



جامعة 8ماي 1945 قامة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام (منازعات إدارية)

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر في العلوم القانونية

الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

تحت إشراف:

الدكتورة العايب سامية

إعداد الطالبان:

- بن زناش مراد

- زايدي محمد

تشكيل لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
1	د/ العايب سامية	8 ماي 1945 قامة	أستاذ محاضر "أ"	مشرفا
2	د/ حسون محمد علي	8 ماي 1945 قامة	أستاذ محاضر "أ"	رئيسا
3	د/ فنيديس أحمد	8 ماي 1945 قامة	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2016-2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ
أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ
تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

سورة النساء الآية 52

شكر وعرفان

لا يسعنا بعد إتمام هذا البحث إلا أن نتقدم بوافر الشكر وجزيل الامتنان إلى الأستاذة الفاضلة الدكتورة العايب سامية المشرفة على هذه المذكرة، لما قدمته من عطاء وبدلته من جهد ساهم في هذا العمل، لما منا كل الاحترام والتقدير وجعله الله في ميزان حسناتها كعلم ينتفع به .

كما نتقدم أيضا بالشكر والتقدير إلى كافة الإداريين وأعضاء المكتبة التابعين لكلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة 8 ماي 45 بقالمة لما بذلوه من جهد وتسهيلات .

كما نتقدم بالشكر إلى أعضاء اللجنة، الدكتور حسون محمد علي رئيسا ، و الدكتور فنيديس أحمد مناقشا ، على كل تقييم أو ملاحظة ، شكرالكم جميعا وجزاكم الله عنا خير الجزاء .

إهداء

الحمد لله أولاً و آخراً

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك ولك الحمد على ما أسررت
ولك الشكر على ما وفققت.

إلى نبي الرحمة ونور العالمين محمد صلى الله عليه وسلم

- إلى روح والدي الطاهرة سبب وجودي في هذه الحياة
ومعلمي الأول.

- إلى والدي الحنونة التي كانت خير عوناً لي بدعائها
ورضاها.

- إلى إخوتي وأخواتي وأزواجهم وأبنائهم وبناتهم الذين ساندوني
طوال أيام الدراسة.

- إلى زوجتي التي كانت المدعم لي طوال إعداد هذا العمل.

- إلى ولدي الحبيبين تيم و محمد جواد قرة عيني.

- إلى صمري وجميع أبنائه وبناته وأزواجهم.

- إلى جميع أساتذتي الأفاضل.

- إلى كل زملائي في الدراسة وأصدقائي دون استثناء.

- إليهم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع.

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى:

- الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما
- إلى زوجتي الكريمة على صبرها معي
- إلى أولادي 'هيام، إباد، أحمد نزيه' وإلى إخوتي وأخواتي
- كل زملائي في الدراسة والعمل.
- كل أصدقائي وأحبائي.
- كل أساتذتي.
- كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل .

أهم المختصرات

1-باللغة العربية

ج ر: الجريدة الرسمية.

ص:الصفحة.

ص ص:من الصفحة إلى الصفحة.

ط:الطبعة

م: المادة

ف:الفقرة

د.د.ن:دون دار نشر

د س ن: دون سنة نشر

د.م.ح:ديوان المطبوعات الجامعية

- 2 DES ABREVIATIONS :

P : PAGE.

T : tome

ED :edition

**L.G.D.J : LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE
JURISPRUDENCE**

مقدمة

من المبادئ المسلم بها أن الدولة تتركز على ثلاث سلطات أساسية، سلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية وأخرى قضائية، وهذا بغض النظر عن النظام السياسي المتبع في كل دولة، بحيث يوجد تعاون ورقابة متبادلة بين هذه السلطات، وذلك تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات؛ الذي يقصد به عدم تركيز وظائف الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة، بل توزيعها على هيئات متعددة، بحيث لا يمنع هذا التوزيع والفصل من تعاون ورقابة كل هيئة مع أخرى. مع ضمان عدم تدخل واعتداء أي منها على اختصاصات السلطة الأخرى (1).

ونظرا لطبيعة السلطة التنفيذية المتعلقة أساسا بنظام الحكم من جهة وقدرتها على التدخل لحماية كيان الدولة والحفاظ على النظام العام من جهة أخرى، فقد عمد المشرع إلى إسناد صلاحيات الضبط الإداري لها، هذه الأخيرة التي يمثلها كل من رئيس الجمهورية والوزراء على المستوى المركزي، إضافة إلى الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على المستوى المحلي.

بيد أن ممارسة الصلاحيات الضبطية من قبل هذه الهيئات الإدارية، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية ينتج عنها تقييد الحريات والحقوق الأساسية؛ بل وتعد من الصلاحيات البالغة الخطورة وأثرها على الحريات العامة، والفضاء الذي يمكن لهيئات الضبط الإداري الانحراف عن الهدف المحدد وهو الحفاظ على النظام العام بعناصره. على اعتبار أن الحقوق والحريات حق مكفول دستوريا، ضمنته غالبية دساتير العالم على غرار الدستور الجزائري (2).

غير أن وضع الحقوق والحريات في الدولة لا يقاس عن طريق القواعد المنصوص عليها سواء في الدستور أو القوانين، وإنما يقاس بمدى فعالية الحماية القضائية التي تقدمها الدولة لها (3)، وذلك تكريسا لمبدأ المشروعية بخضوع الجميع من حكام ومحكومين لسلطة القانون (4)، وبالتالي تبرز أهمية الرقابة القضائية

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص348.

(2) المادة 38 من القانون 01-16، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد14، الصادرة بتاريخ 10/03/2016، ص10.

(3) قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2006، ص4.

(4) عصام الديس، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص41.

كضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات من جهة ووضع حد للانحراف في استعمال السلطة من قبل هيئات الضبط الإداري من جهة أخرى، غير أن هذه الرقابة كثيرا ما تصطدم بمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما يقودنا إلى طرح الإشكالية التالية :

إلى أي حد تمتد رقابة القاضي الإداري على أعمال هيئات الضبط الإداري المحلي والمركزي في الجزائر؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا إتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال معالجة وتحليل النصوص والتي تقوم على استقراء الأحكام الدستورية والقواعد القانونية المنظمة لهذا الموضوع، وكذلك دراسة الجانب التنظيمي للرقابة القضائية من خلال تدعيمها بالقرارات القضائية المكملة لهذه الدراسة.

كما استعنا من جهة أخرى ببعض أدوات المنهج المقارن نظرا لأن الغوص في البحوث والمواضيع ذات الطابع الإداري المحض، يستلزم الاعتماد على المصدر الأساسي لهذه المواضيع والمتمثل في القضاء والفقهاء الفرنسي، بالإضافة إلى الفقه والقضاء في مصر.

ويكتسي موضوع الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري أهمية بالغة سواء في الجزائر أو باقي الدول وتتمثل في أهمية علمية وأخرى عملية.

فالأهمية العلمية تكمن في

* محاولة تزويد وإثراء المكتبة بهذه الدراسة القانونية المتخصصة.

* تبيان أسس عملية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري وذلك من خلال بعض القرارات القضائية سواء في فرنسا أو الجزائر.

* الوصول إلى نتائج قيمة

واقترح بعض التوصيات من أجل تدارك بعض النقائص في هذا المجال.

أما الأهمية العملية تتجلى في

- إبراز وكشف الدور الفعال الذي تلعبه السلطة القضائية في تجسيد وحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا للأفراد. وذلك تكريسا لمبدأ المشروعية بحيث تعتبر الرقابة القضائية الوسيلة الفعالة والضمان الحقيقي لحماية الحقوق والحريات العامة.

- تزداد أهمية هذا الموضوع في التطور الذي عرفه التنظيم القضائي في الجزائر، باعتماد الازدواجية القضائية، وتأسيس مجلس الدولة والمحاكم الإدارية وذلك نظرا لتوسع نشاط الإدارة الجزائرية.
- مساعدة المدعي على إثارة مختلف طرق الطعن في قرارات الضبط الإداري الغير مشروعة.

وعن دوافع وأسباب اختيار الموضوع: تتمثل في أسباب موضوعية وأخرى ذاتية

- بالنسبة للأسباب الموضوعية: تكمن في قلة المراجع التي تناولت هذا الموضوع في ظل التشريع الجزائري.
- كون الموضوع على اتصال مباشر بالحياة اليومية للمواطنين وجهل الكثير منهم بالوسائل أو السلاح الذي أقره المشرع للأفراد أجل الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم أمام القضاء في حالة تعسف سلطات الضبط الإداري.
- تبيان الوسائل الكفيلة بالدفاع عن حقوق الأفراد اتجاه الإدارة وكذلك الحدود التي تقف عندها سلطات القضاء في هذا المجال.

ام الأسباب الذاتية

- إزالة الفكرة السائدة بأن الإدارة لا تسأل أمام القضاء وذلك تكريسا لمبدأ المشروعية الذي ينص على خضوع الحكام والمحكومين لسلطة القانون.
- طبيعة دراستنا الجامعية والتمثلة في المنازعات الإدارية والتي يغلب عليها الطابع الإداري وبالتالي فهذا الموضوع على ارتباط وثيق بدراستنا من جهة وكل المجتمعات والأفراد من جهة أخرى.

الدراسات السابقة

تناول هذا الموضوع الدكتور عصام الدبس في كتابه (القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة)، غير أنه تناولته بشكل موسع.

أما في الجزائر فقد تناوله جمال قروف في مذكرته لنيل شهادة الماجستير عن جامعة باجي مختار عنابة (كلية الحقوق) سنة 2006، غير أن هذه الدراسة تمت في ظل القوانين القديمة، إضافة إلى عدم تطرقه إلى الاختصاصات الواسعة لسلطات الضبط الإداري سواء المركزية أو المحلية بحيث اكتفى بالتطرق إلى الرقابة فقط. بينما سنتطرق نحن في هذه الدراسة إلى الاختصاصات والصلاحيات التي خولها المشرع لسلطات الضبط. إضافة إلى حدود الرقابة القضائية على أعمال هذه الهيئات والضوابط المفروضة عليها وذلك وفقا للقوانين والتشريعات الحديثة وبنوع من التفصيل.

و من الصعوبات التي اعترضتنا: في سبيل إنجاز هذه المذكرة نذكر منها:

- قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع مع التشابه الكبير في المراجع المتوفرة.
 - صعوبة الوصول إلى المراجع المتعلقة بالدراسة خاصة القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية.
 - ندرة الأحكام القضائية الجديدة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري كون أغلبها غير منشور.
- وقصد الإجابة على الإشكالية السابقة قمنا بتقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين .

خصصنا الفصل الأول لضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول الرقابة القضائية على أعمال الوالي في مجال الضبط الإداري وفي المبحث الثاني الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري .

أما الفصل الثاني فتحدثنا فيه عن ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط المركزي والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين.

تطرقنا في المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية، في مجال الضبط الإداري.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري.

الفصل الأول

ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط
الإداري المحلي

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

يعتبر الأمن مطلباً ضرورياً لتحقيق الاستقرار والازدهار في أي مجتمع كان، وهذا المطلب أصبح مبدأً وهدفاً تسعى لتحقيقه الدول بأسرها، والإدارة هي إحدى الركائز التي تحقق مثل هذه الأهداف والغايات وذلك من خلال نشاطاتها المختلفة، ويعد الضبط الإداري من أهم الأنشطة الإدارية وأبرزها، نظراً لتدخله في عدة نواحي منها نشاط الأفراد وممارستهم لحرياتهم العامة، ويمكن القول بأن وظيفة الضبط الإداري هي عصب السلطة العامة وهو جوهرها بما تهدف إليه المحافظة على الأمن والنظام العام⁽¹⁾.

ويعرف الضبط الإداري عموماً بأنه مجموع السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة، والسكينة، وتحقيق الرفاهية التي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيّد الحقوق والحريات الخاصة⁽²⁾.

ومن خلال هذا التعريف يتضح، أن الضبط الإداري هو مجموعة من السلطات والصلاحيات التي تمارسها هيئات حكومية سواء مركزية أو محلية بغرض الحفاظ على النظام العام⁽³⁾.

وقد خول المشرع الجزائري لهيئات الضبط الإداري المحلي سلطات واسعة في إطار اللامركزية الإدارية، والتي تعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية التشاركية التي نص عليها الدستور من خلال أحكام المادة 15 الفقرة 3 بقولها: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية" كما جاء في أحكام المادة 16 "الجماعات المحلية الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"⁽⁴⁾.

وتتجسد الصلاحيات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري المحلي الذي يجسده كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، في مجموعة من التدابير والإجراءات التي تتخذ من أجل الحفاظ على النظام العام،

(1) زانا رسول محمد أمين، الضبط الإداري بين حماية الأمن وتقييد الحريات، دراسة مقارنة، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص22.

(2) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظام الوضعي المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص22.

(3) زانا رسول محمد أمين، المرجع السابق، ص39.

(4) المادة 16 من القانون 01/16 يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص8.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

غير أن ذلك يقابله مجموعة من القيود من أجل حماية حقوق الأفراد وحياتهم في إطار مبادئ مشروعية وسيادة القانون.

وعليه سنتطرق في المبحث الأول إلى الرقابة القضائية على أعمال الوالي، ونتناول في المبحث الثاني الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال الوالي في مجال الضبط الإداري

من المناصب الهامة في وظائف الدولة الجزائرية على المستوى المحلي هو منصب الوالي، ونظرا لحساسية هذا المنصب فإن تعيينه (الوالي) هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية وهذا حسب مقتضيات أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016.

وما يؤكد ذلك المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 19/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽¹⁾، وهذا راجع إلى الاختصاصات والصلاحيات التي يمارسها الوالي، سواء بصفته ممثلا للولاية؛ في مجال التنفيذ والرقابة وممارسة السلطة الرئاسية على الموظفين، أو بصفته ممثلا للدولة يمارس إلى جانب التمثيل والتنفيذ لمختلف القوانين والتنظيمات اختصاصات تتعلق بمهام الضبط الإداري على مستوى الولاية، بحيث يعتبر الرئيس الإداري على المستوى المحلي⁽²⁾، نظرا للصلاحيات التي خولها له قانون الولاية وذلك من أجل الحفاظ على النظام العام.

فالضبط الإداري هو حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد فتحد من حرياتهم العامة في جميع الميادين بهدف حماية وصيانة النظام العام عناصره الثلاثة والمتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة⁽³⁾.

غير أن ممارسة الوالي لمهام الضبط الإداري تفرض عليه الاستعانة بمجموعة من الوسائل سواء مادية أو بشرية وأخذ التدابير اللازمة لذلك، قصد الحفاظ على النظام العام، مقابل الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى، ولا يكون ذلك إلا بوضع جملة من القيود على أعمال الضبط الإداري الخاصة بالوالي والتي تتمثل في الرقابة بنوعها سواء الرئاسية أو القضائية، هذه الأخيرة هي موضوع دراستنا وبالتالي ستقتصر دراستنا في هذا المبحث على:

(1) المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد، 76 'الصادرة في 31/10/1999، ص 3.

(2) علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص 86.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة الجزائر، د س، ص 201.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

المطلب الأول: صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري.

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال الوالي في مجال الضبط الإداري.

المطلب الأول: صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري

خول المشرع الجزائري للوالي صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري، سواء بصفته ممثلاً للدولة حيث تنص المادة 110 من قانون الولاية 07-12 على: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"⁽¹⁾، أو بصفته ممثلاً للولاية باعتباره الهيئة العليا بحكم موقعه على رأس الولاية⁽²⁾.

بحيث يستمد جملة هذه الصلاحيات من قانون الولاية 07-12 أساساً، إضافة إلى مجموعة من المراسيم والتنظيمات التي سنتطرق إليها من خلال هذه الدراسة، والهدف من هذه الصلاحيات هو الحفاظ على النظام العام بما يكفل حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد على جميع المستويات وفقاً للقانون.

الفرع الأول: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على النظام العام

النظام العام بالمعنى الواسع يعبر عن الأسس والمفاهيم والركائز التي يقوم عليها المجتمع سواء من الجانب السياسي، الاجتماعي أو الاقتصادي، هذه الأسس قابلة للتطور حسب الزمان والمكان.

أما النظام العام بمدلوله المادي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى⁽³⁾ فمجال النظام العام واسع فهو يركز على عناصر أساسية تتمثل في الأمن العام، الآداب العامة، السكنية العامة، إضافة إلى الصحة العامة، وباستقراء مواد قانون الولاية 07-12 نجدها تنص على صلاحيات واسعة في هذا المجال حيث تنص المادة 114 على: "الوالي مسؤول على المحافظة عن النظام والأمن والسلامة والسكنية العمومية"، وعليه فإنه بحكم موقع الوالي على رأس الولاية فهو المسؤول الأول والمباشر على حفظ النظام العام داخل كامل إقليم الولاية، وما يؤكد ذلك المرسوم 373-83 المتعلق بصلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام

(1) المادة 110 من القانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 2012/02/29، ص 18.

(2) سكوح رضوان، الضبط الإداري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، دفعة 17، 2009/2008، ص 29.

(3) نواف كعنان، القانون الإداري، ط 1، العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 276.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

العام حيث جاء في المادة الأولى منه : "يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الإجراءات التي من شأنها أن تتضمن كل الظروف السلم، الاطمئنان والنظافة العمومية"⁽¹⁾.

ومن بين الصلاحيات المخولة للواليين أجل الحفاظ على النظام العام هو منع اجتماع إذا كان يهدد النظام العام، وهذا ما نص عليه القانون 91-19 المتعلق بالمظاهرات والاجتماعات العمومية حيث جاء في أحكام المادة 06 مكرر ما يلي: "يمكن للوالي أو من يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي، أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطر على حفظ النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك"⁽²⁾.

والنظام العام يركز على ثلاثة عناصر أساسية، هي الأمن العام، الصحة العامة، الآداب والأخلاق العامة.

أولا: اختصاصات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام

يقصد بالأمن العام اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات والانتهاكات التي تصدر في حقه، مع أخذ التدابير اللازمة لمنع حدوث الكوارث الطبيعية، والأخطار العامة (زلازل، براكين، إعصارات...) وحوادث المرور وكل ما من شأنه المساس بالنظام العام⁽³⁾ وعليه سنتطرق إلى أهم هذه الاختصاصات.

(1) المادة 01 من، ص1536.

(2) المادة 06 مكرر من القانون 91-19 الذي يعدل ويتمم القانون 89-28 المؤرخ في 02/12/1991، المتعلق المرسوم 83-373، المؤرخ في 28/05/1983 يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر، عدد22، الصادرة بتاريخ 31/05/1983 بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر، عدد62، الصادرة بتاريخ 04/12/1991، ص2392.

(3) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص35.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

بالرجوع إلى قانون الولاية نجد أن المادة 114 قد اعتبرت أن مسؤولية الحفاظ على الأمن العام من الصلاحيات الرئيسية، والتي خولها المشرع الجزائري للوالي في هذا المجال على اعتبار أن الوالي هو القائد الأول في الولاية، ومن أجل ذلك وضع تحت تصرفه جميع المصالح والإدارات بما فيها المصالح الأمنية حيث تنص المادة 115 من القانون 07-12 على ذلك، وهذا من أجل الحفاظ على النظام العام بحيث يمكن له تسخير أي قوة أو مصلحة عندما تقتضي الظروف الاستثنائية وهذا طبقاً لأحكام المادة 116 من نفس القانون والتي جاء فيها: "يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجد على إقليم الولاية عن طريق التسخير".

وما يؤكد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام هو المرسوم 83-373 بحيث تنص المادة 05 منه على: "توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها بممارسة سلطاته في ميدان النظام العام والأمن في الولاية، المصالح الآتية، مصالح الأمن الوطني، مصالح الدرك الوطني".

أما فيما يخص المصالح الإدارية فقد نص عليها أحكام المرسوم 83-373 بما فيها مصالح الحماية المدنية، ومصالح المواصلات السلكية واللاسلكية وغيرها⁽¹⁾.

كما عمد المشرع إلى منح صلاحيات متعددة للوالي في مجال حركة المرور وهذا حفاظاً على الأمن العمومي وتكرس ذلك بموجب المرسوم التنفيذي 381/04، المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق بحيث تنص المادة 91 على: "يمكن للوالي من خلال رداءة الأحوال الجوية أو لأسباب أمنية أن ينظم حركة المرور في بعض الطرق والدروب مؤقتاً قصد المحافظة على الأملاك العمومية".

بالإضافة إلى حماية الأملاك العمومية وذلك بموجب المرسوم 95-24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية.

(1) المادة 6 من المرسوم 83-373 "توضع تحت سلطة الوالي المباشرة في إطار مهمته الخاصة بالأمن العام في الولاية المصالح التالية: مصالح الحماية المدنية، مصالح المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية بالإضافة إلى ذلك توضع لدهي جميع أملاك التفتيش والوقاية والحراسة الموجودة في الولاية حسب الإجراءات الخاصة بكل منها يمكن للوالي أن يستدعي الشرطة البلدية".

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ثانيا: اختصاصات الوالي في مجال الحفاظ على السكينة والآداب العامة

من بين العناصر المعنوية للنظام العام والتي لا تمس المواطنين في أنفسهم وأموالهم ولكن تؤثر في نفسيتهم نجد السكينة العامة والآداب العامة.

أ- السكينة العامة

يقصد بها توفير الجو الهادئ للأفراد، سواء في الأماكن العمومية أو الطرق، ومنع كل ما من شأنه أن يزعج الأفراد، كالأصوات المرتفعة، ومنبهات السيارات، والباعة المتجولين في الشوارع، ومكبرات الأصوات أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة، سواء في النهار أو الليل ويقع على عاتق الإدارة العمل على القضاء على هذه الظواهر.

ويقع على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية القضاء على مصادر الإزعاج، وذلك باتخاذ حملة من القرارات واللوائح بهدف الحفاظ على السكينة العامة، وتستمر تلك الصلاحيات من قانون الولاية 07-12 حيث نجد أن المادة 114 تتحدث عن السكينة العامة، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 184/93، المنظم لإثارة الضجيج الذي يعتبر كمرجع أساسي للوالي⁽¹⁾.

وبالرجوع للقانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية فإن الوالي له صلاحية مع أي مظاهرة إذا كانت تمس بالنظام والأمن العمومي لأنها تمس أيضا بالسكينة العامة.

ب- الآداب العامة

يقصد بها المبادئ والقيم الأخلاقية التي تلزم الناس على احترامها والالتزام بها، حيث تدخل الآداب العامة في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري.

وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي دور بارز في تحديد هذا العنصر وذلك وفقا لحكم "لوتيسيا"⁽²⁾.

(1) المرسوم التنفيذي 93-184، المؤرخ في 27/07/1993، ينظم إثارة الضجيج، ج ر، عدد60، الصادرة بتاريخ 28/07/1993.

(2) سليمان هنون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، سنة 2012/2013، ص66.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

أما المشرع الجزائري فقد تناول هذا الموضوع وفقا للقانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، حيث تضمنت أحكامه المادة 09 التي تنص على: "يمنع في كل اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت الوطنية وكل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام والآداب العامة"⁽¹⁾.

ثالثا: اختصاصات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة

ويقصد بها كل التدابير الكفيلة بالمحافظة على صحة الجمهور، ووقايته من الأمراض والأوبئة المنتشرة، حيث يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري اتخاذ كافة الإجراءات والاحتياطات للقضاء على كل من شأنه المساس بالصحة العامة، سواء كان ذلك متصلا بالإنسان أو الحيوان، فنقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه والتحصين من الأمراض المعدية⁽²⁾، والرعاية الصحية والتي هي حق مكفول للمواطنين بموجب الدستور حيث جاء في احكام المادة 66 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016 مايلي: "الرعاية الصحية حق للمواطنين، تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها، تسهر الدولة على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين".

أما من الجانب القانوني فيظهر دور الوالي في الحفاظ على الصحة العامة من خلال القانون 98/09 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها حيث تنص المادة 52 على: "يتعين على الولاية ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية أن يطبقوا في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها"⁽³⁾.

(1) المادة 09 من القانون 91-19، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، مرجع سابق، ص2392.

(2) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، (النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة)، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص38-39.

(3) المادة 52 من القانون 98-09 المؤرخ في 19/08/1998 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر، عدد61، الصادرة بتاريخ 23/08/1998، ص181

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

وبالرجوع إلى قانون الولاية فإن هذه الصلاحية مخولة للوالي بموجب نص المادة 119 التي تنص على: "يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به"⁽¹⁾.

وعلى هذه الأساس فإن الوالي يستطيع أن يصدر اللوائح التي يمنع بها عرض بعض السلع واللحوم وبيعها في الهواء الطلق، أو اتخاذ قرارات والقيام ببعض النشاطات التي تساعد من منع انتشار الأمراض والأوبئة تصل إلى حد غلق المحلات التجارية عند الضرورة⁽²⁾.

كما يملك صلاحيات كثيرة من أجل حماية التلوث البيئي الذي يعد العنصر الأساسي الذي يضر بصحة الإنسان حيث يقول الدكتور ماجد راغب الحلو في هذا المجال

"يعتبر تلوث البيئة في أي عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية أو الغازية، الناشئ بفعل الإنسان ووسائل مدينته الحديثة، من أهم العوامل التي تضر بصحته وتصيبه بالأمراض لذلك فإن مكافحة التلوث يعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة"⁽³⁾.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الحريات العامة

من أهم الحقوق المكفولة دستوريا في الجزائر الحريات العامة حيث أن أغلب الدساتير الجزائرية تحدثت عنها بل وحمتها، فبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أنه خصص الفصل الرابع لها بعنوان

(1) المادة 119 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص20.

(2) حسين فريجة، شرح القانون الإداري، د م ج، الجزائر، 2009، ص185.

(3) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية، مرجع سابق،

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

الحقوق والحريات حيث جاء في احكام المادة 38 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري مايلى:
"الحريات الأساسية وحقوق الإنسان مضمونة".

ومن هذه الحريات والحقوق المحمية دستوريا، نذكر على سبيل المثال، حرية تأسيس الجمعيات والاجتماع، حريات التعبير نصت عليها احكام المادة 48 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، حرية التظاهر السلمي المادة 49 من القانون السالف الذكر وغيرهم من الحريات المذكورة في الفصل الرابع من القانون 01-16.

غير أن ترك هذه الحريات بدون ضوابط قد يؤدي إلى المساس بالنظام العام، ولذلك وضعت عدت آليات من أجل تقييد تلك الحريات تمارسها سلطات الضبط الإداري في إطار القانون ومن بين هذه الآليات نجد:

أ- المنع أو الحظر

والهدف منه هو الحفاظ على النظام العام، بحيث تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى منع ممارسة نشاطا معيناً أو استغلال أماكن معينة، استعمال طرق عمومية معينة ومثال ذلك قرار الوالي بمنع ممارسته نشاط النقل مؤقتاً، أو تعليق رخصة السياقة أو منع الإقامة بالنسبة للأجانب⁽¹⁾.

ب- الترخيص

هو أخذ موافقة وإذن الإدارة مسبقاً قصد مزاولة نشاط معين، وعدم الحصول على الترخيص قبل مزاولة النشاط يعد مخالفاً للقانون، ويترتب عليه جزاء ومثال ذلك، الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية وذلك طبقاً للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية⁽²⁾.

ج- تنظيم النشاط

هي مجموعة الأعمال والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية بغرض تنظيم أنشطة معينة وتطبيقها على ممارسي هذا النشاط.

(1) علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 93.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004،

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

مثال: تنظيم حركة المرور ونشاط النقل الحضري، أو النفعي.

تنظيم النشاط السياحي للشواطئ طبقا للقانون 02/03 المحدد لقواعد الاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ⁽¹⁾.

د - الأمر

هو توجيه أوامر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين بذواتهم للقيام بعمل معين وهذا قصد الحفاظ على النظام العام.

ومثال ذلك الأمر الصادر بهدم منزل أيل للسقوط⁽²⁾.

وبما أن الحريات العامة يحميها الدستور والقوانين، وبالتالي فإن أي تقييد لها من طرف السلطة الإدارية هو مساس بمبدأ المشروعية بحيث، يرى الأستاذ أحمد محيو، انه لكي تصان الحريات لا بد من احترام مبدأ المشروعية ولا يكون ذلك إلا من خلال القواعد التالية⁽³⁾:

- أن تكون الإجراءات الضابطة معلقة بأسباب تتعلق بالنظام العام، أي الحفاظ على النظام العام.

- أن تكون الإجراءات الضابطة ضرورية، ويجب أن لا تتجاوز ما تتطلبه الظروف وذلك انسجاما مع المبدأ القائل بأن "الحرية هي القاعدة وأن تقييد الضابطة هو الاستناد".

- أن يكون هناك مساواة بين جميع المواطنين أمام الإجراءات الضابطة.

أما دور الوالي في مجال الحفاظ على الحريات العامة فيمكن خاصة في المظاهرات والاجتماعات العمومية، بحيث يجب أن يكون كل اجتماع عمومي مسبقا بتصريح يبين الهدف منه ومكانه واليوم والساعة التي يعقد فيها وذلك وفقا لقانون المظاهرات والاجتماعات العمومية 91-19 المؤرخ في 02/12/1991.

كما يتجلى دور الوالي أيضا في تسليم الترخيص الإداري من أجل القيام باجتماع أو مظاهرة عمومية ونخلص في الأخير أن حق الاجتماع العمومي وحرية التعبير هي حقوق مكرسة طبقا لأحكام الدستور وفقا

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص من 95 إلى 100.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 281.

(3) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط5، د م ج، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص 125.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

للمادة 48 منه، ومن جهة أخرى فإن المشرع منح صلاحيات للوالي من أجل الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي في حدود ضوابط وحدود يجب أن لا يتخطاها رعاية للحقوق والحريات الفردية وتكون تحت رعاية القضاء (1).

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال الوالي في مجال الضبط الإداري

إذا كان مبدأ المشروعية الإدارية مسيحا بجملته من أشكال الرقابة الإدارية والسياسية والبرلمانية وأن لكل من هذه الأنواع جهاتها وإجراءاتها ونطاقها، فإن وجود رقابة قضائية تمارس على أعمال الإدارة المختلفة المادية والقانونية أمر لا بد منه لتأكيد سيادة القانون على الحاكمين قبل المحكومين.

وهذا متعلق أساسا بدولة القانون التي تقتضي أن كل عمل أو قرار من الممكن عرضه على جهة القضاء المختص لفحصه وتقدير مشروعيته ورقابته، وقد يؤدي الأمر إلى إلغائه مع ترتيب آثار الإلغاء (2).

والوالي باعتباره منصب سياسي وإداري في آن واحد فإنه في جانبه الإداري يخضع لكل ما يخضع له أي موظف حالة ارتكاب الوالي أي أخطاء تستوجب المسؤولية الإدارية على ما يصدره من قرارات وأعمال سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ، كما يمكن لقراراته أن تكون محل طعن بالإلغاء أو التعويض (3).

الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال الوالي عن طريق دعوى الإلغاء

تعد دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية الإدارية، وذلك لما تحققه من نتائج عملية بالنسبة لرفعها، ثم إن هذه الدعوى تعد أهم وسيلة قانونية للمحافظة على مبدأ مشروعية الأعمال الإدارية ومن بينها أعمال الوالي في مجال الضبط الإداري (4).

(1) المادة 94 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 18.

(2) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2011، ص 44.

(3) فدول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص 59.

(4) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 13.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء وأساسها القانوني

ودعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويوقعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع⁽¹⁾.

- ودعوى الإلغاء تجد أساسها الدستوري في المادة 161 من الدستور والتي أجازت الطعن القضائي في قرارات السلطات الإدارية⁽²⁾ ومنها الوالي.

- وقد جاء في المادة 801 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية: تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

وبالتالي فإن قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، تختص بالنظر في دعاوى الإلغاء المرفوعة بشأنها المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً بصفة ابتدائية، ثم الاستئناف أما مجلس الدولة بموجب المادة 902 من ق 09/08⁽³⁾.

ثانياً: حدود سلطات القاضي في دعوى الإلغاء

تتحصر سلطة ووظيفة القاضي في دعوى الإلغاء في فحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية، من أجل الحكم بإلغائه أو عدم إلغائه.

(1) عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 1999، ص 174.

(2) المادة 161 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 30.

(3) أنظر المادة 902/801 من القانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج

ر، عدد 21، مؤرخة في 23/04/2008.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ومن ثم سوف نتعرض في هذا الفرع من دراستنا، إلى بيان أوجه الإلغاء التي تنصب عليها رقابة القاضي الإداري ليتوصل من خلالها إلى بيان مدى سلامة القرار الإداري الذي يتخذه الوالي في مجال الضبط الإداري.

بعد أن يتم عرض الدعوى على القاضي الإداري فإنه يقوم أولاً بتفحص الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء، من صفة، ومصلحة، وأهلية، وكذا إرفاق القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء، فإن رآها مستوفية فإنه يقبل الدعوى شكلاً، ثم يمر إلى تفحصها من الناحية الموضوعية، ولقد قسم فقه القانون الإداري أوجه لا مشروعية القرار إلى:

أ/ الرقابة على المشروعية الخارجية: وتضم حالة عدم الاختصاص وحالة عيب الشكل والإجراءات، وهي عيوب تمس القرار في شكله.

1- عيب عدم الاختصاص (L'incompétence):

تقوم الإدارة العامة المعاصرة على مبدأ تقسيم وتوزيع الاختصاص بين مختلف هيئاتها والأشخاص العاملين بها، بهدف تحسين الأداء الإداري وتحديد المسؤوليات، حيث يستند إصدار أي قرار إداري إلى شخص أو موظف معين.

وعليه فإن الخروج على ذلك المبدأ يشكل عدم اختصاص والذي يعرف على أنه "عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر".

ولما كان الاختصاص كركن في القرار الإداري يتعلق بالنظام العام فإنه:

- لا يمكن الاتفاق على مخالفة قواعده.
- يمكن للقاضي من تلقاء نفسه أن يثيره في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.
- لا يمكن تصحيحه لاحقاً⁽¹⁾.

ومن أبرز صور الاختصاص: الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري.

(1) محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية، مطبعة الشهاب، الجزائر، سنة 2002، ص 56-57.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

فالإدارة وهي تمارس وظيفتها التنفيذية قد يلزمها نص القانون أو التنظيم بإصدار قرار معين خاص بحالة معينة فإن إرادتها هنا تكون مقيدة، وقد يمنحها القانون الحرية في ممارسة العمل الإداري فتكون هنا سلطتها تقديرية⁽¹⁾.

حتى وإن كانت السلطة التقديرية للإدارة عموماً وللوالي خصوصاً بعيدة نوعاً ما عن رقابة القاضي الإداري، إلا أن المشرع ألزم الإدارة رغم ذلك بإتباع إجراءات معينة مثل: ما هو الحال في السلطة التأديبية، فيجب على الإدارة إطلاع الموظف على ملفه التأديبي ويمكن له أن يقدم أي توضيح كتابي، والاستعانة بدفاع يختاره⁽²⁾.

في قرار لها صدر بتاريخ 1990/04/21 رقم 75/502 السيدة (ف.ب) ضد وزير العدل ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى القول:

من المقرر قانوناً أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية.

ومن ثم فإن قرار فصل الطاعة المتخذ دون احترام مقتضيات القانونية والتنظيمية يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة⁽³⁾.

ومن ثم إمكانية رقابة القاضي للإدارة في حال ما إذا كانت هذه الأخيرة إرادتها مقيدة.

وفي قرار آخر للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قضية السيد (ي.ب) ضد والي بشار إثر قرار هذا الأخير بتوقيفه عن مهامه كمدير عام لمكتب الدراسات التقنية لولاية بشار، حيث جاء في القرار "حيث أن المرسوم 201/83 المؤرخ في 1983/05/19 الذي يبين ظروف إنشاء الهيئات وسير المؤسسات العمومية

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، ط1، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013، ص38.

(2) المرجع نفسه، ص41.

(3) قرار رقم 75502 بتاريخ 1990/04/21، المجلة القضائية، الصادرة عن قسم المستندات بالمحكمة العليا، العدد الثالث، 1992، ص151.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

المحلية ينص في مادته 18 على أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي ويتم عزله بنفس الطريقة".

حيث أن التعيين والعزل يخضع للسلطة التقديرية للوالي في هذا الخصوص وبالتالي رفض الطعن⁽¹⁾. وبالتالي اعتراف صريح بالسلطة التقديرية للوالي في مجال التعيين والعزل في المناصب النوعية.

يندرج عيب عدم الاختصاص وفقا لاختلاف درجات خطورته وجسامته في الخروج على مبدأ المشروعية فمن عيب عدم الاختصاص البسيط، والمتمثل في اعتداء السلطات الإدارية على بعضها البعض كاعتداء سلطات إدارة مركزية على اختصاصات إدارة لامركزية، أو اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس.

وعيب عدم الاختصاص الجسيم وهو اعتداء سلطات سياسية أو تشريعية أو أشخاص عاديين ليست لهم صفة إدارية أو علاقة إدارية على اختصاصات ووظائف السلطة الإدارية في الدولة⁽²⁾.

وقد يكون عدم الاختصاص مكاني كأن يصدر الوالي قرارات إدارية تمس إقليم ولاية أخرى أو زمني كأن يصدر التصرف من والي لم تعد له الصفة، وإذا حدد القانون فترة زمنية معينة للقيام بالتصرف فإنه يتحتم على الإدارة القيام به خلالها وإلا فإنه يتم إلغائه نظرا لبطلان زمانه⁽³⁾.

وفي قرار للغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 1982/12/11 في قضية (ع) ضد والي ولاية ورقلة رقم 28561، حيث أثار الطاعنون في قرارات إدارية دفعا جوهريا تمثل في أن هناك قرارات إدارية صدرت بشأن شخص متوفى، مما دفع الغرفة إلى التصريح بإلغاء قرار والي الولاية الصادر في 1969/07/14 تحت رقم 600.

وبالتالي أساءت الإدارة استعمال الزمن المناسب بأن أصدرت قرار كان المخاطب به متوفيا⁽¹⁾.

(1) قرار رقم 76732، مؤرخ في 1993/03/24، مجلة قضائية صادرة عن المحكمة العليا، العدد الأول، 1993، ص 146.

(2) بلعائش شيراز، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، سنة 2005، ص 21.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 59.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

2- عيب الشكل والإجراءات (LeVice De Forme):

إذا كان ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري هو عبارة عن مجموعة من الشكليات والقوالب والإجراءات المطلوب توافرها قانونا أو تنظيما إداريا عند إصدار قرار إداري معين فإن عيب الشكل والإجراءات هو عدم الالتزام والقيام بالشكليات والإجراءات المطلوب القيام بها عند إصدار قرار إداري والتوقيع عليه أو إهمال شكله (2).

الكتابة وشكلية تثبيت تاريخ صدور القرار الإداري أو إهمال شكلية تسبب القرار الإداري إذا كان مطلوبا تسببه قانونا، أو عدم القيام بالإجراءات الإلزامية واللازمة لصدور قرار إداري مثل عدم قيام الوالي بإجراءات التحقيق لإثبات المنفعة العمومية مثلا، ومثل عدم القيام بالاستشارات اللازمة في القرارات المطلوب أخذ الرأي الاستشاري قبل إصدارها (3).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القضاء الإداري يميز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، حيث يترتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار بعيب في الشكل مما يقتضي إلغاءه من طرف القاضي الإداري خلافا للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري.

وعليه فإن الأمر يستلزم البحث عن معيار التمييز بينهما، إذ ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن مناط الشكليات الجوهرية هو حماية مصالح وحقوق وحرية الأفراد، بينما الأشكال الثانوية وغير الجوهرية هي أساسا تلك الأشكال التي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها وأنها مقررة فقط لمصلحة الإدارة (4).

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال نذكر على سبيل المثال قرار لمجلس الدولة في 2007/04/11 الذي جاء فيه "حيث أن شروع إنشاء حديقة كبيرة للتسلية المسماة دنيا بارك تم بموجب قرار الوزير المحافظ لمدينة الجزائر بتاريخ 1999/06/12، وأن والي ولاية الجزائر قام بتسوية إجراءات نزع الملكية وقام بنشر التصريح بالمنفعة العامة بجريدة الشروق، إلا أنه لم يتم إبلاغ المستأنف عليه بالقرار محل

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص53.

(2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص193.

(3) عمار عوابدي، نفس المرجع، ص193.

(4) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص62.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

الطن كما تقتضيه المادة 11 من القانون 11/91 وبالتالي رأى مجلس الدولة تأييد القرار المستأنف الصادر بتاريخ 2005/04/04، عن الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء الجزائر، الذي قضى ببطلان قرار الوالي الخاص بالتصريح بالمنفعة العمومية.

ب/ الرقابة على المشروعية الداخلية

1- عيب الإنحراف بالسلطة (الهدف)

تعتبر رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف ومدى وجود الانحراف بالسلطة من المهام الشاقة والعسيرة حيث يذهب الفقيه الفرنسي "هوريو" أن القاضي بهذا الصدد يتجاوز رقابة المشروعية ليقوم بتقدير "الأخلاق الإدارية" وهو ما يتجلى في الانحصار المستمر لوجه الإلغاء هذا⁽¹⁾.

ويأخذ عيب الانحراف بالسلطة مظاهر متعددة تتمثل أساسا في:

البعد عن المصلحة العامة: وذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو محاباة للغير أو أغراض سياسية أو أدبية أو مادية للسلطة مصدرة القرار.

مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: هذه الأهداف تتحدد من قبل المشرع في الأعم الغالب مثل: تحديد هدف السلطات وأعمال البوليس الإداري في فكرة المحافظة على النظام العام في الدولة، ويمكن للقاضي أن يتوصل إلى معرفة أهداف كل سلطة إدارية بما فيها الوالي بالاستعانة بعدة قرائن وشواهد مثل: طبيعة الاختصاص الموضوعي للسلطة الإدارية صاحبة القرار وتحليل كافة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذه السلطة الإدارية لاكتشاف طبيعة وماهية أهداف سلطات هذه السلطة وفقا لإرادة المشرع ثم إجراء عملية التكييف القانوني فيما إذا حادت أو انحرفت في استعمال سلطة اتخاذ القرار أم لا⁽²⁾. فالوالي مثلا حين يصدر قرار بنزع ملكية عقار يفترض فيه أنه لا يقصد حرمان مالك من ملكه أو إلحاق الضرر به بل يقصد تحقيق مصلحة عامة (مشاريع ذات نفع عام مثلا).

فإذا ما حول هذه الملكية إلى فرد فإن مثل هذا القرار يعد مشوبا بعيب الهدف⁽³⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 62.

(2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 198.

(3) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 71.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ومن التطبيقات القضائية التي نوردتها في هذا المجال:

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 23-02-1998 بين (ق.ع.ب) ضد والي ولاية قسنطينة وجاء فيه: ولما كان ثابتا في القضية المعروضة أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن، فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية وبالنتيجة إبطال المقرر المؤرخ في 1989/12/26⁽¹⁾.

2- عيب انعدام السبب

يقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار هذا القرار، أي أن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها.

ومن أمثلة الحالة الواقعية حدوث اضطرابات في مختلف أجزاء الدولة مما يدفع الإدارة إلى التدخل للحفاظ على النظام العام والممتلكات.

ومن أمثلة الحالة القانونية ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي فهذا السلوك من جانبه ترتب عنه مخالفة لتشريع الوظيفة العامة والنظام الداخلي للمؤسسة مما يفتح الباب لمساءلته تأديبيا⁽²⁾.

بالنسبة للوالي وحتى تكون إجراءات الضبط الإداري التي يقوم بها مشروعة قانونا لا بد أن تستند إلى أسباب حقيقية تبرر اتخاذها أي أن يكون تهديد حقيقي للنظام العام.

وعلى القاضي الإداري التحقق من ذلك وإلا قضى بإلغاء إجراءات الضبط الإداري لعدم مشروعيتها وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بقراره بأن التظاهرات التقليدية لتأدية الشعائر الدينية لا تشكل تهديدا للسكينة العامة⁽³⁾.

يأخذ عيب السبب العديد من الصور أوردتها الفقه والقضاء الإداري كمايلي:

(1) قرار رقم 157362 المجلة القضائية، العدد الأول، 1998، ص190.

(2) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص321.

(3) كريمة جابر، سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سنة 2015، ص68.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

*انعدام الوجود المادي (Inexistence Materielle Des Faits):

عند فحص القرار الإداري المطعون فيه من حيث ركن السبب يقوم القاضي الإداري من التأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة (القانونية أو المادية)، التي بني عليها القرار فإذا وجدها قائمة يرفض الطعن لعدم التأسيس وإذا توصل إلى أنها غير موجودة فعليا يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء فإذا تأكد القاضي الإداري مثلا أن الموظف المفصول لم يرتكب فعليا الخطأ المهني أو التأديبي المنسوب إليه فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب بانعدامه⁽¹⁾.

*الخطأ في الوصف والتكييف القانوني للواقعة (Erreur De Qualification Juridique):

هنا يتثبت القاضي من أن الوقائع المادية تشكل تهديداً أو إخلالاً بالنظام العام.

*رقابة الملائمة (Inopportunité):

- القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها بما فيها الوالي تقف عند المستويين السابقين، أي رقابة مادية الوقائع وتكييفها القانوني، حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة.

ومع ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي والمصري، وسع من رقابته ليطال جوانب الملائمة، خاصة في مجال التأديب، أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري⁽²⁾.

- ومن بين التطبيقات القضائية في مجال عيب انعدام السبب.

ما جاء في قرار للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً بحق الإدارة، في توضيح أسباب قرارها وهو ما يطلق عليه بالتسبيب وهذا في قرار لها صدر بتاريخ 1984/12/29 في قضية (ج. س. ق) ضد والي البلدية.

كما اعترف ذات القرار للإدارة بالسلطة التقديرية في إصدار قراراتها، غير أن القرار أشار أن الإدارة إذا سببت قرارها بالرفض، مثلاً: وهو يتعلق بالقضية المعروضة على الغرفة تعين عليها حينئذ التقيد بالقانون.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 55-56.

(2) محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 56.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ولما تعلق الأمر برفض تسليم جواز سفر خارج مقتضيات الأمر 77-01 المؤرخ في 23/01/1970 خاصة في المادة 11 منه قرر المجلس إبطال القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هناك فرق بين التسبب الذي يأتي في صلب القرار ومتعلق أساسا بالجوانب الشكلية وتخلفه لا يؤدي حتما إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا تطلبه القانون، والسبب كركن من أركان القرار الإداري الذي تلتزم الإدارة ببناء قرارها عليه⁽²⁾.

وقد جاء القضاء الإداري الفرنسي على هذا النحو بأن سلط رقابة مشددة على الإدارة عموما بالتركيز على تسبب قراراتها وذلك في الحالات التي يوجب فيها القانون أو التنظيم ذكر التسبب، من ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في 24/07/1981 و الذي تعلق بالطرد وغيرها من القرارات⁽³⁾.

3- عيب مخالفة القانون (Violation De La Loi):

يعد عيب مخالفة القانون من أهم أوجه الإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقا في العمل القضائي، فرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالاختصاص والشكل، هي رقابة خارجية، بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه، أما الرقابة على مخالفة القانون فهي رقابة موضوعية متعلقة بمدى مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون⁽⁴⁾.

(1) أنظر المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد 04، 1989، ص 227.

وانظر أيضا قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 13/04/1997 ملف رقم 114884، المجلة القضائية، العدد 01، 1997، ص 95.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 67.

(3) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 326.

(4) فريحة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، (مذكرة ماجستير، في إطار مدرسة الدكتوراه)، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، الجزائر، سنة 2015، ص 47.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

إذا كان محل القرار الإداري يعرف بأنه الأثر المباشر والحال لصدور القرار الإداري المتمثل في إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، فإن عيب مخالفة القانون هو مخالفة آثار القرار الإداري الصادر لأحكام ومبادئ وقواعد القانون (1).

وبمعنى آخر فإن عيب المحل (مخالفة القانون) إنما يتمثل في ترتيب القرار المعيب لآثار غير مشروعة، أي مخالفة لمبدأ المشروعية أيما كان المصدر مكتوباً أو غير مكتوب من حيث إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة بصورة مخالفة للنظام القانوني الصادر بالدولة في مختلف مصادره (2).

- ويتخذ عيب مخالفة القانون الصور التالية:

1- المخالفة الصريحة والواضحة لأحكام ومبادئ وقواعد قانونية.

2- الخطأ في تفسير القانون، والخطأ في تطبيقه.

ومن أمثلة حالات عيب مخالفة القانون عن طريق الخطأ في تفسيره وتطبيقه.

- أن يصدر الوالي قراراً إدارياً ضبطياً تطبيقاً لنص قانوني غير القانون الواجب التطبيق.
- حالة صدور قرارات إدارية ضبطية بخصوص حالات وأوضاع لا يشملها النص القانوني الذي صدرت القرارات الإدارية الضبطية تفسيراً له (3).

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الوالي عن طريق دعوى التعويض في مجال المسؤولية الإدارية على أعمال الضبط الإداري

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 194.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 60.

(3) فريحة حوة، المرجع السابق، ص 48.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

تتجلى المسؤولية الإدارية في دعوى التعويض في أن الأعمال القانونية ليست الوسيلة الوحيدة، التي يلجأ إليها الوالي للقيام بمهامه، والمتمثلة في حماية النظام العام، بل يقوم أيضا بأعمال مادية عادة ما تكون تنفيذ القرارات الإدارية، لا تقل خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم.

وعليه وضع المشروع وسيلة أخرى في يد الأفراد قصد صيانة حقوقهم وحررياتهم وذلك بتحريك مسؤولية السلطة الإدارية أمام القضاء الإداري⁽¹⁾.

• إن نظام المسؤولية الإدارية للإدارة عموما لم يأتي هكذا جملة واحدة بل ساهمت في قيامه عدة مراحل تاريخية، شكلت في مجموعها تطورات هامة، تتماشى على قدر كبير مع مقتضيات دولة القانون وتعدد نشاطات ووظائف الدولة الحديثة، أين أصبحت الدولة تسأل عن أخطائها.

كما أصبحت لها قواعدها الخاصة التي استقلت في الكثير من تفاصيلها عن المسؤولية المدنية التقليدية، وتؤكد ذلك صراحة في قرار "بلانكو" (Blanco) الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 1873/02/08 إلى إمكانية الجمع بين المسؤوليات بشكل متوازن، استغلت الجزائر هذا الإرث، وطبقت معظم أحكامه قضاءا وتشريعا⁽²⁾.

• سوف نتعرض من خلال دراستنا في هذا المجال إلى دعوى التعويض من حيث التعريف، والأساس القانوني لها، حدود وسلطة القاضي الإداري فيها، وكذلك أسس المسؤولية الإدارية للوالي في مجال الضبط الإداري.

أولا: تعريف دعوى التعويض

لم يعرف المشرع الجزائري دعوى التعويض لدى سنتعرض فقط للتعريف الفقهي.

(1) فريحة حوة، نفس المرجع، ص54.

(2) كيفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، سنة 2015، ص24-25.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

- تعرف دعوى التعويض على أنها "دعوى من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم إدارة ما أو، هيئة بدفعه نتيجة ضرر أصابه (1).

ثانيا: الأساس القانوني لدعوى التعويض و القضاء المختص بالفصل فيها

تعد الرقابة القضائية على الأعمال المختلفة للإدارة بما فيها الوالي، أقوى ضمان للحد من تصرفاتها الضارة غير المشروعة، والتي تسمى أساسا بالحريات الأساسية والحقوق الفردية ولذلك منحها المشرع مكانة دستورية، حيث جاء نص المادة 157 من الدستور كالتالي "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

ودعوى التعويض أو دعوى المسؤولية الإدارية هي الوسيلة التي يستعملها الأفراد لمطالبة الإدارة بالتعويض الناجم عن أعمال الغير مشروعة وذلك باللجوء إلى القضاء.

وقد نص المشرع عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال المادة 801، على كونها من بين دعاوى القضاء الكامل التي تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية.

وقد نص قانون الولاية على المسؤولية المدنية للولاية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولاوي والمنتخبون وهذا ما نصت عليه المادة 140 من قانون الولاية 12-07.

وبالنسبة للاختصاص القضائي فإن المحاكم الإدارية هي المختصة إقليميا بالنظر في دعاوى التعويض المرفوعة ضد أعمال الولاية والتي تسببت في ضرر لرافعها، وهذا بحسب المواد 800، 801 من ق.إ.م.إ. 09/08.

ثالثا: حدود سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض

يتمتع القاضي الإداري في مجال التعويض بسلطات أوسع منها في مجال الإلغاء.

فالقاضي في دعوى الإلغاء، مقيد بضوابط لا مشروعية القرار الإداري، فلا يلغي قرارا إلا إذا أثبت لا مشروعيته، بينما القاضي في دعوى التعويض يمكنه أن يلزم جهة الإدارة بدفع تعويض رغم قناعته بعدم ارتكابها للخطأ وهو ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر (1).

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص107.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

فهذه الدعوى إذن تسمح للقاضي الإداري بفحص مشروعية الإجراء الإداري الضبطي والأمر بتعويض الأضرار اللاحقة من جرائه لصاحب المصلحة.

رابعاً: أسس المسؤولية الإدارية

الأصل أن مسؤولية الإدارة عموماً تقوم على فكرة الخطأ فلا يمكن تحميل الإدارة المسؤولية، وإلزامها بدفع تعويض للمتضرر دون ثبوت ارتكابها للخطأ، غير أنه مع تطور الممارسة القضائية وكذلك القواعد القانونية، ظهر إلى الوجود أساس آخر من المسؤولية التي تقوم على أساس المخاطر، فصارت الإدارة تتحمل التعويض وبالتالي المسؤولية رغم عدم ارتكابها للخطأ⁽²⁾.

- ولذلك نتناول المسؤولية على أساس الخطأ ثم المسؤولية على أساس المخاطر.

أ- المسؤولية على أساس الخطأ

لقد استقر القضاء الإداري على اعتبار الخطأ المرفقي، هو الأساس الوحيد الذي يمكن الاستناد إليه لإقامة مسؤولية السلطة الإدارية، إلا أنه لم يتوصل إلى وضع معيار قاطع يسمح بالتمييز بين ما هو خطأ مرفقي أو شخصي ولهذا فإن الفقه قدم مجموعة من المعايير للتمييز بينهما وتعود أهمية التمييز إلى ضرورة مراعاة التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف ومصلحة المضرور، ويمكن إجمالها في ثلاثة معايير رئيسية⁽³⁾:

* **معيار النزوات الشخصية:** ومؤداه أن الخطأ الشخصي هو الذي يظهر الإنسان بخصائصه وعواطفه وتصوراتهِ وعدم تبصره، (نادى به لا فيريار).

أما الخطأ المرفقي الذي تسأل عنه الإدارة، فهو الذي يرتكبه الموظف كإنسان معرض للخطأ والصواب.

* **معيار الغاية أو الهدف:** وقد نادى به العميد دوجيومؤداه أن الخطأ يعتبر شخصياً ويسأل عنه الموظف من ماله الخاص، في حالة سعيه إلى تحقيق أعراضها الشخصية.

(1) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 109-110.

(2) المرجع نفسه، ص 111.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 120.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

* معيار الانفصال عن الوظيفة: حيث يعتبر التصرف الصادر عن الموظف والمرتكب لضرر معين خطأ شخصياً إلى ما أمكن فصله عن التزاماته وواجباته الوظيفية وخارج مهامه (1).

- والملاحظ من خلال دراستنا هذه أن خطأ الإدارة ليس من السهل إثباته، ناهيك عن خطأ الموظف وهنا يبرز دور القاضي الإداري في تفسير التصرفات الصادرة عن الموظف وتبيان مدى علاقتها بالإدارة والكشف عن النوايا وهي مهمة صعبة جداً.

- وما يهمنا أكثر في نظرية الخطأ، هو ما تعلق منه بلا مشروعية القرارات الإدارية التي تصدر عن الوالي.

فلا يزال موقف قاضي تجاوز السلطة متشدداً عند اكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة، وجعله سبباً لقيام المسؤولية الإدارية في كل الحالات، ولذلك قرر "دويز" أنه لم يجد حكماً واحداً أقر فيه مجلس الدولة الفرنسي بقيام عيب الانحراف ورفض أن يحكم بالتعويض عن ذات العيب (2).

- وبالنسبة لرقابة الشرعية الممارسة على الهيئات المحلية، فإن القضاء يتشدد في تطلب الخطأ الجسيم، فبعد أن اكتفت محكمة مراسي الإدارية الاستئنافية بالخطأ البسيط، عاد مجلس الدولة الفرنسي سنة 2000 ليقرر بأن الخطأ الجسيم وحده الذي بإمكانه أن يقيم مسؤولية الدولة في إطار الرقابة على الشرعية، ومن هنا يشير مفوض الحكومة "سافوا" بأن الوالي باعتباره حامياً المصلحة العامة فباستطاعته التقدير.

بأن حمايتها لا تتم إلا عن طريق رقابة مشددة تأخذ في الحسبان المشروعية الدنيا:

وبالنسبة للقضاء الجزائري فلم يبد اتجاهه بوضوح حول درجة الخطأ فيما يتعلق بالمسؤولية عن نشاط الوصاية (3).

- وفي مجال المحافظة على النظام العام فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي ميز بين نوعين من الأعمال:

1- الأعمال القانونية ذات الطابع التنظيمي

(1) المرجع نفسه، ص 120.

(2) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986، ص 163.

(3) كيف الحسن، المرجع السابق، ص 170.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

وتتمثل هذه الأعمال في مختلف التنظيمات والتدابير القانونية التي تستهدف حفظ النظام العمومي، خاصة القرارات بغلق محلات، أو لمنع تجمعات، أو بهدم بنايات.

وقد اكتفى القضاء في المسؤولية على هذه الأعمال بالخطأ البسيط بحكم أنها أعمال عادية لا تشكل مخاطر أو صعوبات معينة، كتعليق غير شرعي لرخصة السياقة مثلا، أو منع من استغلال أجهزة لعب.

2- الأعمال المادية ذات الطابع التنفيذي

وتتمثل في التنفيذ المادي للعمليات التي تستهدف حفظ النظام العام "في الميدان" سواء كان مصدرها القانون أو التنظيم، كمقاومة الاعتداءات، وإخلاء الأماكن، أو تفريق التجمعات ونظرا لخطورتها فإن القضاء يتطلب فيها الخطأ الجسيم⁽¹⁾.

ب/ المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

من المؤكد أن المسؤولية على أساس الخطأ هي المسيطرة في القانون الإداري إلا أنه منذ 1895م وجد نوع آخر من المسؤولية الإدارية والذي لا يستند إلى الخطأ بل إلى أسس أخرى، مما أدى إلى نشأة المسؤولية دون خطأ، وكان أول من دعى لها فقهاء القانون المدني ومنهم جوسران، وسالي، وهذا بهدف إعفاء عمال ضحايا حوادث العمل من إثبات خطأ صاحب العمل الذي كثيرا ما يعد مستحيلا، ومنها تبني القضاء الإداري هذه المسؤولية، وأقامها على أساس فرضيتين وهما المخاطر ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة⁽²⁾.

ويقصد بنظرية المخاطر تلك النظرية التي تعقد مسؤولية الشخص عن مجرد حصول ضرر للغير بفعله دون حاجة إلى نسبة ارتكابه كخطأ معين، ويظهر هذه النظرية تم إعفاء المتضرر من اعباء خطأ الإدارة.

ويتحمل فقط إثبات الضرر والعلاقة السببية:

(1) المرجع نفسه، ص163.

(2) عبد الفتاح صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سنة، 2013، ص41.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

وأهم تطبيقات النظرية: موجودة خاصة في مجال الأشغال العامة على أساس أن الأشغال الجارية على عقار من بناء أو ترميم، يمكن أن تتجر عنها مخاطر ولو لم يثبت خطأ الإدارة، ومن بين تطبيقاتها بالخصوص في المجال الاستشفائي، وكذلك في حال التجمعات والمظاهرات⁽¹⁾.

تأخذ تطبيقاتها في مجال الضبط الإداري والإجراءات التي يتخذها الوالي، كما لو أصدر قرارات، من شأنها أن تلحق أضراراً بالغة وجسيمة بشخص معين، أو أشخاص محددين عدداً وهذا ضماناً لاحتزام مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أي عدم تحمل المضرور لوحده آثار النشاط الإداري مادامت عامة الجمهور تستفيد منه⁽²⁾.

ومن أهم تطبيقات هذه النظرية أيضاً، في مجال المسؤولية عن المخاطر المهنية، فقد نصت المادة 138 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية: "تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ونواب ورؤساء واللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاوله مهامهم".

وكذلك المادة 139: "يتعين على الولاية حماية الأشخاص المذكورين في المادة 138 أعلاه، والدفاع عنهم من التهديدات أو الإهانات أو الافتراء أو التجمعات مهما تكن طبيعتها التي قد يتعرضون لها أثناء أداء مهامهم ويكون للولاية حق دعوى الرجوع ضد محدثي الأضرار".

أما المادة 140 فقد نصت على أن الولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبون.

وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة خطأ شخصي من جانبهم⁽³⁾.

ومن بين تطبيقات نظرية المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 136.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 122.

(3) المواد 138 - 139 - 140، من ق 12 - 07 المؤرخ في 2013/02/21، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 21.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

قرار لمجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2011/10/31، حيث جاء فيه:

- حيث أن الوالي وبصفته أمرا قانونيا بالصرف لصندوق تعويض ضحايا الإرهاب يتحمل مسؤولية تعويض الأشخاص عن الأضرار الجسدية اللاحقة بهم دون خطأ الإدارة نتيجة الحوادث الواقعة في إطار مكافحة الإرهاب⁽¹⁾.

- وفي قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2010/05/27، حيث جاء فيه:

- متى كان من صلاحيات الوالي اتخاذ قرارات بالتسخير عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، فإن القرار الولائي بتسخير أطباء من القطاع الخاص مختصين في طب النساء والتوليد لدعم مصلحة استشفائية مختصة في علاج أمراض الأمومة والطفولة متواجدة في وضع خطير ضمانا لاستمرارية المرفق العام يعد مشروع والظعن بإلغائه خال من الأساس⁽²⁾.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة⁽³⁾، وتعتبر المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة، والجسر الأول الذي تقدم الدولة خدماتها للمواطن من خلاله، وهو الفضاء الذي يعبر فيه المواطن عن مواظنته عن طريق الاستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه⁽⁴⁾، وهو الدور الذي يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا الأخير يعين عن طريق الانتخاب لعهدة انتخابية طبقا لأحكام القانون 10-11 المتعلق بالولاية.

لقد خول المشرع الجزائري سلطات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، سواء باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها أو بصفته ممثلا للدولة في مجالات متعددة، ومن ضمن هذه المجالات الضبط القضائي والضبط الإداري وهو مجال دراستنا، وهذا ما أقره قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 2011/07/22.

(1) قرار رقم: 058739، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، سنة 2012، ص 112.

(2) قرار رقم: 050582، مؤرخ في 2010/05/27، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، سنة 2010، ص 107.

(3) المادة 01 من القانون 10-11، المؤرخ في 2011/07/22، يتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37، الصادرة بتاريخ 2011/07/03، ص 4.

(4) مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر 2002، ص 92.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

فبالإضافة إلى الوالي يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي من السلطات الإدارية المكلفة بالضبط الإداري على المستوى المحلي، بحيث تتجلى الصلاحيات التي أقرها المشرع في الوسائل والتدابير المتخذة من طرفه بهدف الحفاظ على النظام العام، وفي مقابل هذه الصلاحيات يتعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى العديد من القيود، سواء من طرف الوالي، أو من طرف القضاء لحماية حريات الأفراد⁽¹⁾.

وهو ما سيتم دراسته في هذا المبحث من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري.

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري

يستمد رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال الضبط الإداري بموجب أحكام قانون البلدية 10-11، حيث خوله المشرع الجزائري صلاحيات متعددة، هذا بالإضافة إلى بعض المراسيم والتنظيمات المتعلقة خاصة بالطرق، النقاوة والطمأنينة العمومية، وبعض القوانين التي سنتطرق إليها من خلال هذا المطلب.

والهدف الأساسي من وراء هذه الصلاحيات هو الحفاظ على النظام العام مقابل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على النظام العام

خول المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي الحفاظ على النظام العام في المجتمع وأكد على حمايته على مستوى البلدية وهو ما تضمنه قانون البلدية القديم 90-08⁽²⁾ وفي هذا الإطار نصت أحكام المادة 88 من القانون الجديد 10-11 على: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيم على إقليم البلدية.

- السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية.

(1) فريحة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مرجع سابق، ص 67.

(2) القانون 90-08، المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 15، الصادرة بتاريخ 11/04/1990.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف.

ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها التشريع والتنظيم المعمول بهما".

ونظرا لأهمية النظام العام في المجتمع فقد أكد ذلك المشرع من خلال أحكام المادة 94⁽¹⁾.

وبما أن مجال النظام العام واسع فيمكن حصره وتقسيمه إلى عناصر مادية تتمثل في الأمن والصحة العامة والسلامة وهي تمس المواطنين مباشرة في أنفسهم وأموالهم وعناصر معنوية تؤثر على نفسيتهم وهي الآداب والأخلاق العامة⁽²⁾.

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الأمن العام

يتمثل دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الأمن في اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية وذلك من أجل توفير الحماية لأفراد المجتمع من كل الكوارث والأخطار وهذا ما تضمنته أحكام المادة 89 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية حيث نصت على: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً".

كما يأمر ضمن نفس الإشكال بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي⁽³⁾.

غير أن اتخاذ هذه الإجراءات والتدابير يتطلب تسخير جميع المصالح وفي هذا الإطار خول قانون البلدية هذه الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي فأحكام المادة 93 تنص على: "يعتمد رئيس المجلس

(1) المادة 94 من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص 16.

(2) فريحة حوة، مرجع سابق، ص 72.

(3) المادة 89 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 15.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية^(*) على سلك الشرطة البلدية التي يحددها قانونها الأساسي عن طريق التنظيم، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المتخصصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم⁽¹⁾، وتتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الأمن العام لتشمل ميادين متعددة منها العمران بحيث يقوم بتسليم جميع الرخص العمرانية وهذا حسب أحكام المادة 95 من قانون البلدية 10-11.

أما في مجال أمن الطرقات يمكنه اتخاذ مجموعة من التدابير وذلك وفقا لأحكام المرسوم 05-17⁽¹⁾، تجدر الإشارة إلى أن هذه الصلاحيات على سبيل المثال وليست على سبيل الحصر.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الصحة العامة

الرعاية الصحية هي إحدى الحقوق المكرسة دستوريا⁽²⁾، بحيث تعمل الدولة على ضمان ذلك لكل المواطنين دون تمييز، أما من الجانب القانوني نجد أن قانون البلدية 10-11 أعطى صلاحيات متعددة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال بحيث يقوم باتخاذ جميع الاحتياطات والتدابير لمكافحة والقضاء على الأمراض المتنتقلة والمعدية والوقاية منها، كما يعمل على منع نشر الحيوانات المؤذية والضارة كالكلاب وغيرها، ويسهر من جهة أخرى على سلامة الأغذية أو المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع⁽³⁾، وما يؤكد ذلك المرسوم رقم 267/81⁽⁴⁾ والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما

(*) يقصد بمفهوم الشرطة الإدارية بصفة عامة كل الإجراءات والأوامر التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة النظام العام بمدلولاته الثلاث: الأمن، الصحة، والسكينة عن طريق إصدار القرارات التنظيمية واستخدام القوة العمومية وفرض بعض القيود على الحريات الفردية حفاظا على مصالح المجتمع، (عن ملتقى طلبة العلوم القانونية والاقتصادية) في 2012/12/12، على الرابط www.fsjes-aghadir.info، الساعة 18:30.

(1) المرسوم 05-17، المؤرخ في 2017/02/16، يعدل ويتم القانون 01-14، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 2017/02/22، ص 74.

(2) المادة 66 من القانون 01-16، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 14.

(3) المادة 94 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص 16.

(4) المرسوم 267/81، المؤرخ في 1981/10/10، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة، ج ر، عدد 41، الصادرة في 1981/10/13.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

يخص الطرق، النقاوة والطمأنينة العمومية حيث جاء في المادة 7 من الباب الثاني المتعلق بالنقاوة وحفظ الصحة العمومية ما يلي: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النظافة وحفظ الصحة العمومية ويجب عليه أن يسهر بالخصوص على حفظ الصحة ونظافة المساكن والعمارات والنهج والساحات والطرق والبناءات والمؤسسات العمومية".

وبهدف الحفاظ على أرواح المواطنين وصحتهم خاصة في حالة حدوث الكوارث سواء الطبيعية أو التكنولوجية يأمر، رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات وهذا طبقا للتنظيم والتشريع المعمول به (1).

ثالثا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على السكنية والآداب العامة
لقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من صلاحيات واسعة من أجل الحفاظ على السكنية والآداب العامة.

فبالنسبة للسكنية العامة يتجلى دوره في القضاء على كل ما يسيء إلى الهدوء العام وكل الأعمال التي من شأنها إفساده بحيث يعمل على مكافحة الضجيج خاصة أثناء الليل مثل الأشغال التي تحدث ضوضاء كالحفر والموسيقى والحفلات الليلية، ... وغيرها (2).

ومن أجل ذلك فقد تضمنت المادة 88 الفقرة 2 من القانون 10-11 صلاحية الحفاظ على السكنية العامة حيث تنص على: "السهر على النظام والسكنية والنظافة العمومية".

أما فيما يخص الآداب العامة فقد تكرست هذه الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لأحكام المرسوم 267/81 بحيث تضمنت المادة 14 على: "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار

التنظيم المعمول به كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة" (1).

(1) المادة 90 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص15.

(2) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص407.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الحريات العامة
تعد الحريات العامة من بين الحقوق المضمونة دستوريا⁽²⁾، ما يؤكد ذلك هو تخصيص المشرع الجزائري للفصل الرابع لها من الدستور الجزائري، الذي جاء تحت عنوان الحقوق، والحريات، وبالرجوع إلى أحكام المواد 32 إلى 73 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أن أغلب هذه المواد تتحدث عن الحريات فمثلا جاء في المادة 48 من القانون 01-16 ما يلي: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، و الاجتماع مضمونة للمواطن".

ونظرا لأهمية الحريات العامة فقد خول المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي عدة آليات قانونية الهدف من ورائها هو حماية وصيانة الحريات، لأن تركها دون قيود قد يمس بالنظام العام.

تتجلى هذه الوسائل القانونية على سبيل المثال في الحظر، والترخيص، الإعلان المسبق، تنظيم النشاط.

أ- الحظر

يعتبر على أشكال المساس بالحريات العامة، بحيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بحظر استعمال المنبهات بالقرب من المدارس أو المستشفيات⁽³⁾، وذلك استنادا إلى أحكام المادة 31 من القانون 01-14 المؤرخ في 2001/08/19 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها حيث جاء فيها: "يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة..." والهدف من واره الحظر هو الحفاظ على النظام العام.

(1) المادة 14 من المرسوم 267/81، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة، مرجع سابق، ص11.

(2) المادة 38 من القانون 01-16، مرجع سابق، ص10.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص10.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ب- الترخيص

يتجلى دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار في تسليم الشهادات والرخص في مجال العمران بهدف المحافظة على النظام العام، وبالتالي فإن مزاولة أي نشاط خاص يتطلب الحصول على إذن مسبق (1).

ج- الإعلان المسبق

يتمثل في إخطار مسبق يقدم لدى سلطات الضبط المختصة مقدما وقبل ممارسة أي نشاط خاص بحيث يسمح لسلطات الضبط المختصة بالضبط الإداري اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية اللازمة لمنع تعرض النظام العام للاضطرابات نتيجة ممارسة هذا النشاط، ومثال ذلك ضرورة الإخطار قبل إقامة حفلات الأفراح والشعائر الرئيسية في الأماكن العامة (2).

د- تنظيم النشاط

يقصد به تنظيم ممارسة النشاط الفردي أو الجماعي من الحريات في مجال معين بحيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا بتنظيم الأسواق العمومية وكذلك تحديد السرعة المسموح بها (3).

تجدر الإشارة في ما يخص صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري تعد محدودة مقارنة بصلاحيات الوالي، وذلك راجع إلى عدة عوامل نذكر منها:

- الاختصاص الإقليمي محدود لرئيس البلدية بحيث يشمل إقليم البلدية عكس الوالي.
- إمكانية حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة ما إذا تقاعس هذا الأخير في أداء المهام المنوطة به خاصة في مجال الضبط الإداري حيث جاء في أحكام المادة 100 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ما يلي:

(1) المادة 95 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص16.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، ج2، د م ج، الجزائر، 2000، ص99.

(3) نوال بن الشيخ، الضبط الإداري، والرد على الحريات العامة، (مذكرة ماستر أكاديمي)، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، (2012-2013)، ص9.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

"يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري
سبق لنا وأن ذكرنا أن مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية يترتب عنه بطلان التصرف الذي خالفت به القانون وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقا لدرجة المخالفة، غير أن البطلان يجب أن يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق لان الأصل هو مشروعية أعمال الإدارة⁽¹⁾.

تخضع القرارات والأعمال التي تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي كغيرها من التصرفات الإدارية لمبدأ المشروعية، وفي مجال الضبط الإداري نجد أن هذا الأخير يتمتع بصلاحيات واسعة، سواء تعلقت بالجانب الإداري أو الجانب الأمني الشرطي، وبوصفه كذلك ويعمل على حماية النظام العام بما يحويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة والأمن العام والسكينة العامة وذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية.

كما أنه مطالب بحماية حقوق المواطن المدنية من أي اعتداء ضد نظافة المحيط الذي يعيش فيه أو ضد أي بناء فوضوي...⁽²⁾.

ونتيجة لهذه الصلاحيات الواسعة والتي قد تخلف قرارات خطيرة من شأنها المساس بالمراكز القانونية للأفراد، أو أضرار تلحق بهم فإن المشرع الجزائري أخضع أعمال وتصرفات رئيس المجلس الشعبي البلدي لمختلف أنواع الرقابة أهمها الرقابة القضائية.

لذا سنتناول مضمون هذه الرقابة في فرعين نتناول في الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى الإلغاء.

ثم في الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق دعوى التعويض.

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1996، ص20.

(2) أنظر المادة 93 من قانون البلدية رقم 10-11، المرجع السابق، ص15.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى الإلغاء

أولا/ الأساس القانوني لدعوى الإلغاء

رغم أن المشرع الجزائري لم يعرف دعوى الإلغاء إلا أن هذه الدعوى احتلت مكانة متميزة في المنظومة الدستورية والقانونية⁽¹⁾.

وقد نصت المادة 157 من الدستور الجزائري على: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

وجاءت المادة 158 من الدستور معلنة أن أساس عمل السلطة القضائية يكمن في مبدأ الشرعية والمساواة بقولها "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسد احترام القانون".

وأما المادة 161 من الدستور فقد خولت صراحة القضاء النظر في الطعن الموجه ضد قرارات السلطات الإدارية، وتكريسا لهذه النصوص الدستورية صار بإمكان الشخص المعني بالقرار الضبطي رفع دعواه أمام القضاء المختص من أجل إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وقد تجسد هذا التوجه في النصوص القانونية المشار إليها أنفا في المبحث الأول.

ثانيا/ سلطات القاضي في دعوى الإلغاء

بالنسبة لدراستنا فإن دعوى الإلغاء تستهدف إلغاء قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب عدم مشروعيتها نظرا لما يشوب أركانها من عيوب، ويعتبر قضاء الإلغاء مظهرا من مظاهر الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي وتهدف دعوى الإلغاء دائما إلى تحقيق عملية التكامل والتوازن بين مقتضيات المحافظة على النظام العام ومتطلبات حقوق وحريات الأفراد⁽²⁾.

وينصب عمل القاضي الإداري في هذا المجال على فحص مدى مشروعية القرارات الإدارية الضبطية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، من حيث عيوب عدم الشرعية الخارجية والداخلية فإن تأكد أن قراره معيب

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 11.

(2) فريحة حوة، مرجع سابق، ص 87.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

بأحد عيوب عدم المشروعية حكم بإلغائه، لذا سنتطرق إلى عدم المشروعية الخارجية ثم عدم المشروعية الداخلية.

أ/ عدم المشروعية الخارجية

وتتضمن حالة عدم الاختصاص وحالة عيب الشكل والإجراءات وهي عيوب تمس القرار في شكله.

1- عيب عدم الاختصاص

يقصد بقواعد الاختصاص القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة.

ولأجل هذا شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص ولكن يقوم بين الاثنين فارق جوهري مرجعه إلى أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة في حين أن قواعد الأهلية يراعى في تحديدها أصلاً مصلحة الفرد⁽¹⁾.

وفي مجال دراستنا فإن عيب عدم الاختصاص هو انعدام القدرة والأهلية والصفة القانونية لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي على اتخاذ قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية⁽²⁾.

ومن خصائصه أنه العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام حيث يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه ولا يمكن تصحيح القرار الإداري بموجب إجراء لاحق من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمكن إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، ولا يشفع الاستعجال للإدارة في مخالفة قواعد الاختصاص وهذا مع مراعاة أحكام نظرية الظروف الاستثنائية التي تؤدي إلى توسيع نطاق المشروعية مؤقتاً وحالة الضرورة⁽³⁾.

وعيب عدم الاختصاص يظهر في صورتين:

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 590.

(2) فريجة حوة، مرجع سابق، ص 88.

(3) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 593-594.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

- **عدم الاختصاص الجسيم:** وذلك حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة غير مختصة ومؤهلة قانونا وبالتالي نكون أمام اغتصاب للسلطة كأن يصدر قرار من فرد عادي لا علاقة له بالإدارة أو اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية (1).

- **عدم الاختصاص البسيط:** ويعتبر الشكل الأكثر شيوعا لعب الاختصاص وهو يقع داخل السلطة التنفيذية نفسها بين إدارتها وهيئاتها وموظفيها، ويأخذ عدم الاختصاص البسيط الصور الرئيسية التالية:

- **عدم الاختصاص الموضوعي:** وذلك عندما يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا إداريا لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات المخولة له (2).

ومن بين التطبيقات القضائية في هذا المجال اعتبر مجلس الدولة الجزائري في قرار له صدر بتاريخ 1998/07/27 صدور قرار إداري عن جهة غير مختصة موضوعيا يعد قرارا منعما.

ولم يعترف مجلس الدولة الجزائري بالقرار الصادر عن لجنة ما بين البلديات موضوعه بيع مسكن وهذا اعتمادا على اختلاف قواعد البيع بين نصوص قانونية وتنظيمية كثيرة (3).

ومن صور عدم الاختصاص الموضوعي اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة موازية لها أو اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية كأن تتدخل وزارة الداخلية لممارسة الصلاحيات الموكلة قانونا للبلدية.

ومنها أيضا اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس أو العكس.

- **عدم الاختصاص المكاني:** كأن يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطاته خارج نطاق اختصاصه الإقليمي حيث يترتب على تجاوزه لذلك النطاق بطلان قراراته.

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 57.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 58.

(3) قرار رقم 169417، الصادر بتاريخ 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة، الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 01،

سنة 2002، ص 81.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ومن بين التطبيقات القضائية في هذا المجال قرار صدر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1996/06/28 والذي تم تأييده بقرار من مجلس الدولة بتاريخ 1999/07/19 بين كباسي سليم ضد رئيس مندوبية بلدية قسنطينة قضى بإلغاء قرار هذا الأخير بهدم كشك المدعي بناء على أن قرار رئيس المندوبية مشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني حيث أنه وبناء على أحكام المادة 164 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91 المؤرخ في 1991/11/23 فإن الوالي هو المختص لمنح رخصة الطريق أي الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع شغلا خاصا وبالتالي فإن قرار إبطال الرخصة أو سحبها يتخذ حسب الأشكال نفسها التي تم تسليمها وفقا لها⁽¹⁾.

- **عدم الاختصاص الزماني:** بأن يصدر قرار عن رئيس مجلس شعبي بلدي ليست له الصفة، لم يعد يملك هذه الصفة إداريا أو أن يصدر قرار خارج المدة التي يقرها القانون.

2- عيب الشكل والإجراءات

1-2 عيب الإجراءات: الإجراءات هي الأعمال أو التدابير التي تسبق اتخاذ وصدور القرار، مثل الإجراء الاستشاري الإجباري، احترام مدة القرار، ضمان حق الدفاع لدى توقيع العقوبة التأديبية⁽²⁾.

2-2 عيب الشكل: نقصد بالشكل الصورة الخارجية التي تحتم القوانين واللوائح أن يفرغ فيها القرار مثل: (عصر الكتابة، التسبيب، التوقيع، ...) ⁽³⁾.

ويميز الفقه والقضاء المقارن بين الشكل والإجراءات الثانوية والجوهرية للحكم على سلامة القرار الإداري فإذا ألزم المشرع الإدارة بإجراء معين قبل اتخاذ القرار وأخلت بهذا الإجراء كان القرار باطلا لخرقه للإجراءات القانونية⁽⁴⁾.

(1) قرار رقم 511، قرار غير منشور، ذكره الحسين بن الشيخ آت ملوية، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، سنة 2003، ص 153.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 61.

(3) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 641.

(4) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 56.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ومن بين التطبيقات القضائية قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 28 جويلية 1990 قضية (ب.ز) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي سيدي مبارك، إذ ذهبت الغرفة الإدارية إلى القول أن كل تنازل عن أملاك الدولة لصالح أشخاص يخضع إلى قواعد الإشهار حرصا على مبدأ المساواة ومن ثم فإن القرار المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب خرق القانون (1).

ب/ عيب المشروعية الداخلية

وتضمن حالة الانحراف بالسلطة حالة انعدام الأسباب وحالة مخالفة القانون وهي عيوب تمس قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي في موضوعه (2).

1- عيب الانحراف بالسلطة (عيب الهدف): سبق وأن عرفنا عيب الانحراف بالسلطة بأنه عبارة عن استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون (3).

وستقتصر دراستنا على صور الانحراف في استعمال السلطة وكذا تطبيقات النظام القضائي الجزائري بخصوص هذا عيب.

تظهر صور عيب الانحراف في استعمال السلطة في صورتين:

الصورة الأولى: عندما يستهدف رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال قراره أغراضا شخصية أو محاباة للغير أو أغراض سياسية، أو أدبية، أو مادية وهو ما يعرف بالبعد عن المصلحة العامة.

الصورة الثانية: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وذلك بأن يلجأ رئيس المجلس الشعبي البلدي لتحقيق هدف من أهداف المصلحة العامة ولكن ليس الهدف الذي من أجله اتخذ القرار فهذه الأهداف تتحدد من قبل المشرع في الأعم الغالب، مثل تحديد هدف سلطات البوليس الإداري في فكرة المحافظة على النظام العام في الدولة.

(1) قرار رقم: 76077، مؤرخ في 1990/07/28، نشرة القضاء، مديرية البحث، وزارة العدل، العدد 47، 1992، ص 174.

(2) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 289.

(3) بو الشعور وفاء، مرجع سابق، ص 83.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ويمكن للقاضي أن يتوصل إلى معرفة أهداف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستعانة بعدة قرائن وشواهد، مثل طبيعة الاختصاص الموضوعي لسلطته، وتحليل كافة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة به لاكتشاف طبيعة وماهية أهداف سلطته، وفقا لإرادة المشرع ثم إجراء عملية التكييف القانوني فيما إذا حاد أو انحرف في استعمال سلطته في اتخاذ القرار أم لا (1).

ومن بين التطبيقات القضائية التي نوردتها في هذا المجال: قرار لمجلس الدولة الجزائري في 2000/01/31 في القضية التي جمعت بين "عتيق محمد" ، والمندوبية التنفيذية لبلدية الميلية، حيث جاء فيه أن المستأنف أوقف عن عمله كعمومى بالمجلس الشعبي البلدي بالميلية طبقا للتعليمات الوزارية رقم 384 المؤرخة في: 1993/05/10 الشارحة للمرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 1993/02/16 بدون أن يمكن من حقوق الدفاع الدستورية، ولمدة غير محددة، حيث أن نفس المرسوم السالف الذكر يحدد مدة التوقيف من 15 يوما إلى ستة أشهر والحال أن المستأنف أوقف لمدة غير محددة تجاوزت المدة المقررة قانونا مما يجعل قرار التوقيف مشوبا بعبث تجاوز السلطة ويعرضه للإبطال، ومن ثم أصدر مجلس الدولة قرارا بإلغاء قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء جيجل والقضاء من جديد بإبطال قرار العزل (2).

2- عيب انعدام السبب

ويقصد به انعدام الوقائع المادية أو القانونية أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها وتفسيرها خلال صدور قرار إداري معين من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي في فهم وتفسير الوقائع المادية والقانونية.

فقد يكون انعدام السبب في القرار الإداري من ناحية مادية وواقعية كأن يتوهم ظروفًا ووقائع غير حقيقية، كأن يصدر قرارا بحرق منزل أحد المواطنين اعتقادا منه بأنه أصابه وباء ولكنه في الحقيقة خال من ذلك (3).

أو قد يتوهم وجود أسباب وشروط ووقائع غير قانونية يصدر قرارا بسببها وبالتالي قد يكون مشوبا بعبث انعدام السبب من الناحية القانونية.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 198.

(2) قرار لمجلس الدولة غير منشور، نقلًا عن، حسين بن الشيخ آت ملوية، المرجع السابق، ص 261.

(3) فريجة حوة، مرجع سابق، ص 52.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

وقد تتوفر لرئيس المجلس الشعبي البلدي الوقائع القانونية والمادية اللازمة لإصدار قرار غير أنه قد يخطأ في تقدير مدى أهمية وخطورة هذه الوقائع فيكون قراره مشوباً بعيب انعدام السبب⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرقا بين السبب والتسبيب، إذ يقصد بالثاني ذكر الأسباب في صلب القرار الإداري فهو على هذا النحو إجراء شكلي في ركن الشكل والإجراءات، أما السبب فهو ركن من أركان القرار الإداري ودونه لا يمكن تصور صدور قرار، بينما التسبيب فلا تلزم الإدارة به، إلا إذا فرضه نص صريح مثل رفض رئيس البلدية منح رخصة بناء، فقانون التعمير في نص المادة 62 ألزمه بتسبيب قراره⁽²⁾.

ومما سبق نخلص إلى أن رقابة القاضي الإداري على ركن السبب تتمثل في الرقابة على الوجود المادي للوقائع حيث يتحقق من أن تكون الوقائع موجودة من الناحية الواقعية، أي تهديد فعلي للنظام العام، كما يراقب صحة وسلامة التكييف القانوني للوقائع من الناحية القانونية.

بالإضافة إلى ذلك يبحث قاضي الإلغاء في مدى التناسب بين الخطر أو الوقائع التي تخل بالنظام العام وبين القرار الضبطي أي رقابة الملائمة.

3- عيب مخالفة القانون

يعد عيب مخالفة القانون أهم وجه من أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقاً في العمل القضائي وهي رقابة تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام ومحل القرار الإداري كما هو معروف هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، يجب أن يكون ممكناً وجائزاً وقائماً على سبب قانوني يبرره، هذه العناصر كلها يخضعها القضاء لرقابته⁽³⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 52.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 67-68.

(3) سليمان محمود الطماوي، المرجع السابق، ص 694.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ولم يعد هذا العيب يقتصر على مخالفة القانون باعتباره قاعدة عامة ومجردة وإنما اتسع مدلوله ليشمل أيضا المراكز القانونية التي تترتب عليها آثارا قانونية فكل مساس بمركز قانوني مشروع يعد مخالفة للقانون يترتب عليه الحكم بإلغاء القرار⁽¹⁾.

وبمفهوم المخالفة فإن عيب المحل (مخالفة القانون) إنما يتمثل في ترتيب القرار المعيب لرئيس المجلس الشعبي البلدي لآثار غير مشروعة أي مخالفة لمبدأ المشروعية أيما كان المصدر مكتوبا أو غير مكتوب من حيث إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة بصورة مخالفة للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف مصادره⁽²⁾.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الخصوص نذكر:

قرار صادر عن مجلس الدولة في 20/11/2000 قضية بين كل من (ش.ط) ضد بلدية الكاليتوس حيث جاء في القرار حيث أن المستأنف استفاد من قطعة أرض بموجب عقد إداري مؤرخ في 24/12/1986 من قبل بلدية الكاليتوس وأن رخصة البناء قدمت له لهذا الغرض حيث أن البلدية منحت نفس هذه الأرض للمستأنف عليه، وذلك بموجب مقرر مؤرخ في 13/06/1989، حيث أن المقرر المطعون فيه اتخذ خرقا للحق المعترف به للمستأنف من طرف نفس السلطة الإدارية، والمكرس بموجب العقد الإداري المحرر لصالحه وغير متنازع فيه إلى يومنا هذا.

وبما أنه لا توجد أية واقعة أو سبب غير من الوضعية القانونية للمستأنف على قطعة الأرض الممنوحة فإن حقه لم يتم المساس به والمقرر يستوجب الإبطال لأنه حرر دون مراعاة المبادئ العامة للقانون⁽³⁾.

ثالثا/ آثار دعوى الإلغاء

أ/ آثار رفع دعوى الإلغاء على القرار الإداري

يترتب على رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية مايلي:

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع نفسه، ص 694.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 60.

(3) حسين بن الشيخ آت ملوية، المنتقى في قضاء مجلس الدولة "الجزء الثاني"، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 282.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

1- استمرار سريان القرار الإداري

إن القرار الإداري يحتفظ بقوته بالرغم من رفع الدعوى وقد نصت على ذلك صراحة المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 بالقول "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

2- في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

وهذا ما نصت عليه المادة 833 الفقرة 2 من نفس القانون بالقول غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري.

فإذا صدر حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وجب على الإدارة الامتنثال لمنطوق القرار القضائي وهذا بامتناعها عن اتخاذ أي إجراء يؤدي إلى مواصلة تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الوقف⁽¹⁾.

كما أنه يجوز استئناف الأمر بوقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال 15 يوم من تاريخ التبليغ وهذا ما نصت عليه المادة 837 فقرة 3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08.

ب/ مآل دعوى الإلغاء

القرار القضائي الفاصل في دعوى الإلغاء إما أن يصرح برفض الدعوى لتخلف شرط من شروطها الشكلية أو الموضوعية (عدم القبول شكلاً، أو الرفض موضوعاً) أو إلغاء القرار المطعون فيه.

ج/ آثار القرار القضائي بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه

يرتب القرار القضائي القاضي بإلغاء القرار الإداري عدة آثار نذكر منها:

1- الأثر المطلق

القرارات القضائية الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة وهذا الحكم نتيجة منطقية لطبيعة دعوى الإلغاء العينية، ولكون الدعوى مخصصة للقرار الإداري ذاته فالحكم بالإلغاء هو هدم وإعدام للقرار الإداري⁽²⁾.

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 245.

(2) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 889.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

2- زوال القرار بأثر رجعي

أي أن الحكم بالإلغاء يترتب عليه إعدام القرار من يوم صدوره، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت تلك النتائج (1).

د/ تنفيذ حكم الإلغاء

لقد كان سائداً قديماً أن مهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروف عليه، غير أن انتشار مفهوم دولة القانون وتكريس مبدأ استقلال القضاء نتج عنه إعادة النظر في مثل هذه القناعة وذلك بإقرار مسؤولية الإدارة وإلزامها بتنفيذ أحكام القضاء باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون ومن واجبها الامتثال إليه في كل تصرفاتها، فإذا كانت قوة الدولة تكمن في قضائها فإن قوة القضاء تكمن في تنفيذ أحكامه (2).

وقد وضع المشرع الجزائري بين يدي القضاء وسيلتين لضمان تنفيذ أحكامه:

* **الوسيلة الأولى:** وهي **الوسيلة المدنية** والتي تتمثل في فرض الغرامات التهديدية وهذا في حال امتناع الإدارة من الاستجابة لأحكام القضاء وهذا ما نصت عليه المواد من 980 إلى 988 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث يعود الاختصاص في إقرارها إلى الجهة القضائية الإدارية التي كانت قد فصلت في الدعوى الأصلية (محكمة إدارية أو مجلس الدولة)، ومن بين التطبيقات القضائية في هذا المجال؛ قرار لمجلس الدولة في 1999/03/03 قضية رئيس مندوبية ميلة ضد بوعروج فطيمة وذلك حال فصله في الاستئناف المرفوع من قبل بلدية ميلة الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة والقاضي بتصفية الغرامة التهديدية المحكوم بها ضد البلدية لأنها لم تمتثل للقرار القضائي الذي يلزمها بوقف الأشغال (3).

* **الوسيلة الثانية:** **الوسيلة الجزائية:** لقد عرفت الجزائر في وقت معين امتناعاً واضحاً عن تنفيذ القرارات القضائية من قبل رجال الإدارة، حتى أخذ هذا الملف حيزاً كبيراً على مستوى أعمال لجنة إصلاح العدالة التي

(1) سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 895.

(2) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 209.

(3) قرار غير مذكور، نقلاً عن الحسين ابن الشيخ آت ملوية، المرجع السابق، القسم.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

نصبها رئيس الجمهورية، مما دفع بالمشرع لتجريم فعل الامتناع بموجب المادة 138 مكرر من القانون 01-09 المؤرخ في 2001/06/06 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المتعلق بقانون العقوبات حيث جاء في المادة المذكورة⁽¹⁾، "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفة لوقف تنفيذ حكم قضائي، أو امتنع أو اعترض أو عرقل عملية التنفيذ، يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات ...".

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى التعويض في إطار المسؤولية الإدارية.

تقوم البلدية كواحدة من الأشخاص المعنوية العامة بممارسة أنشطتها بواسطة أفراد (أشخاص طبيعية) عاملين وموظفين بها ويأتي على رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقد يترتب عن أعمالها وأنشطتها أضراراً للغير، وهو ما عرف بالمسؤولية الإدارية والتي توسعت شيئاً فشيئاً من المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ إلى مسؤولية الإدارة حتى دون خطأ⁽²⁾.

مع مرور الوقت أصبحت الممارسات القضائية توسع شيئاً فشيئاً من دائرة هذه المسؤولية لتشمل مختلف نشاطات الإدارة، رغم ذلك فإن الصيغة التي جاء بها قرار "بلانكو" توحى بأن هذا النظام سجل كذلك حدوداً.

كما صرح بأن هذه المسؤولية ليست بالعامّة ولا المطلقة ومعنى ذلك أنها مسؤولية خاصة وكذلك مقيدة ومشروطة وهو ما ذهب إليه (Godmet) بتأكيد على أن هذه المسؤولية لها خصوصية وأن لديها شروط أكثر تشدداً بالمقارنة مع الشروط المستعملة في ظل القانون الخاص⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القاسم الثاني، مرجع سابق، ص90.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص119.

(3) Yves Godmet, Traité De Droit Administrative, Tom1 droit Administrative General 16^{em} Edition, L.G.D.J, paris, 2001.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

أولاً: الأساس القانوني لدعوى التعويض

تجد دعوى التعويض أساسها الدستوري من خلال أحكام المادة 157 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016؛ التي أكدت أن السلطة القضائية تحمي المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية.

كما أن المشرع نص عليها في المادة 801 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وقد نصت المادة 144 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبوا البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها وتلزم البلدية برفع دعوى الرجوع ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصيا.

وبحسب هذه المادة فإن الأعوان الذين تسأل البلدية عن أخطائهم هم: رئيس المجلس الشعبي البلدي، منتخبو البلدية ومستخدموها.

- بالنسبة للمنتخبين والمستخدمين البلديين تسأل البلدية عن جميع أخطائهم، أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فلا تسأل البلدية إلا عن الأخطاء التي يرتكبها بصفته ممثلا للبلدية (المواد 77 إلى 84 من قانون البلدية)، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عن أخطائه التي يرتكبها بصفته ممثلا للدولة (المواد من 85 إلى 95 من نفس القانون) (1).

وبالنسبة لمسؤولية البلدية فيما يخص إجراءات الضبط الإداري فإن البلدية تكون مسؤولة عن الأضرار الناتجة عن هذه الإجراءات ومثال ذلك:

- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية.

- السهر على حفظ الصحة والنظافة العمومية (2).

- اتخاذ التدابير والاحتياطات المفروضة عليها بمقتضى القوانين والتنظيمات للوقاية من الكوارث كالكنايات والحرائق وهو ما نصت عليه المادة 147 من قانون البلدية.

(1) كيف الحسن، المرجع السابق، ص 174.

(2) المادة 123 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص 19.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

ويبدو أن البلدية مسؤولة عن هذه النشاطات على أساس الخطأ البسيط وهذا ما يستخلص من المادة 96 وبعض المواد الأخرى من قانون البلدية وذلك لأنه تستبعد مبدئياً بعض النشاطات المتعلقة بالضبط الإداري المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة والتي تقوم على أساس الخطأ الجسيم كالنشاطات المتعلقة بمكافحة الحريق ويرجع هذا الاختلاف إلى طبيعة النشاطات المتعلقة أساساً بتنظيم وسير المرافق العمومية التابعة للبلدية وحفظ النظام العام.

ثانياً: أسس المسؤولية الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي

سبق وأن تعرضنا إلى بيان الأسس التي تقوم عليها مسؤولية الإدارة عموماً وهي نفسها التي تقوم عليها مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي المسؤولية على أساس الخطأ والمسؤولية على أساس نظرية المخاطر، كما بينا أن الفقه والقضاء ميّزا بين ما هو خطأ شخصي وبين ما هو خطأ مرفقي مع إمكانية الجمع بينهما، لذا سوف نكتفي بعرض بعض التطبيقات القضائية المتعلقة بالنظريتين.

أ- مسؤولية البلدية على أساس الخطأ

لقد جاءت التطبيقات القضائية متواترة في هذا المجال نذكر منها:

ففيما يخص مسؤولية البلدية في أدائها للخدمة العمومية بشكل سيء والإهمال، فقد جاء في قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2004/02/10 عن بلدية تقرت ضد ورثة (ب.ع) فيما يخص عدم صيانة قنوات المياه من طرف البلدية ما يلي: "حيث أن مورث المدعي يملك سكناً بمدينة تقرت يطل على الشارع الرئيسي الذي تمر منه القناة الرئيسية للمياه الصالحة للشرب وبسبب عطب هذه القناة تسربت المياه داخل المنزل وتسبب ذلك في تشقق الجدران مع انتفاخ في الأرضية.

حيث أن مجلس الدولة أيد قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء ورقلة الذي قضى بإلزام البلدية بدفع التعويض للمدعين. وقد دفعت البلدية بأن قطاع المياه لم يعد تابعا لها ابتداءً من 1985/04/16.

ولقد أيد مجلس الدولة قرار الغرفة على أساس أن الوقائع تعود إلى سنة 1983 عندما كان القطاع خاضعاً لتسيير البلدية وتتمثل مسؤولية البلدية في عدم صيانتها لقنوات المياه مما أدى بالإضرار بمسكن المدعين⁽¹⁾.

(1) قرار غير منشور، نقلاً عن الحسين بن الشيخ آت ملوية، دروس في المسؤولية الإدارية (المسؤولية الإدارية على أساس

الخطأ) ج1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، ط1، سنة 2007، ص39.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

هنا المدعين اكتفوا فقط بإثبات الضرر المتمثل في تشقق الجدران والعلاقة بينها وبين تسرب المياه بواسطة خبرة ولم يلزموا بإثبات وجود خطأ⁽¹⁾.

وفي قرار آخر لمجلس الدولة بتاريخ 2008/01/30 بين كل من (م.خ) وبلدية أرزيو، حيث جاء فيه أن المستأنف عليهما يطالبان بتعويض عن وفاة ابنهما الذي مات بصدمة كهربائية أصابته من أحد الأعمدة داخل المدينة لانعدام صيانة هذه الأعمدة على الطريق العمومي، حيث أن المادة 71 من قانون البلدية أوضحت أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كل الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال، وذلك في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث، ومادام أن سبب الوفاة هو إهمال البلدية لصيانة العمود الكهربائي وتسرب الكهرباء التي تسببت في الحادث، ففي هذه الحالة تكون البلدية مسؤولة عن هذا الحادث وبالتالي المسؤولة عن التعويض.

وحيث أن القضاة قدروا الوقائع وطبقوا القانون غير أن مجلس الدولة قدر أن التعويض لا يتناسب مع حجم الضرر الحاصل لأبوي الضحية لذلك قرر رفعه إلى الحد المعقول⁽²⁾.

ب- مسؤولية البلدية على أساس المخاطر

بخصوص مسؤولية البلدية في مجال رخصة البناء قرر مجلس الدولة بتاريخ 2004/02/10 ملف رقم 011456، "فهرس 142" حيث أنه بموجب عريضة طعن بالإستئناف المقدم من رئيس بلدية الشلف ضد القرار القضائي الصادر عن الغرفة الإدارية بالشلف القاضي بإلزامها بدفع مبلغ 300.000 دج للأب وللأم ذات المبلغ.

حيث يتبين من عناصر الملف أن البلدية سلمت رخصة بناء للضحية من أجل بناء مسكن يتكون من طابقين.

(1) عن الحسين بن الشيخ أت ملوية، المرجع نفسه، ص 39.

(2) قرار رقم 007786، الصادر بتاريخ 2008/11/30، مجلة مجلس الدولة، عدد 09، سنة 2009، ص 100.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

حيث أنه وأثناء إنجاز السكن، أصيبت هذه الضحية بصعقة كهربائية وهي تقوم بعملية تغطية السقف فوق الشبكة الكهربائية.

حيث أن البلدية بتسليمها للضحية رخصة بناء سكن، رغم وجود الشبكة الكهربائية فهي تصبح مسؤولة لوحدها عن ما نجم عن الصدمة الكهربائية، وبالتالي فقضاة مجلس الشلف بما قرروا جعل مسؤولية هذا الحادث على عاتق البلدية فقد أصابوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون⁽¹⁾.

(1) قرار غير منشور، ذكره عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص152.

الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي

خاتمة الفصل الأول

نتبين من خلال هذا الفصل أن الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي يقتصر على سلطتين، تتجلى إحداهما في شخصية الوالي، أما الثانية فتتمثل في شخصية رئيس المجلس البلدي. منح المشرع الجزائري لكلتا السلطتين جملة من الوسائل والإمكانات القانونية والمادية منها المنع أو الحظر، وإصدار مختلف أنواع الرخص وتنظيم النشاط... كل واحدة من السلطتين لديها هدف محدد من وراء استعمال هذه الوسائل وهو السعي إلى المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره.

ولما كان هذا النوع من النشاطات يشكل مساسا خطيرا بالحرريات العامة المكفولة بموجب أحكام الدستور، وكذا بمبدأ الشرعية الذي هو عنوان لدولة القانون فإن المشرع أخضعها للرقابة القضائية. هذه الرقابة القضائية تتمثل في رقابة المحاكم الإدارية عن طريق دعوى الإلغاء التي يرفعها المعني ضد القرارات الإدارية التي يصدرها كل من الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما يعرف برقابة المشروعية، أو عن طريق دعوى التعويض وذلك في إطار المسؤولية الإدارية عن الأضرار التي تنتج عن تلك النشاطات سواء كان ذلك عن خطأ أو دون خطأ.

ورغم أن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري أهم وسيلة لحماية الحرريات العامة، إلا أنها لا تعدو كونها رقابة ردعية وليست وقائية هذا من جهة ومن جهة أخرى فالقضاء الإداري يفتقد لوسائل فعالة ليضمن بها تنفيذ قراراته في مواجهة كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي مما يستدعي النص على وسائل أكثر فعالية.

الفصل الثاني

ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط
الإداري المركزي

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

إذا كان الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر يمارس من قبل الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه على المستوى المركزي يمارس من قبل كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول بموجب السلطة التنظيمية، وكذلك الوزراء كل في مجال اختصاصه .

فمختلف دساتير العالم تخول لرئيس الجمهورية ممارسة مهام الضبط الإداري ،فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة، وأمنها وسلامتها، وهو حامي الدستور .¹

إذا كان الهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري المركزي، هو تحقيق المصلحة العامة، وبما أن تنفيذها فيه مساس بحقوق وحرريات الأفراد، فإنها يجب أن تصدر من قبل السلطة المختصة بإصدارها، وأن يتم إصدارها وفقا للإجراءات والأشكال المنصوص عليها قانونا ،وذلك إعمالا وتطبيقا لمبدأ المشروعية ،ولذلك فإن هذه القرارات خاضعة لرقابة القضاء على مشروعيتها.²

وهو ما سيتم تناوله في مبحثين، نخصص:

المبحث الأول للرقابة القضائية على رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري ،

وفي المبحث الثاني الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري

(¹) المادة 84 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري ، المرجع السابق، ص16.

(²) عصام الدبس ، المرجع السابق ، ص 350

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري

يعتبر رئيس الجمهورية من هيئات الضبط الإداري المركزي، فهو رئيس السلطة التنفيذية في الدولة والقائد الإداري الأعلى للإدارة العامة، ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽¹⁾، لفترة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وهذا حسب أحكام القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾، وفي هذا الإطار جاء ضمن أحكام المادة 84 من القانون 01-16 ما يلي: "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة" وبالتالي فقد خول له الدستور صلاحيات واسعة وفي جميع المجالات، بحيث يضطلع في نطاق الوظائف والاختصاصات الإدارية المقررة له بنص الدستور والعرف الدستوري، سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقرارات الفردية الإدارية باسم ولحساب الدولة ككل وفي جميع المواضيع الإدارية⁽³⁾، منها خاصة مجال الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة السابقة الذكر، لكن إصدار القرارات التنظيمية العامة يرد عليه عدة قيود وهذا حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، وهو ما سيتم تناوله من خلال المطالبين الآتيين، بحيث سنتطرق في المطلب الأول إلى صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري، وندرس في المطلب الثاني حدود الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري.

المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري

لقد اعترف القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، على غرار مختلف دساتير الجزائر (1963، 1976، 1989، 1996) بممارسة صلاحية الضبط الإداري لرئيس الجمهورية بهدف الحفاظ على النظام العام بجميع أبعاده داخل إقليم الدولة، وما يؤكد ذلك أن جميع الدساتير السابقة بما فيها التعديل الدستوري 2016، لم تجعل هذه الوظيفة ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، ويتجلى ذلك من خلال أحكام المادة 140 من القانون 01-16 التي حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر⁽⁴⁾، وبالتالي يعتبر رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة التي لها الحق في اتخاذ كل

(1) المادة 85 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 16.

(2) المادة 88 من القانون 01-16، مرجع سابق، ص 17.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 218.

(4) المادة 140 من القانون 01-16، مرجع سابق، ص 26.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

الإجراءات الخاصة بالضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية حفاظا على وحدة الأمة وحماية الدستور وهو ما سيتم دراسته بالتفصيل.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية

يستمد رئيس الجمهورية هذه الصلاحيات من الدستور مباشرة، وذلك من خلال السلطة التنظيمية الممنوحة له حيث جاء في أحكام المادة 143 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 مايلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" وذلك من خلال القرارات التنظيمية العامة التي يصدرها في شكل مراسيم والتي تعرف كذلك باللوائح التنظيمية، إضافة إلى لوائح الضبط الإداري⁽¹⁾ وهو ما يهمننا في هذا البحث.

أ- **القرارات الإدارية العامة التنظيمية:** هي القرارات الإدارية العامة التي تضعها السلطة التنفيذية بهدف تنظيم المرافق والمؤسسات الإدارية العامة وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد⁽²⁾.

ب- **لوائح الضبط الإداري:** هي مجموعة القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام ويكون الغرض منها تقييد الحريات العامة الفردية⁽³⁾.

تستمد لوائح الضبط الإداري أساسها القانوني كأصل عام من الدستور وهذا ما تضمنته أحكام المادة 145 من الدستور المصري والتي جاء فيها "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط" على عكس الدستور الجزائري الذي لم ينص على حق وأساس السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من القرارات الإدارية نفس الشيء يذكر بالنسبة للدستور الفرنسي وهذا ما ترتب عنه خلاف ونقاش فقهي حاد خاصة في فرنسا حول شرعية هذه القرارات.

وفي هذا الإطار ظهر اتجاهان، اتجاه مؤيد لشرعية هذه القرارات والآخر معارض لشرعية هذه القرارات.

(1) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص136.

(2) نفس المرجع، ص136.

(3) عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص79.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

ب-1/ الرأي المعارض لشرعية لوائح الضبط الإداري

يتزعم هذا الرأي كاري دي مالبرغ *carre de malberg*، بحيث يرى أنصار هذا الاتجاه عدم دستورية القرارات الإدارية الضبطية على اعتبار أن الدستور لم يمنح للسلطة التنفيذية الإدارية حق إصدار هذه القرارات وبالتالي لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار قرارات الضبط الإداري إلا في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية على اعتبار أن قرارات الضبط الإداري تتضمن دائما تقييد للحريات والحقوق الفردية⁽¹⁾ وبما أن الحريات العامة حقا مكفول دستوريا وأباح المشرع تنظيمها بقانون، وبالتالي لا يجوز تنظيمها بأداة أدنى والمتمثلة في اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الضبط الإداري⁽²⁾.

ب-2/ الرأي المؤيدة لدستورية وشرعية لوائح الضبط الإداري

يؤيد أغلب فقهاء القانون الدستوري والإداري الوجود القانوني للقرارات الإدارية العامة الضبطية وحق السلطة التنفيذية الإدارية في إصدارها وهذا من أجل المحافظة على النظام العام داخل الدولة⁽³⁾، وقصد تبرير موقفهم اعتمدوا على عدة أفكار نوجزها فيما يلي:

• **فكرة العرف الدستوري:** يرى أصحاب هذه الفكرة أن لوائح الضبط الإداري عبارة عن قاعدة عرفية دستورية، تكونت وتشكلت من عنصر العرف المادي والمعنوي والقانوني، نتيجة التطبيقات والممارسات والتقاليد السابقة لإصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية وذلك في غياب نصوص دستورية وقانونية تجيز أو تعارض إصدار هذه القرارات الضبطية⁽⁴⁾.

• **فكرة طبيعة وظيفة رئيس الدولة:** إن مهمة حفظ النظام العام من أهم الوظائف المخولة لرئيس الدولة، سواء في الدولة أو المجتمع وذلك بواسطة عدة طرق وأساليب وقائية ومنظمة، لأنه يعتبر من أولويات الحاجات بالنسبة للجماعة وبالتالي فإن من بين الوسائل التي يستعملها رئيس الدولة هو اتخاذ القرارات الإدارية العامة الضبطية التي تكفل المحافظة على النظام العام، وبالتالي فهي حق أصلي مستمد من طبيعة مركزه الدستوري ووظائفه⁽⁵⁾.

(1) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 2006، ص492.

(2) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص152.

(3) محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص216.

(4) عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص39.

(5) ياما إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة

الدكتوراه في القانون العام) جامعة أوبكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2015، ص31.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

• **فكرة متطلبات الضرورة العملية:** يرى أصحاب هذه الفكرة أنه على اعتبار أن السلطات التنفيذية الإدارية هي سلطات تنفيذية، وبالتالي فهي الأقدر على الاضطلاع بسلطات البوليس الإداري والمحافظة على المصلحة العامة بواسطة إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية اللازمة، نظرا لكون أعمال البوليس الإداري وإجراءات المحافظة على النظام العام دقيقة ومسائل حساسة ومعقدة، وبالتالي تتطلب التدخل السريع وتوفير الحلول اللازمة والملائمة وبالتالي يكون من اختصاص السلطة التنفيذية الإدارية إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية على أساس فكرة الضرورات العملية⁽¹⁾.

• **فكرة اعتراف المشرع الجنائي بالقرارات الإدارية العامة البوليسية:** بحيث يستند بعض الفقهاء في تبرير شرعية وجود لوائح الضبط الإداري إلى مواد القانون الجنائي التي تقرر الحماية القانونية والجنائية لهذه القرارات واعتبار ذلك دليل على اعتراف المشرع بشرعية ودستورية هذه القرارات⁽²⁾.

نستنتج مما سبق أنه بالرغم من عدم تطرق الدستور الجزائري للوائح الضبط الإداري، فإنه مع ذلك تبقى أحكام الدستور أساسا قانونيا لهذه اللوائح الضبطية في الجزائر، وهذا ما يستشف من أحكام المادة 143 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي حسم هذا الجدل من خلال أحكام دستور فرنسا لسنة 1958، الذي ينص صراحة على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري.

والهدف الأساسي من إقرار هذه اللوائح هو الحفاظ على النظام العام بجميع عناصره عبر كامل التراب الوطني وهي الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية والمستمدة أساسا من أحكام الدستور على اعتباره رئيس الدولة ويجسد وحدة الأمة ويحمي الدستور⁽³⁾.

وكأصل عام فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال التشريع، غير أن المؤسس الدستوري منح للسلطة التنفيذية حق التشريع، وهذا في مجال المسائل العاجلة وتكون في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية^(*) وهذا بعد رأي مجلس الدولة⁽¹⁾.

(1) عمار عوايدي، نظرية القرارات الادارية، مرجع سابق، ص 140.

(2) نفس المرجع، ص 141.

(3) المادة 84 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 16.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

ويهدف الحفاظ على النظام العام خول المشرع الجزائري لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير ومنحه صلاحيات واسعة على اعتبار أنه القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني ويقرر السياسة الخارجية للدولة ويوجهها وهذا ما تضمنته أحكام المادة 91 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ضف إلى ذلك سلطة التعيين خاصة في المناصب الحساسة سواء العسكرية أو المدنية وفقا لأحكام المادة 92 من القانون 01-16 السالف الذكر إضافة إلى صلاحيات أخرى سواء دبلوماسية أو غيرها وكل ذلك يدخل في نطاق الضبط الإداري من أجل الحفاظ على كيان الدولة.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية بصفة عامة مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل قواعد المشروعية العادية واستبدالها بقواعد المشروعية الاستثنائية، بحيث تتناسب مع الظروف والواقع المستجد⁽²⁾.

ويجمع أغلب الفقهاء أن الحرب العالمية الأولى هي مصدر هذه النظرية فقد واجه القضاء الفرنسي من خلال مجلس الدولة ظروف الحرب وقرر في عدة أحكام متتالية، أنه بإمكان السلطة الإدارية اتخاذ قرارات تخرج بموجبها عن أحكام القانون الذي ينظم الظروف العادية، بحيث استند إلى فكرة الحرب كظرف يؤدي إلى توسيع سلطات وصلاحيات الإدارة، والتي كانت السبب المباشر في ظهور نظرية سلطات الحرب⁽³⁾ والتي أصبحت تعرف فيما بعد بنظرية الظروف الاستثنائية.

وترتكز نظرية الظروف الاستثنائية على عدة شروط نذكر أهمها:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.
- استحالة درأ الخطر بالطرق القانونية العادية.

(* نذكر أنه بموجب التعديل الدستوري 2016 أصبحت العطلة إلا شهرين فقط وتغيرت مما كانت عليه في دستور 1996.

(1) المادة 142 من القانون 01-16، مرجع سابق، ص 28.

(2) حمدي القبيلات، القانون الإداري، "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 262.

(3) سكوح رضوان، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 57.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

- أن يكون الهدف الأساسي للإدارة من خلال تصرفاتها هو تحقيق المصلحة العامة (1).

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن المؤسس الدستوري نص على الظروف الاستثنائية في أغلب دساتير الدولة الجزائرية بدء بدستور 1963 بحيث تضمنت أحكام المادة 52 منه على: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا" إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 بحيث تضمنت أحكامه "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها" (2).

وتتمثل تطبيقات الظروف الاستثنائية من خلال أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 في حالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب وحالة التعبئة وهو ما سيتم التفصيل فيه.

أولاً: إعلان حالة الطوارئ

يعرف الفقيه Rivero حالة الطوارئ بأنها " نظام استثنائي يمكن تطبيقه على الإقليم كله أو جزء منه متى كان مهدداً أو يوجد في أزمة، ومن آثاره أنه يمنح سلطات معتبرة لرجال البوليس المشكلين للسلطة المدنية، إذ تتمتع هذه الأخيرة في مجال تقييد الحريات العامة بسلطات أوسع من التي تتمتع بها السلطات العسكرية في حالة الحصار (3).

وتعد حالة الطوارئ من أخف الحالات الاستثنائية من حيث التأثيرات وإنشاء المراكز القانونية (4)، وقد تم تطبيق حالة الطوارئ في الجزائر سنة 1992 وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 وذلك من أجل الحفاظ على النظام العام وضمان أمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية (5) وقد تم تمديدها بمقتضى المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في

(1) نفس المرجع، ص 60.

(2) المادة 107 من القانون 16-01، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 21.

(3) Jean Rivéro :les libertés publiques, presses universitaire de France, paris,1973,p 260

(4) فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، د م ح، الجزائر، 2006، ص 80.

(5) المادة 02 من المرسوم الرئاسي 44/92، المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر،

عدد 10، الصادرة في 09/02/1992 ص 285.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

1993/01/06⁽¹⁾، إلى غاية تاريخ رفعها بمقتضى الأمر رقم 01/11 المؤرخ في 2011/02/23⁽²⁾ وحالة الطوارئ اختصاص حصري لرئيس الجمهورية وذلك في كل الدساتير المتعاقبة للجزائر إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث جاء في أحكام المادة 105 ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري. ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع" وما يستتشف من أحكام هذه المادة أن المؤسس الدستوري وضع عدة شروط من أجل إعلان حالة الطوارئ يمكن حصرها فيما يلي:

1- الشروط الموضوعية: وتتمثل هذه الشروط في الضرورة الملحة وتحديد المدة.

(أ) - **الضرورة الملحة:** تتمثل الضرورة الملحة في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات ويعود تقدير حالة الضرورة لرئيس الجمهورية وذلك بعد عقد اجتماعات دورية والإطلاع على التقارير الأمنية⁽³⁾.

(ب) - **شروط تحديد المدة:** الذي تكرر لأول مرة في دستور الجزائر لسنة 1989 كما نص عليه دستور 1996 وتضمنه القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾.

2- الشروط الشكلية: تتمثل هذه الشروط الشكلية في:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي هو عبارة عن مؤسسة دستورية هدفها تقديم آراء استشارية لرئيس الجمهورية في جميع المسائل الأمنية⁽⁵⁾.

(1) المرسوم التشريعي 02/93، المؤرخ في 1993/02/06، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر، عدد 08، المؤرخ في 1993/02/07.

(2) الأمر 01-11، المؤرخ في 2011/02/23، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 2011/04/23.

(3) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 81.

(4) المادة 105 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 21.

(5) المادة 197 من القانون 01-16، مرجع سابق، ص 34.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

-كما يعمد رئيس الجمهورية إلى استشارة عدة هيئات ذكرها الدستور على سبيل الحصر، والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، إضافة إلى رئيس المجلس الدستوري، وذلك من أجل تعزيز جانب الشرعية في القرار الذي يتخذه رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ⁽¹⁾.

ثانياً: إعلان حالة الحصار

هي حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وأستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية⁽²⁾. وهي اختصاص حصري لرئيس الجمهورية بحيث يستمد أساسها من الدستور.

يتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وكذا رئيس المجلس الدستوري، وهذا حسب ما نصت عليه أحكام المادة 105 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري وهي نفس إجراءات إعلان حالة الطوارئ.

وقد عرفت الجزائر تطبيق حالة الحصار لأول مرة في 06 أكتوبر 1988 نتيجة لأحداث 5 أكتوبر المشهورة، أما الحالة الثانية فكانت في 4 جوان 1991 وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 196/91 السالف الذكر وذلك نتيجة الإضراب السياسي المنظم من طرف الجبهة الإسلامية للإنقاذ⁽³⁾، وتم رفعها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 336/91⁽⁴⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص201.

(2) المادة 02 من المرسوم الرئاسي 91-196، المؤرخ في 04/06/1991، والمتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، عدد29، الصادرة بتاريخ 12/06/1991، ص1088.

(3) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، (أطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، كلية الحقوق، سيدي بلعباس)، 2004-2005، ص87.

(4) المرسوم الرئاسي 91-336، المؤرخ في 22/09/1991، المتضمن رفع حالة الحصار، ج ر، عدد44، الصادرة في 25/09/1991.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

وما يستنتج من تشريع حالة الحصار هو أنها تعتبر حالة استثنائية صارمة بحيث تتجلى هذه الصرامة في الصلاحيات الواسعة المخولة للسلطة العسكرية بدل المدنية، وفي إجراءاتها الماسة بالحريات العامة سواء حرية التعبير، أو التنقل، أو حرمة المسكن، وهي الصلاحيات التي لا تتمتع بها الإدارة في الظروف العادية.

لكن على الرغم من أن المؤسس الدستوري نص على حالة الحصار والطوارئ معا، غير أنه يوجد اختلاف بين الحالتين، حيث يرى أغلب الفقه بأن حالة الحصار تتميز عن حالة الطوارئ لكونها ذات صلة بالأعمال التخريبية أو المسلحة، كحالة العصيان أو التمرد أو حالة الحرب⁽¹⁾.

ثالثا: إعلان الحالة الاستثنائية

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية وهذا طبقا لأحكام المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 والتي نصت على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية"⁽²⁾، ونظرا للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في هذه الفترة وما يمكن أن يترتب على هذه الصلاحيات من آثار خطيرة على حقوق وحريات الأفراد فقد، قيدها المشرع بجملة من الشروط الواجب توافرها من أجل إعلان هذه الحالة وهذا للحفاظ على النظام العام بحيث تتمثل في شروط موضوعية وأخرى شكلية.

(أ) - **الشروط الموضوعية:** تتمثل في الخطر الداهم والذي يقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهدها إما بالانتقاص أو الزوال ويشترط الفقه أن يكون الخطر المؤدي لقيام الحالة الاستثنائية جسيما وأن يكون حالا⁽³⁾ غير أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على جسامته

(1) العايب سامية، المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري، المسؤولية في القانون الدستوري ا

(2) المادة 107 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 21.

(3) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 30.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

الخطر مثل المؤسس الدستوري المصري وعلى العكس بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي اشترط في الخطر أن يكون جسيما وليس بسيطا وذلك في المادة 16 من دستور 1958.

«il ne s'agirait s'agir dès lors, d'une simple menace mais seulement d'une menace grave»⁽¹⁾.

إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستوريا والمتمثلة في مؤسسات الدولة الدستورية وبالتالي فالمؤسس الدستوري حدد محل الخطر بمؤسسات الدولة الدستورية وسلامة ترابها واستقلالها وذلك على سبيل الحصر⁽²⁾.

(ب) - الشروط الشكلية: ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية بجملته من الاستشارات منها؛ أخذ رأي رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء⁽³⁾، وما يلاحظ من خلال أحكام المادة 107 الفقرة 2 هو أن هذه الاستشارة إلزامية وذلك من خلال النص التالي: "...ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة..." وبالتالي فإن قرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية دون استشارة هذه الجهات هو قرار غير مشروع⁽⁴⁾.

رابعا: إعلان حالة الحرب

تعرف الحرب على أنها صراع مسلح بين الدول بهدف فرض التوجهات السياسية وباستخدام وسائل تم تنظيمها بموجب القوانين الدولية، وحسب القانون الدولي التقليدي فإن الحرب هي حالة عداء تنشأ بين دولتين أو أكثر وتنتهي حالة السلام بينهما⁽⁵⁾.

تعتبر حالة الحرب المثال الأفضل لحالات الظروف الاستثنائية أين تتسع سلطات الإدارة بشكل كبير على حساب باقي السلطات الأخرى وقد نظم المؤسس الدستوري حالة الحرب بموجب المواد 109 - 110 - 111 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، وعلى اعتبار أن رئيس الجمهورية

(1) Daniel Amsou, droit constitutionnel et institution politique, Litec, Paris, 2000, p. 257

(2) مراد بدران، مرجع سابق، ص 135.

(3) المادة 107 من القانون 01-16، مرجع سابق، ص 21.

(4) سكوح رضوان، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 63.

(5) عمر سعد الله، معجم في القانون الدولي المعاصر، ط 1، د م ج، الجزائر، 2005، ص 165.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وذلك وفقا لأحكام المادة 91 من القانون 01-16⁽¹⁾ فإن المؤسس الدستوري خوله سلطة إعلان الحرب وفقا لإجراءات تتمثل في اجتماع مجلس الوزراء والاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، كما يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للأمة⁽²⁾.

ومن جهة أخرى إذا وقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فإنه يتلقى رأي المجلس الدستوري ويعرضها على غرفتي البرلمان للموافقة عليهما استنادا إلى أحكام المادة 111 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

خامسا: حالة التعبئة العامة

تعرف حالة التعبئة العامة بأنها: "جعل المرافق العامة والمشاريع الخاصة والمجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة"⁽³⁾.

أورد المؤسس الدستوري حالة التعبئة العامة في كل من دستور 1976 بموجب المادة 121 وكذلك دستور 1989 بموجب أحكام المادة 88 والمادة 94 من دستور 1996 والتي يقابلها المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بحيث تعتبر اختصاص حصري لرئيس الجمهورية في اتخاذ هذه الحالة وذلك وفقا لعدة شروط منها الاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة⁽⁴⁾.

وقد طبقت أول حالة في الجزائر سنة 1969 عقب نكسة حرب جوان 1967 وذلك بمقتضى الأمر رقم 124/67⁽⁵⁾.

(1) المادة 91 من القانون 01-16، مرجع سابق، ص17.

(2) المادة 109 من القانون 01-16، نفس المرجع، ص21.

(3) ياما إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، مرجع سابق، ص201.

(4) المادة 108 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص21.

(5) الأمر 124-67، المؤرخ في 1967/07/09، المتضمن حالة التعبئة العامة، ج ر، عدد60، الصادرة في

1969/07/25.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط

الإداري:

يرى أغلب الفقهاء أن عهد السلطة التي تستند إلى مجرد القوة قد انقضى وأنه يستحيل قيام الهيئة الحاكمة وعلى رأسها رئيس الجمهورية بممارسة شؤون السلطة بغير رضا الجماعة وبعيدا عن رقابة القضاء، حيث يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية خاصة عندما تتوفر له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال والحياد في أداء وظيفته وعندها يمكنه القيام بالرقابة على أكمل وجه.

بيد أن قواعد الحكم في الإسلام اختلفت كثيرا عن الأنظمة الأخرى (*) وإن تقاطعت معها في بعض الجزئيات⁽¹⁾.

لقد ابتدع المسلمون نظاما قضائيا لمحاسبة الحكام وهو نظام المظالم الذي كان يقوم أساسا على النظر في القضايا التي يرفعها الأفراد أو الجماعات ضد الخليفة أو أحد معاونيه⁽²⁾.

ومن هذا المنطلق سنتناول في هذا المطلب دراسة الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف العادية في فرع أول ثم الرقابة القضائية على أعماله في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية في الفرع الثاني.

(1) خير الدين الخطيب التميمي، نظرات في الثقافة الإسلامية، دار الشهاب، باتنة، الجزائر، سنة 1988، ص121.

(*) إذ أن النظام الإسلامي كان يقوم على أساسين هامين:

أولا: أن السيادة للشرع لقوله تعالى: "وان أحكم بينهم بما أنزل الله".

فالدولة تنفذ شرع الله ولا تتبدع ما تهوى من تشريعات مخالفة.

ثانيا: السلطة للأمة ولا أدل على ذلك من النصوص القرآنية التي جاءت بصيغة الجمع ما يؤكد أن المخاطب بها هي الأمة (فاجلدوا، فاقطعوا، وإذا حكمتم بين الناس) ويظهر سلطان الأمة في أنها هي من تختار السلطان وتعزله وتحاسبه.

(2) أبو الحسن علي بن محمد الماوردي، الأحكام السلطانية في الولايات الدينية، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان،

1994، ص65.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في

ظل الظروف العادية

تعد وظيفة المحافظة على النظام العام بجميع عناصره من أهم الوظائف المنوطة برئيس الجمهورية وهو في سبيل تحقيق ذلك يستعمل كافة الأعمال والوسائل ومنها اتخاذ القرارات الإدارية العامة الضبطية وهو حق أصيل يستمد من طبيعة مركزه الدستوري (1).

ولما كانت هذه القرارات الإدارية الضبطية المركزية تصدر بموجب مرسوم من قبل رئيس الدولة فإن خضوعها لرقابة القضاء أمر ضروري حفاظا على مبدأ المشروعية.

وتتخذ رقابة القضاء على اللوائح عدة صور حسب الجهة التي تتولاها فقد تكون رقابة إلغاء من طرف القضاء الإداري أو قضاء تعويض في إطار المسؤولية الإدارية (2).

أولا: رقابة الإلغاء

يختص بنظر هذه الدعوى القضاء الإداري فقط دون القضاء العادي طبقا لنص المواد 9، 10، 11 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والتي تجعله مختصا بالنظر في المنازعات المتعلقة بالطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

وعلى ذلك يملك أي فرد أو هيئة الطعن في هذه اللوائح إذا ما شابها عيب من عيوب المشروعية كعدم الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات ومخالفة القوانين بمعناها الواسع أو الخطأ في تطبيقها أو في تأويلها أو عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف أو عيب السبب.

(1) عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص140.
(2) Andrée de Laubader, traité de droit administratif, 2ème édition, LGDJ, paris, 1953, page 213.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

ومن جهة أخرى تجد دعوى الإلغاء أساسها الدستوري في المادة 161 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016 والتي أجازت الطعن القضائي في قرارات السلطات الإدارية عامة.

أ- **سلطات قاضي الإلغاء ومبادئها:** كما سبق وأن أشرنا إليه فإن سلطة ووظيفة القاضي في دعوى الإلغاء تنحصر في فحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية من أجل الحكم بإلغائه أو عدم إلغائه⁽¹⁾.

إن رقابة القاضي الإداري على لوائح الضبط الإداري تكون وفقا لمبادئ قانونية يعود الفضل في وضعها إلى مجلس الدولة الفرنسي والتي قيد من خلالها سلطات وهيئات الضبط الإداري في وضع اللوائح لتقييد الحرية حماية للنظام العام وهذه المبادئ هي:

1/ عدم شرعية الحظر المطلق للحرية: لا تملك هيئات الضبط الإداري أن تمنع ممارسة الحرية منعا مطلقا وشاملا حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي ذلك بمثابة إلغاء لها.

ونذكر من هذه القضايا عدم إقرار مجلس الدولة منع ممارسة المصورين الفوتوغرافيين لنشاطهم في الشوارع منعا مطلقا حيث يمكن أن يكون المنع فقط في ساعات مؤقتة وفي أماكن معينة⁽²⁾.

2/ مبدأ عدم فرض وسيلة واحدة لمواجهة الإخلال بالنظام العام: فلهيئة الضبط الإداري المتمثلة في رئيس الجمهورية تحديد مضمون الخلل الذي يهدد النظام العام باتقاء مظاهر هذا الإخلال ثم تترك للأفراد الحرية في اختيار وسائل تفادي هذا الخلل فإذا تدخلت هيئة الضبط في عرض الوسيلة كان في ذلك مساسا بالحرية لا يقتضيه النظام العام⁽³⁾.

3/ مبدأ تفاوت سلطات الضبط الإداري بتفاوت الحرية وأهميتها: فكلما كانت الحرية جوهرية وضرورية كلما تقلصت سلطات الضبط الإداري، أما عندما تكون الحرية غير جوهرية فسلطات الضبط

(1) رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي)، الجزائر، سنة 2014، ص 107.

(2) منتري مسعود، مرجع سابق، ص 72.

(3) المرجع نفسه، ص 73.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

الإداري تتجه إلى الاتساع ، ومعيار ذلك هو نية المشرع فإذا ما نص على ممارستها، فسلطة الضبط اللائحية تنقيد اتجاهها أما إذا لم يشجع ممارستها فتتسع سلطة الضبط نحوها.

فقد جاء في قرارات لمجلس الدولة الفرنسي قضى بعدم جواز تحديد الإدارة مواعيد فتح الكنائس وكذلك عدم جواز ممارسة سلطات الضبط داخلها إلا في أضيق الحدود⁽¹⁾.

ومما سبق ذكره فإن قاضي الإلغاء يفحص ويتحقق من مدى مطابقة اللائحة الضبطية لهذه المبادئ المذكورة آنفا فإذا لم تراعيها يقضي بإلغاء اللائحة، أما إذا روعيت فإن القاضي ينظر في سلامة اللائحة من مختلف العيوب التي قد تجعلها غير شرعية.

الأصل أن لائحة الضبط الإداري التي يصدرها رئيس الجمهورية باعتبارها قرارا إداريا تتمتع بقرينة الشرعية حيث يفترض أن تصدر صحيحة وشرعية طبقا للقانون وأنها خالية من كل عيب إلا أن هذه القرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، وعبء الإثبات في ذلك يقع على رافع دعوى الإلغاء وقد يتصدى القاضي الإداري لهذا العيب بنفسه في حال ما إذا كان يمس بالنظام العام ويترتب عليه البطلان⁽²⁾.

ومن ثم فإن حكم الإلغاء ينصب أساسا على:

- أوجه عدم المشروعية الخارجية:

• **عيب عدم الاختصاص:** كأن يشرع رئيس الجمهورية في موضوع خارج اختصاصاته المخولة له دستورا كأن يشرع ضريبة مخالفا بذلك المادة 78 من الدستور التي تنص على أنه " لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى قانون".

• **عيب الشكل والإجراءات:** يحدث عيب الشكل عند مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون و باستقرائنا موقف المشرع نجد أنه لم يفرق بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية وإنما يعتبر أن كل شكل أو إجراء نص عليه القانون يجب أن تراعيه الإدارة كالنشر، الاستشارة،... الخ،

(1) عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي، القاهرة، مصر، 1993، ص.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص55.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

واللائحة الضبطية التي تخالف الأشكال والإجراءات المحددة قانوناً تعتبر معيبة بعيب الشكل ويجوز إلغائها قانوناً (1).

– **أوجه عدم المشروعية الداخلية:** وتتمثل في عيب الانحراف بالسلطة وعيب السبب وعيب مخالفة القانون.

• **عيب الانحراف بالسلطة:** وهو عبارة عن استخدام رئيس الجمهورية لسلطته من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون والذي من أجله منحت له هذه السلطات (2).

يقوم القاضي بفحص هذا العيب وذلك بمراقبة شرعية لائحة الضبط الإداري محل النزاع ليتأكد ما إذا كانت صدرت فعلاً لحماية النظام العام فإذا استهدفت غرضاً آخر فإنها تعتبر متجاوزة لنطاقها ومن ثم تعد غير شرعية (3).

• **عيب انعدام السبب:** يقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ لرئيس الجمهورية إصدار اللائحة الضبطية.

ويقتصر دور القاضي هنا على:

1- فحص الوجود المادي للوقائع وذلك بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو المادية التي بنيت عليها اللائحة فإذا توصل إلى أنها غير موجودة فعلياً يصدر حكمه بإلغاء اللائحة لانعدام السبب.

2- أيضاً يراقب مدى صحة التكييف القانوني لها فإذا ما وجد خطأ في الوصف أو التكييف القانوني للواقعة قضى بإلغاء اللائحة لانعدام السبب (4).

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997، ص 209.

(2) بو الشعور وفاء، المرجع السابق، ص 83.

(3) Castagné Jean, le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, L, G, D, J, Paris, 1964, page 125.

(4) Jeze Gaston, les principes généraux du droit administratif, techniques juridiques du droit public France, principes, T3, ed Daloz, France, 2005, page 126.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

3- رقابة الملائمة: الأصل أن لا يتدخل القاضي في تقدير أهمية الوقائع وتتاسبها مع مضمون القرار إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة.

ومع ذلك فإن القضاء الإداري (الفرنسي والمصري) وسع من رقابته ليطال جوانب الملائمة خاصة في مجال القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري⁽¹⁾.

• عيب مخالفة القانون (عيب المحل)

أو عيب المحل، و يقصد به خروج لائحة الضبطية عن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في مضمونه وموضوعه أو محله وعن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه العام الواسع⁽²⁾، ومحل القرار هو الأثر المباشر والحال المترتب على إصدار واتخاذ قرار إداري فمحل قرار التعيين هو شغل المنصب شاغر ومحل قرار الفصل هو قطع العلاقة القانونية القائمة بين الموظف والإدارة وبالتالي فعيب المحل هو أن يرتب القرار أو اللائحة المعيبة لآثار غير مشروعة أي مخالفة لمبدأ المشروعية⁽³⁾.

وسبق وأن أشرنا إلى أن عيب مخالفة القانون يأخذ صورتين الأولى المخالفة الصريحة والواضحة لأحكام ومبادئ وقواعد قانونية والثانية الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيقه⁽⁴⁾.

ففي قرار لمجلس الدولة رقم 172994 المؤرخ في 1998/07/27 والمتعلق بإلغاء قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في قضية تأديبية بالنسبة لأحد القضاة ورد في حيثياته ما يلي: "حيث أنه حتى ولو كانت هذه الأفعال التي لم ينازع في ماديتها ذات طابع يبرر عقوبة تأديبية فإن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب بالرغم من هذا خطأ صارخاً في تقرير تسليط العقوبة المنصوص عليها في النصوص المطبقة على المعني"⁽⁵⁾.

ب- حدود الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص56.

(2) عمار عوايدي، المرجع السابق، ص194.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص60.

(4) عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص623.

(5) رزايقية عبد اللطيف، المرجع السابق، ص144.

1- فكرة السلطة التقديرية للإدارة

ذهبت غالبية النظم القانونية للاعتراف لجهة الإدارة بممارسة سلطتها التقديرية كما ألزمتها في حالات معينة باتخاذ القرار بمضمون معين، وهو ما يطلق عليه بالسلطة المقيدة للإدارة.

فمناطق التمييز بين الإرادة الحرة للإدارة (السلطة التقديرية) والإرادة المقيدة (السلطة المقيدة) تحددها النصوص القانونية والتنظيمية فقواعد التنظيم أو القانون هي التي تبرز لنا متى نكون أمام إرادة حرة أو إرادة مقيدة⁽¹⁾.

"وقد عرفت السلطة التقديرية للإدارة بأنها: "هي أن تكون الإدارة حرة تماما في التصرف في هذا الاتجاه أو ذلك ودون أن تكون خاضعة لأي شرط فهي قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ في ضوءها قراراتها، ومثال ذلك سلطة رئيس الجمهورية في منح العفو والأوسمة، اختيار طريقة تسيير مرافق عامة، إنشاء أو تحويل سلك من أسلاك الموظفين"⁽²⁾.

ومن أبرز الأمثلة في هذا المجال أيضا القرارات الضبطية فالدستور وكذا القانون منحا رئيس الجمهورية كامل الحرية في إصدار القرار الضبطي حسب الظروف وما تقتضيه من إجراءات، فقد يقتضي الظرف الأمني التشديد في إجراءات الضبط بهدف المحافظة على أمن الأشخاص وممتلكاتهم فيصدر القرار ويعلن عن وضع استثنائي وقد يكون الظرف أقل خطورة فيكفي لمواجهته إقرار حالة الطوارئ.

وتتمتع الإدارة كذلك بقدر من الحرية فيما يخص قرارات الترقية وكذلك في توقيع الجزاءات التأديبية وتكثيف الأخطاء الوظيفية⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص49.

(2) فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002، ص37.

(3) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2009، ص36.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

وبالنسبة لرقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة فإن القاعدة أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية فيما يمكنه إلغاء قرارات الإدارة متى انتهى إلى نتيجة أنها مشوبة بعيب في المشروعية⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى يرى مجلس الدولة الفرنسي أن سلطة الضبط الإداري هي سلطة مقيدة لا مطلقة ولهذا لا يجوز للبوليس الإداري اتخاذ أي إجراء كان للمحافظة على النظام العام بل يجب عليه أن يتخذ الإجراء الضروري لذلك يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري أن توفق بين المحافظة على النظام العام وبين ضمان حرية الأفراد.

وتمتد رقابة القضاء الإداري في البلدان التي يوجد فيها قضاء إداري مثل فرنسا ومصر والجزائر إلى أبعد من مراقبة المشروعية في قرارات الضبط، فيراقب ملائمة إجراءات الضبط ووسائله للظروف التي استدعت تدخل سلطات الضبط، وهكذا فإن القاضي الإداري قد وضح وهو يراقب الملائمة قاعدة جديدة باعتبار الملائمة في قرارات الضبط عنصرا من عناصر المشروعية فيشترط في صحة الإجراء الضبطي أن يكون ضروريا ولازما ومتناسبا مع أهمية الوقائع التي تدعو الإدارة لاتخاذها، ويراقب

القضاء أهداف إجراءات الضبط للتأكد من كونها تدخل في أهداف الضبط الإداري كما يراقب أسباب تدخل الإدارة كما يراقب تناسب الوسائل المستخدمة مع المسبب⁽²⁾.

2- نظرية أعمال السيادة

تعتبر نظرية أعمال السيادة من وضع القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وأطلق عليها بأعمال السيادة وقد أرجع جانب من الفقه سر ظهور هذه النظرية إلى السياسة الحكيمة والمرنة التي يتمتع بها مجلس الدولة الفرنسي وذلك بعدم إلغاء بعض الأعمال التي صدرت عن الحكومة حفاظا على إستمراريته وبقاءه⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص45.

(2) رنا جلال، مقال بعنوان حدود سلطات الضبط الإداري، منشور غر عبر موقع ستار تايمز، في 2009/04/23، سا49:19.

(3) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، المرجع السابق، ص46.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

2-1- مدلول أعمال السيادة

عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي أعمال السيادة على أنها "عمل يصدر من السلطة التنفيذية وتحيط به اعتبارات خاصة كسلامة الدولة في الخارج أو الداخل وتخرج عن رقابة المحاكم متى قرر له القضاء هذه الصفة"⁽¹⁾.

2-2- معايير أعمال السيادة

اختلف فقهاء القانون بشأن المعيار الواجب إعماله وتطبيقه للقول أن هذا العمل من أعمال السيادة وبالتالي يحصن ضد الرقابة القضائية أو أنه عمل إداري عادي يخضع لرقابة القاضي ويمكن إيجاز هذه المعايير على النحو التالي:

* معيار الباعث السياسي

ومفاده أن أعمال السيادة تتطوي على باعث سياسي فإن خلى العمل الإداري من هذا الباعث عد العمل الإداري عاديا وخضع لرقابة القضاء، أما إذا انطوى على باعث سياسي حصن ضد الرقابة القضائية.

نقد المعيار

أخذ على هذا المعيار عدم الوضوح والدقة ففكرة الباعث السياسي تظل غامضة فيمكن للإدارة أن تدعيه إفلاتا من رقابة القاضي الإداري⁽²⁾.

* معيار طبيعة العمل أو موضوعه

مؤداه أن العبرة بطبيعة العمل ذاته أو موضوعه بصرف النظر عن الباعث وانقسم الفقهاء في ذلك على رأيين:

- **الرأي الأول:** يكون العمل سياديا إذا صدر عن نص دستوري ويكون عاديا إذا صدر تنفيذيا لنص قانوني أو لآلحي فالأول يحصن ضد رقابة القضاء أما الثاني فيخضع للرقابة القضائية.

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص138.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص46.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

نقد الرأي: ما يؤخذ على هذا الرأي انه جعل النصوص الدستورية أداة للتهرب من الخضوع لرقابة القضاء بعنوان أعمال السيادة وبالتالي قد تخرج أعمال حكومية عديدة عن دائرة الرقابة القضائية كالمراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول مثلا⁽¹⁾.

- **الرأي الثاني:** يعتبر العمل سياديا إذا صدر عن سلطة تنفيذية بوصفها حكومة أما إذا صدر عنها بوصفها إدارة فيكون العمل من قبيل الأعمال الإدارية العادية ويخضع حينئذ لرقابة القضاء.

نقد الرأي: يؤخذ على هذا الرأي أن مفهوم الحكومة والإدارة ينطوي على غموض كبير إذ قد تتمسك الإدارة به للابتعاد عن رقابة القاضي بحجة أن العمل الصادر عنها اتخذ عنوان العمل الحكومي لا العمل العادي وتقلت بذلك من رقابة القضاء⁽²⁾.

وبالتالي فإن كلا المعيارين لا يتسمان بالوضوح الكافي ليسهل توظيف أحدهما في المجال القضائي والعملية.

وهكذا ظلت فكرة أعمال السيادة إلى يومنا هذا من المسائل التي يحوم حولها الغموض في فقه القانون الإداري والقانون الدستوري رغم الجهود المبذولة من قبل فقهاء القانون.

غير أنه يمكن تقسيم بعض الأعمال وتصنيفها ضمن أعمال السيادة كما هو الحال في بعض المراسيم الرئاسية ذات الأهمية.

وتظهر أعمال السيادة أعمال الحكومة في مجالات متعددة مثل:

العلاقات الخارجية الدولية: ويتعلق الأمر بجميع الأعمال المتصلة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي والقرارات الصادرة عن الدولة والمتعلقة بغيرها من الدول والمنظمات الدولية والأعمال المتعلقة بالرعايا الأجانب والأعمال المتعلقة بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية⁽³⁾.

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 138.

(2) عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 70.

(3) محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية، المرجع السابق ص 68.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان: من حيث إعداد وتحضير القوانين ومناقشتها أو حل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

الأعمال المتعلقة بالحرب

الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي ويدخل تحت هذا النوع من الأعمال التدابير الضبطية خاصة ذات الطابع الوطني والصادرة عن السلطة المركزية⁽²⁾.

ثانياً: قضاء التعويض

رغم الدور الكبير لقضاء الإلغاء في حماية الحقوق والحريات إلا أنه غير كافي مما ينجر عنه بالضرورة وجود وسيلة قضائية أخرى تضمن أكبر قدر ممكن من الحماية للأشخاص في مواجهة الانتهاكات التي تقوم بها الإدارة سواء كانت عن طريق الأعمال القانونية غير المشروعة أو الأعمال المادية وتقييم عليها مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالأشخاص نتيجة المساس والإضرار بحقوقهم وحرياتهم، وقد أطلق على هذه الوسيلة «دعوى التعويض»⁽³⁾.

أ- الأساس القانوني لدعوى التعويض والجهة المختصة بالنظر فيها

سبق لنا وأن عرفنا دعوى التعويض بأنها: "الدعوى التي من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم إدارة ما أو هيئة بدفعه نتيجة ضرر أصابه"⁽⁴⁾.

أما عن الأساس القانوني لدعوى التعويض عن التصرفات القانونية والمادية لرئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري تجد أساسها في الدستور من خلال المادة 157 التي تنص على "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

وقد نص المشرع عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 من خلال المادة 801 على كونها من بين دعاوي القضاء الكامل.

(1) محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 68.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، المرجع السابق ص 49.

(3) قروف جمال، المرجع السابق، ص 123.

(4) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 107.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

وفيما يخص الاختصاص القضائي، فإذا كانت دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار مركزي يختص بالنظر فيها مجلس الدولة بصفة ابتدائية نهائية طبقاً للمادة 901 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن دعوى التعويض حتى وإن تعلقت بجهة مركزية فإن اختصاص النظر فيها يؤول إلى القضاء الابتدائي أي المحاكم الإدارية⁽¹⁾.

وفيما يخص التطبيقات القضائية في هذا المجال فإننا لم نجد أي قرار لمجلس الدولة الجزائري تعرض بصفة مباشرة إلى قرار اتخذ على مستوى رئاسة الجمهورية

ب- أساس المسؤولية الإدارية فيما يخص لوائح الضبط الإداري لرئيس الجمهورية

سبق وأن ذكرنا في دراستنا أن القضاء الإداري أقام مسؤولية الإدارة على أساسين هما نظرية الخطأ ونظرية المخاطر، كما سبق لنا التعرض لكلتا النظريتين بالتعريف وبيان المجالات العملية لكل منهما.

وقلنا انه لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ لا بد أن تتوفر مجموعة من الشروط، والمتمثلة في وجود الخطأ وهو الشرط المتصل بالإدارة والضرر هو الشرط المتصل بالضرر بالإضافة إلى وجود العلاقة السببية بينهما.

وأما المسؤولية على أساس المخاطر فسبق وأن ذكرنا أنها تثور إذا ما عرضت الإدارة بعض الأشخاص إلى مخاطر خاصة أثناء قيامها بوظائفها، وأن هذه المخاطر تتحقق دون القول بأن الإدارة ارتكبت خطأ. وعليه لقيام المسؤولية على أساس المخاطر لا بد من توافر ركنين أساسيين هما الضرر والعلاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة الخالي من الخطأ، ومع ذلك لا بد أن تتوفر صفات خاصة في الضرر الموجب للتعويض حيث يجب أن يكون خاصاً وغير عادي.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في

الظروف الاستثنائية

سبق وأن تعرضنا في المطلب الأول من هذا البحث إلى صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية وكذلك في الظروف الاستثنائية، ومن ثم فإن للظروف العادية نظامها القانوني فطالما

(1) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص109.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

اتسم الجو العام داخل المجتمع بالأمن العام والطمأنينة العامة فإن كل مؤسسة دستورية تباشر مهامها بشكل عادي كما يتمتع الأفراد بالحقوق والحريات المعترف بها دستوريا.

غير أن الظروف الاستثنائية تفرض اتخاذ إجراءات غير عادية بغرض تحقيق المقاصد العامة المتمثلة في حفظ النظام العام، ولتحقيق هذا الغرض اعترفت الدساتير لرؤساء الدول باتخاذ إجراءات لحماية الأرواح والممتلكات عند المساس بالجانب الأمني مثلا.

وهذه السلطات المعترف بها دستوريا تتسع وتضيق بحسب الحالة غير العادية والإجراء المتخذ لمواجهة.

وحالات الظروف الاستثنائية تتمثل في حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية حالة الحرب، التعبئة العامة⁽¹⁾.

ومادامت الرقابة القضائية أفضل ضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة فإنها تبقى في ظل الظروف الاستثنائية وبنفس الطرق أي دعوى الإلغاء ودعوى التعويض ومن حق الأفراد استعمالها إذا تضرروا من الإجراءات الاستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية.

لذا سنتناول أولا الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية عن طريق دعوى الإلغاء ثم ثانيا عن طريق دعوى التعويض.

أولا: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية عن طريق دعوى الإلغاء

إذا كان يسمح للإدارة عموما ولرئيس الجمهورية خصوصا في ظل الظروف الاستثنائية بممارسة اختصاصات جديدة فإن ذلك لا يعني أن تصرفاته في هذه الظروف تكون طليقة من كل قيد، لذلك توجد ضوابط وقيود ترد على سلطات الضبط خلال الظروف الاستثنائية وتحدد الإجراء الضبطي.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري المرجع السابق، ص198.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

يمكن حصر هذه القيود في أن يكون الإجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية وضرورة الإجراء الاستثنائي ومدى ملاءمته (1).

غير أنه يطرح الإشكال عن الطبيعة القانونية لمختلف الحالات المنبثقة عن الظروف الاستثنائية ومدى خضوعها لرقابة القضاء.

أ- الطبيعة القانونية للوائح الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للوائح الضبط الإداري التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن قرار إعلان حالة من الحالات المشكلة للظروف الاستثنائية هو من أعمال الحكومة فلا رقابة للقضاء عليه.

ومن الفقهاء أصحاب هذا الاتجاه نذكر منهم: دوجي، ألبير، أبلتون، ديلوباير، ومن الفقهاء العرب سليمان الطماوي، وحجتهم في ذلك أن هذا النوع من اللوائح هو من صميم اختصاصات السلطة التشريعية والتي أنيطت للسلطة التنفيذية في ظرف استثنائي شرط أن يكون الرأي النهائي للبرلمان فيصبح بذلك عمل برلماني والأعمال البرلمانية عند الفقهاء هي من أعمال الحكومة (2).

الاتجاه الثاني: يفرق أصحاب هذا الرأي بين القرارات التي تتعلق بالمواد التشريعية والقرارات المتعلقة بالمواد اللاتحوية فيرون أن القرارات الأولى لا تخضع للرقابة القضائية في حين تخضع لها القرارات الثانية وحجتهم في ذلك ما يلي:

1- أن رئيس الجمهورية وهو يصدر قرارات تتعلق بالمواد التشريعية وذلك استنادا للسلطة المخولة له بموجب الظرف الاستثنائي، فإنه يصدرها باعتباره عضوا تشريعيا لا باعتباره هيئة حكومية، وأن هذه

(1) غلاي حياة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة القانون والأعمال، على الرابط www.droit-entreprise.org ، عدد 14، بتاريخ 2017/04/16، الساعة 18:05.

(2) العايبي سارة ورقوة وداد، عمل المؤسسات الدستورية في ظل الظروف الاستثنائية، (مذكرة ماستر، جامعة 8 ماي 1945 بقالة، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، الجزائر، 2015، ص 75.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

القرارات تعتبر كتشريع وكأي قانون تصدره السلطة التشريعية وبالتالي لا تخضع للرقابة القضائية وإنما تخضع لرقابة البرلمان وذلك احتراماً للمبدأ الذي يسود القانون الفرنسي (وهو عدم جواز مراقبة القاضي للمشرع).

2- أن الدستور الفرنسي لعام 1958 أخذ بالنظام البرلماني وهو النظام الذي يقوم على فكرة مراقبة كل سلطة من سلطات الدولة العامة للسلطات الأخرى وعلى التوازن بينها، بحيث يرفض سيادة سلطة على سلطة أخرى لذلك فإن القول بأن رئيس الجمهورية حين يمارس سلطته في هذه الحالة لا يخضع لرقابة السلطة القضائية قول يتناقض مع الدستور الفرنسي، الذي يؤكد في المادة الثالثة "إن السيادة القومية ملك للشعب"، ورئيس الجمهورية بعدم خضوعه لرقابة القضاء عند ممارسته لهذه السلطة يعني أنه وبإرادته قد خص نفسه بممارسة السيادة القومية وهو أمر يتناقض مع مقتضيات المادة الثالثة من الدستور الفرنسي، ومن رواد أصحاب هذا الاتجاه "بونار"، "فالين"، "فيدال" (1).

وموقف مجلس الدولة الفرنسي في هذا الموضوع، في قرار له بتاريخ 12 مارس 1962 بمناسبة طعن أقيم ضد القرار الجمهوري الصادر في 03 ماي 1961 بتشكيل محكمة عسكرية لمحاكمة متمردي الجزائر الذين قاموا بتشجيع التمرد ضد السلطات الفرنسية في 22 أبريل 1961، وقد رفع بعض الضباط الذين تضرروا من قرار إحالتهم للمحكمة العسكرية دعوى قضائية (2).

حيث جاء في القرار "من حيث أن قرار اللجوء للمادة 16 قد صدر في 23 أبريل 1961 بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيس البرلمان، وبعد إقرار رأي المجلس الدستوري، وحيث أن هذا القرار له طبيعة عمل الحكومة الذي لا يحق لمجلس الدولة تقدير مشروعيته ومراقبة مدة تطبيقه لذلك قرر المجلس رفض الطعن".

(1) أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العليا للكتاب، مصر، 1978، ص 62-63.

(2) وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1988، ص 360.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

وفي مقابل استبعاد القرارات ذات الطبيعة التشريعية والتي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية من رقابة مجلس الدولة الفرنسي، فإنه بالمقابل هناك مجال ضيق للرقابة القضائية يجوز للقاضي الإداري الفرنسي من خلاله أن يعمل رقابته وهذا المجال متمثل في الأعمال اللاتحجية الفردية، ففي قضية (أوريانو) قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار وقبول الطعن، وتتخلص وقائع هذه القضية إنه استنادا لقرار رئيس الجمهورية ديجول باللجوء إلى المادة 16 من الدستور أصدر قرار بتاريخ 7 حزيران 1961 بوقف بعض العسكريين ممن ساهموا في تمرد الجزائر عن الخدمة، وأصدر وزير الحربية استنادا إلى هذا القرار قرارا إداريا بوقف السيد (أوريانو) دون تمكينه من الحق في الإطلاع على ملف خدمته المضمون بموجب المادة 65 من القانون الصادر في 22 نيسان 1905، والواقع أن مجلس الدولة الفرنسي قرر عدم وجود أية ظروف استثنائية تبرر هذا القرار يحول دون مراعاة المادة 65 السالفة الذكر وبالتالي قضى بإلغاء القرار وقبول الطعن وتكليف الدولة بأداء المصاريف، وذلك لإخلال الإدارة بحقوق الطاعن في الدفاع⁽¹⁾.

أما بخصوص موقف الفقه والقضاء الجزائريين فهناك رأي فقهي يميل إلى اعتبار القرارات الصادرة استنادا للظروف الاستثنائية من أعمال الحكومة التي لا تخضع للرقابة القضائية، وهناك اتجاه آخر يرى إمكانية تطبيق نفس الحل الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي والمتمثل في التمييز بين المسائل التي تدخل في مجال التشريع⁽²⁾، والتي تفلت من الرقابة القضائية وبين اللوائح التي تصدر استنادا لتلك الإجراءات.

أما بالنسبة للقضاء فقد أقر أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي تدخل في المجال التشريعي فإنها تعتبر أعمالا تشريعية وهو غير مختص برقابته.

أما اللوائح التي تصدر استنادا للظروف الاستثنائية فلم يبدي القضاء الجزائري موقفا بشأنها⁽³⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 400.

(2) العايبي سارة، ورقوة وداد، المرجع السابق، ص 80.

(3) العايبي سارة، المرجع نفسه، ص 80.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

ب- مضمون الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية

حين ينظر القاضي في مشروعية لوائح الضرورة فإن رقابته عليها تتمحور حول العناصر التالية:

1- ضرورة الإجراء الضبطي الاستثنائي ولزومه:

إن وقف ممارسة الحريات العامة والحقوق يجب أن يكون بالقدر، وفي الحدود الضرورية التي تتيح للإدارة القدرة على مواجهة الأخطار الناتجة عن الظروف الاستثنائية بالفعل وهذا ما يستوجب عدم تجاوز الإدارة مقتضيات الظروف التي تواجهها وذلك تأسيساً على القاعدة التي تقول "الضرورة تقدر بقدرها" ومنه فإن المشروعية الاستثنائية تجد سلامتها في ضرورتها.

وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1958/01/31 بإلغاء قرار الحاكم الفرنسي للهند الصينية، والصادر في 1947/09/27 والخاص بإنشاء نظام المساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشروعات الخاصة وأسس مجلس الدولة حكمه على أن هذا الإجراء المخالف للقانون الصادر في 1954/05/03 لم يكن ضرورياً ولازماً لمواجهة الظرف الاقتصادي

والاجتماعي الذي كان سائداً في الهند الصينية في تاريخ صدور قرار الحاكم وأنه كان بإمكانه أن يتجاوز تلك الصعوبات بالوسائل والسلطات التي يملكها قانوناً⁽¹⁾.

2- الرقابة على ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية

يجب أن تراعي الإدارة الملائمة في مدى التصرف ما بين الخطر المتوقع وبين الإجراء الذي اتخذ لمواجهته، وهذا يقتضي منها ألا تضحي بمصلحة خاصة في سبيل مصلحة عامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة فيجب على الإدارة أن تختار الوسائل الأقل ضرراً بالأفراد⁽²⁾.

لا يكتفي القاضي بالتحقق من الوجود المادي للوقائع وسلامة تكييفها القانوني وإنما يتحقق من وجوب تناسب خطورة الفعل والإجراء المتخذ، وإلا كان قرارها معيباً وجديراً بالإلغاء.

ولقد سلك المشرع الفرنسي والمصري نفس الاتجاه بشأن خضوع ملائمة قرارات الضبط الإداري لرقابة القضاء، ومن الأحكام التي راقب فيها مجلس الدولة الفرنسي ملائمة القرار الإداري حتى ولو لم يلغى القرار

(1) غلاي حياة، المرجع السابق. على الرابط www.droit-entreprise.org

(2) غلاي حياة، المرجع نفسه.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

لعدم توفر وجه الإلغاء حيث أيد القرار الصادر من المحافظ بمنع الاجتماعات المقرر عقدها في ستراسبورغ يومي 11/30 - 12/19 من سنة 1935⁽¹⁾.

ومن التطبيقات القضائية في القضاء المقارن أيضا نذكر قرار رئيس الولايات المتحدة الأمريكية دونالد ترامب بتاريخ 27 يناير 2017 الذي يحد بشدة من سفر الأشخاص وهجرتهم إلى الولايات المتحدة من عدة بلدان في الشرق الأوسط وإفريقيا، في 28 يناير اعتقل ما يقدر لـ 100 مسافر في المغارات الأمريكية بسبب هذا الأمر مما أدى بالاتحاد الأمريكي للحريات المدنية وهي جمعية حقوقية أمريكية برفع دعوى قضائية ضد القرار، أمام المحكمة الفدرالية والتي أصدرت قرار بالوقف المؤقت للأمر الرئاسي السالف الذكر دون أن تتعرض لمدى دستوريته⁽²⁾.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فلم نجد قضايا ضد قرارات أصدرها رئيس الجمهورية بمناسبة الظروف الاستثنائية غير أننا وجدنا قرارا لمجلس الدولة الجزائري بتاريخ 19/04/1999 في قضية والي ميله ضد الشركة الوطنية للمحاسبة حيث أصدر والي ميله قرار التسخير رقم 835 والذي طلب بموجبه من ديوان الترقية والتسيير العقاري بوضع المحلات التي كانت تشغلها الشركة الوطني للمحاسبة تحت تصرف الولاية من أجل تخصيصها لغرفة التجارة، مستندا في ذلك إلى أحكام المادة 92 من قانون الولاية السابق والمرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ حيث قضت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بإبطال مقرر الوالي، وقد أجاز مجلس الدولة بتأييده للقرار المستأنف وسبب قراره استنادا لنص المادة 116 من قانون الولاية الجديد⁽³⁾ وعلى أن المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الطوارئ لا ينطبق على قضية الحال لأن الوالي لا يأمر بالتسخير، إلا في الحالة الاستثنائية وحالة

(1)سكاكني باية، "دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الإسلامية"، (أطروحة دكتوراه)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص228.

(2)مقال منشور بموقع ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، الساعة 18:45.

(3) المادة 116 من قانون الولاية 12-07 تنص على "يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك المتواجدة في إقليم الولاية عن طريق التسخير ويحدد تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

الاستعجال وعلى هذا يجب أن يكون قرار الوالي مسببا على إحدى الحالتين وعليه فإن مجلس الدولة أيد إلغاء القرار الذي أصدره الوالي بسبب انعدام واقعتي الحالة الاستثنائية أو الحالة الإستعجالية⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية عن طريق دعوى التعويض

إن الأزمة المترتبة على الأوضاع غير المستقرة في ظل الظروف الاستثنائية، قد لا يوفر الوقت الكافي للإدارة للتدبر أو التمهل أو إمعان النظر في الأعمال التي تقوم بها أثناء هذه الظروف، ومن هنا نجد أن القضاء الإداري أخذ بنظرية الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، وجعل منها الأصل في مسائلة الإدارة وهناك من توسع في المسؤولية الإدارية حتى دون وجود خطأ.

أ- الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية

سبق وأن ذكرنا أن الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية يأخذ ثلاث صور هي إما أن يتحمل الموظف مسؤولية شخصية لجبر الضرر، وإما أن تتحمل الإدارة المسؤولية عن أعمالها باعتبارها خطأ مرفقي أو أن تتوزع المسؤولية بين الموظف والإدارة، وقد اعتمد الفقه في التمييز بينهما عدة معايير النزوات الشخصية، معيار الغاية أو الهدف، معيار الانفصال عن الوظيفة⁽²⁾.

إن مخالفة الإدارة للضوابط التي وضعها القانون عند ممارستها لسلطتها الاستثنائية كأن تخالف الغرض المخصص للأعمال أو لا تسنده إلى سبب، فإن أعمالها تعد غير مشروعة أما في حالة ترتب الضرر للغير فإنها تؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة، فإذا كانت هذه المسؤولية تتعقد في الظروف العادية على أساس الخطأ البسيط فإنه يشترط لقيامها في ظل الظروف الاستثنائية توافر الخطأ الجسيم البين⁽³⁾.

ب- مسؤولية الإدارة دون خطأ

(1) حسين بن الشيخ أت ملويا، المرجع السابق، ص44.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص113 وما بعدها.

(3) العايبي سارة، رقوة وداد، المرجع السابق، ص86.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

تحتوي المسؤولية الإدارية دون خطأ على مبدئين أساسيين هما: المسؤولية على أساس المخاطر من جهة والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من جهة أخرى.

تنشور مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر كلما ترتب عن نشاطها ضرر للأفراد ولو كان هذا النشاط مشروعاً (1).

ومن جهة أخرى تنشور مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إذا ما اختل التوازن بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة المترتبة على نشاط الدولة، فالحقوق والحريات يحكمها مبدأ المساواة وكذا التساوي في مجمل الأعباء والتكاليف.

وفي الظروف الاستثنائية فإن الإدارة تقوم بإجراءات استثنائية من أجل المصلحة العامة مما قد يصيب فئة معينة من أفراد المجتمع، لهذا يجب السماح لهؤلاء المتضررين بالمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابتهم (2).

وقد أخذ القضاء الجزائري بمسؤولية الإدارة دون خطأ كما سبق وأن ذكرنا غير أننا لم نجد قرارات قضائية صادرة بخصوص لوائح ضبط إداري صادرة عن رئيس الجمهورية، ويعود سبب ذلك من خلال بحثنا هو مسألة تفويض الاختصاص فإذا كانت الدعوى ترفع أصلاً ضد الإدارة التي تتمتع بالشخصية المعنوية فإن القانون يعترف استثناء باستعمال آليات أخرى كتفويض الاختصاص الذي يترتب مسؤولية المفوض إليه، ثم التمثيل القانوني (3).

(1) عبد الفتاح صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013، ص41.

(2) مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص6.

(3) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص226.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة

بعد إقرار دستور 1989 ثنائية السلطة التنفيذية حول المشرع الجزائري الوزارة (الحكومة) مهمة ممارسة الضبط على المستوى المركزي بعد رئيس الجمهورية، ويتجلى ذلك من خلال السلطة التنظيمية المستمدة من أحكام الدستور خاصة بالنسبة للوزير الأول⁽¹⁾.

وذلك من خلال الإجراءات والتدابير التي تتخذ بهدف الحفاظ على النظام العام بجميع عناصره في جميع الميادين، غير أن ممارسة الوزارة لسلطات الضبط الإداري ينتج عنه تقييد للحريات العامة، ومن أجل حماية الحقوق والحريات تدخل المشرع الجزائري وفرض عدة قيود على الاختصاصات التي منحها للوزارة وهو ما سيتم تناوله من خلال المطالبين الآتين، بحيث نتحدث في المطلب الأول عن اختصاصات الوزارة في مجال الضبط الإداري ونتطرق في المطلب الثاني إلى حدود الرقابة على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري.

المطلب الأول: اختصاصات الوزارة في مجال الضبط الإداري

(1) المادة 143 من القانون 16-01، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 28.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

تتشكل الوزارة (الحكومة) من الوزير الأول الذي يعين من قبل رئيس الجمهورية⁽¹⁾، إضافة إلى مجموعة من الوزراء⁽²⁾، بحيث تستمد اختصاصاتها في مجال الضبط الإداري من خلال أحكام الدستور وذلك عن طريق السلطة التنظيمية، إضافة إلى بعض النصوص القانونية التي سيتم التطرق لها لاحقا.

الفرع الأول: اختصاصات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري

استحدثت تسمية الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008^(*).

عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نص صراحة على اختصاص الوزير الأول بممارسة سلطة الضبط الإداري، من خلال إصدار اللوائح وهذا وفقا لأحكام المادة 21 من دستور فرنسا لسنة 1958، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على ذلك صراحة بل يستشف ذلك باستقراء أحكام القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك بعض النصوص القانونية والتنظيمية، بحيث يملك الوزير الأول صلاحيات واسعة في المجال التنظيمي مستمدة أساسا من أحكام الدستور، وذلك من خلال تنفيذ القوانين والتنظيمات، وتوقيع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية، إضافة إلى إشرافه على حسن سير الإدارة العمومية، وهو ما أكدته أحكام المادة 99 من القانون 16-01 ويتضح مما سبق أن سلطة تنفيذ القوانين هي جزء من التنظيم الذي يمتد ليشمل النشاطات غير المعقود اختصاص تنظيمها للمشرع والتي من بينها المحافظة على النظام العام وتقييد الحريات العامة للأفراد⁽³⁾.

ومن بين القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية قبل التعديل الدستوري 2008 نذكر على سبيل المثال:

(1) المادة 91 من القانون 16-01، نفس المرجع، ص17.

(2) المادة 93، نفس المرجع، ص18.

(*) لقد عرفت تسمية الرجل الثاني في السلطة التنفيذية العديد من التسميات، فقد عرف بتسمية رئيس المجلس، والوزير

الأول، ورئيس الحكومة، ثم الوزير الأول مرة أخرى في 2008، العايب سامية، مرجع سابق، ص298

(3) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1996 السلطة

التنفيذية)، ج3، د م ج، الجزائر، 2013، ص90.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

- المرسوم التنفيذي رقم 53/91 الذي يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك⁽¹⁾ بحيث حدد هذا المرسوم مفهوم المأكولات أو الأغذية وكذا الضوابط التي تطبق على جني المواد الأولية وتحضيرها ونقلها واستعمالها إضافة إلى أماكن التحويل والتخزين والتكيف.
- المرسوم التنفيذي 202/91⁽²⁾ الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها وهذا تطبيقاً للمادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 196/91 المتضمن تقرير حالة الحصار السالف الذكر.
- المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج، وعلى الرغم من أن الدستور لم ينص على سلطة الضبط الإداري للوزير الأول في الظروف الاستثنائية، على اعتبار أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والتعبئة والحرب هي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسه بنفسه ولا ينقله إلى غيره عن طريق التفويض غير أن الوزير الأول يكون مصدراً مباشراً لإجراءات الضبط من خلال إشرافه على حسن سير الإدارة العامة بموجب مراسيم تنفيذية⁽³⁾ وبالتالي من خلال المراسيم الرئاسية المتضمنة إعلان حالة الطوارئ والحصار التي خولت للوزير الأول اتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بحفظ النظام العام وهذا ما تضمنه المرسوم الرئاسي 196/91، بحيث جاء في أحكام المادة 9 مايلي:
"تعرض للتوقيف عن كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي، الجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو جهتها التي يقوم قاداتها أو أعضائها بأعمال مخالفة للقوانين.." وكذلك باستقراء مواد المرسوم الرئاسي 488/91 نجد أنه يخول للوزير الأول سلطة إقرار استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته للمساهمة في مهام حماية الأمن العمومي غير أن ذلك يكون بعد استشارة السلطات المدنية والعسكرية⁽⁴⁾.
أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 بحيث تم تغيير اسم رئيس الحكومة إلى الوزير الأول نذكر على سبيل المثال:

-
- (1) المرسوم 53-91، المؤرخ في 1991/02/23، يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، ج ر، عدد 09، الصادرة بتاريخ 1991/02/27.
 - (2) المرسوم التنفيذي 202-91، المؤرخ في 1991/06/25، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الحيوية وشروط تطبيقها، ج ر، عدد 31، الصادرة في 1991/06/26.
 - (3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 204.
 - (4) المرسوم الرئاسي، 488-91، المؤرخ في 1991/12/21، المتضمن تطبيق القانون 23/91، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج ر، عدد 66، الصادرة بتاريخ 1991/12/22.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

- المرسوم التنفيذي 56/01 المتضمن توقيف صيد المرجان (1).
- المرسوم التنفيذي 230/12 المتضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة (2).
- المرسوم التنفيذي 94/14 الذي يحدد إجراءات الحصول على الرخص المطلوبة لإنجاز منشآت نقل المنتجات البترولية بواسطة الأنابيب (3).

الفرع الثاني: اختصاصات الوزارة في مجال الضبط الإداري

كأصل عام لا يعتبر الوزراء سلطة من سلطات الضبط الإداري العام لأنها سلطة مخولة لرئيس الجمهورية والوزير الأول بحيث لا يمكنهم إصدار قرارات ضبطية قابلة للتطبيق في كل أنحاء البلاد إلا إذا سمح القانون لهم بذلك وبالتالي يمكن اعتبارهم سلطة من سلطات الضبط الإداري الخاص بحيث يستطيع الوزير اتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية في مجال الضبط الإداري كل في مجال تخصصه (4) فبالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء نجد أن الوزير مخول له لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام (5) بحيث يعتبر وزير الداخلية أكثر الوزراء ممارسة لإجراءات الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية؛ وهو ما يستخلص من النصوص الكثيرة الموضحة لصلاحيات وزير الداخلية (6) على اعتبار أنه الرئيس

(1) المرسوم التنفيذي 56-01، المؤرخ في 2001/02/05، المتضمن توقيف صيد المرجان، ج ر، عدد 13، الصادرة بتاريخ 2001/02/12.

(2) المرسوم التنفيذي 230-12، المؤرخ في 2012/05/24، المتضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة، ج ر، عدد 33، الصادرة، بتاريخ 2012/05/27.

(3) المرسوم التنفيذي 94-14، المؤرخ في 2014/03/04، يحدد إجراءات الحصول على الرخص المطلوبة لإنجاز منشآت نقل المنتجات البترولية بواسطة الأنابيب، ج ر، عدد 13، الصادرة بتاريخ 2014/03/09.

(4) أحمد محيو، المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 413.

(5) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 272.

(6) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 490.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

الإداري المباشر للولاة، بإمكانه إصدار تعليمات متعلقة بالضبط الإداري تطبق على مستوى جميع ولايات الوطن خاصة في مجال المحافظة على النظام العام، وما يؤكد ذلك هو أحكام المرسوم التنفيذي 01/91 والذي جاء فيه: "يمارس وزير الداخلية صلاحياته في الميادين التالية:

- النظام العام والأمن العمومي.
- الحريات العامة.
- حالة الأملاك والأشخاص وتقلهم.
- الحياة الجموعية.
- الانتخابات.
- المظاهرات والاجتماعات العمومية... (1).

وبالتالي فإن وزير الداخلية يبادر بالتنظيم المتعلق بالحالة المدنية والأملاك ويطبق الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي، كما يقترح قواعد تنظيم العمليات الانتخابية، كما يعد أو يشارك في إعداد التنظيم المتعلق بالأعمال المقننة مثل حمل السلاح، ويسهر على حسن سير الهياكل المركزية والمحلية والمؤسسات العمومية التي تدخل تحت وصاية وزارته وهو ما يؤكد المرسوم التنفيذي رقم 247/94 (2).

إلى جانب وزير الداخلية يوجد هناك وزراء آخرون يباشرون إجراءات الضبط الإداري بحيث يتولى كل وزير ممارسته على مستوى قطاعه قصد تحقيق النظام العام والمحافظة عليه في كل جوانبه، ونذكر على سبيل المثال: صلاحيات وزير التجارة بحيث يتولى في مجال التنظيم التجاري المهام الآتية:

- يقترح جميع التدابير المرتبطة بالتأطير القانوني والتنظيمي للوظائف والأعمال التجارية ويشجع التطور المرتبط بأهداف المنافسة.
- يبادر بجميع أشغال إعداد التقنين والمقاييس المرتبطة بالتنظيم التجاري.

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-01، المؤرخ في 19/01/1991، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج ر، عدد 04، الصادرة بتاريخ 23/01/1991، ص 60.

(2) المرسوم التنفيذي 94-247، المؤرخ في 10/08/1994، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج ر، عدد 53، الصادرة بتاريخ 21/08/1996.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

كما يعمل على تنظيم وضبط وتيرة السوق وتبعيتها من خلال عرض الإنتاج الوطني والواردات والصادرات وهذا وفقا لأهداف السياسة الوطنية.

كما يمارس وزير التجارة الصلاحيات التنظيمية والتشريعية الخاصة بالوصاية على الأجهزة والمؤسسات التابعة لقطاعه بالإضافة إلى المهام المذكورة على سبيل الحصر في المرسوم التنفيذي 207/94⁽¹⁾.

كما تضمن المرسوم التنفيذي رقم 165/89⁽²⁾ صلاحيات وزير النقل في مجال الضبط الإداري بحيث خوله هذا المرسوم اتخاذ كل التدابير التي من شأنها ضمان نقل الأشخاص والأموال برا سواء عبر الطرق أو السكة الحديدية وبحرا وجوا، كما يعمل على ضمان انسجام الأعمال العمومية في مجال اختصاصه.

كما ينظم المرسوم التنفيذي رقم 90-12⁽³⁾ صلاحيات وزير الفلاحة وذلك من خلال المبادرة بتنفيذ أي إجراء تشريعي أو تنظيمي يسري على ميدان اختصاصه ويسهر على تطبيقه.

بالإضافة إلى ذلك أن نذكر المرسوم التشريعي 94-13 المؤرخ في 28 ماي 1994 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصيد البحري.

بالنسبة للضبط الإداري الخاص بحماية التراث الثقافي فقد نظم وفقا لأحكام القانون 98-04 الذي يمنح صلاحيات واسعة لوزير الثقافة⁽⁴⁾ وتجدر الإشارة في الأخير بأن اختصاصات الوزراء في مجال

(1) المرسوم التنفيذي 94-207، المؤرخ في 16/07/1994، المحدد لصلاحيات وزير التجارة، ج ر، عدد 47، الصادرة في 20/07/1994.

(2) المرسوم التنفيذي 89-165، المؤرخ في 29/08/1989، المتعلق بصلاحيات وزير النقل، ج ر، عدد 36، الصادرة بتاريخ 30/08/1989.

(3) المرسوم التنفيذي 90-12، المؤرخ في 01/01/1990، يحدد صلاحيات وزير الفلاحة، ج ر، عدد 02، الصادرة بتاريخ 10/01/1996.

(4) القانون 98-04، المؤرخ في 15/06/1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر، عدد 44، الصادرة في 17/06/1998.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

الضبط الإداري هو اختصاص حصري حيث يشمل قطاع معين فقط لذلك أطلق عليه اسم الضبط الإداري الخاص.

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري

لقد طرح الأستاذ "جاز فالستون" في كتابه بعنوان «المبادئ العامة للقانون الإداري» تساؤلاً قال فيه «هل هناك تصرفات تكون بطبيعتها غير قابلة للطعن القضائي؟».

فأجاب بأن كل تصرف تنظيمي وكل تعبير عن إرادة للحكام أو الأعوان يتوجب أن يخضع للرقابة القضائية، وإنالمرتفقين والمحكومين يجب تمكينهم دائماً من الحق في الطعن، والذي يسمح لهم برقابة صحة تصرفات الحكام والأعوان من هيئات منظمة قضائياً وتخصص وفق الأشكال القضائية رقابة في طابعها القضائي تعد الكيفية الوحيدة التي تمنح ضمانات حقيقية⁽¹⁾.

ومنه نخلص أن جميع التصرفات القانونية أو المادية التي تصدر عن الوزراء بما فيهم الوزير الأول تخضع لرقابة المشروعية ما عدا ما تعلق منها بأعمال السيادة كما سبق لنا التفصيل فيها.

لهذا سوف نتعرض إلى موضوع الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية في الفرع الأول، ثم إلى موضوع الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حدود الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري في

الظروف العادية

تهدف هيئات الضبط الإداري المركزية في الظروف العادية للحفاظ على النظام العام مستخدمة في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من السلطات التي تقيدها ممارستها للأشخاص لحقوقهم وحررياتهم، ويشترط أن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها المشرع فإن خرجت عن تلك الحدود فتعتبر أعمالها غير شرعية ويجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة، وهنا يمارس القاضي رقابة موسعة على سلطات الإدارة فلا يقتصر في رقابته على مدى وجود ما يهدد النظام العام وبالتالي ما يبرر التدخل

(1)

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

بإجراء الضبط، بل يراقب أيضا مدى ملائمة الإجراء مع الوقائع وتتوسع هذه السلطة أكثر في الظروف العادية (1).

لذا سنتناول في هذا الفرع مسألة الجهة القضائية المختصة بالنظر في مشروعية إجراءات الضبط الإداري الصادرة عن الوزارات ثم إلى الرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء ثم عن طريق دعوى التعويض.

أولاً: الجهة القضائية المختصة

نصت المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة على مايلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " والمادة في شكلها الحالي تتطابق تماما مع المادة 901 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ومن النص أعلاه نستنتج أن المشرع فرض عرض منازعات السلطات المركزية للدولة بما فيها الوزارات على مجلس الدولة، باعتبارها جهة للقضاء كدرجة أولى وأخيرة سواء تعلق الأمر بدعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية والتنظيمية (2)، أو دعاوى فحص المشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن ذات الجهة أو دعاوى التفسير.

أما بالنسبة لباقي الدعاوى ومنها دعوى التعويض فقد أخرجها المشرع من ولاية مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي والنهائي وألحقها بالمحاكم الإدارية الابتدائية، وهو ما نصت عليه المادتين 800 و 801 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ولعل سر إخراج قضاء التعويض عن ولاية واختصاص مجلس الدولة يعود إلى طبيعة النزاع في حد ذاته، كون الفصل في قضايا التعويض أمر يمارسه القاضي المدني بل يمارسه حتى القاضي المبتدأ، فهذا النوع

(1) شيماء ونداجي، وسلمى ابن أم هاني، الرقابة القضائية على أعمال وتدبير الضبط الإداري، (مذكرة ماستر، جامعة 8 ماي 1945 بقالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، الجزائر، 2016، ص 70.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 144.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

من القضاء لا ينطوي على مخاطر ولا يحتاج إلى خبرة ومؤهلات عالية كقضاء الإلغاء، لذا عهد به المشرع للبنية التحتية ممثلة في المحاكم الإدارية ولو تعلق الأمر بجهة مركزية (1).

ثانيا: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى الإلغاء

تخضع القرارات التنظيمية والقرارات الفردية الصادرة عن مختلف إطارات الضبط الإداري إلى رقابة القاضي الإداري، حيث يبسط القضاء رقابته على كافة أركان القرار الإداري للتأكد من مدى مطابقته للقوانين (2)، ودون التعرض إلى جميع العيوب التي قد تمس بالقرار الإداري الضبطي التي سبق لنا مناقشتها، وسنكتفي فقط بدراسة أهم الجوانب التي يمارس عليها القاضي رقابته وهي:

أ- الرقابة على أهداف الضبط الإداري سبق وأن رأينا أن الغاية من إصدار قرارات الضبط الإداري تتحصر في حماية النظام العام بعناصره الثلاثة، بمعنى أن تكون الغاية من القرار الإداري هي المصلحة العامة فضلا عن الهدف المخصص إن وجد طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف (3).

إن الموظف العام سواء كان مسئولاً مركزياً أو محلياً حينما يسيء استعمال السلطة فإن مظهر هذه الإساءة يتجلى في توظيفه واستعماله قواعد القانون وآليات السلطة العامة بعيداً عن الهدف العام، وهو تحقيق المصلحة العامة.

يقوم القاضي هنا بفحص القرار المطعون فيه بشأن الهدف فإن ثبت لديه الانحراف بالسلطة يسارع إلى التصريح بإلغاء القرار الإداري (4).

إن مسألة إثبات الانحراف بالسلطة من أصعب المسائل خاصة إذا ألقى عبئها على عاتق الطاعن، لذا يرى الفقهاء أن يكون دور القاضي فيها إيجابياً عن طريق الاستنتاجات والاقتناعات التي يستقيها من

(1) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص144.

(2) لوصيف خولة، الضبط الإداري - السلطات والضوابط، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة، محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015، ص60.

(3) صاحب مطر خياط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2015، ص131.

(4) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص72 و 74.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

أوراق القضية المعروضة عليه، غير أن المسألة تزداد صعوبة في حال أخفت الإدارة غرضها المستهدف من القرار، سيما إذا لم يكن هناك غاية خاصة حددها القانون للقرار، لذلك فإن القضاء الإداري يكتفي في الكثير من الأحيان بالقرائن البسيطة التي يقدمها الطاعن حتى ينقل عبء إثبات العكس إلى جانب الإدارة فإن لم ترد أصلاً أو أجابت بأدلة غير كافية أو مقنعة كان هذا دليلاً على إثبات عيب إساءة استعمال السلطة مما يؤدي إلى إلغاء القرار⁽¹⁾.

ومن بين التطبيقات القضائية في هذا المجال حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1875 قضية (pariset) مجموعة 934 بأن "من حيث أنه ثابت من إجراءات الطعن أن المدير إذ أمر بإغلاق مصنع ثقاب المدعو (pariset) بمقتضى سلطات الضبط التي يستمدّها من القوانين والتنظيمات الخاصة بالمنشآت الخطيرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة لم يستهدف المصالح التي خولتها تلك القوانين والتنظيمات لتحقيقها، وإنما تصرف تنفيذاً لتعليمات صادرة من وزير المالية بصفة عمدية وفي إطار مصلحة مرفق مالي للدولة فيكون بذلك قد استعمل سلطات الضبط الثابتة له بالنسبة إلى المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة ... من أجل هدف آخر غير ذلك الذي

عهدت به إليه لتحقيقه فيكون المدعو (pariset) على حق في طلب إلغاء القرار المطعون فيه تطبيقاً للقوانين⁽²⁾.

ب- الرقابة على أسباب الضبط الإداري

تمثل الرقابة على السبب في قرارات الضبط الإداري المركزي ضماناً مهمة للتحقق من مشروعية تصرفات هيئات الضبط الإداري وخضوعها للقانون، ذلك أن الإدارة في ممارستها لاختصاصاتها المنوطة بها في هذا المجال يجب ألا تخضع لما تمليه عليها الأهواء⁽³⁾ والميول، وإنما يلزم أن تستند في ما تصدره من قرارات إلى أسباب واقعية تسوغ لها ذلك لتحقيق التوازن بين سلطة الضبط الإداري وحرية الأفراد أثناء ممارستها لها⁽⁴⁾.

(1) صاحب مطر خياط، المرجع السابق، ص 158.

(2) القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ص 40.

(3) صاحب مطر خياط، المرجع السابق، ص 168.

(4) صاحب مطر خياط، المرجع نفسه، ص 168.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

وتتصب رقابة القاضي فيما يخص عنصر السبب على مايلي:

1- الرقابة على الوجود المادي للوقائع

تعد الرقابة على الوقائع المادية الوجه الأول من أوجه الرقابة أو هي الحد الأدنى للرقابة على السبب، وهذه الوقائع ما هي في حقيقتها إلا العناصر المادية التي تسبق القرار الإداري ويقصد بها مجموعة الوقائع التي تشكل مخالفة للنظام العام.

فإذا تحقق القاضي من وجود هذه الوقائع أقر بمشروعية القرار الضبطي وفي حال تخلفها كان القرار الضبطي غير مشروع لعيب السبب (1).

2- الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

يجب أن يتحقق القاضي الإداري ليس فقط من الوجود المادي للوقائع بل يجب أن تكون الواقعة التي استندت إليها الإدارة هي الواقعة التي قصدتها المشرع، ومنح الإدارة صلاحية التصرف لتحقيقها، فينظر حينها ما إذا كانت الوقائع الناشئة تصلح لتبرير الإجراء الضبطي وفقا للشروط القانونية اللازمة لذلك (2).

ج- الرقابة القضائية على وسائل الضبط الإداري

ويعني ذلك أن على سلطات الضبط الإداري مواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من الوسائل والإجراءات، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة لمواجهة إخلال بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام، أي من واجب الإدارة أن تختار الوسيلة التي تتسجم مع طبيعة الواقعة والهدف الواجب تحقيقه.

(1) محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، ط1 مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2007، ص614.

(2) محمد حسن بن عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، القاهرة، بدون ناشر، سنة 1981، ص39.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

حيث تخضع هذه الوسائل إلى رقابة القضاء الإداري الذي يحدد شرعيتها وهذه الوسائل تحكمها عدة اعتبارات منها أن يكون التدبير ضروريا وأن يكون متناسبا مع حجم الخلل الذي أصاب النظام العام وألا يؤدي إلى الحضر المطلق لممارسة الحريات⁽¹⁾.

هذا وقد سار مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم جواز المنع المطلق للحرية في عدة قضايا منها عدم إقراره منع المصورين الفوتوغرافيين لنشاطهم في الشوارع منعا مطلقا حيث يمكن أن يكون منع فقط في ساعات مؤقتة وفي أماكن معينة.

كما أصدر حكم آخر قرر فيه بعدم شرعية قرار صادر بالمنع المطلق للبيع والعرض بالفنادق وأيضا القرار بالمنع المطلق للبيع المتجول على شاطئ Pampelomme⁽²⁾.

وفي مقابل الرقابة على المنع أو الحظر فإن القضاء الإداري يبسط رقابته أيضا على صور أخرى للوائح الضبط الإداري كالإذن السابق والترخيص وكذلك تنظيم النشاط.

فبالنسبة للإذن السابق أو الترخيص فهو أكثر تقييدا للحرية لذا يراقب القضاء الإداري هذا الأسلوب ويتجه إلى تطبيق سلطة الإدارة في فرضه، حيث لا يجوز للائحة الضبط أن تشترط الحصول على إذن سابق فيما يخص ممارسة الحريات التي نص عليها الدستور أو القانون.

وفيما يخص الرقابة القضائية على تنظيم النشاط فإن القضاء يراقب شرعية تنظيم هيئات الضبط الإداري للنشاطات الفردية من حيث التزامها بالحدود في تنظيم الحريات وعدم تجاوزها لمجالها اللائحي، بالإضافة إلى مدى استهدافها للنظام العام بالقدر الذي يحافظ على حريات الأفراد وممارستهم لنشاطهم⁽³⁾.

وكما سبقت الإشارة إلى أن دعوى الإلغاء لا توقف سريان القرار الإداري إلا في حال ما إذا عمد صاحب الدعوى إلى رفع دعوى بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتا إلى حين الفصل في دعوى الموضوع، فهنا يمكن للقاضي الاستعجالي طبقا للمادة 919 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات

(1) لوصيف خولة، مرجع سابق، ص 63.

(2) قروف جمال، المرجع السابق، ص 72.

(3) المرجع نفسه، ص 86.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

المدنية والإدارية بأن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة ومن الأمثلة على ذلك الأمر بوقف التعدي وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليها⁽¹⁾، ومن بين التطبيقات القضائية في مجال وقف تنفيذ القرار الإداري قرار لمجلس الدولة صادر عن الغرفة الخامسة بتاريخ 2002/08/14 حيث يتعلق القرار المطعون فيه بطرد أجنبي من التراب الوطني بموجب قرار صادر بتاريخ 2001/03/28 تحت رقم 42 عن مصالح الشرطة حيث رفع المعني دعوى استعجالية إدارية لتوقيف سريان القرار إلى غاية الفصل في مدى شرعيته. وبعد أن اقتنع المجلس بأنتفيذ القرار قد يسبب للمعني أضرارا لا يمكن إصلاحها في حالة إبطاله حيث جاء في القرار "... حيث ثبت مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة وهي وزارة الداخلية كما أنه لم يبلغ للمدعي ومن ثم يحتمل إبطاله ويجعل دفع المدعي جديّة مما يتعين قبولها والطلب معا علما أن القرار هذا قد يسبب أضرارا لا يمكن إصلاحها في حال إبطال القرار ..."⁽²⁾.

ثالثا: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى

التعويض

سبق لنا وأن تعرضنا إلى دعوى التعويض من حيث التعريف وكذلك أساسها القانوني والجهة المختصة بالنظر فيها والتي هي المحاكم الإدارية كأول درجة ثم مجلس الدولة في حال الاستئناف، كما سبق وأن تناولنا حدود سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض وقلنا أنه يتمتع بسلطات أوسع منها في مجال الإلغاء كونها دعوى من دعاوى القضاء الكامل.

لذا سنكتفي بعرض أهم التطبيقات القضائية في مجال دعوى التعويض بناء على الأسس التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية للوزارة في مجال الضبط الإداري والتي تتمثل في المسؤولية على أساس الخطأ والمسؤولية دون خطأ.

أ- مسؤولية الوزارة بسبب ممارسة الوصاية والرقابة الإدارية

ففي مجال مسؤولية الإدارة بسبب ممارسة الوصاية والرقابة الإدارية فقد اشترط القضاء الإداري الفرنسي ارتكاب خطأ جسيم وقبل بتطبيق هذا الحل على مجموعة من النشاطات الرقابية، ويتعلق الأمر

(1) شيماء ونداجي، سلمى مهاني، المرجع السابق، ص 71.

(2) الحسين بن الشيخ آت ملوبة، المنتقى في قضاء الاستعجال، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 196.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

بالوصايا على الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية حيث قبل القاضي بمسؤولية الإدارة الوصية اتجاه الغير ثم مسؤولية الإدارة الوصية اتجاه الإدارة الموصى عليها ومسؤولية هذه الأخيرة أمام الغير.

امتد هذا ليشمل مسؤولية الدولة على مؤسسات القانون الخاص مثل صناديق الضمان الاجتماعي والبنوك والمؤسسات المالية ...

وبالنسبة للقضاء الجزائري فلم يبدي اتجاهه بوضوح حول درجة الخطأ فيما يتعلق بالمسؤولية عن نشاط الوصاية ففي قضية "بن مشيش" سنة 1973 قضى المجلس الأعلى بمسؤولية الدولة عن خطأ البلدية من دون التعرض لجسامة الخطأ⁽¹⁾

ب- مسؤولية مصالح الأمن العمومي:

في مجال مسؤولية أجهزة الأمن قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2007/07/25 جاء في

تسببيه "حيث أنه ونظرا لما يشكله السلاح من مخاطر سواء بالنسبة لعون الأمن أو بالنسبة للغير فإن مسؤولية مرفق الأمن في تحمل التعويض ثابتة وعليه فإن طلب التعويض المقدم من طرف ذوي حقوق المرحوم ... مؤسسة قانونا".

حيث أن التعويض المحكوم به في قضية الحال هو تعويض مادي ومعنوي لذوي حقوق المرحوم ولا علاقة له بالتعويض الذي يقدمه صندوق الضمان الاجتماعي في إطار علاقة العمل. حيث أن الدفع المقدم من طرف الوزارة المستأنفة والمتعلق بازدواجية التعويض لورثة المرحوم غير مؤسس قانونا ويتعين استبعاده⁽²⁾.

ج- في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة

وفي مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية تكون الجهة المكلفة بدفع التعويض هي الجهة المستفيدة جاء في قرار لمجلس الدولة الغرفة الخامسة بتاريخ 2002/06/25 حيث يتبين من ملف الدعوى أنه تم نزع

(1) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص 169-170.

(2) قرار رقم 033628، بتاريخ 2007/07/25، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2009، ص 98.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

ملكية المدعى عليهم من أجل المنفعة العمومية لإنجاز سكنات بعد الزلزال الذي مس منطقة الشلف سنة 1980.

حيث أنه على إثر رفع دعوى قضائية من طرف المدعى عليهم قضت الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الشلف بعد إجراء خبرتين بإلزام وزير السكن بدفع المبلغ الإجمالي المذكور للمدعى عليهم.

حيث أن المدعي وزير السكن استأنف هذا القرار على أساس أن القرار محل الاستئناف قد خالف قاعدة جوهرية في الإجراءات بدعوى أن المنازعات المتعلقة بالإدارات المركزية ترفع مباشرة أمام مجلس الدولة وليست أمام الغرفة الإدارية كما أن وزارة السكن ليست مستفيدة من نزع الملكية.

وأجاب المجلس بما يلي: "حيث أن الدفع الرامي إلى القول بان وزارة السكن ليست مستفيدة بنزع الملكية غير مؤسس علما أن قرار نزع الملكية يشير إلى أنه تم نزع ملكية المدعى عليهم لفائدة الدولة ممثلة من طرف وزير السكن والتعمير⁽¹⁾."

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

رغم اتساع صلاحيات وسلطات الضبط الإداري في الظروف غير العادية إلا أنها تخضع كذلك لرقابة قضائية مثلها مثل كافة أعمال الإدارة الأخرى، إذ يتعين على سلطة الضبط الإداري أثناء اتخاذها لإجراءات الحفاظ على النظام العام أن تتحقق من وجود الحالة المبررة لمخالفة القواعد العادية⁽²⁾. وفي مقابل ذلك يتأكد القاضي الإداري من وقوع الظرف الاستثنائي بالفعل، ومن توافر التلازم والتناسب بين الإجراءات المتخذة، والظروف الاستثنائية لا تعني خروج الإدارة بما فيها الوزارة من نطاق القضاء الإداري، على عكس أعمال السيادة التي لا تدخل في اختصاص القضاء الإداري أصلا، كما سبق لنا بيانه⁽³⁾.

وفي هذا الصدد نشير إلى النقاط الهامة التالية:

(1) قرار رقم 012368، بتاريخ 2002/06/25، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، سنة 2003، ص 182.

(2) صاحب مطر خياط، المرجع السابق، ص 121.

(3) عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية للنشر، لبنان، 1999، ص 55.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

أولاً: القرارات الإدارية التي تصدر بإيقاف تطبيق قانون هي قرارات باطلة لمخالفتها مبدأ تدرج القوانين، ولكن في الظروف الاستثنائية تعتبر صحيحة، فقد صدر في فرنسا مرسوم أوقف بعض الضمانات التأديبية الواردة في بعض القوانين، وكان ذلك بسبب ظروف الحرب، وعدم انعقاد البرلمان، فلما طعن فيه بالإلغاء قضى مجلس الدولة بصحتها لأنها تمت في ظروف استثنائية.

ثانياً: القرارات التي تصدر مشوبة بعيب الاختصاص، لكن لصدورها في الظروف الاستثنائية، ولمواجهة هذه الظروف، فالفرد العادي الذي يتدخل في الإدارة في الظروف الاستثنائية قد يعتبر موظفاً فعلياً، تكتسي أعماله بصفة الشرعية، حتى في حالة تفويض الاختصاص، دون أن يسمح له القانون بإجراء ذلك التفويض، فإن القرار الصادر بالتفويض، والقرارات التي يصدرها الموظف استناداً إليه، كان يجب أن تعد باطلة، تعتبر مشروعة، لو كانت الظروف الاستثنائية قد قررت نوعاً من الإجازة الضمنية بالتفويض⁽¹⁾.

مما سبق ذكره يمكن القول أن الظرف الاستثنائي يحول القاضي الإداري من قاضي مشروعية إلى قاضي ملائمة، فالقاضي يراعي في هذه الظروف قرارات الإدارة من حيث أسبابها والغاية التي ترمي إليها من اتخاذها (المصلحة العامة)، ونجدها تنعدم فيما يتعلق بركن الشكل والإجراءات والاختصاص حيث رفض مجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات في الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

وتطبيقاً فقد قضت المحكمة العليا، في قرارها الصادر بتاريخ 1996/02/04 بصحة القرار الذي اتخذته الوزير الأول المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية⁽³⁾، رغم مخالفته لنص المادتين 35 من

(1) كيواني قدير، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري، (مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 1)، الجزائر، سنة 2012، ص 62.

(2) عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 662.

(3) رحيش مسعود، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة تخرج، لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 18، 2007-2008، ص 50.

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي

القانون 80-90 المتضمن قانون البلدية القديم، ونص المادة 47 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية حيث تنص على أن حل (1) تلك المجالس يكون بموجب مرسوم (2).

واعتمدت المحكمة العليا في قرارها بصحة المرسوم التنفيذي على نص المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44-92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ السابق ذكره، والذي جاء في مضمونها "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حله".

(1) تنص المادة 35 من القانون 80-90 المتعلق بالبلدية الملغى على "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية".

(2) تنص المادة 47 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

خاتمة الفصل الثاني

تناولنا في هذا الفصل موضوع الرقابة القضائية على سلطات الضبط المركزية، رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء، في الظروف العادية وكذلك في للظروف الاستثنائية وفي ضوء ذلك توصلنا إلى النتائج التالية:

- 1- تعتبر الرقابة القضائية أكبر ضمانة للأفراد اتجاه ما تتخذه السلطات المركزية من قرارات سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية التي من شأنها المساس بحقوقهم خاصة مع ضعف الرقابة البرلمانية.
- 2- رغم الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها القاضي الإداري في مواجهة السلطات الإدارية المركزية، غير انه كثيرا ما يصطدم بنظرية أعمال السيادة التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي في وقت معين حتى يحافظ بها على كيانه، إلا أنه بدأ يتراجع عنها مؤخرا بفضل الضغوطات الداخلية والخارجية، وهذا ما يدعو مجلس الدولة الجزائري إلى أن ينحو نفس المنحى .
- 3- ندرة التطبيقات القضائية للرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية في النظم. المقارنة، وإن لم نقل انعدامها في القضاء الإداري الجزائري، لحساسية الموضوع ولأحجام. القضاء عن الولوج فيه.

الختامة

إن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري على المستوى المحلي وعلى المستوى المركزي في الجزائر والحدود التي تنتهي عندها، تعتبر ضمانة أساسية لحماية مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة لسيادة القانون، وهي ضمانة كذلك لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة.

يقترن الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر على سلطتين، تتجلى إحداهما في شخصية الوالي والأخرى في شخصية رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما على المستوى المركزي فينقسم الاختصاص لكل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، وكذا الوزراء.

لقد وضع المشرع بين أيدي جميع هذه السلطات العديد من المكينات والصلاحيات القانونية، تتمثل أساسا في لوائح الضبط الإداري التي تأتي في صور مختلفة منها الحظر (المنع) والترخيص، وتنظيم النشاط، وتكون في شكل قرارات تنظيمية أو فردية، وتعتمد أيضا أسلوب التنفيذ المباشر لتشخيص القوة العمومية، بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره (الأمن العام، الصحة العامة السكينة والآداب العامة). ولقد حاولنا من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على مواطن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، في ظل النظام القضائي الجزائري مع إجراء دراسات جزئية في الفقه والقضاء المقارن في كل من فرنسا ومصر.

تستخدم هذه الرقابة عدة وسائل في مواجهة أعمال الضبط الإداري المطعون في شرعيتها، تتمثل أساسا في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض كونهما أهم وأنجع وسيلتين في هذا المجال،

ولقد تم تحليلها على مستويين، المستوى الأول؛ الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي، والتي تتم بواسطة المحاكم الإدارية بصفة ابتدائية، ثم مجلس الدولة كدرجة ثانية، سواء في دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، أما المستوى الثاني فهو الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي والتي تتم بواسطة مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا هذا بالنسبة لدعوى الإلغاء، أما دعوى التعويض فإن المحاكم الإدارية هي المختصة بالنظر فيها ابتداءا.

و إجابة على الاشكالية المطروحة توصلنا إلى أنه على

الرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع للقاضي الإداري في مواجهة أعمال الضبط الإداري غير المشروعة، إلا أن سلطته تقيد بقيود عديدة نذكر منها لوائح الضبط التي تدخل ضمن أعمال السيادة، وكذلك عدم جواز توجيه أوامر للإدارة بناء على مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك السلطة التقديرية للإدارة التي تقلت من رقابته في الكثير من الأحيان.

ومن كل ما سبق تحليله توصلنا إلى النتائج التالية:

- تعد الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، أقوى ضماناً لحماية مبدأ المشروعية من جهة، وحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة ثانية في مواجهة تعسف الإدارة .

- وجود ترسانة من التشريعات وعل رأسها الدستور تحدد صلاحيات هيئات الضبط الإداري المختلفة، وهذا من أجل الحد من السلطة التقديرية للإدارة، وبالتالي فتح المجال أمام القضاء لبيسط رقابته على معظم أعمالها.

- إن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ليست مطلقة بل مقيدة بحدود تتمثل في أعمال السيادة التي تجعل العديد من القرارات الإدارية المهمة تقلت من رقابة القضاء .

-عدم جواز توجيه أوامر للإدارة بناء على مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يحل محلها في اتخاذ القرار أو يلزمها إتخاذ قرار على نحو معين.

- لا يستطيع القاضي الإداري أن يبسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي يراقب فيها الوجود الفعلي للظرف الاستثنائي ومدى مشروعية الوسائل المستخدمة وكفايتها ولزومها .

الخاتمة

-سلطات القاضي الإداري لا تتحرك إلا بدعوى من صاحب الشأن ما يجعل دعوى الإلغاء تصطبغ بصبغة شخصية رغم أنها دعوى موضوعية تنصب على القرار غيرالمشروع .

- ومن خلال تحليل هذه المذكرة وجدنا أن الرقابة القضائية على لوائح الضبط التي يصدرها رئيس الجمهورية غير مكرسة، كما سجلنا انعداما كليا للتطبيقات القضائية بخصوصها في الجزائر، إضافة لهذا فإن الفقهاء يتعاملون بخجل مع هذه اللوائح وهذا ما لمسناه في ندرة المراجع والدراسات بخصوصها .

ونتيجة للقصور في بعض الجزئيات والغموض في البعض الآخر نوصي بمجموعة من الاقتراحات على النحو الآتي بيانه:

- يتوجب تعزيز استقلالية القضاء بتمكين القاضي الإداري من الوسائل القانونية والبشرية والمادية اللازمة لمواجهة تعسف الإدارة.

- سن النصوص القانونية التي تضبط عمل الإدارة غير كافية لوحدها بل يجب تكوين القضاة تكويننا متخصصا في القضاء الإداري تماشيا ومبدأ الأزواجية القضائية .

-وجوب توجيه الباحثين دراساتهم نحو سلطات الضبط الإداري المركزي وخصوصا رئيس الجمهورية وكذا أوجه الرقابة القضائية عليها.

-إن الصفة الموضوعية لدعوى الإلغاء تحتم على المشرع الجزائري التوسع من دائرة الصفة في رفعها، بحكم أنها تنصب على القرار الإداري غير المشروع، وذلك بأن يسمح للقاضي الإداري في حد ذاته بتحريكها بناء على إخطار من محافظ الدولة أو أي جهة أخرى وهذا حفاظا على مبدأ المشروعية.

- ضرورة إسناد للمحكمة الإدارية دورا استشاريا فيما يخص قرارات الضبط الإداري المحلي خاصة ما تعلق منها بالحريات، قياسا على الدور الاستشاري لمجلس الدولة في مشاريع المراسيم حتى تلعب دورا في الرقابة القبلية للإدارة.

الخاتمة

- ضرورة انتهاج مبدأ التقاضي على درجتين بإنشاء محاكم إدارية إستئنافية جهوية، وذلك لتخفيف العبء على مجلس الدولة حتى يتفرغ هذا الأخير لممارسة مهمته الطبيعية كجهة مقومة لعمل الجهات القضائية الإدارية، وموحدة للاجتهاد القضائي وبالتالي إصدار قرارات ذات نوعية.
- وجوب تحميل الإدارة. المصاريف القضائية بما فيها أتعاب المحامي والمحضر القضائي حتى يتشجع المواطن البسيط لمقاضاتها.

قائمة المراجع

إن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري على المستوى المحلي وعلى المستوى المركزي في الجزائر والحدود التي تنتهي عندها، تعتبر ضمانا أساسية لحماية مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة لسيادة القانون، وهي ضمانة كذلك لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة.

يقنصر الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر على سلطتين، تتجلى إحداها في شخصية الوالي والأخرى في شخصية رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما على المستوى المركزي فينعتد الاختصاص لكل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، وكذا الوزراء.

لقد وضع المشرع بين أيدي جميع هذه السلطات العديد من المكنات والصلاحيات القانونية، تتمثل أساسا في لوائح الضبط الإداري التي تأتي في صور مختلفة منها الحظر (المنع) والترخيص، وتنظيم النشاط، وتكون في شكل قرارات تنظيمية أو فردية، وتعتمد أيضا أسلوب التنفيذ المباشر لتشخيص القوة العمومية، بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره (الأمن العام، الصحة العامة السكينة والآداب العامة). ولقد حاولنا من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على مواطن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، في ظل النظام القضائي الجزائري مع إجراء دراسات جزئية في الفقه والقضاء المقارن في كل من فرنسا ومصر.

تستخدم هذه الرقابة عدة وسائل في مواجهة أعمال الضبط الإداري المطعون في شرعيتها، تتمثل أساسا في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض كونهما أهم وأنجع وسيلتين في هذا المجال،

ولقد تم تحليلها على مستويين، المستوى الأول؛ الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي، والتي تتم بواسطة المحاكم الإدارية بصفة ابتدائية، ثم مجلس الدولة كدرجة ثانية، سواء في دعاوى الإلغاء أو دعاوى التعويض، أما المستوى الثاني فهو الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المركزي والتي تتم بواسطة مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا هذا بالنسبة لدعوى الإلغاء، أما دعوى التعويض فإن المحاكم الإدارية هي المختصة بالنظر فيها ابتداءا.

و إجابة على الاشكالية المطروحة توصلنا إلى أنه على

الرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع للقاضي الإداري في مواجهة أعمال الضبط الإداري غير المشروعة، إلا أن سلطته تقيد بقيود عديدة نذكر منها لوائح الضبط التي تدخل ضمن أعمال السيادة، وكذلك عدم جواز توجيه أوامر للإدارة بناء على مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك السلطة التقديرية للإدارة التي تفلت من رقابته في الكثير من الأحيان.

ومن كل ما سبق تحليله توصلنا إلى النتائج التالية:

- تعد الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، أقوى ضماناً لحماية مبدأ المشروعية من جهة، وحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة ثانية في مواجهة تعسف الإدارة .

-وجود ترسانة من التشريعات وعل رأسها الدستور تحدد صلاحيات هيئات الضبط الإداري المختلفة، وهذا من أجل الحد من السلطة التقديرية للإدارة، وبالتالي فتح المجال أمام القضاء لبيسط رقابته على معظم أعمالها.

- إن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ليست مطلقة بل مقيدة بحدود تتمثل في أعمال السيادة التي تجعل العديد من القرارات الإدارية المهمة تفلت من رقابة القضاء .

-عدم جواز توجيه أوامر للإدارة بناء على مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يحل محلها في اتخاذ القرار أو يلزمها إتخاذ قرار على نحو معين.

- لا يستطيع القاضي الإداري أن يبيسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي يراقب فيها الوجود الفعلي للظرف الاستثنائي ومدى مشروعية الوسائل المستخدمة وكفايتها ولزومها .

الخاتمة

-سلطات القاضي الإداري لا تتحرك إلا بدعوى من صاحب الشأن ما يجعل دعوى الإلغاء تصطبغ بصبغة شخصية رغم أنها دعوى موضوعية تنصب على القرار غيرالمشروع .

- ومن خلال تحليل هذه المذكرة وجدنا أن الرقابة القضائية على لوائح الضبط التي يصدرها رئيس الجمهورية غير مكرسة، كما سجلنا انعداما كليا للتطبيقات القضائية بخصوصها في الجزائر، إضافة لهذا فإن الفقهاء يتعاملون بخجل مع هذه اللوائح وهذا ما لمسناه في ندرة المراجع والدراسات بخصوصها .

ونتيجة للقصور في بعض الجزئيات والغموض في البعض الآخر نوصي بمجموعة من الاقتراحات على النحو الآتي بيانه:

- يتوجب تعزيز استقلالية القضاء بتمكين القاضي الإداري من الوسائل القانونية والبشرية والمادية اللازمة لمواجهة تعسف الإدارة.

- سن النصوص القانونية التي تضبط عمل الإدارة غير كافية لوحدها بل يجب تكوين القضاة تكويننا متخصصا في القضاء الإداري تماشيا ومبدأ الازدواجية القضائية .

-وجوب توجيه الباحثين دراساتهم نحو سلطات الضبط الإداري المركزي وخصوصا رئيس الجمهورية وكذا أوجه الرقابة القضائية عليها.

-إن الصفة الموضوعية لدعوى الإلغاء تحتم على المشرع الجزائري التوسع من دائرة الصفة في رفعها، بحكم أنها تنصب على القرار الإداري غير المشروع، وذلك بأن يسمح للقاضي الإداري في حد ذاته بتحريكها بناء على إخطار من محافظ الدولة أو أي جهة أخرى وهذا حفاظا على مبدأ المشروعية.

- ضرورة إسناد للمحكمة الإدارية دورا استشاريا فيما يخص قرارات الضبط الإداري المحلي خاصة ما تعلق منها بالحريات، قياسا على الدور الاستشاري لمجلس الدولة في مشاريع المراسيم حتى تلعب دورا في الرقابة القبلية للإدارة.

الخاتمة

- ضرورة انتهاج مبدأ التقاضي على درجتين بإنشاء محاكم إدارية إستئنافية جهوية، وذلك لتخفيف العبء على مجلس الدولة حتى يتفرغ هذا الأخير لممارسة مهمته الطبيعية كجهة مقومة لعمل الجهات القضائية الإدارية، وموحدة للاجتهاد القضائي وبالتالي إصدار قرارات ذات نوعية.
- وجوب تحميل الإدارة. المصاريف القضائية بما فيها أتعاب المحامي والمحضر القضائي حتى يتشجع المواطن البسيط لمقاضاتها.

قائمة المراجع :

أولاً: النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

أ-1- الدساتير الجزائرية:

- 1- دستور 1963 الجزائري، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 10 سبتمبر، (ج ر، عدد64، الصادرة في 10/09/1963).
- 2- دستور 1976 الجزائري، الصادر بموجب الأمر 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (ج ر، عدد94، الصادرة في 24/11/1976)، المعدل بالقانون 79-06 المؤرخ في 07/07/1979، (ج ر، عدد28، الصادرة في 10/07/1979)، المعدل بالقانون 80-01 المؤرخ في 12/01/1980، (ج ر، عدد03، الصادرة في 15/01/1980)، والمعدل باستفتاء التعديل الدستوري الذي جرى 03/11/1988، المرسوم 88-223، (ج ر، عدد45، المؤرخة 05/1988).
- 3- دستور 1989 الجزائري، المؤرخ في 23/02/1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28/02/1989، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23/02/1989، (ج ر، عدد09، الصادرة في 01/03/1989).
- 4- دستور 1996 الجزائري، المؤرخ في 08/12/1996، (ج ر، عدد76، الصادرة في 08/12/1996)، المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10/04/2002 المتضمن تعديل الدستور، (ج ر، عدد25، الصادرة في 14/04/2002)، والمعدل بالقانون 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة 1429 الموافق لـ 15/11/2008 والمتضمن تعديل الدستور، (ج ر، عدد63، لـ 16/11/2008، ص8)، والمعدل بالقانون 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06/03/2016، يتضمن التعديل الدستوري، (ج ر، عدد14، الصادرة في 07/03/2016).

أ-2- الدساتير الفرنسية :

- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة 1958/10/04.

أ-3- الدساتير المصرية :

- دستور 1971، الذي يعد المصدر الأساسي للنظام الدستوري المصري في الوقت الحاضر وقد أدخلت عليه ثلاث تعديلات: الأول في 1980/05/22، الثاني في 2005/05/25، والثالث في 2007/03/26.

- دستور 2012 المعطل أو المجمد الصادر في 2012/12/25 الذي جمد العمل به في 2013/06/30.

- دستور 2014. الصادر في 2014/01/18.

ب- القوانين العضوية والعادية:

1- القانون العضوي 01-98، المعدل بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 2011/07/26 الذي يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وصلاحياته وتنظيمه وعمله، (ج ر، عدد37، المؤرخة في 1998/06/01.

2- القانون 08-09 المؤرخ في 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية الإدارية، ج ر، عدد21، مؤرخة في 2008/04/23.

3- القانون 08-90 المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالبلدية (ج ر، عدد37، الصادرة بتاريخ 1990/04/11.

4- القانون 19-91 الذي يعدل ويتمم القانون 89-28 المؤرخ في 1991/12/02، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، (ج ر، عدد62، الصادرة بتاريخ 1991/12/04).

5- المرسوم التشريعي 02/93، المؤرخ في 1993/02/06، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر، عدد08، المؤرخ في 1993/02/07.

6- القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

7- القانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، ج ر، عدد12، الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

8- الأمر 67-124، المؤرخ في 1967/07/09، المتضمن حالة التعبئة العامة، ج ر، عدد60، الصادرة في 1969/07/25.

ج - النصوص التنظيمية:

- 1- المرسوم 267 / 81 يحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنظافة والطمأنينة العمومية ج ر عدد 41، الصادرة بتاريخ، 1981/10/13.
- 2- المرسوم 83-373، المؤرخ في 1983/05/28 يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر، عدد 22، الصادرة بتاريخ 1983/05/31 ،
- 3- المرسوم التنفيذي 89-165، المؤرخ في 1989/08/29، المتعلق بصلاحيات وزير النقل، ج ر، عدد 36، الصادرة بتاريخ 1989/08/30.
- 4- المرسوم التنفيذي 90-12، المؤرخ في 1990/01/01، يحدد صلاحيات وزير الفلاحة، ج ر، عدد 02، الصادرة بتاريخ 1996/01/10.
- 5- المرسوم التنفيذي 91-01، المؤرخ في 1991/01/19، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج ر، عدد 04، الصادرة بتاريخ 1991/01/23 .
- 6- المرسوم 91-53، المؤرخ في 1991/02/23، يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، ج ر، عدد 09، الصادرة بتاريخ 1991/02/27.
- 7- المرسوم التنفيذي 91-202، المؤرخ في 1991/06/25، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الحيوية وشروط تطبيقها، ج ر، عدد 31، الصادرة في 1991/06/26.
- 8- المرسوم الرئاسي 91-196، المؤرخ في 1991/06/04، والمتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، عدد 29، الصادرة بتاريخ 1991/06/12.
- 9- المرسوم الرئاسي 91-336، المؤرخ في 1991/09/22، المتضمن رفع حالة الحصار، ج ر، عدد 44، الصادرة في 1991/09/25.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 454/91 المؤرخ في 1991/11/23 يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، ج ر عدد 60، صادرة في 1991/11/24.
- 11- المرسوم الرئاسي، 91-488، المؤرخ في 1991/12/21، المتضمن تطبيق القانون 23/91، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج ر، عدد 66، الصادرة بتاريخ، 1991/12/22.

- 12- المرسوم الرئاسي 44/92، المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، عدد 10، الصادرة في 09/02/1992 .
- 13- المرسوم التنفيذي 93-184، المؤرخ في 27/07/1993، ينظم إثارة الضجيج، ج ر، عدد 60، الصادرة بتاريخ 28/07/1993.
- 14- المرسوم التنفيذي 94-207، المؤرخ في 16/07/1994، المحدد لصلاحيات وزير التجارة، ج ر، عدد 47، الصادرة في 20/07/1994.
- 15- المرسوم التنفيذي 94-247، المؤرخ في 10/08/1994، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج ر، عدد 53، الصادرة بتاريخ 21/08/1994.
- 16- المرسوم التنفيذي 94-207، المؤرخ في 16/07/1994، المحدد لصلاحيات وزير التجارة، ج ر، عدد 47، الصادرة في 20/07/1994.
- 17- المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر، عدد 76 ' الصادرة في 31/10/1999.
- 18- المرسوم التنفيذي 01-56، المؤرخ في 05/02/2001، المتضمن توقيف صيد المرجان، ج ر، عدد 13، الصادرة بتاريخ 12/02/2001.
- 19- الامر 11-01، المؤرخ في 23/02/2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 23/04/2011.
- 20- المرسوم التنفيذي 12-230، المؤرخ في 24/05/2012، المتضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة، ج ر، عدد 33، الصادرة، بتاريخ 27/05/2012.
- 21- المرسوم التنفيذي 14-94، المؤرخ في 04/03/2014، يحدد إجراءات الحصول على الرخص المطلوبة لإنجاز منشآت نقل المنتجات البترولية بواسطة الأنايبب، ج ر، عدد 13، الصادرة بتاريخ 09/03/2014.
- 22- المرسوم 17-05، المؤرخ في 16/02/2017، يعدل ويتم القانون 01-14، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 22/02/2017.

ثانيا: المؤلفات

أ- باللغة العربية:

- 1- أبو الحسن علي بن محمد الماوردي، الأحكام السلطانية في الولايات الدينية، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 1994.
- 2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط5، د م ج، بن عكنون، الجزائر، 2003.
- 3- أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العليا للكتاب، مصر، 1978.
- 4- الحسين بن الشيخ آت ملوية، المنتقى في قضاء الاستعجال، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 5- الحسين بن الشيخ آت ملوية، المنتقى في قضاء مجلس الدولة "الجزء الثاني"، دار هومة، الجزائر، 2004
- 6- السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1996) (السلطة التنفيذية)، ج3، د م ج، الجزائر، 2013.
- 7- حمدي القبيلات، القانون الإداري، "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 8- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص185.
- 9- خير الدين الخطيب التميمي، نظرات في الثقافة الإسلامية، دار الشهاب، باتنة، الجزائر، سنة 1988.
- 10- زانا رسول محمد أمين، الضبط الإداري بين حماية الأمن وتقييد الحريات، دراسة مقارنة، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.
- 11- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- 12- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986.
- 13- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1996.

- 14- صاحب مطر خياط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2015.
- 15- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي، القاهرة، مصر، 1993.
- 16- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997.
- 17- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية للنشر، لبنان، 1999.
- 18- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 19- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 20- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2006.
- 21- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر، الجزائر، 2007.
- 22- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة الجزائر، د س.
- 23- عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر، الجزائر، 2007.
- 24- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2009.
- 25- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2011.
- 26- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، ط1، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013.
- 27- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 1999.
- 28- عمر سعد الله، معجم في القانون الدولي المعاصر، ط1، د م ج، الجزائر، 2005.

- 29- فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، د م ح، الجزائر، 2006.
- 30- كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، سنة 2015.
- 31- محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، مصر، 2007.
- 32- محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية، مطبعة الشهاب، الجزائر، سنة 2002.
- 33- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 34- محمد حسن بن عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، القاهرة، بدون ناشر، سنة 1981.
- 35- محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- 36- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 37- نواف كعنان، القانون الإداري، ط1، العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- 38- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1988.

ب-المراجع باللغة الفرنسية:

1/ LES OUVRAGES :

- 1-Andrée de Laubader ,traité de droit administratif ,2éme édition,LGDJ,paris,1953.
- 2- Castagné Jean ,le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative ,L,G,d,j ,paris ,1964.
- 3- Daniel Amsoo ,droit constitutionnel et institutions politiques,litèc,paris,2000.
- 4- Jean rivero ,les libertés publiques ,presses universitaire de France,t2,paris,1973.

5- Jeze Gaston ,les principes généraux du droit administratif , techniques juridiques du droit publique France ,principes,T3,ed Daloze ,France, 2005.

ثالثا- البحوث والمذكرات

أطروحات الدكتوراه:

- 1- العايب سامية، المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري،(أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص مؤسسات دستورية وإدارية) جامعة باجي مختار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار ،عنابة،الجزائر،2014 .
- 2- سكاكني باية، "دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الإسلامية"(أطروحة دكتوراه)جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011 .
- 3 - سليمانى هندون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية(أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام تخصص إدارة ومالية)،كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2013 .
- 4 - مراد بدان، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية(أطروحة دكتوراه) جامعة جيلالي اليابس، كلية الحقوق، سيدي بلعباس، الجزائر، 2005 .
- 5-ياما إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام) جامعة أبوبكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان،الجزائر، 2015 .

مذكرات الماجستير والماستر:

- 1-العايبى سارة ورقوة وداد، عمل المؤسسات الدستورية في ظل الظروف الاستثنائية، (مذكرة ماستر) جامعة 8 ماي 1945 بقالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية،الجزائر، 2015.
- 2- بلعاش شيراز، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة(مذكرة ماستر) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، سنة 2005 .
- 3- رحيش مسعود، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج، (نيل إجازة المدرسة العليا للقضاء) 2008 .
- 4- رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، (مذكرة ماجستير)كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، سنة 2014.
- 5- سكوح رضوان، الضبط الإداري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء) الجزائر، 2009 .
- 6- شيماء ونادجي، وسلمى ابن أم هاني، الرقابة القضائية على أعمال وتدابير الضبط الإداري(مذكرة ماستر) كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة 8 ماي 1945 بقالمة، الجزائر، 2016.

- 7- عبد الفتاح صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، (مذكرة ماستر) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013.
- 8- فريحة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر (مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه) جامعة الجزائر 1، سنة 2015.
- 9- فدل حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
- 10- كريمة جابر، سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري (مذكرة ماستر)، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، الجزائر، سنة 2015.
- 11- كيواني قدير، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري، (مذكرة ماجستير) كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر، سنة 2012.
- 12- لوصيف خولة، الضبط الإداري - السلطات والضوابط، (مذكرة ماستر) جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2015.
- 13- نوال بن الشيخ، الضبط الإداري، الوارد على الحريات العامة، (مذكرة ماستر) جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2013.
- 14- رحيش مسعود، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج، (نيل إجازة المدرسة العليا للقضاء) 2008.

رابعاً: المقالات

- 1- رنا جلال، مقال بعنوان حدود سلطات الضبط الإداري، منشور عبر موقع ستار تايمز، في 2009/04/23، سا 19:49
- 2- غلاي حياة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة القانون والأعمال، على الرابط www.droit.entreprise.org، عدد 14، بتاريخ 2017/04/16، الساعة 18:05.
- 3- فريدة أبركان، "رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002.
- 4- مصطفى دريوش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر، 2002.

رابعاً: المجالات:

- 1- المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، سنة 1989.
- 2- المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، سنة 1992.
- 3- المجلة قضائية، المحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، سنة 1993.

- 4- المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، سنة 1997.
- 5- المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، سنة 1998.
- 6- المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، سنة 1992.
- 7- مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002
- 8- مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، سنة 2003.
- 9- مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، الجزائر، سنة 2009.
- 10- مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر، سنة 2002 .
- 11- مجلة القانون والأعمال ،مجلة إلكترونية صادرة عن جامعة الحسن الثاني، العدد 14، المملكة المغربية، بتاريخ 2017/04/16.

خامسا: المواقع الإلكترونية:

- 1- موقع ستار تايمز على الرابط <http://www.startimes.com>
- 2- www.droit-et-entreprise.org
- 3- موقع ويكيبيديا <http://ar.wiipedia.org>



فهرس المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
1	مقدمة
5	الفصل الأول: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري المحلي
7	المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال الوالي في مجال الضبط الإداري
8	المطلب الأول: صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري
8	الفرع الأول: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على النظام العام
9	أولاً: اختصاصات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام
11	ثانياً: اختصاصات الوالي في مجال الحفاظ على السكينة والآداب العامة
12	ثالثاً: اختصاصات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة
14	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الحريات العامة
14	أ- المنع أو الحظر ب- الترخيص ج- تنظيم النشاط د- الأمر
16	المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال الوالي في مجال الضبط الإداري
17	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال الوالي عن طريق دعوى الإلغاء
17	أولاً: تعريف دعوى الإلغاء وأساسها القانوني
18	ثانياً: حدود سلطات القاضي في دعوى الإلغاء
18	أ- الرقابة على المشروعية الخارجية
18	1- عيب عدم الاختصاص
21	2- عيب الشكل والإجراءات
22	ب- الرقابة على المشروعية الداخلية
22	1- عيب الإنحراف بالسلطة (عيب الهدف)
23	2- عيب انعدام السبب
26	3- عيب مخالفة القانون
27	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الوالي عن طريق دعوى التعويض .
28	أولاً: تعريف دعوى التعويض
28	ثانياً: الأساس القانوني لدعوى التعويض و القضاء المختص بالفصل فيها
29	ثالثاً: حدود سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض

فهرس المحتويات

29	رابعاً: أسس المسؤولية الإدارية
29	أ- المسؤولية على أساس الخطأ
31	ب/ المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر
34	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري .
35	المطلب الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري
35	الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على النظام العام
36	أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الأمن العام
37	ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الصحة العامة
38	ثالثاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على السكنية والآداب العامة
38	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على الحريات العامة
39	أ- المنع أو الحظر- الترخيص ج- الإعلان المسبق- تنظيم النشاط
40	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري
41	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى الإلغاء
41	أولاً/ الأساس القانوني لدعوى الإلغاء
42	ثانياً/ سلطات القاضي في دعوى الإلغاء
42	أ/ عدم المشروعية الخارجية
42	1- عيب عدم الاختصاص
45	2- عيب الشكل والإجراءات
45	ب/ عيب المشروعية الداخلية
46	1- عيب الإنحراف بالسلطة (الهدف)
47	2- عيب إنعدام السبب
48	3- عيب مخالفة القانون
49	ثالثاً/ آثار دعوى الإلغاء
49	أ/ آثار رفع دعوى الإلغاء على القرار الإداري
50	ب/ مآل دعوى الإلغاء
50	ج/ آثار القرار القضائي بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه

فهرس المحتويات

50	د/ تنفيذ حكم الإلغاء
52	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى التعويض في إطار المسؤولية الإدارية
52	أولاً: الأساس القانوني لدعوى التعويض
54	ثانياً: أسس المسؤولية الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي
54	أ- مسؤولية البلدية على أساس الخطأ
55	ب- مسؤولية البلدية على أساس المخاطر
56	الفصل الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على أعمال الضبط المركزي .
57	المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية، في مجال الضبط الإداري.
57	المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري
58	الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية
58	أ- القرارات الإدارية العامة التنظيمية
58	ب- لوائح الضبط الإداري
59	ب-1/ الرأي المعارض لشرعية لوائح الضبط الإداري
59	ب-2/ الرأي المؤيد لدستورية وشرعية لوائح الضبط الإداري
61	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية
62	أولاً: إعلان حالة الطوارئ
64	ثانياً: إعلان حالة الحصار
65	ثالثاً: إعلان الحالة الإستثنائية
65	رابعاً: إعلان حالة الحرب
67	خامساً: إعلان حالة التعبئة العامة
68	المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري
69	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف العادية

فهرس المحتويات

70	أولاً: رقابة الإلغاء
70	أ- سلطات قاضي الإلغاء ومبادئها
74	ب- حدود الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية
74	1- فكرة السلطة التقديرية للإدارة
76	2- نظرية أعمال السيادة
78	ثانياً: قضاء التعويض
79	أ- الأساس القانوني لدعوى التعويض والجهة المختصة بالنظر فيها
79	ب- أساس المسؤولية الإدارية فيما يخص لوائح الضبط الإداري لرئيس الجمهورية
80	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
81	أولاً: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية عن طريق دعوى الإلغاء
81	أ- الطبيعة القانونية للوائح الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية
84	ب- مضمون الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية
86	ثانياً: الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية عن طريق دعوى التعويض
87	أ- الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية
87	ب- مسؤولية الإدارة دون خطأ
89	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري.
89	المطلب الأول: اختصاصات الوزارة في مجال الضبط الإداري
89	الفرع الأول: اختصاصات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري
92	الفرع الثاني: اختصاصات الوزارة في مجال الضبط الإداري
94	المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري
95	الفرع الأول: حدود الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري في الظروف

فهرس المحتويات

	العادية
95	أولاً: الجهة القضائية المختصة
96	ثانياً: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى الإلغاء
97	أ- الرقابة على أهداف الضبط الإداري
98	ب- الرقابة على أسباب الضبط الإداري
99	ج- الرقابة القضائية على وسائل الضبط الإداري
101	ثالثاً: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري عن طريق دعوى التعويض
101	أ- مسؤولية الوزارة بسبب ممارسة الوصاية والرقابة الإدارية
101	ب- مسؤولية مصالح الأمن العمومي
101	ج- في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة
103	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الوزارة في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية
106	الخاتمة
110	قائمة المراجع
120	فهرس المحتويات

الملخص:

تعد الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري أقوى ضمانة لحماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون من جهة ولحماية حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة تعسف الإدارة من جهة أخرى.

يقتصر الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر على كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، أما على المستوى المركزي، فيقتصر على كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول وكذلك الوزراء، ونظرا للصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع هذه الهيئات والتي تتمثل أساسا في لوائح الضبط الإداري والتي من شأنها المساس بحريات الأفراد وحقوقهم، فقد أخضعها المشرع الجزائري للرقابة القضائية بواسطة القضاء الإداري مثلا بالمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، هذه الرقابة تضيق وتتسع بحسب ما إذا كانت الظروف عادية أم استثنائية.

وضع المشرع الجزائري بين يدي القاضي الإداري جملة من الوسائل القانونية في مواجهة أعمال هيئات الضبط الإداري الغير مشروعة تتمثل أساسا في دعوى الإلغاء التي يعالج بواسطتها القرار الضبطي من حيث الأركان المكونة له فإن تخلف واحد منها قضى بإلغائه، كما يمكنه أن يوقف سريان القرار الإداري مؤقتا عن طريق دعوى وقف التنفيذ التي يرفعها صاحب الشأن بالتزامن مع دعوى الإلغاء، وإلى جانب ذلك هناك دعوى التعويض التي يرفعها المتضرر ضد الإدارة في إطار المسؤولية الإدارية.

رغم الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع للقضاء الإداري في مواجهة أعمال الضبط الإداري الغير مشروعة إلا أنها كثيرا ما تواجه بمحدود تقيدتها وتحد من فعاليتها، كالقرارات التي تدخل ضمن أعمال السيادة، وكذلك السلطة التقديرية للإدارة وكذلك مبدأ الفصل بين السلطات الذي يجعل القاضي يحجم عن توجيه أوامر للإدارة.