المحاضرة الثانية والثالثة

أساليب الضبط الإداري

تستخدم سلطة الضبط الإداري أساليب متعددة لوقاية النظام العام، إما:

أولا- قرارات ضبط تنظيمية (لوائح الضبط): كأسلوب وقائي غايته تنظيم ممارسة الحريات،

ثانيا- قرارات الضبط الفردية: التي تتضمن تطبيق قوانين أو لوائح الضبط على الأفراد،

ثالثا- الجزاءات الإدارية: على من يخل بالنظام العام وهو تدبير وقائي يمس المصالح المادية والأدبية للمخالف،

رابعا- التنفيذ المباشر: لقراراتها النهائية.

أولا- قرارات الضبط التنظيمية "لوائح الضبط"

العلاقة بين لوائح الضبط الإداري وحفظ النظام العام

- القاعدة أن ممارسة الفرد لحريته يجب ألا يترتب عنها الإضرار بحرية الآخرين.
- ومن هنا كان يجب تنظيم الحريات على نحو يصان معه النظام العام، كي تصبح الحرية في حد ذاتها ممكنة وعملية.
- فكرة النظام العام لا تتعارض مع الحريات العامة، بل على العكس أن تنظيمها يوفر لها إمكانية الوجود الواقعي.

والأصل أن يتم تنظيم ممارسة الحريات العامة عن طريق التشريع من طرف البرلمان، حتى لا يستغل الحكام هذه السلطة لتعطيل الحريات المعترف بها والمستقر عليها بدعوى الحفاظ على النظام العام.

لكن عمليا وواقعيا التشريع لا يستطيع وحده تنظيم الحريات العامة. ومن هنا نشأت الحاجة إلى وسيلة أخرى تكمل النقص التشريعي، وبذلك ظهرت فكرة لوائح الضبط الإداري[1] كأسلوب إلى جانب التشريع لتنظيم الحريات العامة بغرض وقاية النظام العام في المجتمع.

تصدر سلطات الضبط الإداري لوائح الضبط الإداري دون حاجة إلى الاستناد إلى نص قائم يمنحها حق إصدارها. فهي لا تتصل بأي قانون، ولا تصدر تنفيذا لقانون أو بمقتضى نص يجيز إصدارها، إنما تصدر استجابة للضرورات العملية. وهو ما لا يتفق وبطء الإجراءات البرلمانية المتعلقة بإصدار القوانين(اقتراح، مناقشة، وإصدار) التي قد تؤدي إلى تعريض النظام العام للخطر مما يبرر الترخيص للإدارة بإصدار تلك اللوائح حماية للنظام العام.

مفهوم لوائح الضبط الإداري

تعدد الاصطلاح الفقهي الذي أطلق على اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، حيث أطلق عليها: القرارات الإدارية التنظيمية- الأوامر الإدارية التنظيمية-التشريعات الفرعية-اللوائح الإدارية[2].

---

[1]- في الجزائر تسمى المراسيم (رئاسية-تنفيذية) المتعلقة بالضبط الإداري التي هي في أصلها السلطة التنظيمية المقررة بموجب أحكام المادة 141 من التعديل الدستوري 2020.

[2]- في النظام القانوني الجزائري اللوائح الإدارية تأخذ شكل: مراسم (رئاسية، مراسيم تنفيذية)، وقرارات إدارية (الوزراء"قرار وزاري"، الهيئات الإدارية المستقلة، الوالي "قرار ولائي"، رئيس البلدية "قرار بلدي").

يجمع الفقهاء على اعتبار اللوائح قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الحالات أو الأفراد.
اللوائح مظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة، أحد عناصر مبدأ المشروعية، لماذا؟ لأنها تقع بين القانون والقرار الفردي في سلم تدرج القواعد القانونية، كما أنها الوسائل الناجعة والفعالة والسريعة للعمل الإداري والوظيفة الإدارية بصفة عامة.

1-تعريف لوائح الضبط الإداري

اصطلاحا تعدد الفقه في تسمياتها: فتسمى: أنظمة الضبط- مراسيم الضبط-القرارات الإدارية الضبطية العامة- قرارات الضبط.

إجماعا تعرف على أنها: تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد حماية النظام العام بعناصره المختلفة، ويترتب عليها غالبا تقييد حريات الأفراد.

لوائح الضبط هي عمل قانوني لم يسبق للمشرع تنظيمها تصدر في شكل مراسيم (مراسيم رئاسية أو تنفيذية) أو قرارات عامة (وزارية أو ولائية أو بلدية) تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة صادرة عن سلطة إدارية مختصة تقوم من خلالها بتقييد الحريات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام وصيانته بطريقة وقائية وسابقة.

خصائص لوائح الضبط الإداري

1- **أنها تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية:** أي أنها عامة التطبيق، فلا يقتصر تطبيقها على عدد محدد من الأفراد، وإنما على جميع المخاطبين بها.
2- **أنها ثابتة نسبيا:** أي لا تنتهي بمجرد تطبيقها على حالة معينة، (وإن كانت تطبق على الحالات المستجدة)، كما أنه لا تنتهي بمجرد استنفاذ غرضها.
3- **أنها صادرة عن سلطة إدارية:** بمعناها العضوي السلطة التنفيذية (أي يخرج من نطاقها أعمال السلطة التشريعية (لأن ما يصدر عنها يعتبر قانون) والقضائية (ما يصدر عنها تعتبر أحكام قضائية)).
4- **أن هدفها الحفاظ على النظام العام:** ويترتب على ذلك بالنتيجة وضع قيود على الحريات العامة للأفراد، وإن كانت اللوائح مظهرا للتقييد بغرض تحقيق الهدف فلا بد من سند دستوري وقانوني أو قضائي لإصدارها.

شرط مشروعية لوائح الضبط الإداري

1- **عدم مخالفتها لقاعدة تدرج القواعد القانونية:** شكلا وموضوعا، وإلا عدت غير مشروعة لأنها في مرتبة أدنى، ولأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي يظهر من خلال تطبيق القاعدة القانونية.
2- **أن تصدر في صورة قواعد عامة ومجردة:** لأنها تتعلق بالحريات العامة وتضع قيودا عليها.

عموم وتجريد لوائح الضبط: يعني أنها لا تسن ولا تصدر لتنظيم أو مواجهة حالة فردية خاصة، فارتباطها بزمان معين ومكان معين، أو حدود موضوعية معينة، لا يحول دون اتسامها بصفتي العمومية والتجريد.

3- **أن تحقق المساواة بين الأفراد عند تطبيقها:** طالما تساوت مراكزهم القانونية، يجب على سلطات الضبط الإداري أن لا تفرق في المعاملة بين الأفراد في تطبيق اللائحة.

صور لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني الجزائري

1- المراسيم الرئاسية: مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 141 من الدستور، باعتبارها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض.

الأساس الدستوري: المادة 3/93.

مجالها: المسائل غير مخصصة للقانون (م 141)،

يتولاها: رئيس الجمهورية المادة 91 نقطة 6

يوقعها: رئيس الجمهورية المادة 91 نقطة 7.

المظهر أو الشكل الذي تتخذه: أحدهما: **إيجابي:** يتعلق بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها (لوائح تنظيمية أو لوائح المرافق العامة)، والآخر **سلبي:** مراقبة وتوجيه النشاط الفردي (لوائح الضبط الإداري).

بإجماع الفقه: المراسيم الرئاسية تعتبر من الناحية الموضوعية عملا تشريعيا، ما دام أنها تتضمن قواعد عامة ومجردة، ومن الناحية الشكلية عملا إداريا، باعتبارها صادرة عن رئيس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية.

أنواعها:

مراسيم رئاسية تنظيمية: تتضمن قواعد عامة مجردة لا تخص مركز قانوني محدد بذاته، يرمز لها برقمين الأول يتعلق بسنة صدوره والثاني برقم صدوره خلا هذه السنة مثلا: 15-247.

مراسيم رئاسية فردية: تخاطب مراكز قانونية شخصية فردية ودقيقة مثالها التعيينات وإنهاء المهام. يرمز لها بتاريخ الصدور فقط دون رقمه.

2- المراسيم التنفيذية:

الوزير الأول لا يملك سلطة التشريع بصفة أصلية وأصيلة على غرار رئيس الجمهورية والبرلمان، بحيث يتولى كل منهما التشريع بصفة مستقلة في المجال المخصص له بمقتضى الدستور.

الوزير الأول يساهم في النشاط التشريعي بشكل فرعي (تشريع فرعي) بمقتضى مراسيم تنفيذية بمناسبة تحديده للتفصيلات الموضوعية الضرورية للنصوص التشريعية العامة أو المراسيم الرئاسية التنظيمية قبل إدخالها حيز التنفيذ[3].

المراسيم التنفيذية تستمد قوتها من الدستور الذي يعطي الحق للوزير الأول إصدارها، بهدف تنفيذ وتطبيق القوانين والتنظيمات (م 2/141).

مجال المراسيم التنفيذية: نص المادة 112 من الدستور "يمارس .....زيادة على السلطات .... السلطات الآتية:

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

أساليب لوائح الضبط الإداري

تتخذ لوائح الضبط الإداري أساليب عديدة ومظاهر مختلفة في حمايتها للنظام العام بمختلف صوره وعناصره، تتفاوت حسب قيمة الحرية من جهة، وحسب تفاوت الأوقات والملابسات التي يكون لها أثرها على نوع الأسلوب المستخدم، فضلاً عن درجة خطورته على تهديد النظام العام، فقد تشترط اللائحة:

---

[3]- لأكثر تفصيل يمكن الرجوع لدروس عبر الخط لمقياس الإدارة المركزية السنة الأولى ماستر المنشورة عبر المنصة التعليمية عبر الخط http://elearning.univ-dbkm.dz ، فيما يتعلق بأنواع المراسيم التنفيذية.

1- **أسلوب الترخيص الإداري (وقائي):** يتخذ التسميات التالية: الاعتماد-الرخصة-التأشيرة-الإذن.

- يعرف بأنه قيام جهة الإدارة بالتحقيق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وأنه لا يترتب عليه أي إضرار بالمجتمع.
- تتخذ منه السلطة الإدارية وسيلة قانونية لتنظيم ومراقبة ممارسة الأشخاص لنشاطاتهم وبعض حرياتهم.

مثالها: - الترخيص المسبق لعقد الاجتماعات العامة- القيام بالمظاهرات- الإجراءات التي تفرض للحصول على رخصة مسبقة لمزاولة بعض المهن.

- ويلاحظ من زاوية أخرى أن سلطة الضبط الإداري تستطيع سحب الترخيص أو أن تعدل فيه في أي وقت متى اقتضت المحافظة على النظام العام ذلك السحب أو التعديل.
- أخذ المشرع بأسلوب الترخيص في على سبيل المثال في القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات المعدل والمتمم المادة 2/15 منه.
- القانون 01-10 المتضمن قانون المناجم المادة 24 البند 12،

2- أسلوب الإخطار أو التصريح المسبق (وقائي): في ظل هذا الأسلوب لا يكون النشاط محظورا، كما أنه لا يخضع لضرورة الحصول على ترخيص سابق من السلطات الإدارية المختصة. ونظرا لاتصاله بالنظام العام مباشرة يتعين على الأفراد القيام بإخطار السلطات الإدارية المختصة قبل ممارسة النشاط فعلا، حتى تتمكن من أخذ الاحتياطات اللازمة لحماية النظام العام من الأخطار التي قد تنجم من ممارسة هذا النشاط.

مثالها: حرية الاجتماع، تنظيم المسيرات للتعبير عن موقف معين. إنشاء ورشة، مشروع تجاري، مؤسسة تعليمية...

مثالها: الإخطار في مجال إنشاء الجمعيات بموجب قانون الجمعيات 12-06، وفي مجال تأسيس الأحزاب السياسية بموجب القانون 12-04، وفي مجال الإعلام بموجب القانون 12-05.

3- أسلوب الحظر (المنع) (وقائي): يقصد به ذلك الإجراء الاستثنائي الذي يهدف إلى منع مزاولة نشاط أو حرية من جانب سلطة الضبط في حالة استحالة حفظ النظام العام باستخدام إجراءات أخرى.

وقد يكون الحظر مطلقا وهو **غير جائز** دستوريا لأنه يتضمن مصادرة للحرية التي كفلها الدستور، وهو ما أكده مجلس الدولة في أحد قراراته عند تصديه لفحص مشروعية قرار العمدة الذي حظر بمقتضاه ممارسة مهنة التصوير الفوتوغرافي في الطريق العام، حينما قرر أن هذه المهنة حرة ويتعين احترامها، وأنه إذا كان من شأن ممارستها الإخلال بالنظام العام، فيجوز للإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب الإخلال بالنظام العام **دون أن يصل الأمر إلى حد إلغاء ممارسة تلك الحرية**، وذلك بتحديد ساعات معينة وأماكن معينة يجوز ممارسة هذه الحرية فيها.

كما قد يكون الحظر جزئيا بأن يتم منع مزاولة النشاط أو الحرية بصفة جزئية، لا تصل على حد إلغائها كليا، وإنما يتم تحديد الحظر من حيث الغرض والزمان والمكان، ومثاله: حظر مرور شاحنات وعربات الوزن الثقيل في الطرق العامة، أو في جزء منها في أوقات معينة من النهار، أو من الليل. أو منع مزاولة نشاط بعض المهن المقلقة في ساعات محددة (جانب تنظيمي بحت).

- تبنى المشرع بموجب القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم، أسلوب المنع المادة 6 مكرر منه على أنه "يمكن الوالي أومن يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطر حقيقيا على الأمن العمومي، أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك.
- القانون 01-14 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، المعدل والمتمم المادة1/31 منه،

- المادة 45 منه

4- **أسلوب تنظيم النشاط**: هذا الأسلوب لا يهدف لا إلى الحظر أو الترخيص أو الإخطار، بل تكتفي لوائح الضبط بتنظيم مزاولة النشاط أو الحرية من خلال وضع توجيهات عامة معينة للمواطنين بشأن ذلك النشاط أو الحرية بغرض الحفاظ على النظام العام.

من أمثلته: لوائح تنظيم مرور السيارات بالطرق العامة، ولوائح تنظيم المظاهرات السلمية في حدود ما يسمح به القانون، الاشتراطات الصحية التي تضعها لوائح ضبط المحال العامة كالمطاعم والمقاهي والصيدليات وغيرها، من حيث فتحات التهوية والنظافة ومقاومة الحريق، شرط المسافة الذي يفصل صيدلية عن أخرى (200م مربع).

ثانيا- قرارات الضبط الفردية

يكون قرار الضبط فرديا متى انحصر أثره في التأثير على مركز فرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، تصدر عن الإدارة استنادا إلى لقانون أو لائحة تنظيمية بغرض معالجة حالات فردية لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم، وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير في مركز قانوني قائم بإلغائه أو تعديله، وتنتهي الآثار التي تنشئها تلك القرارات بمجرد تنفيذها بتمام هذا التنفيذ الغرض إصدارها.

من أمثلتها: قرار منع اجتماع معين، قرار إنهاء أو فض هذا الاجتماع، قرار فض مظاهرة أو مسيرة، قرار مصادرة صحيفة، أو بعض إصدارتها (عدد معين)، قرار هدم منزل آيل للسقوط، قرار غلق محل، عرض فيلم سينمائي أو حصة أو برنامج تلفزيوني مهما كان نوعه.

صور تدابير الضبط الفردية: تأخذ ثلاث صور:

1- **الأمر:** الأمر بعمل شيء، مثالها: الأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، الأمر بمقاومة أخطار الفيضان أو الجراد، الأمر بمواجهة بعض الكوارث.

2- **النهي:** الأمر بالامتناع عن عمل شيء، مثالها: الأمر الصادر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة، الأمر بإيقاف عرض فيلم أو مسرحية أو التقاط صور في مناطق معينة محددة لاحتمال الإخلال بالنظام العام (منطقة عسكرية مثلا).

3- **منح التصريح:** بمزاولة نشاط أو حرية كمنح تصريح لأحد الأفراد بفتح محل عام أو وضع كراسي على جانبي الشارع أو التصريح بعرض فيلم معين.

ثالثا- الجزاءات الإدارية

وهي تدبير وقائي مؤقت يمس المصالح المادية والأدبية للمخالف، غايته حماية عنصر من عناصر النظام العام، **وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب**. وينعت بالجزاء لمساسه بحرية الفرد أو ماله أو نشاطه، وبالإداري لأن الإدارة من تستقل بتوقيعها، وأنها لا تصدر عن السلطة القضائية.

- هي تخضع لرقابة القضاء الإداري ويتقرر بشأنها التعويض متى خالفت مبدأ المشروعية.

خصائص الجزاءات الإدارية

1- أنها تدبير ضبطي وقائي غايته المحافظة على النظام العام.

2- أنها تدبير مؤقت وليس نهائي يجوز للإدارة الرجوع فيه إذا أظهر الشخص استعداده للمحافظة على النظام العام.

3- أنها من توقيع الإدارة من تلقاء نفسها دون تدخل من جانب القضاء

صور الجزاءات الإدارية

عمليا تتخذ الصور التالية:

1- جزاءات مقيدة للحرية الشخصية: تتخذ الإجراءات التالية:

- **الاعتقال الإداري**: إجراء إداري وقائي صادر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، تأمر به سلطة غير قضائية استنادا إلى نصوص قانونية خاصة، لا تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري قصد المحافظة على النظام العام إلا في الظروف الاستثنائية.

- ينصب الاعتقال الإداري على تقييد الحرية الشخصية للمعتقل بوضعه في أحد مراكز الاعتقال التي يحددها التنظيم.
- طبقت الجزائر الاعتقال الإداري بموجب المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن الإعلان عن حالة الحصار، حيث تهدف هذه الحالة حسب نص المادة 2 منه إلى الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية، واستعادة النظام العام وكذلك السير العادي للمرافق العمومية
- تم بموجب المادة 3 منه تفويض السلطة العسكرية، الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة.
- المادة 4 منه نصت على أنه يمكن السلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة، ضمن الحدود والشروط التي تحددها الحكومة، أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية، ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية.
- الإشارة لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 92-75 والمادة 11 منه.

- **الإخضاع للإقامة الجبرية**
- **الإبعاد الأجنبي**
- **المنع من الإقامة**

2- **سحب الترخيص:** من أبرز تطبيقاته مجال المرور، سحب تراخيص القيادة وتسيير المركبات في حال الإخلال بقواعد المرور وآدابه نص المادة 76 من القانون 04-16: "يعاقب بالسحب الفوري لرخصة السياقة لمدة شهر واحد...في حال استعمال يدوي للهاتف المحمول أو يرتدي خوذة لتنصت الإذاعي السمعي.

3- **المصادرة الإدارية:** تعتبر المصادرة أحد الوسائل الاستثنائية لسلطات الضبط الإداري والتي أجازها القانون الالتجاء إليها بناء على نص، لما يترتب عليها من نزع المال جبرا بغير مقابل، فهي تمثل الجزاءات العينية.

من أشهر تطبيقاتها قيام سلطات الضبط بمصادرة المطبوعات والمنشورات المتضمنة بيانات من شانها تهديد الأمن أو الآداب العامة، أو مصادرة المواد الاستهلاكية غير الصالحة

<u>رابعا- التنفيذ المباشر(الجبري) (عمل مادي):</u> لقراراتها النهائية.

ففي هذه الوسيلة لا تقوم هيئة الضبط الإداري بعمل قانوني بل تقوم **<u>بعمل مادي</u>** يتمثل في استخدام الوسائل الجبرية من اجل إرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط حماية للنظام العام.
ويعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيقا خاصا للنظرية العامة للتنفيذ المباشر

للقرارات الإدارية، وهي تلك النظرية التي تعطي للإدارة حق تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذا مباشرا بتسخير القوة العمومية دون حاجة للجوء للقضاء للحصول على إذن مسبق بالتنفيذ.

حالات التنفيذ الجبري

1- وجود نص صريح في القوانين واللوائح يجيز استعمال هذا الحق

2- رفض الأفراد تنفيذ القانون أو اللائحة لم ينص القانون على جزاء من يخالفها

3- حالة الضرورة

شروط مشروعية التنفيذ الجبري

1- وجود خطر جسيم ومفاجئ يهدد النظام العام بعناصره.

2-عدم وجود أية وسيلة أخرى يمكن استخدامها لدفع الخطر.

3- أن تهدف الهيئات من تطبيقه إلى تحقيق المصلحة العامة.

4- عدم التضحية بمصلحة الأفراد إلا بالقدر اللازم لحفظ النظام العام في حالة (التناسب)

5- ثبوت امتناع الأفراد عن تطبيق القرارات الصادرة أو التمرد عليها بعد تبليغهم إياها.

6- مشروعية القرارات الإدارية للمواد تطبيقها جبرًا.