظام العام و الأمن".

بالإضافة الى ممارسة الوالي سلطاته في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، يمارس كذلك ذات الصلاحيات في الظروف الاستثنائية، فقد حوله المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ على مستوى إقليم ولايته في اطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام بتحديد أو منع مرور الأشخاص و السيارات في أماكن و أوقات معينة، تنظيم نقل المواد الغذائية و السلع ذات الضرورة الأولى و توزيعها، انشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين، المنع من الإقامة أو الوضع تحت الإقامة الجبرية لكل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو سير المصالح، تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة اضراب غير مرخص به أو غير شرعي، الأمر استثنائيا بالتفتيش نهارا أو ليلا وفقا لما جاء في نص المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44¹⁴.

المحور الثاني: حدود ممارسة السلطات المحلية للضبط الاداري

إن حدود أو قيود ممارسة الاختصاص التنظيمي تتمثل في عدم مخالفة الهيئات الممارسة للضبط الإداري سواء كانت على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي للقواعد العليا، أي التزام كل منهما بمبدأ المشروعية و كذا عدم الخروج عن الهدف المخصص للقرار التنظيمي و هو ما يطلق عليه بقاعدة تخصيص الأهداف، إضافة الى حدود ناجمة عن فكرة الحرية.

أولاً: الالتزام بمبدأ المشروعية

تملك هيئات الضبط للقيام بواجب المحافظة على النظام العام وسائل مادية، بشرية و أخرى قانونية، هذه الأخيرة تتمثل أساساً في القرارات الإدارية التنظيمية، و من منطلق المحافظة على النظام العام، وحب خضوع هذه القرارات لمبدأ المشروعية طبقاً لما هو مقرر في دباجة دستور 1996، التي نصت على أن "الدستور فوق الجميع، و هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية و يكفل الحماية القانونية و رقابة عمل السلطة العامة في مجتمع تسوده الشرعية".

إن فكرة الدولة القانونية الحديثة، معناها أن تكون جميع التصرفات التي تصدر عن الإدارة في حدود القانون، فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها¹⁵، و باعتبار أن الجماعات الإقليمية إحدى هيئات الدولة يتعين عليها كغيرها من الهيئات احترام مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، و أن تمارس نشاطها في حدود النظام القانوني للدولة.

1- المدلول العام لمبدأ المشروعية

إن المقصود بمبدأ المشروعية هو خوض الحكام و المحكومين في الدولة للقانون، فأصبح مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل الدول بغض النظر عن الاتجاهات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تتبناها الدولة. يتعلق هذا المبدأ بمحدود سلطة الدولة و خضوعها لقواعد ملزمة، لذلك يعتبر الضمانة الأساسية لحماية حقوق الافراد و حرياتهم من تعسف الدولة.

و المقصود بالقانون في هذا الشأن (خضوع الدولة للقانون)، هو القانون بمعناه الواسع الذي يشمل كل قاعدة عامة و مجردة أياً كان مصدرها¹⁶، و لذلك فان

مصادر القانون بمعناه الواسع في ذات الوقت هي مصادر لمبدأ المشروعية مكتوبة كانت أو غير مكتوبة.

و يقصد كذلك بمبدأ المشروعية¹⁷ خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها و جميع التصرفات و الاعمال الصادرة عنها، و تبعا لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة، التشريعية و التنفيذية و القضائية الخضوع للقانون و الرضوخ لأحكامه، فلا تكون أعمال و تصرفات هذه السلطات صحيحة و منتجة لآثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون، فان هي صدرت بالمخالفة لها أصبحت غير مشروعة¹⁸.

2- المدلول الشكلي و الموضوعي لمبدأ المشروعية

إن قواعد المشروعية أو القواعد القانونية، و ان كانت كلها قواعد ملزمة، إلا أنها تتدرج في القيمة أو المرتبة القانونية تدرجا هرميا، يمكن ملاحظته عند دراسة مصادر المشروعية، و تبدو أهمية هذا التسلسل الهرمي لقواعد المشروعية عند تراحم القواعد عند التطبيق و قيام نوع من التعارض بينها، فهنا وجب تغليب القاعدة الأعلى على القاعدة الأدنى وفقا لترتيب كل قاعدة و درجتها في سلم القواعد القانونية. فما هي المعايير التي تحكم التدرج الهرمي لقواعد المشروعية؟

قبل التطرق لهذه المعايير، وجب علينا أولا معرفة معنى تدرج القواعد القانونية، الذي يقصد بها أن بعض هذه القواعد تتمتع بقوة الزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة، و بالتالي يجب على كل سلطة عند قيامها بإنشاء قواعد قانونية أن تراعي أحكام القواعد القانونية الأعلى، حيث لا يجوز للقاعدة الأدنى مرتبة تعديل أول الغاء القاعدة الأعلى مرتبة و الا كانت مخالفة للمشروعية.

• المعيار الشكلي أو العضوي لمبدأ المشروعية

يعني التدرج الشكلي لمبدأ المشروعية احترام مبدأ تدرج القاعدة القانونية من قبل السلطات العامة، بمعنى أن تحتل الهيئة التأسيسية في الدولة قمة الهرم ثم تليها الهيئة التشريعية و من بعدها السلطة التنفيذية¹⁹، هذه الأخيرة بدورها يتم بداخلها هي الأخرى تدرج في شكل هرمي انطلاقا من رئيس الدولة وصولا للموظفين التنفيذيين

مرورا بالوزراء ووكلائهم، المديرين، رؤساء الأقسام و المصالح...، و عليه يحتل الدستور قمة النظام القانوني السائد في الدولة ثم تليه الأعمال ذات الطابع التشريعي ثم الاعمال التنفيذية المتمثلة في اللوائح و القرارات، و بالتالي كل ما تصدره الهيئة الدنيا يتعين خضوعه و تطابقه لما تصدره الهيئة العليا منها في التدرج الهرمي²⁰.

• المعيار الموضوعي أو المادي لمبدأ المشروعية

يهتم هذا المعيار بموضوع العمل القانوني، مادته، جوهره، كنهه، دون الاعتداد بالعضو او الهيئة المصدرة له. مقتضاه خضوع القرارات الفردية للقواعد العامة، فتأتي الأعمال المجردة في المرتبة الأعلى من الاعمال الذاتية أو الشخصية، اذ يجب أن يكون القرار الفردي مستندا الى قاعدة تنظيمية في صدوره من ناحية، كما يلزم أن يكون هذا القرار مطابقا للقاعدة العامة لأنه يعتبر تطبيقا لها على الحالات الفردية المتنوعة التي تشملها هذه القاعدة.

و تبدو أهمية المعيار الموضوعي بالذات و بصفة جوهرية في العلاقة بين القرار الإداري التنظيمي و بين القرار الإداري الفردي، فنظرا لأن القرار التنظيمي يتضمن بحكم طبيعته قواعد عامة و مجردة فهو يفرض احترام تلك القواعد على كل القرارات الفردية الصادرة تطبيقا لتلك القواعد، و لا يجوز من وجهة نظر المعيار الموضوعي أن يخالف القرار الفردي التطبيقي القاعدة العامة التي نص عليها القرار التنظيمي العام و إلا أصبح غير مشروع، فمؤدى هذا المعيار أن القرار التنظيمي أقوى و أعلى درجة في القرار الفردي الذي يطبقه بغض النظر عن الهيئة المصدرة للقرار التنظيمي أو تلك التي أصدرت القرار الفردي²¹.

ثانيا: الالتزام بقاعدة تخصيص الأهداف

كأصل عام يجب أن تستهدف جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات المحلية عامة و التنظيمية خاصة المصلحة العامة، و يعتبر ذلك القاعدة العامة التي تحكم القانون الإداري دون الحاجة الى نص، و تلتزم بها الجماعات الإقليمية في ممارستها وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف، ذلك لأن سلطات الضبط المحلي ألزمتها القانون باستهداف غاية حفظ النظام العام في كل قراراتها، و بالتالي لا يحق لها أن تستخدم

سلطاتها إلا لتحقيق غاية وحيدة كمصلحة عامة خصصت لحفظ أو إعادة النظام العام، فإذا خرجت سلطة الضبط المحلي عند مباشرتها لأوجه نشاطها المختلفة عن هذا الهدف أصبح قرارها غير مشروع و من ثم وجب الغاؤه.

و يقصد بهذه القاعدة التزام الإدارة حين اتخاذها لقراراتها بتحقيق الأغراض المحددة من قبل المشرع من منحها تلك السلطة، كما أن الاختصاصات الممنوحة لأي سلطة إدارية تلزمها بعدم الخروج عن الغاية المحددة و التي ألزمها المشرع بتحقيقها، فالقرارات التنظيمية التي تستهدف المحافظة على النظام العام مفهومة الثلاثي يشوبها انحراف إذا ما خرجت هذه القرارات عن الغاية المحددة و لو كان هدفا مشروعاً في حد ذاته.

و كما هو معلوم بأن القرار الإداري يقوم على مجموعة من الأركان التي لا يكتمل أي قرار إلا بها، و التي تتمثل في : الاختصاص، السبب، المحل، الشكل و الإجراءات و الغاية او الهدف، هذا الأخير ينبغي أن يهدف الى تحقيق المصلحة العامة أولاً و ثانياً تحقيق الهدف الذي خصصه المشرع لإصدار هذا القرار، و على الرغم من أن الإدارة تسعى دائماً لتحقيق المصلحة العامة، فقد يحدد المشرع لسلطات الضبط المحلي هدفاً خاصاً و يجب عليها أن تسعى لقراراتها لتحقيقه و اذا ما خالفت هذا الهدف فان قراراتها تصبح معيبة بعيب إساءة استعمال السلطة، و لو تذرعت بتحقيق المصلحة العامة، و هذا ما يعرف بقاعدة أو مبدأ تخصيص الأهداف و مثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي وضع لها القانون أبعاد ثلاثة لا يجوز مخالفتها، فاذا ما خالف قرار الضبط الإداري هذه الأهداف يكون مشوباً بعيب الانحراف في السلطة و من ثم وجب الغاؤه.

فاذا كانت القاعدة العامة التي تحكم القرارات الإدارية تذهب الى ان جميعها ينبغي أن تستهدف المصلحة العامة، فان هناك قاعدة تكملية ان صح القول تقضي بوجود استهداف القرارات الإدارية الغاية المخصصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها، و بذلك يصبح للقرار الإداري هدفين، أحدهما خاص و هو الذي حدده القانون أو يستشف من طبيعة الاختصاص، و هذا الهدف يختلف من حالة لأخرى، و الآخر

عام و هو المصلحة العامة، و الا أضحي جزاء مخالفة ذلك الغاء القرار الإداري لاتسامه بعدم المشروعية و لحياده عن الهدف المخصص²².

و قد وجدت قاعدة تخصيص الأهداف تطبيقا لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي دأب على الغاء قرارات الإدارة متى ثبت لديه خروجها عن تحقيق الهدف المخصص، حيث قضى بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة لمواطن و ذلك للانحراف بالسلطة، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها تقرر نزع الملكية للمنفعة العامة²³.

و قد سائر مجلس الدولة الجزائري نظيره الفرنسي، حيث قضت احكامه بإلغاء القرارات الإدارية لعيب انحراف السلطة، و مثاله حكمه الصادر بتاريخ 2000/01/31 في قضية (م.ع)، ضد بلدية ميله، و في قضية (خ.ع) ضد بلدية عين البنيان، حيث تتلخص وقائع هذه الأخيرة في أن رئيس بلدية عين البنيان أصدر قرارا إداريا ضبطيا بتاريخ 1975/05/20 يتضمن منع استهلاك و بيع المشروبات الكحولية في المقاهي و المطاعم على مستوى البلدية باستثناء المركز السياحي "الجميلة"، و عليه اعتبرت المحكمة العليا الغرفة الإدارية في قرارها الصادر بتاريخ 1978/03/04 أنه " اذا كان لرئيس بلدية عين البنيان استعمال السلطات المخولة له بموجب المادة 237 من القانون البلدي المؤرخ في 1967/01/18 لتنظيم بيع و استهلاك المشروبات الكحولية في المرافق العمومية التابعة للبلدية حماية للنظام العام، فانه يتضح من خلال هذا التحقيق أنه اتخذ هذا الاجراء لأسباب غريبة عن النظام العام، و ذلك بمنع بيع المشروبات الكحولية، في حين رخص بيع هذه المشروبات في مرافق أخرى، و عليه فان الطاعن على حق في التمسك بعدم مشروعية قرار رئيس البلدية بسبب الانحراف في السلطة، و لهذه الأسباب الحكم بإلغاء قرار رئيس البلدية المؤرخ في 1975/05/20...²⁴.

ثالثا: حدود ناجمة عن فكرة الحرية

تمثل هذه الفكرة أساسا فيما يلي:

• تفاوت صلاحية الضبط بتفاوت درجات الحرية:

تتفاوت الحريات العامة في درجاتها تبعا لأهميتها على أساس نصوص دستورية في هذا الصدد، فإذا كانت نصوص الدستور صريحة مطلقة لا تدع مجالاً لمباشرة سلطات الضبط الإداري المحلي في تقييدها بصفة مباشرة، فلا يجوز هنا لسلطة الضبط هذه التدخل في شأنها الا تنفيذاً للقوانين، فحرية القيام بالشعائر الدينية، الحرية الشخصية وحرية الانتفاع بالملك الخاص هي حريات لا تستقل سلطات الضبط الإداري بتنظيمها، في حين أن حرية المرور في الطرقات العامة مثلاً يمكن للهيئات المحلية أن تقيدها و تنظمها بلوائح ضبطية مستقلة، و تكون سلطة الضبط مطلقة في منع الأنشطة اذا كانت غير مشروعة كالإتجار بالمخدرات، غير أنه اذا كان النشاط الفردي يزاوُل نتيجة ممارسة احدى الحريات العامة المكفولة دستورياً أو قانونياً فعلى السلطات الضبطية المحلية التوفيق بينما يقتضيه النظام العام و حماية و احترام الحريات الفردية.

• عدم جواز المنع المطلق للحرية (عدم المشروعية المطلقة للحرية)

إن المنع من مزاولة نشاط معين بصورة مطلقة يعني بالضرورة الغاء الحرية ذاتها و حفظ النظام العام ذاته لا يستلزم في أغلب الأحيان من سلطات الضبط القيام بتقييد الحرية الى درجة المنع المطلق²⁵.

من التطبيقات في هذا الشأن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية الحظر المطلق للحرية في العديد من أحكامه و منها حكمه الصادر في 12 آذار 1949 حول قرار تنظيمي اتخذه عمدة احدى المدن، و الذي منع بموجبه المصورين منعا مطلقا من ممارسة مهنة التصوير في الطرقات العامة حيث يشكل ذلك مضايقة للمارين في هذه الطرق و يعيق حركة المرور، و قضى فيه بعدم مشروعية الحظر المطلق للحرية، فالإدارة لها أن تحظر ممارسة المصورين لنشاطهم في أماكن و أوقات معينة على ان يكون الحظر نسبيا بعد التأكد من ضرورة الاجراء لمنع الازدحام و إعاقاة المرور و ليس بمنعه بصفة مطلقة²⁶.

● اختلاف أساليب الضبط باختلاف ظروف المكان و الزمان

إن النشاط الفردي يجد من القيود ليلا أكثر مما يجده نهارا، فالضبط الإداري يمنع الباعة المتجولين من المناداة بصوت عال على بضاعتهم ليلا و لكنه لا يستطيع ممارسة نفس المنع نهارا. و من تطبيقات ذلك قضائيا في فرنسا قرارات العمدة الخاصة بقرع أجراس الكنائس، فهذه الاجراس يمكن الحد من قرعها ليلا و لا يمكن منع قرعها نهارا²⁷.

أما ما تعلق بالمكان، فان الإدارة تكون أقوى سلطانا بالنسبة للنشاط الذي يجري في الشوارع و الأماكن العامة، و بذلك فإنها تتمتع بسلطة أوسع من سلطات الضبط، اما فيما يخص الأماكن الخاصة، فإنها لا تستطيع تقييدها بنفس الشدة فلا تستطيع أن تخضعه لاذن مسبق منها كنشاط يقوم به الانسان في بيته أو تحرم عليه أنواعا منه طالما أنه يمارسه في حدود النظام العام و الآداب العامة، و منه يقال أن المسكن الخاص لا يدخل في اطار الضبط الإداري، و لا تنحصر هذه القاعدة الا عندما يتصل هذا المسكن بالخارج، كأن تسمع منه ضوضاء شديدة تؤثر على السكنية العامة ناتجة عن ارتفاع صوت أجهزة الراديو²⁸.

و فيما يتعلق بالأماكن الخاصة للاستعمال العام كالفنادق و المقاهي، فان التقييد بشأنها لا يرقى الى درجة ما يجري في الميادين العامة، فهي كمكان خاص يفرض على الإدارة عدم تقييدها فيما يخص النشاطات التي يمارسها، لكن فتحها للاستعمال العام يوسع من دائرة سلطات الضبط اتجاهها.

● شروط التدبير الضبطي باعتباره قيودا على سلطة الضبط

تتمثل هذه الشروط أساسا في:

أ- أن يكون التدبير الضبطي ضروريا و متناسبا مع جسامة الاخلال بالنظام

العام:

يجب أن يكون التدبير الضبطي ضروريا و لازما لمواجهة الاخلال بالنظام العام، و الضرورة هنا تقدر بجسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام، بمعنى يجب التأكد أن هناك تناسبا مع جسامة القيد الوارد على الحرية من جهة و جسامة التهديد

الذي يصيب النظام العام من جهة أخرى، فوجود ضرر جسيم للنظام العام ، هو الذي يبرر تقييدا شديدا للحريات العامة، لكن التهديد بوجود اضطرابات يسيرة لا يبرر على الاطلاق التقييد الشديد للحرية العامة، و هنا يطبق المبدأ المعروف في علم الأصول " الضرورة تقدر بقدها"²⁹.

و من الاجتهادات بهذا الشأن، ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بخصوص التأكد من أن تدخل الإدارة كان ضروريا لمنع التهديد الحقيقي للنظام العام و ليس مجرد اخلالا بسيطا، حكمه في قضية BENJAMAIN بتاريخ 13/05/1933، فقد أصدر العمدة قرارا بمنع عقد أحد الاجتماعات خشية وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام، حيث تلتخص وقائع هذه القضية في أن رئيس البلدية منع المحضر BENJAMAIN من القاء محاضرة خاصة بزعم مخاطر الاخلال بالنظام العام التي قد يثيرها هذا الاجتماع، فدفع المدعي بأن الأسباب التي أبداها رئيس البلدية لا ترقى الى حد منع الاجتماع، و قد ألغى مجلس الدولة الفرنسي هذا القرار بعد فحص الظروف التي أحاطت بالدعوى الى الاجتماع مقررًا: " قد اتضح من التحقيق أن احتمال وقوع الاضطرابات المحتملة التي تدرج بها رئيس البلدية ليست جسيمة بالدرجة التي لا تستطيع معها التحكم في النظام العام و ذلك بما لرئيس البلدية من تدابير ضبط مناسبة للتحكم في الوضع دون منع المحاضرة"³⁰.

ب-عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الاخلال بالنظام العام

يتجه الفقه و القضاء على اعتبار أن ممارسة الحرية هو الأصل وتقييدها هو الاستثناء، و من ثم فان العمل على تقييد الحرية يتعين أن يكون بأقل الوسائل مشقة مادامت الوسيلة المتبعة بإمكانها تحقيق ما يضمن به النظام العام³¹، و بالتالي فانه لا يمكن لسطة الضبط الإداري أن تصف للمالك سوى الأهداف و النتائج التي يتعين تحقيقها و أن تترك له حرية اختيار الوسائل التي يراها مناسبة³².

لذلك، فان مجلس الدولة الفرنسي عندما رخص لهيئات الضبط الإداري ضرورة استفاء شروط الوقاية من الحريق بوضع الأجهزة و المعدات اللازمة لهذا الغرض، فان

مجلس الدولة لم يخصص لجهة الضبط الإداري اشتراط أن تكون هذه الأجهزة ذات علامة تجارية معينة. غير أنه للقاعدة المذكورة استثناءات تتمثل في³³ :
-لا تطبق قاعدة حرية الاختيار عندما يكون من الواجب اتخاذ تدابير موحدة لاتقاء الخطر،
-لا تطبق القاعدة اذا وجد نص قانوني يلزم استخدام وسيلة بعينها لتجنب خطر الاخلال بالنظام العام،
-لا يترك للأفراد حرية الاختيار عندما لا توجد الا وسيلة واحدة،
-لا تطبق القاعدة في حالة الاستعجال اذ يتعين على هيئات الضبط الإداري أن تتخذ من الوسائل ما يكفل لدرء الخطر الداهم.
-لا يمكن تطبيق القاعدة عند الخشية من اضطرابات خطيرة لمواجهة خطر محقق و جسيم.

ج- أن يكون التدبير الضبطي عاما محققا لمبدأ المساواة

إن هذا المبدأ هو أساسي في كل تنظيم قانوني للحريات العامة و الحقوق، إلا أنه لا يمكن أن يتحقق بقوانين ذات طابع عام تتصف بالتحديد تكفل المساواة بين جميع الأفراد، و من ثم فإنه يتعين حتى يكون التدبير الضبطي مشروعاً يجب أن يتصف بطابع التجريد في مواجهة الأفراد، إذ أن هذه الصفة هي التي تمنع التمييز بين حالة مشاهة و أخرى مما يدخل في مجال تطبيقه³⁴.

فالتدبير الضبطي لا يمكن أن يكون الا تديراً عاماً و مجرداً يشمل كل من تتوفر فيه صفة بعينها لا بشخص بعينه و يواجه كل واقعة تتوفر فيها شروط معينة لا بواقعة معينة بذاتها، و هذا العموم غير متصل بالفرد المكلف بالإجراء فقط بل يمتد ليشمل المكان الذي يجري العمل في نطاقه و حتى المدة التي يتم خلالها أو فيها، فالعمومية هنا تشمل الأشخاص و المكان و الزمان³⁵.

● الضبط الإداري و الظروف الاستثنائية

نقول أحيانا تظهر ظروف غير عادية في الدولة تؤدي الى أن تغلب متطلبات السلطة على متطلبات الحرية، الأمر الذي يؤدي الى أن تتوسع سلطات الإدارة لكي

يتم تبرير بعض المبادئ و القواعد نتيجة استخدام السلطات الإدارية لإجراءات معينة لتؤمن حماية الحريات العامة مما أدى بالقضاء الاداري الفرنسي الى ابتكار نظرية جديدة سماها نظرية الظروف الاستثنائية.

لقد كانت الظروف الاستثنائية محل خلاف حول تسميتها من قبل رجال الفقه، حيث أطلق عليها البعض تسمية سلطات الأزمة، في حين أطلق عليها البعض الآخر تسمية سلطات الحرب، و منهم من ذهب الى القول بأن الظروف الاستثنائية هي حالة من حالات الضرورة³⁶.

تتضمن نظرية الظروف الاستثنائية توسيع سلطات الضابطة الإدارية عندما تقتضي ذلك ظروف استثنائية و بالقدر الذي تقتضيه تلك الظروف، و ينتج عن ذلك أن الاحكام المقررة في النصوص القانونية تتوقف تماما و يحل محلها أحكام أخرى تتناسب مع الظروف الاستثنائية و يدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري تقدير توسيع تلك السلطات بما يتلاءم و حجة الضابطة الإدارية³⁷.

ففي فرنسا اعتبرها بعض الفقهاء الفرنسيين بأنها حالت مادية ذات أثر مزدوج، تؤدي من جهة الى توقيف سلطة القواعد العادية، كما أنها تؤدي من جهة أخرى الى تطبيق مشروعية خاصة يحدد القاضي متطلباتها³⁸.

و يميل بعض الباحثين الى القول إن " الظروف الاستثنائية هي ظروف الشاذة الخارقة التي تهدد السلامة العامة و الأمن العام و النظام في البلاد و تعرض كيان الأمة للزوال، و هي نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة في فرنسا لمواجهة مثل هذه الظروف...، فبموجب هذه النظرية يمكن أن تعتبر بعض التدابير الإدارية الخارقة للقواعد القانونية العادية و غير المشروعة في الظروف العادية، مشروعة في بعض الظروف و ذلك لأنها تبدو حينذاك ضرورية لتأمين النظام العام و حسن سير المرافق العامة"³⁹.

و اذا كان هذا هو موقف القاضي الفرنسي من تعريف نظرية الظروف الاستثنائية، فان القضاء الجزائري لم يعرف نظرية الظروف الاستثنائية بل أشار اليها فقط، اذ اعتبرها نظرية من صنع القضاء، كان ذلك في القضية التي فصلت فيها الغرفة

الإدارية بالمجلس الأعلى (سابق) بين الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضديات الفلاحية و وزارة الفلاحة و الإصلاح الزراعي، و التي تتلخص وقائعها في أنه بتاريخ 1963/10/16، قام وزير الفلاحة و الإصلاح الزراعي بإصدار قرار يقضي بحل مجلس إدارة الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضدية الفلاحية و وضع الصندوق تحت تصرف الدولة، و من بين الاسانيد التي اعتمد عليها الوزير لتبرير قراره المادة 9 من المرسوم المؤرخ في 9 ماي 1963، التي تنص على مايلي: "الدولة الجزائرية بإمكانها أن تضع تحت حمايتها الأموال العقارية و المحال التجارية... التي تشكل طريقة تسييرها و استغلالها أو استعمالها مساسا، أو من شأنها المساس بالنظام العام و الأمن الاجتماعي، على أن هذا الاجراء لا يتخذه إلا الوالي و ذلك بعد القيام بتحقيق"⁴⁰.

خاتمة:

لقد تناولنا من خلال بحثنا هذا موضوع حدود السلطات المحلية الممارسة لوظيفة الضبط الإداري، و خلصنا الى أن الاجهزة المحلية الممارسة للضبط الإداري تتمثل في جهازين أساسيين، أحدهما معين و الآخر منتخب، كما حاولنا من خلاله تسليط الضوء على اهم الحدود و الضوابط التي ينبغي على هذه الأجهزة مراعاتها و الالتزام بها و التي تتمثل أساسا في الالتزام بمبدأ المشروعية و بقاعدة تخصيص الأهداف، و قد توصلنا الى النتائج التالية:

-ان كانت السلطات المحلية في نطاق ممارستها لسلطة الضبط الإداري لها سلطة تقديرية، الا أنها ليست مطلقة من كل قيد، فهي إجراءات ضبطية تخضع لمبدأ المشروعية القانونية باعتبارها مجموعة من القرارات الإدارية.

-ان السلطات المحلية الضبطية المختصة بوضع قيود على الحريات العامة للأفراد لا يعني التحريم المطلق لممارسة الحرية، بمعنى أن لا يترتب على سلطتها الغاء ممارسة الحرية المكفولة دستوريا و تشريعا، فتقييد الحرية لا يكون الا بصفة مؤقتة و لضرورة المحافظة على النظام العام.

خشية تجاوز الهيئات المحلية الضبطية حدودها، يشترط في استخدام امتيازاتها و سلطاتها لغير صالح الأفراد، فتتقلب وظيفتها الإدارية الى وظيفة استبدادية تهدر حقوق الأفراد و

حرياتهم، ألزم المشرع هذه الهيئات بضوابط تشكل قيودا على صلاحيات الضبط من أجل التوفيق بين مطالب الحرية و مقتضيات الحفاظ على النظام العام.

-لا يعني مبدا المشروعية مصادرة النشاط الإداري بل أنه يتلاءم و يتوافق مع حاجات الإدارة في تحقيق أهدافها و غاياتها، خاصة اذا تعرضت لظروف استثنائية تخرج عن القواعد العامة، لذلك فان بعض القرارات الضبطية غير المشروعة في الظروف العادية، يعتبرها القضاء مشروعة اذا ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام بسبب ظروف استثنائية.

-يشترط في التدبير الضبطي أن يكون ضروريا، لازما و متناسبا، بمعنى أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام، فالخطر البسيط الذي قد يلحق بالنظام العام لا يرخص للإدارة مشروعية التدبير الضبطي.

-اذا كانت الديمقراطية لا تقوم بدون حرية فهي لا تقوم بدون مساواة بين الأفراد، و عليه يتعين في التدبير الضبطي أن يكون متصفا بالعمومية في مواجهة الأفراد، فهذه صفة تستهدف تحقيق المساواة بينهم المتصلين بهذا التدبير أو المستهدفين منه.

الهوامش:

¹. القانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان 1432 الموافق ل 3 يوليو 2011، ص4.

². أنظر المادة 90 من نفس القانون.

³. أنظر المادة 88 الفقرة الأخيرة من نفس القانون.

⁴. لمزيد من المعلومات أنظر، عيسى مهزول، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي-رئيس المجلس الجماعي في نطاق تسليم رخصة البناء في التشريع الجزائري و المغربي، العدد 8، جوان 2017.

⁵المرسوم رقم 15-19، المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1436 الموافق ل 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 7، الصادرة بتاريخ 22 ربيع الثاني 1436 الموافق ل 12 فبراير 2015، ص 4.

⁶. أنظر المواد رقم 95، 116 و 117 من القانون رقم 11-10.

⁷ أنظر المادة 88 فقرة 2 و 3 و المادة 94 من نفس القانون.

- ⁸. القانون رقم 07-12، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 7 ربيع الثاني 1433 الموافق لـ 29 فبراير 2012، ص 5.
- ⁹. فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 185.
- ¹⁰. أنظر المادة 112 و 113 من القانون رقم 07-12
- ¹¹. المرسوم رقم 83-373، مؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق لـ 28 مايو 1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 22، صادرة بتاريخ 18 شعبان 1403 الموافق لـ 31 مايو 1983، ص 1535.
- ¹². أنظر المادة 100 من القانون رقم 10-11.
- ¹³. المرسوم رقم 91-416، المؤرخ في 25 ربيع الثاني 1412 الموافق لـ 2 نوفمبر 1991، يحدد شروط احداث المنشآت الرياضية و استغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 54، صادرة بتاريخ 26 ربيع الثاني 1412 الموافق لـ 3 نوفمبر 1991، ص 123.
- ¹⁴. المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1991، يتضمن اعلان عن حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 10، صادرة بتاريخ 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1991، ص 285.
- ¹⁵. سعيد حسن علي، القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 1، القاهرة، 2018، ص 18.
- ¹⁶. محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم و اختصاصات مجلس الدولة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 6.
- ¹⁷. ينبغي التمييز بين اصطلاحي الشرعية و المشروعية، فعلى الرغم من كلاهما مشتق من أصل واحد و هو الشرع أو الشريعة، إلا أن مصطلح الشرعية أوسع من المشروعية لأنه يرتبط بالعقيدة و الفلسفة التي يتبناها المجتمع و التي تحكم روح النظام القانوني لذلك المجتمع و المبادئ القانونية العامة المستمدة من الشرائع السماوية و القانون الطبيعي و إعلانات حقوق الانسان، فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة و ما يجب أن يكون عليه القانون، بينما تعني المشروعية احترام القواعد القانونية سارية المفعول بغض النظر عن عدالتها، أنظر: عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 10.
- ¹⁸. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003، بدون طبعة، ص 8.

- ¹⁹. سامي جمال الدين، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، دون طبعة، دون سنة، ص 71.
- ²⁰.عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 13.
- ²¹.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، دون طبعة، ص 78 و ما يليها.
- ²².حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة و أثره على القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الأزهر، غزة، 2014، ص 61.
- ²³.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 197 و ما يليها.
- ²⁴.أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون داري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة (الجزائر)، 2010/2011، ص 9.
- ²⁵.سليمان هندون، الضبط الإداري، سلطات و ضوابط، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2017، ص 109.
- ²⁶.عصام علي الدبس، القانون الإداري، طبعة أولى 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2014، ص 494.
- ²⁷.غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان (الجزائر)، 2014/2015، ص 64.
- ²⁸.منصوري سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة، مذكرة إجازة ، المدرسة العليا للقضاء الجزائري، 2008، ص 27.
- ²⁹.محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري و الحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، عدد 16، مصر، 1969، ص 84.
- ³⁰.C.E, 19 mai 1933, Benjamain, Rec.p233:.
- نقلا عن: غلاي حياة، المرجع السابق، ص 91.
- ³¹.عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 494.
- ³².سليمان هندون، المرجع السابق، ص 113.
- ³³.عصام علي الدبس، ص 494
- ³⁴.عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي و المقارن، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001/2002، ص 467.

³⁵. داتم بلقاسم، النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2004/2003، ص. 113.

³⁶. مقدودة مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري و الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه للطور الثالث، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة (الجزائر)، 2017/2016، ص69.

³⁷. محمد علي حسونة، الضبط الإداري و أثره في الحريات العامة، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 128.

³⁸.Jean Rivero, Jean Waline, droit administratif, 19edition, Dalloz, 2002,p86.

³⁹.محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، بيروت، لبنان، ص46.

⁴⁰. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دون ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 27.

قائمة المصادر و المراجع :

المراجع باللغة العربية:

-إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.

-سامي جمال الدين، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر ، دون سنة نشر.

-سعيد حسن علي، القضاء الإداري، طبعة أولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2018.

-سليماني هندون، الضبط الإداري، سلطات و ضوابط، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2017.

-عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي و المقارن، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001.

-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

-عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

-عصام علي الدبس، القانون الإداري، طبعة أولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2014.

-فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

-محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.

-محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

-محمد علي حسونة، الضبط الإداري و أثره في الحريات العامة، ط أولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.

-سعيد حسن علي، القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة أولى، القاهرة، 2018.

-مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.

المراجع باللغة الفرنسية:

-Jean Rivero, Jean Waline, droit administratif, 19edition, Dalloz, 2002,p86.

المقالات:

- عيسى مهزول، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي-رئيس المجلس الجماعي في نطاق تسليم رخصة البناء في التشريعين الجزائري و المغربي، العدد 8، جوان 2017.

- محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري و الحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، عدد 16، مصر، 1969.

الرسائل العلمية:

- دالم بلقاسم، النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2004/2003.

- مقدودة مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري و الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه للطور الثالث، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة (الجزائر)، 2017/2016.

- أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون داري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة (الجزائر)، 2011/2010.
- غلامي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان (الجزائر)، 2015/2014.
- منصوري سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة، مذكرة إجازة ، المدرسة العليا للقضاء الجزائري، 2008.

النصوص القانونية:

- المرسوم رقم 83-373، مؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق ل 28 مايو 1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 22، صادرة بتاريخ 18 شعبان 1403 الموافق ل 31 مايو 1983، ص 1535.
- المرسوم رقم 91-416، المؤرخ في 25 ربيع الثاني 1412 الموافق ل 2 نوفمبر 1991، يحدد شروط احداث المنشآت الرياضية و استغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 54، صادرة بتاريخ 26 ربيع الثاني 1412 الموافق ل 3 نوفمبر 1991، ص 123.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق ل 9 فيفري 1991، يتضمن اعلان عن حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 10، صادرة بتاريخ 5 شعبان 1412 الموافق ل 9 فيفري 1991.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان 1432 الموافق ل 3 يوليو 2011.
- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 7 ربيع الثاني 1433 الموافق ل 29 فبراير 2012.
- المرسوم رقم 15-19، المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1436 الموافق ل 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 7، الصادرة بتاريخ 22 ربيع الثاني 1436 الموافق ل 12 فبراير 2015.