الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي

جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي

شعبة الحقوق

تخصص دولة ومؤسسات

تحت عنوان

مسؤولية الإدارة المحلية في المحافظة على النظام العام

الطالبة: جودر مليكة

بإشراف الأستاذ: محمد بن عامر

أعضاء لجنة المناقشة:

الرئيس: .....

المقرر: .....

ممتحن1: .....

ممتحن2: .....

السنة الدراسية 2022/2021

شكر وعرفان

أحمد الله عزّ وجلّ الذي وفّقني لإتمام هذه المذكرة وأتقدم بالشكر إلى الأستاذ المشرف محمد بن عامر في سبيل توجيهي لإنجاز هذا البحث.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد وعلى رأسهم زوجي رفيق دربي.

إهداء

أهدي ثمرة جهدي لمن تمنيت وجودهما معي

والديا رحمهما الله.

إلى ابنتي قرّة عيني "سيرين"

لعائلة زوجي الإخوة والأخوات وكل الاقارب

مسؤولية الإدارة المحلية في المحافظة على النظام العام

المقدمة:

اقتصرت وظائف الدولة في بداية الأمر على خدمة المواطنين وتحقيق المنفعة العامة لتتسع دائرة وظائفها الى التدخل في العديد من المجالات فأصبحت تمارس مهام جديدة إلى جانب الوظائف المعروفة سابقا، وفي كل الأحوال فإن الإدارة العمومية تمارس نشاطها من خلال صورتين: إما عن طريق جهاز يوفر خدمات والمتطلبات الأساسية للأفراد ويسمى بالمرفق العمومي، أو عن طريق الزجر والأمر حفاظا على النظام العام وهو ما يسمى بالضبط الإداري

وتعد وظيفة الضبط الإداري من أهم واجبات الدولة وضرورياتها لاستقرار النظام العام وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، حيث يعرفه البعض بأنه مجموع الاجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع.

كما حدد المشرع الجزائري الهيئات المخولة بممارستها على سبيل الحصر، فتنقسم إلى هيئات ضبط إداري عام، تتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول، وهيئات محلية تشتمل على كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع في الضمانات الأساسية التي تعمل الإدارة المحلية على كفالتها في الحفاظ على النظام العام باعتباره ضرورة اجتماعية يستلزم الحفاظ عليها على جميع المستويات.

ومن بين الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع تكمن في القيمة العلمية والعملية لموضوع البحث وذلك نتيجة اتصاله اتصالا وثيقا بالحياة اليومية للأفراد ومدى تأثيره على حقوقهم وحرياتهم.

وبناء على المعطيات المقدمة يمكن طرح الاشكالية التالية:

في أي مدى يمكن للإدارة المحلية المساهمة في الحفاظ على النظام العام؟

كما يندرج في إطار بحث هذه الاشكالية عدة تساؤلات مثل:

- ماهي السلطات الممنوحة للجماعات المحلية للحفاظ على النظام العام؟
- ماهي الوسائل القانونية المتاحة في هذا المجال؟

اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل بعض القوانين والتنظيمات وفق خطة تتكون من فصلين أين تطرقت في الفصل الأول لمهمة الإدارة المحلية في الحفاظ على النظام العام حيث خصصت

المبحث الأول للطبيعة القانونية للضبط الإداري على المستوى المحلي، أما المبحث الثاني خصصته لسلطات الإدارة المحلية في مجال الحفاظ على النظام العام.

أما الفصل الثاني فقد خصصته للرقابة على السلطات الضبطية للإدارة المحلية مع تطبيق مبدأ الشرعية وبالتالي تطرقت في المبحث الأول لاحترام مبدأ الشرعية في الحفاظ على النظام العام في الظروف العادية والاستثنائية، والمبحث الثاني تطرقت للرقابة على سلطات الإدارة المحلية الإدارية والقضائية.

الفصل الأول

مهمة الإدارة المحلية في الحفاظ

على النظام العام

تعد المحافظة على النظام العام ضرورة حتمية لها أبعاد يمكن أن تطال مختلف الميادين وعليه يجب العمل على المحافظة عليه خصوصا على المستوى المحلي وذلك بتجسيد جميع الهيئات التي لها خاصية الضبطية من أجل الوصول الى هذا الهدف.

حيث ركزت في الفصل الأول على الطبيعة القانونية للضبط الإداري من خلال المبحث الأول وبالخصوص لدور كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي للإدارة المحلية لتحقيق هذه الغاية من خلال الصلاحيات الممنوحة لهما في المبحث الثاني.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للضبط الإداري على المستوى المحلي.

يتطلب توضيح طبيعة الضبط الإداري التطرق للعناصر التالية تعريف الضبط الإداري وتحديد أنواعه وأهدافه التي تشمل النظام العام (المطلب الأول) بالإضافة إلى وسائل السلطات الضبطية لحمايته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه

اختلف كل الفقه والقضاء والمشرع حول وضع تعريف دقيق للضبط الإداري، لكنهم أجمعوا حول التركيز على الهدف منه وهو حماية وصيانة النظام العام بعناصره المتعددة، كما اختلف الفقه حول طبيعته، فمنهم من اعتبره وظيفة سياسية تخضع لطبيعة ونوع نظام الحكم السائد في الدولة ومنهم من اعتبره وظيفة قانونية محايدة.

سنتطرق ضمن هذا المطلب لتعريف الضبط الإداري (الفرع الأول) وطبيعة الضبط الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

سنعرض من خلال هذا الفرع لتعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحا ثم من المنظور التشريعي فالقضائي وأخيرا من الناحية الفقهية.

أولا: تعريف الضبط لغة واصطلاحا:

أما الضبط لغة[1] فيعني التحديد الدقي من فعل ضبط يضبط فهو ضابط، فيقال:

ضبط لسانه: حفظه بالحزم حفظا بليغا

ضَبَطَ عمله: أتقنه، أحكمه

ضَبَطَ ساعته: طابقها مع الوقت الجاري

ضَبَطَ المعلم النص: صححه وشكله بالحركات

ضبطوا اللّصّ: ألقوا عليه القبض

ضبط أعصابه: كبحها، سيطر عليها يضبط نفسه في لحظات الغضب

العلوم المضبوطة: هي العلوم المحكمة او الدقيقة التي تقوم على قياس المقادير كالحساب والهندسة.

ضبط البلاد: قام بأمرها قياما ليس فيه نقص

أما الضبط اصطلاحا: فله معنيين، معنى عضوي ومعنى موضوعي.

المعنى العضوي: يقصد به الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الوظيفة في إطار السلطة التنفيذية، أو مجموع الموظفين المكلفين بمهمة الضبط.

المعنى الموضوعي أو الوظيفي: المقصود به النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية بغرض ضمان المحافظة على النظام العام.

[1] معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي، متوفر على الموقع من الأنترنيت:

ثانيا: تعريف الضبط الإداري من المنظور التشريعي

لم يتعرض المشرع سواء في فرنسا أو مصر أو الجزائر لتعريف الضبط الإداري تعريفا دقيقا[1]، إنما تناوله من خلال أهدافه، ومبرر ذلك أن الغرض الأساسي العام والنهائي للضبط هو المحافظة على النظام العام، هذه الفكرة هي فكرة نسبية مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان.

وفي مواجهة هذا القصور تدخل القضاء والفقه لإعطاء تعريفات مختلفة للضبط الإداري باختلاف الفقهاء ونظرتهم لهذه الوظيفة.

ثالثا: تعريف الضبط الإداري من المنظور القضائي.

كان للقضاء الدور الأكبر والأهم في ابتكار وصياغة أغلب إن لم نقل كل نظريات القانون الإداري، ومن هذه المبادئ والنظريات نظرية الضبط الإداري، مبادئها، أحكامها وضوابطها، لكنه بالرغم من ذلك كان أكثر تفصيلا فيما يتعلق بأهدافها.

رابعا: تعريف الضبط من المنظور الفقهي

سنتطرق لتعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي، المصري والجزائري.

تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي: عرفه الفقه Maurice Hauriou بأنه:"كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة"، وعرفه André Délaubadaire

أنه:" شكل من أشكال تدخل بعض الهيئات الإدارية، يتضمن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام". كما عرفه George Vedel بانه:" مجموع أصناف النشاطات التي يكون موضوعها إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لإقرار النظام العام". عرفه Charles Debasch بأنه: " نوع من أنواع التدخل في الأنشطة الخاصة لوقاية النظام العام". أما Jean Rivero فقد عرفه بأنه:" مجموعة من القيود المفروضة على النشاط الفردي بغرض المحافظة على النظام في المجتمع". أما Marcel Valine فهو في نظره "قيد تقتضيه المصلحة العامة

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزع، سطيف، 2010، ص154.

تفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين"، أما Pascu فقد عرفه بانه:" سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة ويمتلك في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة"[1].

يبدو أنّ القاسم المشترك بين كل هذه التعاريف، هو اعتبار الضبط مجموع التدابير والإجراءات التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع من كل ما يهدد استقراره، والتي تتضمن فرض قيود على حريات الأفراد.

أما الفقه المصري، فقد سار في الاتجاه نفسه، فنجد مثلا:

سليمان محمد الطماوي عرفه بأنه:" حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".

أما عبد الغني بسيوني فقد عرّفه كما يلي: "تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع، فالضبط في معناه العام هو تنظيم وقائي وهو بهذا المعنى يختلف عن النظام القانوني، الذي لا يتدخل إلا لمحاسبة الأفراد عما يقع منهم من جرائم أو مخالفات"[2].

عرّفه أحمد كمال أبو المجد كالتالي:" سلطة البوليس هي الوسائل القانونية السليمة والمقصود بها عادة مجموع السلطات الحكومية العامة التي تهدف الى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية التي تتيح للدولة في سبيل ذلك ان تقيد الحقوق والحريات الخاصة"[3].

عرفه طعيمة الجرف بأنه:" وظيفة من أهم وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الامن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تتطلبها الحياة الاجتماعية"[4]

---

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2018، ص ص 20-21.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر التعريف بالقانون الإداري – المركزية الإدارية- اللامركزية الإدارية- التركيز وعدم التركيز الإداري – أعمال السلطة الإدارية- الضبط الإداري- المرافق العامة – القرارات الإدارية- العقود الإدارية- أموال السلطة الإدارية- امتيازات السلطة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص378.

[3] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ص 21-22.

[4] مازن ليليو راضي، القانون الإداري، طبيعة القانون الإداري –التنظيم الإداري- نشاط الإدارة العامة- الضبط الإداري- الوظيفة العامة- الأموال العامة- القرارا الإداري – العقود الإدارية-، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 168.

عرفه ماجد راغب الحلو بأنه: "مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد، بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم نشاط معين بصد صيانة النظام العام في المجتمع"[1]

عرفه محمد عاطف البناء بانه: "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية يتضمن تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعكس ذلك يتميز الضبط الإداري بما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية بما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع"[2]

أما محمود سعد الدين الشريف فق عرفه بأنه: " وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف على وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون"[3].

وعرفه عبد الرؤوف هاشم بسيوني بأنه: " مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة والتي تمثل قيدا على حريات الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام وحمايته"[4]

أما في الفقه الجزائري، عرفه عمار عوابدي بأنه:" كل الأعمال والإجراءات والقواعد التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته ولتقيد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده"[5].

يمكن ان نستخلص من خلال كل هذه التعاريف عناصر وظيفة الضبط الإداري كالتالي:

- هي مجموعة من التدابير والإجراءات في شكل وسائل تدخل مختلفة ومتنوعة (قرارات تنظيمية، قرارات فردية، أوامر، قوة جبرية...)

- تتضمن فرض قيود على الحقوق والحريات والأنشطة الفردية.

- تفرضها السلطات الإدارية المختصة في الدولة (مركزية ومحلية).

- الهدف منها وقاية النظام العام في المجتمع من وقوع الاضطرابات.

---

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص23.
[2] المرجع نفسه.
[3] المرجع نفسه.
[4] المرجع نفسه.
[5] المرجع نفسه.

– تتخذ هذه التدابير في حدود ما يسمح به القانون ومبدأ المشروعية.

– تتميز وظيفة الضبط الإداري بالصفة الانفرادية والتقديرية.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

اذا كان المقصود بالضبط الإداري مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية من أجل المحافظة على النظام العام بصفة وقائية، فيترتب عليها فرض قيود على الحقوق والحريات، فإن هذه القيود يختلف مجال تطبيقها، فمنها ما يطبق بشكل عام ومنها ما يطبق بشكل خاص. لذلك قسم الفقه الضبط الإداري الى نوعين: ضبط إداري عام وضبط إداري خاص.

أولا: الضبط الإداري العام

كما سبق تعريفه من قبل، الضبط الإداري هو مجموع القرارات والتدابير والإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في جميع المجالات وأوجه النشاط الفردي بهدف المحافظة على النظام العام ووقايته بعناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية لمنع حدوث الاضطرابات والفوضى.

يصنف هذا النوع من الضبط الإداري حسب مجال تطبيقه او إعماله الى ضبط إداري عام وطني يشمل مجاله جميع الإقليم بغض النظر عن التخصص وضبط إداري عام محلي يشمل تطبيقه في جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية.

ثانيا: الضبط الإداري الخاص

المقصود بالضبط الإداري الخاص صيانة النظام العام في إطار ضيق، بتقييد نشاطات الأفراد وحرياتهم في مجال وقطاع أو نشاط محدد، فنكون في مواجهة ضبط إداري خاص من حيث:

– الهيئة التي تمارس وظيفة الضبط الإداري: حيث يكون ضبطا إداريا خاصا إذا مورس من طرف هيئة مختلفة مبدئيا عن الهيئة المختصة بالمحافظة على النظام العام (هيئة ضبط إداري)، كأن تتحول سلطة الضبط الإداري من رئيس البلدية إلى الوالي. **مثال:** تعود سلطة ضبط الصيد للوالي بدلا من رئيس البلدية بموجب نص القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالصيد[1] أو من الوزير الأول الى الوزير المكلف بالقطاع. **مثال:** ضبط السينما

[1] ج.ر عدد 51 بتاريخ 15-08-2004.

يعود لوزير الثقافة في مجال منح التأشيرات والرخص لاستيراد وإنتاج وعرض الأفلام وليس للوزير الأول[1]. لكن المبدأ العام أن سلطات الضبط الإداري العام هي نفسها التي يمنحها المشرع سلطات الضبط الإداري الخاص.

– التدابير المتخذة: قد يكون ضبطا إداريا خاصا عندما يمارس بتدابير وإجراءات مختلفة عن تلك التي يمارس بموجبها الضبط الإداري العام. **مثلا** في مجال ضبط السينما لا يمكن لوزير الثقافة أخذ قرار منح الرخصة إلا بعد استشارة لجنة تصنيف الأعمال السينماتوغرافية. كما لا يمكن منح التراخيص في مجال إنشاء المؤسسات المصنفة من طرف الوزير أو الوالي حسب الحالة، إلا بعد القيام بدراسة أو موجز التأثير على البيئة ودراسة خطر وتحقيق عمومي[2].

– الهدف المحدد: يكون الهدف من الضبط الإداري الخاص مختلفا كليا أو جزئيا عن هدف الضبط الإداري العام وهو المحافظة على النظام العام. **مثال:** هدف وظيفة الضبط الإداري في مجال الصيد هو حماية بعض أصناف الحيوانات في طريقها للإنقراض. يهدف الضبط الإداري في مجال الآثار إلى حماية التراث الأثري من الاعتداء عليه. تهدف شرطة الإشهار باللوحات الإشهارية أو الإعلانية إلى المحافظة على البيئة، تهدف شرطة السينما إلى حماية الطفولة والشباب واحترام شرف الإنسان.

– الموضوع يكون ضبطا إداريا خاصا اذا تعلق بتنظيم نشاط معين بتشريعات خاصة بالنظر لخطورة وأهمية النشاط، حيث تمنح سلطة الضبط الإداري الخاص سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، وهي تتعلق مثلا بالنشاطات الخطيرة الضارة بالصحة، المقلقة للراحة، قوانين تنظيم المرور، إقامة المباني[3].

الأشخاص: يكون ضبطا إداريا خاصا اذا كان يخصّ طائفة معينة كالأطباء، الصيادلة، الأجانب[4]، البدو والرّحل.

---

[1] بموجب القانون رقم 11-03 المؤرخ في 17-02-2011 يتعلق بالسينما، ج.ر عدد 13 بتاريخ 28-02-2011.

[2] بموجب نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، ج.ر عدد 37 بتاريخ 04-06-2006، الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 03-11-1998 المتضمن التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر عدد 82.

[3] القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البيانات واتمام إنجازها، ج.ر عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.

[4] المرسوم الرئاسي رقم 03-251 المؤرخ في 19-07-2003 المتضمن تطبيق الأمر رقم 66-211 المؤرخ في 21-07-1966 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر، ج.ر عدد 43 بتاريخ 20-07-2003. القانون رقم 08-11 المؤرخ في 25-06-2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب للجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري ووسائله

الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري

بينا أن الهدف من الضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به. وتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضروريا ولو لم ينص القانون على اجراء معيّن لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال.

والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فيما يعتبر مخالفا للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخرين: كما يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة. لذلك يجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة انظام العام بالمصلحة العامة العليا للمجتمع في كل دولة على حده غير أن معظم الفقهاء يتفقون على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية هي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

أولا: الأمن العام

يقصد بالأمن العام تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات والانتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالكوارث والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد تسبب بها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور.

ثانيا: الصحة العامة

ويقصد بها حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة اذ تعمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب وتراقب صلاحية الأغذية للاستهلاك البشري ومدى تقيد المحال العامة بالشروط الصحية.

ولا شك أن وظيفة الدولة في مجال الصحة العامة قد توسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكيماوية في الصناعة وتأثير ذلك على صحة الأفراد.

ثالثا: السكينة العامة

ويقصد بها توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شانه أن يقلق راحة الأفراد أو يقلق راحة الافراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات. ومن الجدير بالذكر أن مفهوم النظام العام قد اتسع ليشمل النظام العام الأدبي والأخلاق العامة. وأمكن بالتالي استعمال سلطة الضبط الإداري للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة، فتجاوز بذلك العناصر الثلاثة السابقة، وفي هذا الاتجاه تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة وكذلك لحماية المظهر العام للمدن وحماية الفن والثقافة وفي ذلك لا يجوز تقديم العروض المسرحية أو التمثيلية أو الموسيقية أو الراقصة أو الغنائية في الملاهي أو المحال العامة إلا بعد الترخيص بها من جهة المختصة بوزارة الداخلية والحكم المحلي ولا يجوز الترخيص بالعروض الخليعة أو الفاضحة أو المخلة بالحياء أو التي يقصد بها الإثارة الجنسية أو التي تنطوي على ذلك.[1]

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

تتمتع سلطات الضبط الإداري بمجموعة من الوسائل والصلاحيات الضرورية لضمان حماية النظام العام وتحقيق الأهداف التي وضعها المشرع، تتميز هذه الوسائل بميزتين أساسيتين:

- أنها وسائل وقائية وليست عقابية مبدئيا (باستثناء العقوبات الإدارية).
- أنها وسائل قانونية تنشئ، تعدل أو تلغي مركزا قانونيا ووسائل مادية.

تتنوع الوسائل القانونية إلى نوعين هما القرارات التنظيمية العامة وتسمى لوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية المتضمنة أوامر ونواهي وعقوبات...أما الوسائل المادية فتتمثل في التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط لإداري[2]

[1] محاضرات في القانون الإداري، محاضرة الضبط الإداري، المنصة البيداغوجية لجامعة سطيف2، 19-06-2022.

[2] الوسائل التي تملكها سلطات الضبط الإداري الخاص التي تحددها النصوص الخاصة، فلا يمكن لسلطة الضبط الإداري الخاص أن تمنح لنفسها سلطات غير تلك الواردة فيها

أولا: الوسائل القانونية

تتمثل في القرارات الإدارية الضبطية وهي نوعين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

1- القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري) :

تصدر اللوائح عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة. وهي تتضمن مجموعة من القواعد العامة والمجردة تحدد مسبقا الحدود أو القيود التي تمارس في إطارها الحقوق والحريات والنشاطات الخاصة، التي تفرضها ضرورة المحافظة على النظام العام، حيث تمتلك السلطة التنفيذية سلطة فرض أنظمة عامة في الحالات التي يعجز فيها القانون على أن يضبط الحريات والنشاطات ضبطا مفصلا

وضع القضاء والفقه الإداريين شروطا أساسية في هذه اللوائح التي تكون مستقلة عن القانون تتمثل في:

-عدم مخالفة هذه اللوائح شكلا و موضوعا للقواعد القانونية، لأنها أدنى مرتبة منها و أنها شرعت لإكمال النقص التشريعي .

-صدورها في شكل قواعد عامة ومجردة فلا تسن لحالة فردية بذاتها.

-تحقق مبدأ المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة.

تختلف لوائح الضبط حسب القيود التي تفرضها على النشاط الفردي والحريات، فهناك لوائح تفرض حضرا أو منعا للقيام بنشاط معين، وهناك التي تفرض التزاما معينا للقيام بإجراء معين أثناء ممارسة النشاط، وهناك التي تفرض الحصول على إذن أو ترخيص للقيام بالنشاط، وهناك التي تتطلب مجرد إخطار سلطة الضبط.

ولذلك يمكن أن تتضمن لوائح الضبط الإداري ما يلي:

أ– الحظر أو المنع والإلزام:

– نظام الحظر أو المنع:

المقصود به أن تتضمن اللائحة منع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو ممارسة حرية أو نشاط معين، ويشترط في المنع أن يكون جزئيا وليس كليا أو مطلقا ، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعا إلا في الظروف الاستثنائية [1]

مثال: قرار تنظيمي صادر عن رئيس البلدية يمنع دخول الشاحنات التي تحمل وزنا معينا إلى شوارع البلدية من الساعة السابعة مساء إلى الخامسة صباحا، منع التدخين في المؤسسات العمومية ، منع تجاوز سرعة معينة في الطرقات المختلفة .

وقد كرست العديد من النصوص إجراء الحظر مثل :

_ القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة ضمن نصوص المواد40،47،51 منه.

_القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2005 المتضمن قانون الصيد بموجب المواد 25 و26 منه.

_قانون المياه رقم 05-12 المؤرخ في 04-08-2005 ضمن نص المادة 46 منه.

_القرار الوزاري الصادر عن وزارة النقل، بتاريخ 28-12-2015 يحدد الكيفيات الخاصة لتطبيق منع تعاطي التدخين على متن وسائل النقل والمنشآت القاعدية الخاصة باستقبال ومعاملة المسافرين والإدارة والمؤسسات والهيئات لقطاع النقل ،بناء على المرسوم التنفيذي رقم01-285 بتاريخ 24-09-2001 يحدد الأماكن التي يمنع فيها تعاطي التبغ وكيفيات تطبيق المنع[2]

[1]أنظر أيظا .. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ،نشاط الإدارة ووسائلها ،منشأة المعارف ،الإسكندرية ،2004 ،ص24

[2]ج.ر عدد 55 بتاريخ 26-09-2001.

– نظام الإلزام :

الإلزام عكس الحظر ،وهو إجراء قانوني يتم بواسطته ضرورة القيام بتصرف معين ، فهو إجراء إيجابي [1] .حيث تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى هذا الأسلوب لإلزام الأفراد على القيام ببعض التصرفات بهدف معين مثل:

_المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 03-11-1998 المتضمن ضبط التنظيم الذي يطبق على على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها [2]. بموجب المادة 9 منه التي تفرض على الوالي ورئيس البلدية قبل إصدار قرار بمنح الرخصة ، إصدار قرار للشروع في تحقيق علني بمجرد تسلم الملف يبين موضوع التحقيق ، تاريخه والمندوب المحقق . كما أن المادة 12 منه تلزم هذه الهيئات قبل منح الرخصة طلب رأي المصالح المحلية المكلفة بالبيئة مثل مديرية الري ، الفلاحة ، العمل ، التعمير والصناعة و التجارة و السياحة، و التي يجب عليها إصدار الرأي خلال 60 يوما.

_ألزمت المادة 10من المرسوم التنفيذي رقم93-160 المؤرخ في 10-07-1993 المنظم للنفايات الصناعية السائلة[3]، مالك الأجهزة أن يتخذ في الآجال المحددة كل التدابير والأعمال التي تجعل التصريف مطابقا لمضمون الرخصة .

_ألزم القانون رقم 03-10 الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليص أو الكف من استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون .

_ألزم القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات كل منتج أو حائز للنفايات أن يتخذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن باعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجا للنفايات ، كما ألزمه بالتصريح لدى الوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص هذه النفايات المعالجة . أما النفايات المنزلية فقد أصبح لزاما على كل حائز لها استعمال نظام الفرز والجمع والنقل الموضوع تحت تصرفه من طرف البلدية .

ب– نظام التراخيص :

[1] أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ، بسكرة ،2013-214 ،ص65و

[2] ج.ر عدد82 لسنة 1998،والذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 61-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة ، ج.ر عدد37 بتاريخ 04-06-2006

[3] ج.ر عدد 46 لسنة 1993

فد تشترط اللائحة قبل ممارسة نشاط معين ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري المختصة ، ويتم اللجوء لهذا الأسلوب عندما يحتمل أن ينجم عن النشاط قدرا من الضرر ، فتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسبا من الاحتياطات لتوقي ذلك الضرر [1]

لا يجوز للائحة أن تشترط ضرورة الحصول على إذن سابق فيما يخص الحريات العامة التي يكفلها الدستور و القانون مثل ممارسة العبادات ،من دون أن يخضع هذه الحرية أو النشاط المتعلق بها لنظام التراخيص ، كما لا يمكن أن تخضع الإدارة نشاط معين لنظام التراخيص وضعه المشروع تحت نظام عقابي [2]

تعد وسيلة التراخيص وسيلة هامة لمنع وقوع الاعتداء ،خصوصا عندما يرتبط الأمر بالمشاريع ذات الخطورة على البيئة مثل :المشاريع الصناعية الكبرى وأشغال النشاط العمراني ، التي تؤدي غالبا إلى استنزاف الموارد الطبيعية والمساس بالتنوع البيولوجي والأراضي الزراعية [3]

يعرف الترخيص بأنه إذن مسبق من الإدارة المختصة برقابة ممارسة نشاط معين ،حيث تقوم هذه الأخيرة بمنحه إذا توفرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون واللائحة . أمثلة :

في مجال البيئة يمكن أن نعطي الأمثلة التالية لأنواع التراخيص :

_التراخيص المتعلقة بالنشاط الصناعي التي تتنوع إلى التراخيص المتعلقة باستغلال المنشآت المصنفة بموجب نصي المادتين 18 و19 من القانون رقم 03-10 والتراخيص المتعلقة بإدارة وتسيير النفايات الناتجة عن استغلال المنشآت المصنفة [4].

_التراخيص المتعلقة بالنشاط العمراني والتي تتنوع إلى تراخيص البناء ، رخص التجزئة ورخص الهدم .

[1]سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004 ،ص ،505.

[2]أحمد سالم ،المرجع السابق ، ص، 55

[3]المرجع نفسه ، ص. 52.

[4]حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 ،بموجب المادة 20 منه على أنه تسلم رخصة الاستغلال حسب الحالة بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى وبموجب قرار من الوالي ... أو من رئيس البلدية ...

في بعض مجالات الضبط الإداري العام والخاص : يفرض المشروع رخص إقامة التجمعات أو المظاهرات أو رخص الصيد[1]، حمل السلاح الناري ورخص السياقة [2]...

ج- نظام الإخطار

المقصود به إخبار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين . ويختلف الإخطار عن الترخيص في أن النشاط هنا لا يعد ممنوعا لا يمكن القيام به إلا بعد الحصول على ترخيص بل المطلوب هنا إخطار سلطة الضبط لتقوم بإجراءاتها للمحافظة على النظام العام ، حيث تتأكد هذه الأخيرة استيفاء شروط مزاولة النشاط ، وبمجرد مضي المدة المحددة قانونا يعتبر تصريحا ضمنيا بالموافقة على مزاولة النشاط ، أما إذا لم يستوف النشاط الشروط المطلوبة فيمكن لسلطة الضبط الإداري المختصة أن تعترض . ولنل أن نضرب المثال على الإشعار بالإضراب قبل مدة من القيام به

كما يمكن أن يقترب من نظام الأخطار نظام التصريح الإداري في مجال الضبط الإداري البيئي ،حيث يسمح القانون للأفراد القيام بأعمال أو نشاطات معينة ،من دون اشتراط الحصول على الرخصة المسبقة ، بالرغم من احتمال إحداثها لأضرار معينة، بشرط إبلاغ السلطة المختصة قبل الشروع فيها ، وهو ما يسمى بالتصريح السابق ،فتتمكن السلطات الضبطية من مراقبة هذا النشاط و منعه في حالة إضراره بالبيئة.وتتمكن سلطة الضبط بالإضافة إلى ذلك في إطار هذا التصريح السابق من دراسة ظروف النشاط وآثاره ،فإذا كانت الدراسة إيجابية سكتت وكان سكوتها بمثابة تصريح ضمني ،وإن كانت سلبية اتخذت موقفا إيجابيا بالرد برفضها قيام بالنشاط رفضا صريحا يعادل رفض منح الترخيص .

مثال :

_التصريح باستغلال المنشآت المصنفة من الفئة الرابعة[3].

[1]بموجب المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-228 المؤرخ في 22-08-2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، المرجع السابق

[2]بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-239 المؤرخ في 06-09-2015 يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق ، المرجع السابق

[3]بموجب المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة .

_التصريح بالنفايات الخاصة الخطيرة بموجب القانون رقم01-19 ، حيث ألزم المشرع حائزي ومنتجي النفايات الخاصة الخطيرة بالتصريح لدى الوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات ،وتقديم المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات وتقديم الإجراءات المتخذة لتفادي إنتاج نفايات بأكبر قدر ممكن .

أما التصريح اللاحق فقد يشترط القانون تقديم تصريح خلال مدة معينة من ممارسة أو حدوث نشاط دون إذن سابق ، وبذلك يتمكن سلطة الضبط مراقبة آثار النشاط على البيئة ومنع التلوث أو التخفيف منه .

د- القرارات الفردية

يقصد بها القرارات التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري ، والتي تخص فردا بعينه أو بذاته أو مجموعة من الأفراد بذواتهم ،أو التي تطبق على حالة محددة أو واقعة بعينها تهدف للمحافظة على النظام العام . قد تتضمن هذه القرارات :

_توجيه أمر القيام بعمل معين أو نهي عن الإتيان بعمل ما ،كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو منع حدوث تجمع أو مظاهرة أو إيقاف عرض فيلم أو منع عرضه .

_منح رخصة بمزاولة نشاط معين بتوفر الشروط التي وضعتها الإدارة لتحقيق أغراض الضغط الإداري ، مثل الترخيص بحمل سلا ح ناري ، بفتح مصنع، إقامة مشروع ، الترخيص بالإقامة لأجنبي .

_توقيع عقوبة أو توجيه إنذار.

يشترط في هذا النوع من القرارات بتكريس من الفقه والقضاء الإداريين أن تكون

تطبيقا لقاعدة تنظيمية أو نص تشريعي ، والأساس في ذلك احترام مبدأ التدرج ،فإذا خالفت القرارات الفردية القواعد التنظيمية كانت غير مشروعة .لكن هناك حالات استثنائية تجيز فيها القواعد التنظيمية ذاتها خروج هذه القرارات عن القواعد التنظيمية ،بمعنى القواعد التنظيمية تجيز بعض الاستثناءات للخروج عنها بقصد تحقيق غرض المحافظة على النظام العام، بشرط تطبيقه على قدم المساواة بين الأفراد ومن دون تمييز، وهناك حالات حدد فيها القضاء الإداري الفرنسي التي يتم على أساسها منح سلطة الضبط الإداري سلطة إصدار قرارات فردية من دون الاستناد لقرارات تنظيمية أو نصوص قانونية تتمثل فيما يلي :

1-أن يدخل القرار الضبطي الفردي في مجال الضبط الإداري العام بتطبيق فكرة النظام العام ، التي تلعب دور "قاعدة تأهيل " تسمح لسلطات الضبط الإداري باتخاذ جميع التدابير الضرورية للمحافظة عليه، دون التأسيس على نص قانوني غير اختصاصهم للضبط الإداري ،ففي حكم لوتيسيا لم يكن يوجد أساس قانوني خاص يمنع نشر عمل سينماتوغرافي ، وبالرغم من ذلك قام رئيس البلدية بمنع عرض الفلم لأسباب تتعلق بالنظام العام

2- أن لا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ القرار الفردي

3- حدوث ظرف استثنائي يتطلب إصدار مثل هذا القرار، وأن يكون هذا القرار هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف . ففي الغالب تكون الظروف الاستثنائية هي المبرر الذي يسمح للإدارة الخروج عن قواعد المشروعية ، حيث تصدر الإدارة قرارات لا تستند إلى قواعد عامة .

4- أن تصدر هذه القرارات عن الهيئات المختصة بذلك في الدولة بموجب القوانين و التنظيمات ، لأسباب موجودة فعلا و مشروعة و محققة ، وعموما أن تتوفر فيها أركان القرار الإداري[1]

هـ – الجزاءات الإدارية

الجزاءات الإدارية هي التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في إطار التدابير الوقائية ، التي تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام والأهداف الخاصة التي أقرها المشرع في نصوص قانونية تشريعية أو تنظيمية ،تمس حريات الأفراد وحقوقهم ومصالحهم المادية ، الهدف منها توقيف مصدر التهديد عن إحداث الخلل[2]

فعندما توقع الإدارة الجزاء الإداري، فهي توقعه بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها بديلا عن القضاء في توقيع الجزاء [3]

وتندرج هذه الإجراءات الإدارية ضمن التدابير الوقائية والمؤقتة التي تتخذها سلطات الضبط الإداري ، على أساس نصوص تشريعية أو لائحية تخضع لرقابة القضاء إلغاءا وتعويضا في حالة مخالفة مبدأ المشروعية . وتتميز الجزاءات الإدارية عن العقابية في أنها تدابير وقائية وليست عقابية ، لا تطبق بشأنها الضمانات الإجرائية كالدفاع والوجاهية

[1]عبد الرؤوف هاشم بسيوني (ص ص .138_145.)نظرية الضبط الإداري هذا النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ، 2008 ص138_145

[2]بشر صلاح العاوور ،سلطات الضبط الإداري الاستثنائية في التشريع الفلسطيني ، رسالة مقدمة استكمالا للحصول على درجة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق، جامعة الأزهر ،2013،ص.64.

[3]عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، الملرجع السابق ،ص. 154.

(تبادل الوثائق ، الاطلاع عليها ، مدة للرد...) بالإضافة إلى أنها تدابير وقائية مؤقتة وليست نهائية كالجزاء العقابي ، الهدف منها إرغام الأفراد على الخضوع لحكم القواعد القانونية للمحافظة على النظام العام ، لذلك يشترط فيها مادامت تؤدي إلى المساس بالمصالح و الحقوق أن تكون متناسبة مع قدر التهديد . كما يمكن للهيئات الإدارية أن تتراجع عنها غذا مازالت أسباب الإخلال .

و- الجزاءات المالية :

_هي التي تتضمن مصادرة مبلغ مالي ، قد تقع على أشياء مثل المواد المخدرة أو منتوجات غير مفوترة

بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية من دون الحاجة إلى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم انصياع الأفراد لهذه القرارات.

و بالنظر للخطورة التي تميز هذا الأسلوب من التدخل لمساسه بحقوق و حريات الأفراد و خروجه عن القاعدة العامة، أقر أغلب الفقه و القضاء الإداريين الفرنسيين مشروعية

اللجوء للتنفيذ الجبري في حالتين هما [1]

- الحالة الأولى تتعلق بوجود نص قانوني يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط.

- الحالة الثانية تتعلق بحالة الضرورة، ويقصد بها قيام حالة استثنائية أو خطر جسيم يهدد النظام العام، ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، لذلك تلجأ الإدارة على وجه السرعة للتدخل عن طريق التنفيذ الجبري، بالرغم من عدم وجود نص قانوني، وبالرغم من ذلك فقد اشترط القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الفقه عدة شروط واجبة التوفر في إجراء التدخل الجبري في هذه الحالة تتمثل في:

1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره المعروفة يقتضي التدخل السريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ودفع الخطر.

2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العاديةّ، بحيث يكون هو الوسيلة القانونية الوحيدة لدفعه.

3- أن يكون هدف السلطة الإدارية من هذا الإجراء تحقيق الصالح العام خلال المحافظة على النظام العام.

[1]عدنان عمرو ص ص.28-31 مبادئ القانون الإداري النشاط الإداري ووسائلها، منشأة المعارف ، الإسكندرية 2004 ص 28-31.

4- أن يكون هذا الإجراء بالقدر الضروري لدفع الخطر ولا يزيد عن ذلك شيئا، على أساس قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها، بمعنى لا يجب أن نضحي بمصلحة الأفراد في سبيل الصالح العام إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة.

ي- الجزاءات غير المالية: وهي السالبة او المضيقة للحقوق، فأما السالبة للحقوق مثل، سحب الرخصة[1]، مصادرة صحيفة أو جريدة ... وأما المضيقة للحقوق مثل، غلق المحل، توقيف النشاط، المنع المؤقت لتوزيع الجريدة...

في الغالب لا يتم توقيع هذه الجزاءات إلا بعد إعذار المعني بها ليتراجع عن تصرفاته او يتوقف عنها ومنحه مهلة للتنفيذ من دون انصياعه طواعية للإعذار فتطبق عليه العقوبة.[2]

الجزاءات المقيدة للحرية مثل الاعتقال الإداري والذي لا يتم إلا في الظروف الاستثنائية، حيث تنظم حالاته ومدته بقوانين الظروف الاستثنائية.

ثانيا: الوسائل المادية

لا تكتف سلطات الضبط الإداري باتخاذ الأعمال القانونية المتمثلة في اصدار قرارات تنظيمية او فردية فحسب، بل تتطلب وظيفة الضبط الإداري القيام بمجموعة أخرى من الأعمال المادية المتنوعة للمحافظة على النظام العام وتجسيد أهداف وظيفة الضبط الإداري الخاص.

من اهم الامتيازات التي منحها المشروع لسلطات الضبط الإداري لاستكمال وظيفتها الضبطية، في حالت تعنت الأفراد عن تنفيذ قراراتها امتياز التنفيذ الجبري، وهو امتياز يسمح لها بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية دون الحاجة الى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم انصياع الأفراد لهذه القرارات.[3]

وبالنظر للخطورة التي تميز هذا الأسلوب من التدخل لمساسه بحقوق وحريات الأفراد وخروجه عن القاعدة العامة، أقر أغلب الفقه والقضاء الإداريين الفرنسيين مشروعية للجوء التنفيذ الجبري في حالتين هما:[4]

---

[1] نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 160/93 على إمكانية سحب الوزير المكلف بالبيئة للرخصة المتعلقة بتصريف النفايات بناء على تقرير الوالي، مرجع سابق.

[2] نصت مثلا المادتين 10 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 160/93 السابق الذكر على الإيقاف المؤقت لسير التجهيزات المتسببة في التلوث حتى تنفيذ الشروط المفروضة عليه، بعد إنذار الوالي له باتخاذ التدابير والأعمال التي تجعل التصريف مطابقا لمضمون الرخصة.

[3] الأصل في الإدارة لا يمكنها إعمال التنفيذ الجبري إلا بعد الحصول على إذن من القضاء، أما الاستثناء فيتضمن منحها سلطة استخدام القوة الجبرية للمحافظة على النظام العام ووقف الإخلال. أنظر : هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص264.

[4] عدنان عمرو، المرجع السابق، ص28-31.

– الحالة الأولى تتعلق بوجود نص قانوني يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط.

– الحالة الثانية تتعلق بحالة الضرورة، ويقصد بها قيام حالة استثنائية أو خطر جسيم يهدد النظام العام ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، لذلك تلجأ الإدارة على وجه السرعة للتدخل عن طريق التنفيذ الجبري، بالرغم من عدم وجود نصّ قانوني. وبالرغم من ذلك فقد اشترط القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الفقه عدة شروط واجبة التوفر في إجراء التدخل الجبري في هذه الحالة تتمثل في:

1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره المعروفة يقتضي التدخل السريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ودفع الخطر.

2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون هو الوسيلة القانونية الوحيدة لدفعه.

3- أن يكون هدف السلطة الإدارية من هذا الإجراء تحقيق الصالح العام من خلال المحافظة على النظام العام.

4- أن يكون هذا الإجراء بالقدر الضروري لدفع الخطر ولا يزيد عن ذلك شيئا، على أساس قاعدة الضرورة تقدر بقدرها، بمعنى لا يجب أن نضحي بمصلحة الأفراد في سبيل الصالح العام إلا بمقادر ما تقتضيه الضرورة.

5- أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بأعمال وظيفته.

يجب أن نشير إلى أن الإدارة عندما تلجأ لهذا الأسلوب فهي تتحمل مسؤوليتها عن ذلك، لذلك يتعين عليها أن تتحرى الدقة في اتخاذ مثل هذه الإجراءات خصوصا من حيث توافر الشروط اللازمة، فإذا أخطأت نتج عن ذلك إثارة مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت المعنيين ووقف الإجراء (طلب استعجالي) اذا كان إتمامه يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها.

وقد طبّق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ (تطبيق التنفيذ الجبري دون الاستناد إلى نص) في العديد من القرارات من بينها قراره المؤرخ في 18 / 01 / 1924 وبتاريخ 1939/07/12 واتّبع نهجه القضاء الإداري المصري.[1]

[1] هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ص246-247.

المبحث الثاني: السلطات المخولة للإدارة المحلية للحفاظ على النظام العام

إن الهدف الوحيد للضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام في الدولة بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلاء بالنظام العام.

وكثيرا ما ارتبط مفهوم النظام العام بما يعرف بالثلاثية الكلاسيكية: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة. لكن بحجم طبيعته المتطورة زمانا ومكانا، شهد المفهوم عناصر أخرى حديثة، هاته الحداثة لا تتصل بعامل الزمن بقدر اتصالها بفكرة استحداثها وكونها استجدت وطرأت على تلك الثلاثية التقليدية المكرسة تشريعا في عدة أنظمة قانونية.

وبهدف تحقيق غاية الحفاظ على النظام العام حددت السلطات الإدارية المختصة بممارسته، فهناك هيئات لها اختصاص اقليمي عام كرئيس الجمهورية والوزير الأول، وهيئات تمارس هذه الصلاحية في حدود جغرافية وإقليمية محددة، والمتمثلة في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

وسنخصص هذا المبحث لدراسة دور الوالي في الحفاظ على النظام العام في (المطلب الأول) ودور رئيس المجلس الشعبي البلدي في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السلطات المخولة للوالي للمحافظة على النظام العام

الفرع الأول: في مجال الأمن العام

ويقصد بالأمن العام كل ما يطمئن الانسان على ماله ونفسه وذلك بمنع وقوع الحوادث، أو احتمال وقوعها، والتي من شأنها الحاق الأضرار بالأشخاص والأموال.

وعليه فإن مفهوم الأمن العام حسب الوظيفة الإدارية للدولة هو المحافظة على السلامة العامة، بالعمل على منع المخاطر التي تهدد الأفراد بطريقة وقائية وقبل وقوعها.[1]

[1] بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجيستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006-2007، ص19.

ويعد الوالي هو المسؤول على المحافظة على الأمن العام وذلك حسب المادة 114 من قانون الولاية، وتوضع تحت تصرفه لتحقيق هذه الغاية مصالح الأمن وذلك قصد تنفيذ القرارات المتخذة في إطار المهام التي وردت في المواد من 112 إلى 117.[1]

يستوجب توضيح دور الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام البحث في القوانين الخاصة، نضرا لأن قانون الولاية لم يوضح دوره في هذا المجال بصورة دقيقة وواضحة، لذا نستدل بالمرسوم رقم 83-373 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، والذي حدد مجالات تدخل الوالي والمتمثلة أساسا في مجال الإجتماعات، تنظيم المرور ومجال الصيد.[2]

أولا: مجال الاجتماعات والمظاهرات

عرفت المادة 15 من القانون 89-28 [3]. المتعلقة بالاجتماعات والمظاهرات على أن هذه الأخيرة هي " المواكب والاستعراضات، أو تجمهر الأشخاص وبصورة عامة هي جميع المظاهرات التي تجرى على الطريق العمومي، ويجب أن يصرح بها ".

يتبين من النص أن هذه الأنشطة تحتاج إلى ترخيص لممارستها، وقد منح القانون للوالي صلاحيات منح هذا الترخيص في حال المطالبة به، باعتبار أن هذه الأنشطة تتسبب في الإخلال بالنظام العام، كما يحق للوالي منع ممارستها، وهذا ما تضمنته المادة 06 مكرر من قانون 91-19 في قولها: " يمكن للوالي أو من يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي، أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الإجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام' مع إشعار المنظمين بذلك"[4].

بما أن الوالي يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، فله سلطة منع هذه الاجتماعات قبل عقدها كإجراء وقائي، وكذا حل الاجتماع وفضه بالقوة كإجراء علاجي.

---

[1] انظر المواد 112 إلى 117 من قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيبراير 2012، المتعلق بالولاية، جر عدد 12، 2012.

[2] أنظر المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق ل 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام. ج ر ج ، الصادرة في 18 شعبان 1403ه، الموافق ل 31 مايو 1983. العدد 22.

[3] القانون رقم 89-28 المؤرخ في 03 جمادى الثانية 1410، الموافق ل 31 ديسمبر 1989. يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج.ر.ج، الصادرة في 27 جمادى الثانية 1410ه، العدد 04.

[4] قانون رقم 91-19 المؤرخ في 25 جمادى الأولى 1411، الموافق ل 02 ديسمبر 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج.ر. الصادرة في 27 جمادى الأولى 1412ه، العدد62.

ثانيا: تنظيم المرور

يعد الوالي ضابط الشرطة الإدارية، وبناء على ذلك يخول له قانون المرور رقم 17-05 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها، صلاحيات حفظ سلامة الأشخاص عبر الطرقات الولائية، وذلك في المادة 27 التي أعطت للوالي صلاحيات إقامة الممهلات، والتي نصت على " تشكل الممهلات وسائل مادية تخصص للحد من السرعة في بعض المسالك، يجب أن توضع بمعايير ومقاسات موحدة عبر التراب الوطني.

يخضع وضع الممهلات وأماكن إقامتها برخصة مسبقة من الوالي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يحدد استعمال الممهلات والشروط المتعلقة بوضعها وأماكن إقامتها عن طريق التنظيم.[1] كما خول المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المتعلق بتحديد قواعد حركة المرور عبر الطرق للوالي صلاحية تنظيم وقت المركبات وضبط حركة النقل والمواصلات داخل إقليم الولاية.[2]

ثالثا: مجال الصيد

يعتبر الوالي مسؤولا عن رقابة عمليات الصيد، وهذا من خلال امتلاكه لسلطة منح الترخيص لهذه العملية لتحقيق غاية الأمن العام وهذا ما تضمنته المادة 08 من القانون 04-07 المتعلق بقواعد ممارسة الصيد " تسلم رخصة الصيد وتثبت صلاحياتها من قبل الوالي أو من ينوب عنه أو رئيس الدائرة حيث يوجد مقر إقامة صاحب الطلب ".[3] كما أن سلطة تخصيص فترات الصيد نصت عليها المادة 03 من المرسوم 06-442 الذي يحدد شروط ممارسة الصيد والتي تنص على: " يقرر الوالي ما يأتي:

- فترات الصيد في إطار ما حددته أحكام المادة 06 أدناه.
- مختلف أنواع الطرائد المرخص بصيدها.

[1] قانون رقم 17-05 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1438، المواق ل 16 فيبراير 2017. يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى 1422، الموافق ل 19 غشت 2001، والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج.ر الصادرة 22-02-2017، عدد 12.

[2] أنظر المادة 92 المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المؤرخ في 28 فيبراير 2004، يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، -.ر.ج الصادرة في 28 نوفمبر 2004، العدد 76.

[3] القانون 04-07 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1425، الموافق ل 14 غشت 2004، يتعلق بالصيد، ج.ر.ج الصادرة في 15 غشت 2004، عدد51.

- عدد الطرائد التي يسمح باصطيادها في كل يوم صيد وفي كل منطقة صيد" [1]

والهدف من هذه الإجراءات هو القضاء على الحيوانات الضارة ومنعها من التشرد في الطرقات لأنها تمس الأمن العام.

كما أضافت المادة 04 من نفس المرسوم على قرارات انطلاق موسم الصيد الذي يوقعه الوالي خلال ثلاثين يوما قبل فتح موسم الصيد.[2]

الفرع الثاني: في مجال الصحة العامة

ويقصد بالصحة العامة صحة الجمهور من خطر الأمراض أو من اعتلال الصحة ومنع انتشار الأوبئة، والاحتياط من كل ما يكون عاملا يحتمل أن يكون سببا للمساس بالصحة العامة، فتقوم الإدارة بتحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية، وتقوم بالمحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع وإعداد المجاري وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلتزم للمحافظة على صحة الجمهور.[3]

ويتبين لنا جليا دور الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة كممثل للولاية والدولة من خلال قانون الولاية 12-07، كذلك القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها من خلال المادة 52 منه التي منحت للوالي صلاحية وضع التدابير المناسبة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها.[4]

أولا: الأمراض العقلية

تتجلى صلاحية الوالي في هذا المجال من خلال منح ترخيص لوضع مريض في الاستشفاء إجباري، وهذا بعد الالتماس الذي يرسله إليه طبيب الأمراض العقلية حيث يذكر أسباب اتخاذ هذه الإجراءات الضرورية، وأن خروج هذا المريض يشكل خطرا على النظام العام، وهذا ما نصت عليه المادة 124 من القانون 85-05.[5]

---

[1] مرسوم تنفيذي رقم 06-442، المؤرخ في 11 ذي القعدة 1427ه، الموافق ل 02 ديسمبر 2006، يحدد شروط ممارسة الصيد، ج.ر.ج، الصادرة في 06 ديسمبر 2006، عدد 79.

[2] انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 06-442، مرجع سابق.

[3] سليماني هندون، الضبط الإداري، ب.ذ.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2017. ص 44.

[4] انظر للمادة 52 من القانون رقم 85-05، المؤرخ في 06 جمادى الأولى 1405ه، الموافق ل 16 فيبراير 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج، الصادرة في 17 فيبراير 1985، العدد 08.

[5] انظر المادة 124 من القانون 85-05، مرجع سابق.

إذا اتضح أن التماس الاستشفاء الإجباري لا داعي له، وهذا بعد إجراء الخبرة الطبية للمريض، فلا يمنح الوالي الترخيص، ويعلم طبيب الأمراض العقلية بذلك، وهذا حسب المادة 125 من القانون رقم 85-05.

يتخذ قرار الاستشفاء الإجباري لمدة أقصاها 06أشهر، ويمكن تمديدها بقرار من الوالي، وفي حالة فرار هذا المريض من المؤسسة التي يعالج فيها يجب على طبيب الأمراض العقلية أن يعلم الوالي فورا، ويرسل إليه شهادة تخص وضعية المريض، وتبين مدى خطورته وهذا ما تضمنته المادة 133 من القانون 85-05. [1]

ثانيا: الرقابة على صحة الأغذية

يقع على عاتق السلطة العامة اذا تبين لها أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد، اتخاذ كل الإجراءات بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية.[2]

وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي أن يضع لوائح يمنع بها تعريض المأكولات للتلوث، أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها على الهواء الطلق دون اتخاذ الإجراءات الصحية اللازمة.

وفي إطار حماية المستهلك يمكن للوالي إذا تبين له استنادا على تقارير طبية أن الماشية مثلا في مكان محدد تعاني من أمراض تهدد صحة المستهلك، أن يمنع أسواق المواشي في تلك المنطقة، وهذا ما تضمنته المادة 02 من القانون رقم 89-02 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك بقولها: " ... ضمان خلو المنتوج من خطر من شأنه أن يمس بمصلحة المستهلك ". [3]

ثالثا: الوقاية من الأوبئة ومكافحتها

مفهوم مكافحة الأوبئة حسب قانون الصحة رقم 85-05 في مادته 26 جاء على أنه " مجموع الأعمال التي تستهدف معرفة عوامل البيئة ذات التأثير السلبي في الإنسان بقصد التقليل من هذه العوامل أو القضاء عليها وكذلك تحديد المقاييس الصحية التي تستهدف توفير ظروف سليمة في الحياة والعمل ". [4]

---

[1] انظر المواد 133-125، من القانون 85-05، مرجع سابق.

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط02، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2013، ص 376-377.

[3] انظر المادة 02 من القانون رقم 89-02 المؤرخ في 01 رجب 14091، الموافق ل 07 فيبراير 1989، يتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، ج.ر.ج، الصادرة في 08 فيفري 1989، معدد ومتمم للقانون رقم 09-03، المؤرخ في 25 فيفري 2009، ج.ر.ج، العدد 15 الصادرة في 08 مارس 2009.

[4] القانون رقم 85-05، مرجع سابق.

كما أكدت المادة 29 من القانون المتعلق بالصحة على أن الوالي ملزم بتطبيق تدابير النقاوة والنظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوث المحيط وتطهير ظروف العمل والوقاية العامة، وكذا تطبيق الإجراءات اللازمة لضمان مراعاة القواعد والمقاييس الصحية في أماكن الحياة اليومية، ويأمر بتفعيل مراقبة مدى احترام القواعد الصحية.[1]

كما نجد أن القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة قد منح للوالي صلاحية واسعة في مجال الصحة العمومية وذلك من خلال محاربة التلوث الذي يعتبر مصدر للأمراض المختلفة التي تمس بصحة الأفراد، بحيث جاء في مفهوم المادة 25 منه بأنه يمكن للوالي أن يقوم بإعذار صاحب المنشأة ويحدد له آجال اتخاذ التدابير الضرورية لإزالة كل الأخطار والأضرار الناتجة عن نشاط المنشأة التي تعرض الوسط البيئي للخطر، وتخل بتوازنه.[2]

وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتعلق بالتدابير الوقائية من انتشار وباء كورونا (كوفيد 19) [3] ومكافحته، ليوسع من صلاحيات الوالي في الوقاية من الأوبئة ومكافحتها، حيث جاء في المادة 05 منه، وفي إطار الحد من انتشار الوباء، بأنه يمكن للوالي المختص إقليميا توسيع إجراء الغلق الذي طال محلات بيع المشروبات، ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم ليشمل أنشطة أخرى بموجب قرار منه.

كما نصت المادة 10 من نفس المرسوم: على أنه يمكن للوالي المختص إقليميا كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار هذا الوباء.

وهذه الصفة تمكنه من تسخير كل الوسائل والأنشطة المنصوص عليهم في هذا القانون، كما يمكنه تسخير أي منشآت عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين. [4]

---

[1] انظر المادة 29 من القانون 85-05، مرجع سابق.

[2] انظر المادة 25 من القانون 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المؤرخ في جويلة 2003، ج.ر.ج، الصادرة في 20 جويلية 2003.

[3] مرض كوفيد19 هو مرض معدي يسببه فيروس آخر، تم اكتشافه من سلالة فيروسات كورونا، ولم يكن هناك أي علم بوجود هذا الفيروس الجديد ومرضه قبل بدأ تفشيه في مدينة ووهان الصينية في كانون الأول، ديسمبر 2019، وقد تحول كوفيد 19 إلى جائحة تؤثر على العديد من بلدان العالم.

[4] انظر المادتين 05 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 26 رجب 1441ه، الموافق ل 21 مارس 2020، يتعلق بالتدابير الوقائية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.ر.ج، العدد 15، الصادرة بتاريخ 21 مارس 2020.

الفرع الثالث: في مجال السكينة العامة

يقصد بالسكينة العامة باعتبارها عنصرا من عناصر النظام العام التقليدي وهدفا من أهداف الضبط الإداري ومقصدا من مقاصده، اتخاذ كافة الاجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة، ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد المألوف والعادي في المجتمع، وتكون على درجة من الجسامة، بحيث تخول لسلطات الضبط الإداري التدخل لمنعها.

فيقع على سلطات الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من أفراد الناس أم من المصانع والمؤسسات المختلفة أم من الأشغال العامة، لذا فقد أجاز القضاء لسلطة الضبط الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لحظر تشغيل المطاحن ليلا مما ترتب عن تشغيلها في هذا الوقت قلقا وإزعاجا للسكان وكذلك أجاز القضاء لسلطة الضبط تنظيم أجراس الكنائس وتحديد الأماكن التي يجوز فيها إطلاق أبواق السيارات.[1]

وتمكن صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على السكينة العامة، في محاربة كل مصدر للإزعاج في الشوارع، وذلك باتخاذ التدابير اللازمة التي تكفل الهدوء، وذلك من خلال تنظيم المظاهرات أولا، وتنظيم المرور ثانيا، وكذا تنظيم النشاطات ثالثا.

أولا: تنظيم المظاهرات

تجنبا للنتائج التي تترتب عن تجمعات الأشخاص أو المظاهرات ومخلفاتها السلبية على السكينة العمومية،[2] يستوجب الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بالمظاهرات العمومية للحفاظ على السكينة العامة، وهذا طبقا للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية، ويمكن للوالي أن يطلب من المنظمين تغيير مكان الإجتماع، وأن يقترح مكانا بديلا تتوفر فيه المنظمات اللازمة لتحقيق السكينة وذلك خلال 24 ساعة من إيداع التصريح،[3] كما يمكنه تغيير مسلك المظاهرة لضمان السير العادي لها. وهذا على حسب ما تضمنته المادة 18 من القانون رقم 91-19 ونظرا لتأثير الأجهزة

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، بدون طبعة، مطابع الطوبجي، القاهرة، 1993، ص157.

[2] فتان صبرينة، صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن والحفاظ على النظام العام، مذكرة وشهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013، ص114.

[3] انظر المواد 06-18-20 مكرر 02 من قانون 981-19، مرجع سابق.

الصوتية المستعملة في المظاهرات على راحة المواطنين وسكينتهم، فقد وضعت ضوابط بشأنهم، تتمثل في الحصول على رخصة مسبقة من الوالي لاستعمالها وهذا ما نصت عليه المادة 20 مكرر 02 من القانون 91-19.[1]

وجاء المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج ليحدد مستويات الضجيج المقبولة والتي قسمها إلى قسمين:

بالنسبة للمناطق السكنية والأماكن العمومية حددها ب70 دسيبل في النهار من الساعة السادسة إلى الساعة الثانية والعشرون، و 45 دسيبل في الليل من الساعة الثانية والعشرين إلى الساعة السادسة صباحا.[2]

ثانيا: تنظيم المرور

تعتبر وسائل النقل بأنواعها المختلفة مصدرا للضوضاء مع اختلاف درجاتها من وسيلة إلى أخرى، وبالتالي فإنها تؤثر على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة.[3]

فقد جاء القانون رقم 01-14 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها ونظرا للإزعاج الناتج عن استعمال سائقي السيارات في الطرق العامة للمنبه الصوتي، فقد قام بحضر استعمالها إلا في حالات الضرورة والخطر الفوري، كما أكد على عدم تجاوز مقدار الضجيج الذي يصدر عن السيارات من المستويات المحددة في التنظيم وهذا ما تضمنته المادة 45 منه.

وكذلك فيما يخص الإزعاجات والضجيج الصادر عن استعمال السيارات نصت المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 03-410 المحدد للمستويات القصوى لانبعاث الأدخنة والغازات السامة والضجيج في السيارات على: " لا يجوز أن تتجاوز كمية الدخان والغازات السامة التي تنفثها السيارات وكذا الضجيج الذي تحدثه المستويات المحددة عن طريق التنظيم ".[4]

---

[1] انظر المادة 18، من القانون 91-19، مرجع سابق.

[2] انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 93-184، المؤرخ في 27 يوليو 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج.ر.ج، الصادة في 28 يوليو 1993، العدد 50.

[3] اسماعيل جابوري، اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كإحدى أهداف الضبط الإداري في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، العدد17، سنة 2017، ص52.

[4] مرسوم تنفيذي رقم 03-410، المؤرخ في 05 نوفمبر 2003، المحدد للمستويات القصوى لانبعاث الأدخنة والغازات السامة في السيارات، ج.ر.ج، عدد 08 الصادر في 09 نوفمبر 2003.

ثالثا: تنظيم النشاطات الصناعية والتجارية

حسب ما جاء به المرسوم التنفيذي 12-111 المحدد للشروط وكيفيات انشاء وتنظيم الفضاءات التجارية فقد أعطي للوالي سلطات واسعة في مجال التنظيم والضبط الإداري ويتجلى ذلك من خلال المادة 19 منه، وكذا المادة 23 من نفس المرسوم.[1]

كما أخضع المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة إلى الحصول على ترخيص من قبل الوالي،[2] كورشات إصلاح وصيانة السيارات والآلات ذات المحرك إذا كانت تفوق 500 متر مربع على بعد 1 كلم من أماكن السكن، فقبل الترخيص لهذه المنشآت يقوم الوالي بتقدير الأخطار والمضايقات الناتجة عنها.

المطلب الثاني: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحفاظ على النظام العام

لقد خولت نصوص قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات التي شأنها المحافظة على النظام العام على مستوى إقليم البلدية التي يترأسها.

الفرع الأول: في مجال المحافظة على الأمن العام

خول المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق المحافظة على الأمن العام بموجب نص المادة 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وكذلك المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 الموثق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.[3]

أولا: في مجال تنظيم المرور وأشغال الطرق

يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي الصلاحيات التي تمكنه من اتخاذ كل التدابير التي من شأنها تسهيل حركة المرور، حيث تشمل تنظيم وتأمين ضبطية الطرقات المتواجدة على مستوى طرق البلدية خاصة الطرقات ذات الحركة الكثيفة،

---

[1] انظر المادتين 19 و 23 من المرسوم التنفيذي رقم 12-111، المؤرخ في 06 مارس 2012 يحدد الشروط وكيفيات انشاء وتنظيم الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية، ج.ر.ج، العدد 15، الصادرة في 15 مارس 2012.

[2] انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006، يتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج، عدد 37، الصادرة في 04 جوان 2006.

[3] المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ر.ج.د.ش، عدد 41، الصادرة في 13 أكتوبر 1981.

فيصدر قرارات تنظيم شبكة النقل العمومي والخواص والنقل المدرسي[1] وضمان مرور سيارات الإسعاف، كذا تنظيم حركة الشوارع والطرقات داخل المدينة.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به في كل ظروف تسهيل المرور وأمن سير العام ينظم المرور ووقوف السيارات، ويسهر خصوصا على وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن والبنايات العمومية، يعد كيفيات شغل الطرق العمومية، لاسيما العرض على الأرصفة.

للحفاظ على سلامة الأشخاص القاطنين في إقليم البلدية، أخضعت أحكام المادتين 05 و 06 من المرسوم رقم 81-267 الأشغال التي تتم على الطرق العمومية سواء من طرف هيئات وشركات عمومية أو خواص بشرط الحصول على ترخيص مسبق من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يراعي عند تسليمها مدى مطابقتها لدفتر الشروط الخاص.

منح كذلك المرسوم التنفيذي رقم 04-381 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية اقتراح ممهلات بعد أخذ ترخيص من الوالي وهو ما تضمنته المادة 39 من هذا المرسوم، كما بإمكانه حسب المادة 45 من نفس المرسوم أن يصدر قرار يسمح للسائقين الذين يقتربون من طريق ذي حركة مرور كبيرة داخل التجمعات السكانية أن يلتزموا بترك المرور للمركبات التي تسير في طريق ذي حركة كبيرة.

ثانيا: في مجال البناء

من اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال تقديم رخص البناء والهدم للمواطنين مثلما نصت عليه المادة 95 من القانون رقم 11-10: " يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، كما يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية".

أكد على هذا الأمر رقم 81-267 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية في المادة 06 منه والتي نصت على: " يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ اجراءات الاستعجال الرامية الى دعم هدم الأسوار أو البنايات والعمارات المهددة بالسقوط "، في هذا المجال عندما ينجز

[1] القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.د.ش، عدد 52 الصادرة في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب قانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.د.ش، عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

البناء دون رخصة، يتعين على العون المكلف والمؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة، رسالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وإلى الوالي، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار الهدم خلال 08 أيام، وفي حالة قصوره يصدر الوالي قرار الهدم في أجل لا يتعدى 30 يوم، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.[1]

ثالثا: في مجال المظاهرات والاجتماعات

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنظيم التجمعات سواء تعلق الأمر بالتظاهرات العامة الرياضية أو المسيرات والاحتجاجات أو حتى التجمعات الحزبية، وهذا بتحديد نطاق السير والأماكن المقصودة، وهذا قصد حماية الأشخاص وضمان الطمأنينة والحفاظ على الممتلكات حيث يخضع كل تجمع أو مظاهرة إلى ترخيص مسبق يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري في القانون 89-29 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية من خلال المادة 05 منه: " يصرح بالاجتماع إما للولاية أو للمجلس الشعبي البلدي قبل 03 أيام على الأكثر من تاريخه.[2]

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب من المنظمين خلال 24 ساعة من إيداع التصريح، تغيير مكان الاجتماع مقترحا عليهم مكان آخر تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سيره من حيث النظافة والأمن والسكينة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من القانون المتعلق بالاجتماعات والتظاهرات.[3]

---

[1] القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.د.ش عدد 52 الصادرة في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.د.ش عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

[2] نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري بين الاستقلالية والتبعية، مجلة العلوم الانسانية، عدد 46، كلية الحقوق، جامعة الإخوة مونتوري قسنطينة، 2016، ص283.

[3] المادة 06 من القانون 89-29 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم بالقانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والتظاهرات العمومية.

رابعا: في مجال ضبطية الجنائز والمقابر

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي تأمين نظام الجنائز والمقابر، وذلك طبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية، هذا ما أكدته المادة 75 الفقرة 09 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، حيث نصت على: " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي...تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعا للشعائر الدينية والعمل فورا على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص[1] متوفى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات ".

من خلال هذه المادة يتضح لنا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يضطلع بمهمة تأمين الجنائز من خلال المحافظة على النظام العام وذلك بإنجاز الإجراءات الوقائية والضرورية 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 البلدي في مجال تأمين الجنائز تكرس فعليا انطلاقا من إيداع ونقل الأموات، مرورا بدفنهم ووصولا إلى استخراجهم في الحالات التي تستدعي ذلك.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بحفظ النظام أثناء الجنازات وفي المقابر وذلك طبقا للمهام المخولة إليه في الضبط الإداري طبقا لأحكام المادة 75 من القانون 90-08 كما ورد في الأمر[2] رقم 75-79 المتعلق بدفن الموتى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المختص الوحيد بتقديم الترخيص لأي عملية إخراج الجثث من القبور بقصد إجراء عمل من الأعمال كالتحقيق الجنائي، أو عملية نقل جثث الشهداء المتوفين أثناء أداء مهامهم، حيث يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التشريع المعمول به، على منع وقوع أي فوضى أو مخالفة النظام في أماكن الدفن.

الفرع الثاني: في مجال المحافظة على الصحة العامة

إلى جانب الأمن العام ينبغي للسلطة العامة بما فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لصحة الأفراد من الأمراض والأوبئة التي تنتشر في إقليم البلدية التي قد تكون مصدرها الحيوان أو أي مادة أخرى. كأن تختلط مياه الشرب مع مياه الصرف الصحي في بلدية معينة إذ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل

[1] المادة 75 الفقرة 09 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

[2] المادة 19 من الأمر رقم 75-79 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بدفن الموتى، ج.ر.ج.د.ش، العدد 103 الصادر في 26 ديسمبر 1975.

الإجراءات والتدابير الوقائية اللازمة وذلك من خلال منع سكان البلدية من استعمال هذه المياه للشرب لأن ذلك يشكل خطرا على صحة الجميع.[1]

وفي إطار الضبط الإداري يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي حماية صحة سكان إقليم بلديته طبقا لنص المادة 94 من القانون 11-10 والتي جاء فيها: " في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي:

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية ...
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية، والوقاية منها.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة [2]صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة.

وطبقا للمرسوم رقم 81-267 السالف الذكر فيما يتعلق بالطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية اذ تنص أحكام الباب الثاني منه الخاص بالنقاوة وحفظ الصحة العمومية بهدف المحافظة على صحة سكان إقليم بلديته وذلك عن طريق:

- اتخاذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية وحملات الأمراض المتنقلة.
- السهر على العمليات المتعلقة بالتطهير.[3]
- السهر على تموين السكان المنتظم بالماء الصالح للشرب بالكميات الكافية للاحتياجات المنزلية وحفظ الصحة.
- تنظيم وتنظيف الشوارع وجمع القمامة حسب توقيت دقيق وملائم.

---

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 03، الجزائر، 2015، ص487.

[2] المادة 94 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[3] المواد من 07 إلى 13 من المرسوم التنفيذي رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.

وفي إطار المحافظة على الصحة العامة كأحد أهداف الضبط الإداري أقر المشرع الجزائري القانون 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها[1] والذي ألزم من خلاله رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير الوقائية في الوقت المناسب للوقاية من انتشار الأوبئة والقضاء على مختلف أسباب الأمراض.

هذا يعني أن حماية الصحة العامة مسؤولية تقع على عاتق هيئات الضبط الإداري سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثالث: السكينة العامة

السكينة العامة هي حق من الحقوق التي ينبغي للأفراد التمتع بها في كنف المجتمع وذلك من خلال توفر الهدوء والراحة (في الطرق والأماكن العامة) والمناطق السكنية، فيحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة في سبيل توفير الهدوء والسكينة ومنع[2] جميع أشكال ومظاهر الإزعاج المؤدية إلى إحداث الضوضاء والمضايقات.

فعلى سبيل المثال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ إجراء يمنع من خلاله أي شخص كان في إقليم بلديته استعمال مكبرات الأصوات بعد العاشرة ليلا، أو كان يمنع استعمال الآلات المزعجة في الورشات والمحلات والمصانع وإخراجها من نطاق الأحياء والمناطق السكنية...فيقع على سلطة الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من أفراد الناس أو من المصانع والمؤسسات المختلفة أو من الأشغال العامة، لذا فقد أجاز القضاء للسلطة الضبطية الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لحضر تشغيل المطاحن ليلا ذلك أن تشغيلها ليلا يحدث الضوضاء ويقلق راحة السكان.

وتحقيقا لهذا الهدف فإن المشرع الجزائري ألزم هيئة الضبط الإداري البلدي بضرورة حماية السكينة العامة وهذا من خلال نص المادة 90 فقرة 02 من قانون البلدية 11-10 والتي تنص على مايلي: " في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:...التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي من شأنها الإخلال بها[3]..." وصدر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم

[1] القانون رقم 85-05، مرجع سابق.

[2] خولة لوصيف، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014- 2015، ص16.

[3] المادة 90 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

لإثارة الضجيج الذي صدر تطبيقا للمادة 121 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في العديد من الأماكن العامة والخاصة.[1]

وفي إطار المحافظة على السكينة العامة تدخل في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمرسوم رقم 81-267 فإنه ملزم باتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على الراحة العامة وهذا بقمع كل عمل يقف وراء عدم تحقيق هذا الهدف عن طريق تنظيم الأسواق تعكر السكينة العامة، وذلك بضبط ساعات فتح المحلات التجارية وغلقها للأماكن المخصصة للعرض والبيع وأماكن ركن السيارات.

الفرع الرابع: في مجال المحافظة على الأخلاق والآداب العامة والجمال الرونقي للبلدية

إن الأخلاق والآداب العامة مجموعة قيم ينبغي لكل فرد من أفراد المجتمع ضرورة احترامها والالتزام بها ذلك أن الآداب العامة تدخل في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري المتعارف عليها ولقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا مهما في بيان هذه الحدود، حيث يعد حكم لوتيسيا الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي نقطة تحول في هذا المجال فقد اعترف مجلس الدولة لسلطة الضبط الإداري التدخل في حالة المساس بالأخلاق والآداب العامة.[2]

وذلك ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية والتي جاء فيها: " يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي، كذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة، كما يجب عليه أن يقمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك[3]" لكن المشرع الجزائري تراجع عن موقفه في اعتبار المحافظة على الآداب العامة من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إثر تعديل قانون البلدية بموجب القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 عكس ما أقره سابقا، واستقر على هذا الموقف في ضل القانون البلدي الحالي 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

حيث نجد في جميع المجتمعات الإسلامية أن الأخلاق والآداب العامة تحتل درجة كبيرة من القداسة فلا يجوز المساس بها أو خدشها بأي شكل من الأشكال لأن الحفاظ على المشاعر الدينية والأخلاقية جزء لا يتجزأ من النظام العام ويعد مبدأ مكرس في أغلب الدساتير، فإذا كان من حق الفرد الخروج إلى الإلحاد وعدم اعتناق أي دين

[1] المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج.ر.ج، العدد 50 المؤرخة في 07 فيفري 1953.
[2] خولة لوصيف، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص16.
[3] المادة 14 من المرسوم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.

فإنه ليس من حقه في الدولة الإسلامية الدعوة إلى الإلحاد وإنكار الشرائع السماوية لأن في ذلك مساس بالدين الإسلامي الحنيف ومساس بمبادئ وأخلاق الأمة الإسلامية فممارسة حرية العقيدة المكرسة دستوريا في إطار حماية الآداب والأخلاق العامة التي يتمسك بها أفراد المجتمع.[1]

كما منح المشرع الجزائري جزء من سلطة الضبط الإداري وفي إطار المحافظة على الجمال الرونقي للبلدية وهو أحد أهداف الضبط الإداري الحديثة إلى سلطة الضبط الإداري المحلية متبعا في ذلك المشرع الفرنسي وهو ما نصت عليه المادة 94 فقرة 11 من القانون المتعلق بالبلدية والتي تنص على مايلي: " في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:... السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة..."[2]

ولقد أنشئت في الجزائر العديد من الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة وتأتي الجماعات المحلية على رأسها وتعمل فوق إطار سياسة بيئية رسمتها الدولة ترمي إلى المحافظة على الجمال الرونقي للبلدية، فالمشرع الجزائري اعتبر الجمال الرونقي للبلدية أحد عناصر النظام العام إذ تتكفل سلطات الضبط الإداري على حمايته وصيانته وهذا ما تطرق له المرسوم 81-267.

[1] حمود حمبلي، حقوق الإنسان بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995 ص 43.

[2] المادة 94 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية

الفصل الثاني

الرقابة على السلطات الضبطية للإدارة المحلية تطبيقا لمبدأ الشرعية

لقد كرّس قانونا الجماعات الإقليمية – قانون البلدية، قانون الولاية – مفهوم النظام العام وربط تدخل البلدية والولاية، بضرورة احترام المواطنين وحرياتهم في ظل احترام القوانين والتنظيمات السارية، وتحت سلطة جهات أخرى على غرار تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي وهو ما يعني أن تدخل البلدية والولاية لحفظ النظام العام مقيد باحترام مبدأ الشرعية (المبحث الأول) والخضوع لرقابة إدارية وقضائية (المبحث الثاني)

المبحث الأول: احترام مبدأ الشرعية في حفظ النظام العام.

إن احترام الشرعية كضابط وقيد لتدخل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، يبقى قائما وثابتا سواء في الظروف العادية (المطلب الأول) او الأخرى الاستثنائة (المطلب الثاني)، لكن المتغير الذي يختلف باختلاف الظروف هو مفهوم هذه الشرعية ومدى التدخل في سبيل تحقيق ذلك[1]، وهو ما يتضح من خلال ما يلي.

المطلب الأول: احترام الإدارة المحلية للشرعية في حفظ النظام العام خلال الظروف العادية.

تم استخدام عبارة "الظروف العادية"، كونها رائجة الاستعمال في فقه القانون الإداري، لكن الدقة تقتضي القول بالأوقات العادية لا الظروف العادية، لأن الظروف لغة هي الأحوال، وتحمل معاني التغير والتقلب، وبالتال عدم ديمومة واللااستقرار، وفي ذلك يقال "إنه مجرد أمر ظرفي" بمعنى مؤقت، وهو ما يتناسب في مجال دراستنا مع المفهوم القانوني للظروف الاستثنائية، على عكس ما يقابلها، أي الأوقات العادية التي تفيد الحالة الطبيعية والعادية.

إن بحث ضرورة احترام الشرعية من طرف الجماعات الإقليمية في تدخلها لحفظ النظام العام خلال الأوقات العادية، يستوجب التوقف عند مفهوم مبدأ الشرعية ذاته (أولا)، ومن ثم بحث كيفية تقييده لتدخل الجماعات الإقليمية محل الدراسة (ثانيا).

[1] علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، القاهرة، 2017، ص8.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الشرعية في المجال الإداري:

لدراسة مفهوم مبدأ الشرعية في المجال الإداري، يتم التعريف به، الأمر الذي يسمح بتحدد ضمانات وتطبيقه، بالإضافة الى بحث مدى تكريس هذا المفهوم على مستوى الدستور الجزائري.

أولا: تعريف مبدأ الشرعية:

أورد فقه القانون الإداري عدة تعريفات لمبدأ الشرعية، من بينها: "يقصد بالشرعية La légalité في معناها العام، سيادة القانون او الصفة لكل ما هو مطابق للقانون، ويقصد بالقانون هذا المفهوم الواسع أي جميع القواعد القانونية Le droit . فمبدأ الشرعية يعني إذن ان تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون، أيا كان مصدره، مع مراعات التدرج ف قوته، وكل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن فيه".

كما هو ملاحظ فإن هذا التعريف ربط الشرعية بمفهومين اثنين هما القانون، وخضوع الإدارة العمومية للقانون في جملة أعمالها، وهو ما أكده تعريف آخر لمبدأ الشرعية: "هو الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد او من جانب الدولة. وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم او المحكوم"[1]

وكذلك على نحو أكثر تفصيلا عرّف مبدأ الشرعية كما يلي: "خضوع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وألا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدّت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان، والأساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وغالبا ما تتفق الدول على ان هذا الموضوع هو الذي يمنح طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية.

ثانيا: ضمانات تطبيق مبدأ الشرعية:

يصر الفقه الإداري أبرز ضمانات وشروط تطبيق مبدأ الشرعية في جملة من العناصر، وهي مكرسة صراحة في دستور الجزائر، كما هو مبين فيما يلي:

[1] الحقوق والحريات، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 3، المسيلة- الجزائر، سبتمبر 2018، ص462.

– الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، نص عليه الدستور الجزائر: "يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها" وكذلك: "تقوم الدولة على ... والفصل بين السلطات".

– التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة.

– وجوب تكريس رقابة قضائية فعالة، أورد الدستور الجزائري ما يلي: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية".

وجود دستور مكتوب [1]، وقد وصف صراحة في الجزائر القانون الأساسي: "أن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي".

مبدأ تدرج القوانين، مما ورد بخصوصه في نص الدستور الجزائري: "تكلف المؤسات الدستورية وأجهزة الرقابة لتحقيق في مطابقة العمل التشريعية والتنظيمي للدستور"

– ديمقراطية النظام السائد، أكد عليها الدستور الجزائري في عدة مواضيع منها: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي".

– الرقابة على أعمال الإدارة العامة.

– استقلالية القضاء: كرّسها الدستور الجزائري صراحة: "القضاء سلطة مستقلة، القاضي مستقل، لا يخضع إلا للقانون".

ثالثا: تطبيق مبدأ الشرعية:

إن تقيد الإدارة العمومية بمبدأ الشرعية يفضي الى التمييز بين مفهومين رئيسيين: وجوب تدخلها من جهة، والسلطة التقديرية الممنوحة لها من جهة أخرى، وهو ما يورده جانب من الفقه الإداري في إطار "تطبيق مبدأ الشرعية L'application du principe de légalité"

[1] عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 6، العدد 1، بجاية –الجزائر، سبتمبر 2015، ص493.

- **وجوب التدخل L'obligation d'agir**:

يقصد به أنه يجب على الإدارة العمومية التدخل، تحت طائلة المساس الشرعية في الحالات التالية: في حال وجود نص يلزم الإدارة التدخل وهي تمتنع، أو عدم إصدارها لقرار إداري فرد، أو عدم اتخاذها لتدابير تهدف تنفيذ قانون او تنظيم ما، وتعد مادة الضبط الإداري وحفظ النظام العام من أبرز ميادين إعمال هذا المفهوم، وعلى وجه الخصوص اذا ارتبط الامر بالاستعجال، أين يجب عليها التدخل لإيقاف خطر ما.

السلطة التقديرية Le pouvoir discrétionnaire:

هناك من يعتبر السلطة التقديرية أحد مفهومي تطبيق مبدأ الشرعية، وهناك من يعتبرها إحدى الاستثناءات المقررة عليه إلى جانب نظرية الظروف الإستثنائية وأعمال السيادة.

من بين التعريفات الواردة حول السلطة التقديرية: "إعطاء الإدارة حرية التصرف في اختيار بعض الأعمال والقرارات أو الامتناع عن ذلك، وهذا عندما تقوم بممارسة مهامها والصلاحيات المنوطة بها، فلها حرية اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا للحالة المعروضة عليها مع مراعاة توافر الشروط القانونية اللازمة لإصداره".

وكذلك: "تكون صلاحية الإدارة تقديرية اذا كانت الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص حرة في تقدير مدى ممارستها لصلاحياتها اذا توافرت الشروط التي تبرز ذلك قانونا".

الفرع الثاني: تقييد تدخّل الجماعات المحلية في حفظ النظام العام باحترام الشرعية:

تمّ النص صراحة على تقييد تدخل الجماعات المحلية الإقليمية لحفظ النظام العام باحترام مبدأ الشرعية، في شكلين:

أولا: تقيد الجماعات الإقليمية بالشرعية نابع من كون التدخل لحفظ النظام العام جزء من جملة تدخلات الجماعات الإقليمية:

حيث تمّ التأكيد على وجوب احترام الجماعات الإقليمية للقواعد القانونية باختلاف درجاتها، فيما تعلّق بمختلف مجالات تدخّلها وصلاحياتها، من خلال تكرار عدّة عبارات تفيد ذلك صراحة، على غرار ما يلي:

1- "طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"[1]

2- "ضمن الشروط المحددة في القانون والتنظيم"[2]

3- "تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"[3]

4- "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات"[4]

5- "طبقا للقوانين والتنظيم المعمول بها".[5]

6- "حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به"[6]

7- "تمارس البلدية صلاحياتها في كل المجالات المخولة لها بموجب القانون"[7]

8- "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات"[8].

ثانيا: النصّ على تقيد الجماعات الإقليمية بالشرعية بشكل محدد في إطار التدخل لحفظ النظام العام:

تمّ النصّ صراحة على هذا التقيد في قانوني الجماعات الإقليمية من جهة، والنصوص الخاصة بحفظ النظام العام من طرف السلطات المحلية من جهة أخرى:

1- "يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها ان تضمن في كل الظروف، السلم والإطمئنان والنظافة العمومية"[9]

[1] المادتان 108 و 124 من قانون البلدية 11-10.
[2] المادة 115 من قانون البلدية 11-10.
[3] المادة الأولى من قانون الولاية 12-07.
[4] المادة 53 من قانون الولاية 12-07.
[5] المادة 78 من قانون الولاية 12-07.
[6] المادة 89 من قانون الولاية 12-07.
[7] المادة 3 من قانون البلدية 11-10.
[8] المادة 59 من قانون البلدية 11-10.
[9] المادة الأولى من المرسوم رقم 83-373.

2- "حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"[1]

3- "في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها"[2]

4- "يجب أن يندرج أداء المهمات الدائمة المرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، في إطار القانون، ويتم على أساس وثائق مكتوبة"[3]

5- "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به"[4]

6- "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به"[5]

7- "تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية"، ثم أورد بعدها مباشرة: "السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"[6].

8- "حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم"[7]

9- "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بهما"[8]، ثم مباشرة أورد "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام".[9]

10- "حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات"[10]

11- "طبقا للتشريع المعمول به"[11]

---

[1] المادتان 2و3 من المرسوم رقم 83-373.
[2] المادة 5 من المرسوم 83-373.
[3] المادة 7 من المرسوم رقم 83-373.
[4] المادة 2 من المرسوم رقم 81-373.
[5]المادة 14 من المرسوم رقم 81-373.
[6] المادة 88 من قانون البلدية 11-10.
[7] المادة 93 من قانون البلدية 11-10.
[8] المادة 113 من قانون الولاية 12-07.
[9] المادة 114 من قانون الولاية 12-07.
[10] المادة 117 من قانون الولاية 12-07.
[11] الماة 119 من قانون الولاية 12-07.

مما سبق بيانه يتأكد وجوب احترام مبدأ الشرعية من طرف الجماعات الإقليمية خلال تدخّلها لحفظ النظام العام، في ظلّ الأوقات العادية، بمعنى عدم خرق الدستور ومطابقة الإجراءات المتخذة في ذات الصدد للقوانين والتنظيمات الساري بها العمل.

المطلب الثاني: احترام الجماعات المحلية للشرعية في الظروف الاستثنائية

إن قيد الشرعية على تدخل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام يبقى قائما في الظروف الاستثنائية، لكن مع تغيّر مداه وطبيعة التدخّل ذاته، لبحث هذا التغيّر كان لزاما التوقّف عند تعريف الظروف الاستثنائية وتكريسها في الجزائر (أولا)، وكذا أثرها على تدخّل كل من البلدية والولاية وشرعيته (ثانيا).

الفرع الأول: تعريف الظروف الاستثنائية وتكريسها في الجزائر:

يتم تناول تعريف الظروف الاستثنائية فقها، ومن ثم تكريسها في الجزائر، كما هو مبيّن فيما يلي:

أولا: تعريف الظروف الاستثنائية:

مما ورد بخصوص تعريف الظروف الاستثنائية أنها: "هي الظروف الشاذة، الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال"

إن الأخذ بهذا التعريف الذي ربط الظروف الاستثنائية بتهديد النظام العام، يفضي الى تأكيد مكانة هذا الأخير وخطورته، فحالة النظام العام القائمة (مُصَان أو مُهَدّد ومختلّ) هي التي تحدد طبيعة الظروف المحيطة (عادية أو استثنائية).

وهناك من يعرف الظروف الاستثنائية كما يلي: "تلك الحالة من الخطر الجسيم الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على الظروف الاستثنائية أن تلجأ بالوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهات الأزمات"

يلاحظ على هذا التعريف ربط الظروف الاستثنائية بالخطر الجسيم، الذي يوجب تداركه استعمال وسائل استثنائية.

في تعريف آخر للظروف الاستثنائية نجد أنها: "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليها الا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الإدارة الشرعية، وتنتهي بانتهاء مسوغاتها، أين تمّ التأكيد على طابعها القانوني وغايتها (حماية المصالح الوطنية).

يتم التعريف بكل حالة من هذه الظروف الاستثنائية على ضوء ما ورد في نص الدستور كما هو مبيّن فيما يلي:

1- حالة الطوارئ وحالة الحصار:

يتم تلخيص حالتي الطوارئ والحصار في البنود التالية:

- تكونان في حالة الضرورة الملحّة nécessité impéreuse

- يقرّرهما رئيس الجمهورية، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول / رئيس الحكومة ورئيس المحكمة الدستورية.

- لا تتجاوز كل حالة منهما ثلاثين (30) يوما، وتمدد بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.[1]

2- الحالة الاستثنائية:

يتم حصر ما ورد بخصوص الحالة الاستثنائية على مستوى الدستور الجزائري فيما يلي:

- تكون في حالة وجود خطر داهم يوشك إصابة مؤسسات الدولة الدستورية واستقلالها او سلامة ترابها.

- يقررها رئيس الجمهورية، بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وتنتهي بذات الإجراءات.

مدتها لا تتجاوز ستين (60) يوما، قابلة للتمديد بعد موافقة غرفتي البرلمان المجتمعتين معا.

- بتقرير يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات استثنائية من شأنها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للجمهورية، كما يوجه خطابا للأمة، مع اجتماع البرلمان وجوبا.[2]

[1] المادة 97 من دستور الجزائر.
[2] المادة 98 من دستور الجزائر.

3- التعبئة العامة:

يقررها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني[1]، والأصل فيها أنها لا تكون منفردة بل مصاحبة لإحدى الحالات الأخرى.

4- حالة الحرب:

يتم تلخيص حالة الحرب كإحدى حالات الظروف الاستثنائية المكرسة دستورا في الجزائر فيما يلي:

- تكون في حالة وقوع عدوان فعليّ على البلاد، او يوشك أن يقع (حسب ما تنص عليه ترتيبات ميثاق الأمم المتحدة).

- يعلنها رئيس الجمهورية، بعد اجتماع مجلس الوزراء، الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

بإعلانها يجتمع البرلمان وجوبا، يوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة، ويتولى جميع السلطات، ويتم وقف العمل بالدستور.

- رئيس الجمهورية هو من يتولى كذلك توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، مع التماس رأي المحكمة الدستورية، وعرضها على كل غرفة من غرفتي البرلمان للموافقة الصريحة عليها.[2]

الملاحظ على جملة الظروف الاستثنائية المكرّسة في الجزائر، هو وحدة الجهة التي تقررها (رئيس الجمهورية)، وتقارب إجراءات اتخاذها وإعلانها، مع اختلاف مسبباتها: "الضرورة الملحة" بالنسبة لحالتي الطوارئ والحصار، "الخطر الداهم الذي يصيب مؤسسات الدولة الدستورية، استقلالها وسلامة ترابها" بالنسبة للحالة الاستثنائية، والعدوان الفعلي بالنسبة للحرب، وقد وردت بشكل تصاعدي من الأقل الى الأكثر خطورة.

[1] المادة 99 من دستور الجزائر.
[2] المواد 100، 101، 102 من دستور الجزائر.

بعد تحديد المقصود بالظروف الاستثنائية، وحالاتها المكرّسة في الجزائر، يطرح التساؤل التالي: كيف تؤثر هذه الحالات على تدخل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام؟ وكيف يتطور مفهوم الشرعية كقيد على تدخل كل من البلدية والولاية في ظل الظروف الاستثنائية؟ وهو ما يتم بحثه من خلال ما يأتي:

الفرع الثاني: أثر الظروف الاستثنائية على تدخّل الجماعات المحلية الإقليمية لحفظ النظام العام وشرعيته.

لبيان كيفية تأثير الظروف الاستثنائية على تدخل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام، وكذا على شرعيته، يتم التعريف بالشرعية الاستثنائية وشروط إعمالها من جهة، وتتبع كيفية تطور تدخل البلدية والولاية خلال بعض الظروف الاستثنائية التي شهدتها الجزائر.

أولا– تعريف الشرعية الاستثنائية وشروط إعمالها:

يمكن تناول التعريف بالشرعية الاستثنائية، وشروط إعمالها كل على حده، كما هو مبيّن فيما يلي:

1– تعريف الشرعية الاستثنائية:

عندما تم التعريف بالظروف الاستثنائية، تمّ إيراد أنها ترجع الى وجود خطر او جملة من المخاطر الجسيمة التي حظيت في الجزائر بالتأطير القانوني، وقد أشار المشرّع الجزائري من خلال قانون خاص بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الى الشرعية الاستثنائية، حيث أورد: "تعتبر مجموع الأعمال المندرجة ضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث أعمالا ذات النفع العام، ويمكن بهذه الصفة استثناؤها من التشريع المعمول به ضمن الحدود المبيّنة بموجب هذا القانون."[1]

أي ان القانون ذاته أجاز الخروج عن التشريع الساري لكن في إطار حدود معينة ومبيّنة بموجب القانون، ترمي إلى تحقيق النفع العام، وهو ما يعني أن استثنائية الظروف المحيطة لا تلغي قيد الشرعية.

تتمثل الأخطار الكبرى المحددة قانونا في الجزائر فيما يلي: الزلازل والأخطار الجيولوجة، الفياضانات، الأخطار المناخية (التي تشمل: الرياح القوية، سقوط الأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية والعواصف الثلجية)، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان (منها

[1] المادة 5 من قانون رقم 04-20.

أخطار الجائحة الحيوانية، الأمراض حيوانية المنشأ التي تعرف بالزنوز الكبرى Zoonose majeure وإصابة الثروة النباتية)، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري او المائي، والكوارث المترتبة على تجمعات البشرية الكبيرة (اين يتم استقبال عدد مرتفع من الزوار، على غرار: الملاعب، محطات النقل البري، الموانئ، المطارات الكبرى والشواطئ)[1].

إن حدوث إحدى الأخطار الكبرى السابقة، غالبا ما يفضي الى إعلان المنطقة المعنية "منطقة منكوبة"، التي استعملت قانونا (أي عبارة "المنطقة المنكوبة") في إطار مالي فيما يتعلق بتعويض الضحايا، حيث يتم إعلان الإقليم المعني منطقة منكوبة، من خلال قرار وزاري مشترك بين وزيري الجماعات المحلية والمالية بالتشاور مع الوزير الأول أو الوزراء المعنيين، بعد تقرير مفصّل يقدّمه الوالي[2]

2- شروط إعمال مبدأ الشرعية الاستثنائية:

حصر الفقه إعمال مبدأ الشرعية الاستثنائية فيما يلي:

- وجود الظرف الاستثنائي

- تناسب الإجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي

- أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي هو تحقيق المصلحة العامة

استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالقواعد القانونية العادية، تتجلى هذه الاستحالة في عدم وجود تنظيم قانوني يحكم الوضع الناتج عن وجود الظرف الاستثنائي أو وجود نصوص قانوني لكنها غير كافية لموجهة هذا الظرف، أي عدم قدرة السلطة المعنية وعجزها عن التدخل، الامر الذي من شأنه الإخلال بالنظام العام وسير المرافق العمومية.

[1] المواد 10، 26، 36 ، 39، 40 من قانون 04-20.

[2] المادتان 6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402، مؤرخ في 15 ديسمبر 1990، يتضمن صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج.ر عدد 55، 19 ديسمبر 1990، ص1749.

الملاحظ على هذه الشروط الفقهية اللازم توفرها لإعمال مبدأ الشرعية الاستثنائية، على الرغم من عموميتها، أنها تتلاءم ومفهوم الظروف الاستثنائية ذاتها، ليبقى الأساس فيها تحقيق النفع أو الصالح العام، وهو ما تمّ تكريسه في الجزائر صراحة على مستوى التشريع.

المبحث الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية في حفظ النظام العام

تخضع الجماعات الإقليمية على غرار العديد من السلطات والهيئات العمومية الى العديد من أَضْرُب الرقابة: إدارية، مالية، قضائية وشعبية[1]، تشكّل كل من الرقابة الإدارية (المطلب الأول)، والرقابة القضائية (المطلب الثاني)، صور الرقابة الاساسية[2]، والأكثر أهمية على ضوء مجال الدراسة، أي حفظ النظام العمومي.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في حفظ النظام العام

إن الجماعات الإقليمية –كأصل عام– مستقلة خلال أدائها لمختلف الأدوار الموكلة لها[3]، بما يحقق مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية، في إطار وحدة الدولة، لكن هذه الاستقلالية لا تمنع من وجود قد من الرقابة الإدارية الممارسة عليها.

من بين التعريفات الواردة بشأن الرقابة الإدارية: "هي رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية وبين المؤسسات الإدارية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة"[4]

وكذلك: "مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانونا لسلطة إدارية عليا مركزية كانت او لا مركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية والصالح العام"[5]

---

[1] عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص94-140.

[2] محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم، عنابة، 2013، ص130.

[3] مسعود شيهوب، **"المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"**، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر، جانفي –جوان 2003، ص41.

[4] عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، المرجع السابق، ص95.

[5] المرجع نفسه، ص96.

وقد جرى الفقه خلال دراسة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية، على تقسيمها الى رقابة على المعنيين، ورقابة على المنتخبين، ويميز فيها بين رقابة على الأشخاص، وأخرى على الأعمال، بالإضافة الى رقابة على الهيئة.[1]

على ضوء إشكالية الدراسة محل البحث، المتمحورة حول النظام العمومي، نكتفي في إطار الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية بدراسة سلطة الوالي على البلدية خلال عملية حفظ النظام العمومي (أولا)، وكذلك سلطة وزير الداخلية على تدخل الجماعات الإقليمية لذات القصد (ثانيا).

الفرع الأول: سلطة الوالي على البلدية في حفظها للنظام العام

تتجسد سلطة الوالي على البلدية في عدّة صور ومظاهر، يعني الدراسة منها في إطار بحث حفظ النظام العام، سلطة حلول الوالي.

تعرّف سلطة الحلول في المجال الإداري بأنها: "سلطة استثنائية مخولة للجهات الوصية للقيام وتنفيذ بعض الالتزامات بدلا من الهيئات المحلية اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك عن امتناع او اهمال او عجز رغم تنبيهها بذلك ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات بسبب القيام بهذه الاعمال بدلا منها وتتحمل هذه الأخيرة مسؤولية ذلك"[2]

كرّس التشريع على مستوى قانون البلدية سلطة الحلول، التي وردت في عدد من الحالات المحددة حصرا، على راسها ميدان حفظ النظام العام، أين يمكن للوالي اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بحفظه، من أمن، صحة وسكينة عمومية، في حال عدم قيام السلطات البلدية بالتكفل بذلك.[3]

وهو ما يمكن اعتبارا قيدا يحدّ من تدخّل البلدية في حفظ النظام العام، لكنه وارد في إطار إيجابي يخدم الصالح العام.

---

[1] عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، دار الجسور، الجزائر، 2012، ص ص325-346.

[2] محمد الصالح كشحة، **"سلطة الحلول وتطبيقا على هيئات البلدية"**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد16، الوادي –الجزائر، جوان 2017، ص402.

[3] المادة 100 من قانون البلدية، 11-10.

الفرع الثاني: سلطة وزير الداخلية على الجماعات المحلية في حفظها للنظام العام

أحصى التنظيم أربعة عشر (14) ميدانا لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، استهلّت بالنظام والأمن العموميين، بالإضافة إلى كون الميادين الأخرى على صلة بالنظام العام، على غرار: حالة الأشخاص والأملاك وتنقلهم، التظاهرات والاجتماعات العمومية والتهيئة العمرانية.

في موضع مستقل قام ذات النص التنظيمي بالتفصيل في تعدد أوجه تدخل وزير الداخلية في مجال النظام العام، من تصور، تسيير، تقييم وتنسيق أعمال الوقاية، المكافحة والرقابة، الى المساهمة في تحديد السياسة الوطنية فيما يتعلق بأمن الإقليم، دون المساس بصلاحيات القطاعات الأخرى.[1]

أولا– تدخّل وزير الداخلة والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في مجال حفظ النظام العام:

يتولى وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بعنوان النظام والأمن العموميين ما يلي:

1- السهر على احترام القوانين والتنظيمات.

2- تولي حماية الأشخاص والاملاك.

3- ضمان السكينة والطمأنينة والنظام العام والنظافة العمومية.

4- ضمان حماة المؤسسات الوطنية.

5- ضمان مراقبة المرور عبر الحدود.

6- ضمان سهولة المرور في الطريق العمومي.

7- المساهمة مع القطاعات المعنية في إعداد السياسة الوطنية للوقاية والسلامة المرورية، والسهر على تنفيذها[2].

[1] المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331. مؤرخ في 22 ديسمبر 2018، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية، ج.ر عدد 77، 23 ديسمبر 2018، ص4.

[2] المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

ثانيا– تدخّل وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في بعض الميادين المفضية لحفظ النظام العام:

يتولى وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بعنوان بعض الميادين الأخرى المفضية لحفظ النظام العام، ما يلي:

1- السهر على تنظيم وانسجام وحسن سير المصالح المكلفة بحالة وتنقل الأشخاص والممتلكات [1]

2- السهر على أمن التظاهرات وحسن سيرها.[2]

3- ترقية وتطوير البحث في مجال المخاطر الكبرى بالتنسيق مع القطاعات المعنية، وجمع واستغلال المعلومات ذات الصلة.

4- اتخاذ أي تدبير او أي عمل بالتنسيق مع القطاعات المعنية في مجال الوقاية والمساعدة والإعانة والنجدة، من شأنه مواجهة النكبات والجوائح والكوارث.

5- إعداد المخططات المتعلقة بتنظيم نجدة السكان والأملاك[3]

6- تنشيط، متابعة، إعداد وتنفيذ أدوات التهيئة الإقليمية وضمان تقييمها ومراجعتها[4]

7- السهر على حماية الأشخاص والأملاك من أخطار الحوادث او النكبات أو الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان أو الطبيعة.

8- تنشيط مخططات الوقاية من أخطار الكوارث ومراقبتها.

9- تنسيق مخططات تنظيم التدخلات والنجدة في حالة وقوع كوارث.

10- المشاركة مع الهيئات المعنية في حماية البيئة.[5]

[1] المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.
[2] المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.
[3] المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.
[4] المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.
[5] المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

يلاحظ جليّا استئثار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بالعديد من السلطات متعددة الأوجه، الرامية لحفظ النظام العام، وهو ما يفضي حتما لتقاطع تدخله مع تدخّل الجماعات الإقليمية في ذات الإطار، تقاطعٌ يُفْرِغُ في قالب رقابة إدارية مختلفة الصور والدرجات، تستمدّ خصوصيتها من كون وزارة الداخلية هي الجهة المركزية المتعلقة بالجماعات الإقليمية من جهة، ومن كون الوزير المكلف بالداخلية، أبرز فاعلي الدولة لحفظ النظام العمومي.

وعليه فإن البلدية والولاية في تدخلهما لحفظ النظام العمومي مقيدتان بما تمليه طبيعة علاقتهما بوزير الداخلية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الجماعات المحلية في حفظ النظام العام

يقصد بالرقابة القضائية: "تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها الغدارة والتخفيف من الاضرار التي تنجم عنها"[1]

يتمحور بحث الرقابة القضائية في دراستنا حول الجماعات الإقليمية من جهة، وميدان النظام العام من جهة أخرى، وعليه فالسؤال الذي يطرح هو التالي: هل يوجد ما يميّز الرقابة الممارسة من طرف الجهات القضائية على كل من البلدية والولاية، مقارنة بغيرها من أشخاص القانون العام؟ ومن مجمل ميادين تدخّل الجماعات الإقليمية الخاضعة لرقابة القضاء، هل هناك ما يميّز الرقابة القضائية الممارسة على التدخّل في إطار حفظ النظام العام؟

كرّس المشرّع الجزائري فيما يتعلّق برقابة القاء على الجماعات الإقليمية مبدأ اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص الشرعية للقرارات الصادرة عن: الولاية، المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية ومصالحها الإدارية الأخرى، بالإضافة إلى دعاوى القضاء الكامل، باستثناء مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية الى طلب تعويض الاضرار الناجمة عن مركبة تابعة لإحدى الولايات أو البلديات، التي تؤول إلى اختصاص المحاكم العادية[2].

وعليه، تتم دراسة الرقابة القضائية على كل من البلدية والولاية في حفظها للنظام العام، على ضوء تقسيمات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية، التي حصرها جانب من الفقه في رقابة الشرعية (أولا)، رقابة الملاءمة (ثانيا)

---

[1] عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، المرجع السابق، ص129.

[2] المادتان 801 و802 من القانون رقم 08-09، مؤرخ في 23 أبريل 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، 23 أبريل 2008، ص3.

ورقابة القضاء الكامل (ثالثا)، بالاعتماد على النصوص القانونية المنظّمة للموضوع، مع إيراد بعض الاجتهادات القضائية في الجزائر، كما هو مبيّن فيما يأتي:

الفرع الأول: رقابة الشرعية

يقصد بها رقابة الجهات القضائية المختصّة على أعمال الجماعات الإقليمية، الرامية لإلزامها باحترام القانون بمفهومه الواسع، في إطار استقلالية السلطة القضائية، ودون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات[1].

تتخذ رقابة الشرعية عدة صور، حيث يتولى القاضي المختص فحص وتقدير شرعية العمل الإداري المعني، كما يتولى تفسيره، إلى إلغائه في حال مساسه بالشرعية، وهو ما يتم بيانه من خلال ما يلي:

أولا: دعوى الإلغاء (دعوى تجاوز السلطة)

لأعرّف الدكتور سليمان الطماوي قضاء الإلغاء بأنه: "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري فإذا ما تبين له مجانبة القرار لقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"[2]

أما دعوى الإلغاء فهي: "الدعوى التي يطلب فيها من القضاء المختص البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية والحكم بإلغاء هذه القرارات اذا ما تأكدت مخالفتها للقانون وذلك بحكم قضائي ذي حجية عامة ومطلقة، وتعتبر دعوى الإلغاء أهم دعاوى القانون العام المعتمدة لحماية الشرعية"[3]

كما أوجزها الدكتور محمد الصغير بعلي في كونها: "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم شرعيته لما يشوب أركانه من عيوب"[4]

---

[1] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية**، دار الجسور، الجزائر، 2013، ص37.

[2] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية**، دار الجسور، الجزائر، 2013، صص8-9.

[3] عادل بوعمران، **دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة**، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص269.

[4] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني**، المرجع السابق، ص9.

يميّز في أوجه الإلغاء بين عيوب الشرعية الخارجيةّ، التي تشمل عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، وعيوب الشرعية الداخلية، التي تضمن حالة انعدام السبب (الطعن في القرار الإداري من زاوية محلية) وحالة الانحراف بالسلطة (الطعن في القرار من زاوية ركن الغاية)[1]

من بين جملة العيوب السابقة الموجبة للإلغاء، يعد الانحراف بالسلطة خصوصية تميز الرقابة القضائية المتعلقة بحفظ النظام العام، حيث تكون قرارات الضبط الإداري مشوبة ذا العيب، في حالتين: اذا كان القرار محل الطعن يهدف الى تحقيق مصلحة خاصة، او اذا كان يهدف الى تحقيق أغراض أخرى للمصلحة العامة غير غاية حفظ النظام العام[2].

يتم فيما يلي عرض بعض الاجتهادات القضائية عن إلغاء قرارات بلدية وولائية متعلقة بحفظ النظام العام.

1- قام مجلس الدولة بموجب قرارا له بتاريخ 23-09-2002 في قضية (ع س) ضد والي ولاية الجزائر ومن معه، بإبطال التسخير محل النزاع وإرجاع المستأنف الى المسكن الذي كان يشغره تأسيسا على أن قرار التسخير مشوب بمخالفة ظاهرة وجسيمة، ومن فقد تم ارتكاب تجاوز للسلطة، وتم تأكيد أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن[3].

2- قام مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 23-05-2007 بإلغاء القرار الولائي القاضي بتخصيص قطعة أرض لفائدة بلدية أولاد فايت مخصصة لإنشاء مفرغة عمومية، حيث أن إنشاء مفرغة عمومية في وسط سكاني دون احترام دفتر الأعباء ودون اتخاذ الإجراءات الملائمة لتجنب المساس بسلامة المحيط والأشخاص يعد مخالفة لقانون البيئة ويترتب عليه غلقها نهائيا، وإلغاء القرار المعني[4].

3- أقرّ مجلس الدولة ما يلي:

"متى كان من صلاحيات الوالي اتخاذ قرارات بالتسخير عنما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، فإن القرار الولائي بتسخير أطباء القطاع الخاص مختصين في طب النساء والتوليد لتدعيم مصلحة استشفائية مختصة أمراض الأمومة

[1] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص ص 35-73.
[2] محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة، مصر، 2007، ص679.
[3] جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 1001-1002.
[4] جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص1565.

والطفولة متواجدة في وضع خطير ضمانا لاستمرارية المرفق العام وحماية المرضى، يعدّ مشروعا والطعن بإلغائه خالي من الأساس[1].

4- أقرّ مجلس الدولة إلغاء قرار بلدي تاسيسا على: "أن قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم محل تجاري مخصص لشخص بموجب قرار ولائي منتظم لا زال قائما ومنشئا لحقوق دون تدعيمه بمحضر معاينة المخالفة الناجمة عن إنجاز صاحبه بناء فوضوي أو عن قيامه بنشاط او تصرف يشكل خطرا على الأمن العام، لتبرير عملية الهدم، يعدّ غير مشروع ومشوب بعيب تجاوز السلطة[2].

ثانيا: دعوى فحص الشرعية:

يقصد بها: "تلك الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة أمام القضاء الإداري المختص بغرض المطالبة بفحص شرعية قرار إداري وإقرار شرعيته من عدمها، وهي دعوى مستقلة عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى"[3]

ثالثا: دعوى التفسير:

دعوى التفسير هي: "الدعوى التي يطلب من خلالها من القضاء المختص بيان المعنى الحقيقي للقرار الإداري المطعون فيه لغموض، ويقتصر دور القاضي عند البت في هذه الدعوى على تحديد معناه دون أن يتعدى الأمر ذلك، تتم عملية تحريكها بشكل مباشر لتحريك الدعوى أو عن طريق الإحالة القضائية"[4]

الفرع الثاني: دعوى القضاء الكامل: (دعوى التعويض والمسؤولية الإدارية)

تعرف كذلك بقضاء الحقوق [5]، ويقصد بدعوى التعويض: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص الى القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة"[6]

---

[1] القرار رقم 050582 الصادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، مؤرخ في 27 ماي 2010، بين طبيب صاحب عيادة للتوليد بالقطاع الخاص ووالي ولاية برج بوعريريج، التكييف: مسؤولية الإدارة، الموضوع: صلاحيات الوالي.

[2] القرار رقم 064475 الصادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة المؤرخ 28-07-2011 بين مستفيد من محل تجاري وبلدية قسنطينة، التكييف: التعمير، الموضوع: تجاوز السلطة.

[3] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص80.

[4] عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، المرجع السابق، ص ص 266-267.

[5] عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص133.

[6] عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإداريةدراسة تحليلية نقدية ومقارنة، المرجع السابق، ص332.

تتعقد مسؤولية الإدارة العمومية بما فيها الجماعات الإقليمية، على أساس الخطأ، أو دون خطأ، بالإضافة إلى قيامها على أساس المخاطر، التي يتم إعمالها في عدة مجالات تتسم بخطورة النشاط العمومي، أبرزها نشاط الضبط الإداري.[1]

بالرجوع إلى قانوني الجماعات الإقليمية في الجزائر، نجد التكريس الصريح لمسؤولية كل من البلدية والولاية، وهو ما يتم بيانه من خلال ما يأتي، بالإضافة إلى عرض بعض الاجتهادات القضائية المتعلقة بمسؤولية الجماعات الإقليمية عن تدخلها في إطار حفظ النظام العمومي.

أولا: المبدأ التشريعي المكرّس

يتم التطرق لمبدأ المسؤولية المكرس تشريعا بالنسبة للبلدية (أ)، ثم الذي يخص الولاية (ب)

1- مسؤولية البلدية:

يمكن حصر ما أقره التشريع الجزائري بخصوص مسؤولية البلدية فيما يأتي:

- المسؤولية المدنية عن الأخطاء المرتكبة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، منتخبي البلدية ومستخدميها، مع إمكانية رفع البلدية لدعوى الرجوع ضدّهم، في حال ثبوت ارتكاب خطأ شخصي[2].

عدم تحمل البلدية للمسؤولية تجاه الدولة والمواطنين، عند وقوع كارثة طبيعية، في حال ثبوت اتخاذها للاحتياطات الواقعة على عاتقها.[3]

- التزام البلدية بحماية رئيس المجلس الشعبي البلدي، منتخبي البلدية ومستخدميها من التهديدات، الإهانات او القذف، الممكن التعرض لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها[4]، بالإضافة إلى تغطية مبالغ تعويضهم في حالة عرضهم لحوادث ضارة.[5]

أي أن المشرع الجزائري لم يكرس المسؤولية على أساس المخاطر في حال وقوع كارثة طبيعية، واكتفى في كل الأحوال انعقاد مسؤولية البلدية على أساس الخطأ.

---

[1] المرجع نفسه، ص ص334-337.
[2] المادة 144 من قانون البلدية 11-10.
[3] المادة 147 من قانون البلدية 11-10.
[4] المادة 146 من قانون البلدية 11-10.
[5] المادة 148 من قانون البلدية 11-10.

2- مسؤولية الولاية

يتم تلخيص ما أورده التشريع الجزائري حول مسؤولية الولاية فيما يلي:

- المسؤولة المدنية عن الأخطاء المرتكبة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والمنتخبين، مع احتفاظها بحقها في دعوى الرجوع ضدهم في حال ثبوت ارتكاب خطأ شخصي[1].

- حماية رئيس المجلس الشعبي الولائي، نواب رؤساء اللجان، المنتخبين ونواب المندوبيات الولائية، والدفاع عنهم من التهديدات، الإهانات، الافتراء او التهجمات، التي يتعرضون لها اثناء أداء مهامهم أو بمناسبتها[2]، مع تحمل مبالغ تعويضهم عن الأضرار التي قد تلحق بهم[3].

كرّس المشرع الجزائري المسؤولية على أساس الخطأ بالنسبة للولاية بشكل مطلق، اذا لم يقم بتخصيص حالة الكوارث الطبيعية، كما نصّ عليه فيما يتعلق بالبلدية.

ثانيا: بعض الاجتهادات القضائية لمسؤولية الإدارة المحلية عن تدخلها لحفظ النظام العام

1- تمّ إقرار مسؤولية البلدية عن الأضرار والإتلاف الناجم عن الاضطرابات في أراضيها، لفائدة السيد (ب ع ح)، الذي طالب بإصلاح الضرر اللاحق به من جراء الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة المسلحة في تراب بلدية غرداية في ليلة من 06 الى 07 جوان 1985[4]، والتي أخلت بالنظام العام على مستوى البلدية.

2- في قضية (ش ذ ب) ضد بلدية بنورة بتاريخ 27-04-1997، تم إلزام البلدية بالتعويض نتيجة تعديها على جدار والقيام بتحطيمه بحجة بنائه بشكل فوضوي، رغم حيازة صاحبه لرخصة[5].

[1] المادة 140 من قانون الولاية 12-07.
[2] المادة 139 من قانون الولاية 12-07.
[3] المادة 138 من قانون الولاية 12-07.
[4] جمال سايس، **الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري**، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص431.
[5] جمال سايس، جزء الثاني، مرجع السابق، ص795.

3– في قرار لمجلس الدولة بتاريخ 31-05-1999، متعلق بقضية بلدية ضدّ (خ و)، تمّ إلزام البلدية بالتعويض نتيجة سقوط طفل في بئر بسبب عدم وضعها سياج حوله، وتعدّ هي المسؤولة عن حراسة ذلك البئر الذي يتواجد بجانب ساحة عمومية يلعب فيها الأطفال[1].

4– أقرّ مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 22-07-2003 حول قضية (ب ف) ضدّ بلدية وهران، عدم إمكانية إقامة مسؤولية البلدية عندما تتصرف ضمانا للحماية من التعدي على الغير، البلدية محقة باتخاذ كافة التدابير لحماية والأشخاص والأملاك، بناء البلدية جدارا في ملكية الغير حفاظا على أمن وسلامة المواطنين[2].

5– أقر مجلس الدولة بتاريخ 30-01-2008، في قضية ضحية ضدّ بلدية، أن وفاة شخص نتيجة إهمال صيانة عمود كهربائي موجود بالطريق العمومي يدلّ على إخلال البلدية بواجب ضمان سلامة الأشخاص الواقع على عاتقها بحكم القانون مما يحملها مسؤولية الحادث ويلزمها بتعويض الضحايا عن الأضرار اللاحقة بهم[3].

6– رفض مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 07-05-2001 تحميل المسؤولية للبلدية، في قضية (ج ف) ضدّ بلدية بومقر، الذي طالب بتعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء بناء الحائط من طرف البلدية خلف مخبزته وأصبح سدا منيعا في وجه مياه الأمطار وتدفقت داخل المخبزة مما تسبب في تحطيم مختلف العتاد الموجود بها، لكن المتضرر لم يقدم أي دليل يثبت أن الحائط هو سبب الأضرار الواقعة[4]

[1] المرجع نسه، ص828.
[2] جمال سايس، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص1315.
[3] المرجع نفسه، ص1568.
[4] جمال سايس، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص1010.

الخاتمة

يتضح مما سبق أن الغاية من هذا الموضوع إبراز مدى مسؤولية الإدارة المحلية في الحفاظ على النظام العام في إطار ومن خلال النصوص القانونية يتبين لنا وجود جهتين الأولى على مستوى الولاية يمثلها الوالي والثانية على مستوى البلدية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فللوالي عدة سلطات على المستوى المحلي في مجالات متنوعة حيث يعد بمثابة وسيط بين الإدارة والمواطن.

وتتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في السهر على الحفاظ على النظام العام من خلال الصلاحيات والسلطات المخولة له بفعل القانون.

وعند مباشرة هذا الأخير للسلطات الضبطية والتي بشكل ما الحقوق والحريات الأمر الذي يستدعي وجود حدود للتوازن بين تحقيق غاية الحفاظ على النظام العام وعدم المساس بحقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى وهذا من خلال الرقابة سواء إدارية أو قضائية من خلال ما درسناه سابقا يتضح أن السلطات الممنوحة للإدارة المحلية غير كافية بصورة فعلية لتحقيق الغاية المرجوة في الحفاظ على النظام العام باعتبار الوالي يقع تحت ضغوطات في المسؤوليات فهو يمثل الدولة من جهة والولاية من جهة أخرى.

أما رئيس المجلس الشعبي نجده يعمل تحت سلطة الوالي الأمر الذي يجعله مقيد ومتردد في ممارسة صلاحياته في هذا المجال.

المراجع

أ- الكتب

1. حمود حمبلي، حقوق الإنسان بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995 .

2. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004.

3. سليماني هندون، الضبط الإداري، ب.ذ.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2017.

4. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، بدون طبعة، مطابع الطوبجي، القاهرة، 1993.

5. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.

6. عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2014.

7. عبد الرؤوف هاشم بسيوني نظرية الضبط الإداري هذا النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ، 2008 .

8. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري النشاط الإداري ووسائلها، منشأة المعارف ، الإسكندرية 2004 .

9. علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، القاهرة، 2017.

10. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، دار الجسور، الجزائر، 2013.

11. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، دار الجسور، الجزائر، 2013.

12. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 03، الجزائر، 2015.

13. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط02، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2013.

14. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار الجسور، الجزائر، 2012.

15. محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة، مصر، 2007.

ب– القوانين

16. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يوليو سنة 2011 يتعلق بالبلدية.

17. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتضمن قانون الولاية.

18. قانون 08-15 المؤرخ في 2008/07/20 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها ج ر عدد 40 بتاريخ 2008/08/03.

19. قانون رقم 11-03 المؤرخ في 2011/02/17 المتعلق بالسينما ج ر عدد13 في 2011/02/28.

20. قانون رقم 83-373 المؤرخ في 15 شعبان 1403 يحدد سلطات الوالي في ميدان الامن والمحافظة على النظام العام ج ر بتاريخ 15 شغبان 1403 العدد 22.

21. قانون 85-05 المؤرخ في 1985/02/16 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها ج ر صادرة في 1985/02/17 العدد 08.

22. قانون رقم 03-10 بتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة مؤرخ في 2003/07/20 .

23. قانون رقم 17 -05 المؤرخ في 19 جمادى الأول عام 1438 الموافق لـ16 فبراير 2017 يعدل ويتمم القانون رقم 01 – 14 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1422 الموافق لـ19 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المور عبر الطرق وسلامتها.

24. قانون رقم 04-07 المؤرخ ف 27 جمادى الثانية عام 1425 يتعلق بالصيد ج ر الصادرة 15 غشت 2004 العدد 51.

25. قانون رقم 83 – 373 المؤرخ في 15 شعبان عام 1403 الموافق 28 مايو 1983 يعدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ج ر ج الصادرة بتاريخ 18 شعبان 1403 سنة 1983 العدد 23.

26. قانون 89-28 المؤرخ في 03 جمادى الثانية عام 1410 الموافق لـ31 ديسمبر 1989 يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج الصادرة بتاريخ 27 جمادى الثانية 1410 العدد 04.

27. قانون رقم 91 – 19 المؤرخ في 25 جمادى الأولى 1412 الموافق 02 ديسمبر 1991 يعدل ويتمم القانون رقم 89 -28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات ج ر ج الصادرة في 27 جمادى الأولى 1412 العدد 62.

28. القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

ج- المجلات

29. اسماعيل جابوري، اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كإحدى أهداف الضبط الإداري في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، العدد17، سنة 2017.

30. محمد الصالح كشحة، "سلطة الحلول وتطبيقا على هيئات البلدية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد16، الوادي –الجزائر، جوان 2017.

31. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013.

32. مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر، جانفي –جوان 2003.

33. نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري بين الاستقلالية والتبعية، مجلة العلوم الانسانية، عدد 46، كلية الحقوق، جامعة الإخوة مونتوري قسنطينة، 2016.

34. عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 6، العدد 1، بجاية –الجزائر، سبتمبر 2015.

د- المذكرات والرسائل

35. بشر صلاح العاوور ، سلطات الضبط الإداري الاستثنائية في التشريع الفلسطيني ، رسالة مقدمة استكمالا للحصول على درجة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق، جامعة الأزهر ،2013.

36. الحقوق والحريات، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 3، المسيلة- الجزائر، سبتمبر 2018.

37. الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ، بسكرة ،2013.

38. خولة لوصيف، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014- 2015.

39. فتان صبرينة، صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن والحفاظ على النظام العام، مذكرة وشهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.

الرقم	الفهرس	الصفحة
1	الفصل الأول: مهمة الإدارة المحلية في الحفاظ على النظام العام	**1**
2	المبحث الأول: الطبيعة القانونية للضبط الإداري على المستوى المحلي	**2**
3	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه	**2**
4	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري	**2**
5	الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري	**7**
6	المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري ووسائله	**9**
7	الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري	**9**
8	الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري	**10**
9	المبحث الثاني: السلطات المخولة للإدارة المحلية للحفاظ على النظام العام	**21**
10	المطلب الأول: السلطات المخلولة للوالي للمحافظة على النظام العام	**21**
11	الفرع الأول: في مجال الأمن العام	**21**
12	الفرع الثاني: في مجال الصحة العامة	**24**

13	الفرع الثالث: في مجال السكينة العامة	**27**
14	المطلب الثاني: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي للحفاظ على النظام العام	**29**
15	الفرع الأول: في مجال المحافظة على الأمن العام	**29**
16	الفرع الثاني: في مجال المحافظة على الصحة العامة	**32**
17	الفرع الثالث: في مجال السكينة العامة	**34**
18	الفرع الرابع: في مجال المحافظة على الآداب العامة والجمال الرونقي للبلدية	**35**
19	الفصل الثاني: الرقابة على السلطات الضبطية للإدارة المحلية تطبيقا لمبدأ الشرعية	**37**
20	المبحث الأول: احترام مبدأ الشرعية في حفظ على النظام العام	**38**
21	المطلب الأول: احترام الإدارة المحلية للشرعية في حفظ النظام العام خلال الظروف العادية	**38**
22	الفرع لأول: مفهوم مبدأ الشرعية في المجال الإداري	**39**
23	الفرع الثاني: تقييد تدخّل الجماعات المحلية في حفظ النظام العام باحترام الشرعية	**41**
24	المطلب الثاني: احترام الجماعات المحلية للشرعية في الظروف الاستثنائية	**44**
25	الفرع الأول: تعريف الظروف الاستثنائية وتكريسها في الجزائر	**44**

26	الفرع الثاني: أثر الظروف الاستثنائية على تدخل الجماعات المحلية الإقليمية لحفظ النظام العام وشرعيته	**47**
27	المبحث الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية لحفظ على النظام العام	**49**
28	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية (رقابة الوصاية)	**49**
29	الفرع الأول: سلطة الوالي على البلدية في حفظها للنظام العام	**50**
30	الفرع الثاني: سلطة وزير الداخلية على الجماعات المحلية في حفظها للنظام العام	**50**
31	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الجماعات المحلية في الحفاظ على النظام العام	**53**
32	الفرع الأول: رقابة الشرعية ودعوى الإلغاء	**54**
33	الفرع الثاني: دعوى القضاء الكامل (التعويض والمسؤولية)	**56**
34	الخاتمة	**60**
35	قائمة المراجع	**61**
36	الفهرس	**64**