المبحث الثاني: هيئات الضبط الإداري في الجزائر ووسائله

تعتبر وظيفة الضبط الإداري وظيفة حيوية وخطيرة على حريات الأفراد، فينظمها القانون بمفهومه الواسع من حيث الهيئات والوسائل الموكلة لها.

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري في الجزائر

يقصد بهيئات الضبط الإداري الهيئات التي تملك قانونا حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري، بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره وبصفة وقائية، وتتمثل في الهيئات التي منحت صلاحيات الضبط الإداري على المستوى الوطني وهي رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة والوزراء بالخصوص وزير الداخلية، والهيئات التي منحت صلاحيات الضبط الإداري على المستوى المحلي، وتتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري صاحبة الاختصاص الوطني

وتتمثل في الهيئات التي منح لها القانون صلاحيات الضبط الإداري على المستوى الوطني كرئيس الجمهورية والوزير الأول، والوزراء.

أولا: رئيس الجمهورية

لم تمنح المواد الدستورية صراحة له سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، لكن نص المادة رقم 90 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وضعت نص اليمين الدستورية الذي يؤديه رئيس الجمهورية بشكل يوحي لسلطته الضبطية وذلك بنصها: "...أسهر على استمرارية الدولة وأعمل وأحافظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن...".

كما أن العرف الدستوري يمنح الضبط الإداري العام باسم الدولة لرئيس الجمهورية، كحامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن الدفاع الوطني.

ووظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مخولة صراحة لرئيس الجمهورية بموجب نصوص المواد من 97 إلى 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب، حيث يترتب على إعلان هذه الحالات بموجب مرسوم رئاسي.

ثانيا: الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

لم يمنح الدستور صراحة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطات في مجال الضبط الإداري، لكن الوظيفة التنظيمية التي يمارسها هذا الأخير بموجب المطة رقم 3 من المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وباعتباره المسؤول عن تنفيذ القوانين، فهو المختص بإصدار تنظيمات الضبط المطبقة في كامل التراب الوطني، مثل المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المتعلق بتحديد قواعد حركة المرور عبر الطرق (المعدل والمتمم، آخر تعديل له كان سنة 2015 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-239).

ثالثا: الوزراء

لا يملك الوزير سلطة إصدار قرارات تنظيمية، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول بنصوص الدستور، فلا يمكن للوزير أن يصدر قرارات تنظيمية في مجال الضبط الإداري إلا إذا سمح له القانون بذلك.

لكن يتمتع الوزير بسلطة ضبط إداري خاص مثل ضبط السينما، ضبط الصيد، الصحة...، عندما يحيل القانون أو المرسوم له اتخاذ قرارات تنظيمية تطبيقية للقانون، فمثلا طبقا للمرسوم التنفيذي 04-381 المعدل والمتمم صدر قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10-06-2007 يحدد كيفيات المبادرة بدراسة تحديد مواقع الممهلات وأماكن وضعها وإعدادها والمصادقة عليها.

تجدر الإشارة إلى أن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية يمارس الضبط بشكل غير مباشر، إذ يملك سلطة ضبط إداري عام بشكل غير مباشر، بحكم أنه المسؤول الأعلى لجهاز الشرطة، كما يستطيع اتخاذ قرارات ضبطية باعتباره الرئيس السلمي للولاة من خلال التعليمات والأوامر التي يوجهها لهؤلاء في جميع المجالات ومنها مجال المحافظة على النظام العام والضبط الإداري بصفة عامة.

الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري صاحبة الاختصاص المحلي

يمارس الضبط الإداري على المستوى المحلي كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك كما يلي:

أولا: الوالي

حسب نص المادة رقم 114 و116 من قانون الولاية رقم 12-07 تمنح للوالي مسؤولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، وتسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية.

كما تمنح للوالي صلاحية ضبط المرور في الطرقات الوطنية، والحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية عند إهمالهم القيام بصلاحياتهم في هذا المجال.

ويمنح القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مثلا تنفيذ عمليات الإسعاف في حالة الكوارث بواسطة ضمان الإيواء، إيصال المساعدات، ضمان الأمن وصحة المنكوبين وأموالهم وتسخير كل الأشخاص والأموال الضرورية.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الضبط الإداري بموجب القانون رقم 11-10 المواد من 88 إلى 95، ويملك تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا، ويمارس كل هذه الصلاحيات المخولة له قانونا باعتباره وبصفته ممثلا للدولة.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري

يصنف الفقه وسائل الضبط الإداري إلى صنفين اثنين، يتمثلان وسائل قانونية ووسائل مادية، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: الوسائل القانونية

يقصد بالوسائل القانونية ما تصدره هيئات الضبط الإداري من تصرفات وقرارات إدارية تنظيمية وفردية وجزاءات إدارية، بهدف المحافظة على النظام العام.

أولا: القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري)

يرتكز تنظيم الحريات على التشريع طبقا للدساتير، وما يرتبه من ضمانات وقيود، ويحتاج التشريع مهما بلغ من الدقة والتفصيل إلى اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية أو ما يصطلح عليه بلوائح الضبط الإداري، من أجل ضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا وتاما، وتعرف لوائح الضبط الإداري بأنها: عبارة عن قرار إداري تنظيمي يتعلق موضوعه بمركز قانوني عام، وتتضمن مجموعة من القواعد العامة الموضوعية والمجردة، وتتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم[1].

[1] عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)**، مرجع سابق، ص ص، 36-37.

يشرط القضاء والفقه في اللوائح الضبطية ما يلي:

1- عدم المخالفة الشكلية والموضوعية للقواعد القانونية، لأنها أدنى مرتبة منها وأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي،

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

3- تحقق مبدأ المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة،

4- تتضمن لوائح الضبط الإداري قيودا على الأفراد والحريات بوسائل وصور مختلفة، وذلك كما يلي:

أ- نظام المنع

منع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو ممارسة حرية أو نشاط معين، ويشترط في المنع أن يكون جزئيا وليس كليا أو مطلقا، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعا إلا في الظروف الاستثنائية، مثل قرار تنظيمي صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع دخول الشاحنات التي تحمل وزنا معينا إلى شوارع البلدية من الساعة السابعة مساء إلى الخامسة صباحا، منع التدخين في المؤسسات العمومية، منع تجاوز سرعة معينة في الطرقات المختلفة.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي في قرار له صادر بتاريخ 3 جوان 1994 إمكانية شمول الحظر لاستثناءات ولكن من دون تمييز، ولا يمكن أن تسمح التنظيمات للأفراد بطلب هذه الاستثناءات.

ب- نظام الإلزام

هو إجراء قانوني لإلزام الأفراد على القيام ببعض التصرفات بهدف معين مثل الإلزام الذي نص عليه القانون رقم 03-10 في مادته رقم 46 والتي ألزمت الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليص أو الكف من استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون.

كما ألزم القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها في المادة رقم 16 منه كل منتج أو حائز للنفايات أن يضمن أو يعمل على ضمان تسيير النفايات على حسابه الخاص.

ت- نظام التراخيص

يتمثل في ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري المختصة قبل ممارسة نشاط معين، يحتمل أن ينجم قدرا من الضرر، وبذلك تتمكن هيئات الضبط من فرض ما تراه مناسبا من الاحتياطات لتوقي ذلك الضرر، ولا يجوز اشتراط ضرورة الترخيص فيما يخص الحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون مثل ممارسة العبادات، ولا يجوز أن يخضع نشاط معين لنظام التراخيص وضعه المشرع

تحت نظام عقابي، ومن أمثلة نظام التراخيص: تراخيص البناء، رخص التجزئة ورخص الهدم، في بعض مجالات الضبط الإداري العام والخاص، رخص إقامة التجمعات أو المظاهرات ورخص الصيد، حمل السلاح الناري والسياقة.

ث- نظام الإخطار

يتمثل هذا النظام في إخطار سلطة الضبط بمزاولة نشاط معين، لتقوم بإجراءاتها للمحافظة على النظام العام، وتتأكد هذه الأخيرة من استيفاء شروط مزاولة النشاط وبمجرد مضي المدة المحددة يعتبر تصريحا ضمنيا بالموافقة على مزاولة النشاط، ويمكن لسلطة الضبط الإداري أن تعترض إذا لم تستوفى الشروط المطلوبة، مثل: الإشعار بالإضراب قبل مدة من القيام به.

ثانيا: القرارات الفردية

خلافا للوائح الضبط التنظيمية تتعلق القرارات الفردية بمراكز قانونية خاصة، ويمكن التفصيل في هذا العنصر من خلال ما يلي:

1- مضمون القرارات الإدارية الضبطية الفردية

تتمثل في قرارات سلطات الضبط الإداري التي تخص شخصا بذاته أو مجموعة أشخاص أو التي تطبق على حالة محددة أو واقعة بعينها، للمحافظة على النظام العام، **تتضمن هذه القرارات:**

أ- توجيه أمر للقيام بعمل معين أو نهي عن الإتيان بعمل ما، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو منع حدوث تجمع أو مظاهرة أو إيقاف عرض فيلم أو منع عرضه.

ب- منح رخصة بمزاولة نشاط معين، مثل الترخيص بحمل سلاح ناري، بفتح مصنع، إقامة مشروع، الترخيص بالإقامة لأجنبي...إلخ.

ت- توقيع عقوبة أو توجيه إنذار.

2- مدى إمكانية إصدار قرارات ضبطية فردية مستقلة وقائمة بذاتها

تجدر الإشارة إلى أن القضاء والفقه يشترط في القرارات الفردية الضبطية الصادرة تطبيقا لقاعدة تنظيمية أو نص تشريعي ضرورة احترام مبدأ التدرج، لكن هناك حالات استثنائية تجيز فيها القواعد التنظيمية الخروج عنها بقصد تحقيق غرض المحافظة على النظام العام، بشرط تطبيقها بالمساواة بين الأفراد ودون تمييز، وحدد القضاء الإداري الفرنسي شروط منح سلطات الضبط الإداري إصدار قرارات فردية من دون الاستناد

لقرارات تنظيمية أو نصوص قانونية، حيث تصدر سلطات الضبط قرارات لا تستند إلى قواعد عامة، وتتمثل فيما يلي:

أ- أن يدخل القرار الضبطي الفردي للضبط الإداري العام وفكرة النظام العام، التي تسمح لسلطات الضبط الإداري باتخاذ جميع التدابير الضرورية للمحافظة عليه، دون التأسيس على نص قانوني غير اختصاصهم للضبط الإداري، مثلا حكم "**لوتيسيا، Lutetia**" لم يكن يوجد أساس قانوني خاص يمنع نشر عمل سينماتوغرافي، لكن قام رئيس البلدية بمنع عرض الفيلم لأسباب تتعلق بالنظام العام.

ب- ألا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ القرار الفردي.

ت- أن يكون هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة الظرف الاستثنائي الذي يتطلب إصدار القرار.

ث- أن تصدر هذه القرارات عن الهيئات المختصة بموجب القوانين والتنظيمات، لأسباب موجودة فعلا ومشروعة ومحققة، وعموما أن تتوفر فيها أركان القرار الإداري.

ثالثا: الجزاءات الإدارية

هي تدابير وقائية مؤقتة تتخذها سلطات الضبط الإداري، على أساس نصوص تشريعية أو لائحية تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، تمس حريات الأفراد وحقوقهم ومصالحهم المادية، الهدف منها توقيف مصدر التهديد عن إحداث الخلل.

توقع الإدارة الجزاء الإداري بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها بديلا عن القضاء في توقيع الجزاء، فالتدابير وقائية وليست عقابية، فلا تطبق بشأنها الضمانات الإجرائية كالدفاع والوجاهية (تبادل الوثائق، الاطلاع عليها، مدة للرد...إلخ)، ويجب أن تتناسب مع قدر التهديد، ويمكن لهيئات الضبط أن تتراجع عنها إذا ما زالت أسباب الإخلال، ومن صور الجزاءات الإدارية لوظيفة الضبط الإداري ما يلي:

1- جزاءات مالية

تتضمن مصادرة مبلغ مالي، وقد تقع على أشياء مثل المواد المخدرة أو منتوجات غير مفوترة أو فاسدة، أو مصادرة العملة في جرائم النقد.

2- جزاءات غير مالية

وهي إما سالبة أو مضيقة للحقوق.

أ- السالبة للحقوق

مثل، سحب الرخصة، مصادرة صحيفة أو جريدة...إلخ،

ب- مضيقة للحقوق

مثل غلق المحل، توقيف النشاط، المنع المؤقت لتوزيع جريدة...إلخ، وغالبا توقع بعد إعذار المعني بها ليتراجع عن تصرفاته أو يتوقف عنها ومنحه مهلة للتنفيذ، وإذا لم ينصاع طواعية للإعذار تطبق عليه العقوبة.

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

الفرع الثاني: الوسائل المادية

تتطلب وظيفة الضبط الإداري القيام بمجموعة أخرى من الأعمال المادية المتنوعة للمحافظة على النظام العام وتجسيد أهداف وظيفة الضبط الإداري، حيث تملك **وسائل مادية** مثل الشاحنات والآليات وأجهزة الإنذار والإشارات ومختلف أنواع العتاد المادي والذي يمكن الإدارة من ممارسة مهامها، **وبشرية** تتمثل في موظفين عموميين وخاصين مثل: مفتشي البيئة، مفتشي التجارة وقمع الغش، أعوان الغابات، شرطة العمران، الشرطة والدرك...إلخ، ويكلفون بتنفيذ قرارات الضبط الإداري ويكلفون بمهام الرقابة والتفتيش والتحقق من وجود المخالفات، وكل فئة من هؤلاء الأعوان يحكمها نص خاص.

كما أن للإدارة الضبطية امتياز **التنفيذ الجبري** يسمح للإدارة بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية من دون الحاجة إلى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم انصياع الأفراد لهذه القرارات، وأقر أغلب الفقه والقضاء الإداريين الفرنسيين مشروعية اللجوء للتنفيذ الجبري **عند وجود نص قانوني** يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط.

وفي حالة الضرورة ويقصد بها خطر جسيم يهدد النظام العام يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، تلجأ الإدارة للتدخل بالتنفيذ الجبري **رغم عدم وجود نص قانوني**، ويشترط القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الفقه في التدخل الجبري في هذه الحالة ما يلي:

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

ثانيا: أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، فهو الوسيلة المادية الوحيدة لدفعه.

ثالثا: أن يكون هدف السلطة الإدارية تحقيق الصالح العام بالمحافظة على النظام العام.

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

خامسا: أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بأعمال وظيفته.