

الإهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«قل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون»

صدق الله العظيم

لا يطيب النهار إلا بطاعتك.... ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك... ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك
ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك الله ﷻ.

.... إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة... ونصح الأمة... إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد

ﷺ

بكل افتخار... بالهبة والوقار... إلى من علمني العطاء بدون انتظار.. وأرجو من الله أن يمد في

عمرك لترى ثمارا قد حان قطافها والذي العزيز

إلى إخوتي وأخواتي

إلى من عملت بكد بغية إتمام هذا العمل إلى " فاطمة "

إلى كل صديقتي من قريب وبعيد.

وإلى كل زملائي وزميلاتي في العمل.

إلى جميع أساتذة قسم الحقوق إلى كل طلبة السنة الثانية ماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات

دفعة 2019/2018 .

قاهر دليلة

كلمة شكر

موصول الشكر والعرفان إلى أولئك الذين يتعهدون الفكرة بالرعاية والحرص حتى
تثمر مشروعاً ويسعون جاهدين دونما قيد أو شرط لمرافقتي الخطى نحو الهدف بصبر
وعزيمة .

ونخص بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من أشعل شمعة في دروب عملنا وإلى من
وقف على المنابر وأعطى من حصيلة فكره لينير دربنا.

إلى الأساتذة الكرام في كلية الحقوق والعلوم السياسية " قسم القانون العام"
ونتوجه بالشكر الجزيل إلى الدكتور المشرف " شعشوع قويدر"، الذي له
الفضل بالإشراف على هذا البحث فجزاه الله عنا كل خير فله منا كل التقدير
والاحترام.

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى أعضاء المناقشة بتكرمهم بمناقشة مذكرتنا
شكر و عرفان إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إتمام هذا العمل.

أ.....	مقدمة
05.....	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للضبط الإداري والنظام العام
06.....	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري
06.....	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأهدافه
06.....	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري
10.....	الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري
13.....	المطلب الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابهة له
13.....	الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي
15.....	الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي
15.....	الفرع الثالث: تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام
18.....	المبحث الثاني: النظام العام
18.....	المطلب الأول: مفهوم النظام العام
18.....	الفرع الأول: تعريف النظام العام وخصائصه
21.....	الفرع الثاني: عناصر النظام العام
22.....	المطلب الثاني: أساليب ووسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام
23.....	الفرع الأول: التنظيم اللائحي الضبطي (القرارات التنظيمية)
26.....	الفرع الثاني: تدابير الضبط الفردية
28.....	الفرع الثالث: الجزاءات الإدارية الوقائية
32.....	الفرع الرابع: التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري
35.....	المبحث الثالث: الضبط الإداري الخاص
35.....	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري الخاص
35.....	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري الخاص

- 36.....الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص
- 38.....المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص
- 38.....الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري الخاص
- 39.....الفرع الثاني: تنازع الإختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص
- 40.....الفصل الثاني: تطبيقات الضبط الإداري الخاص لتحقيق النظام العام
- 41.....المبحث الأول: الضبط الإداري في مجال البيئة
- 41.....المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي
- 41.....الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي
- 42.....الفرع الثاني: مجالات الضبط الإداري البيئي
- 43.....المطلب الثاني: الهيئات المركزية للضبط الإداري البيئي
- 43.....الفرع الأول: الهيئات المركزية للضبط الإداري البيئي
- 48.....الفرع الثاني: على المستوى المحلي (الإدارة المحلية)
- 55.....الفرع الثالث: الجهات المشاركة للجماعات المحلية في حماية البيئة
- 58.....المبحث الثاني: الضبط الإداري في مجال العمران
- 58.....المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال العمران
- 58.....الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري في مجال العمران
- 60.....الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال العمران
- 61.....الفرع الثالث: خصائص الضبط الإداري في مجال العمران وأهدافه
- 63.....المطلب الثاني: الأجهزة والوسائل المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران
- 63.....الفرع الأول: الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

69.....	الفرع الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري في مجال العمران
80.....	المبحث الثالث: الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية
80.....	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية
80.....	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية
81.....	الفرع الثاني: مجالات الضبط الإداري الصحي وعلاقتها بالصحة العمومية
83.....	المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية
84.....	الفرع الأول: الهيئات المركزية للضبط الإداري في مجال الصحة العمومية
87.....	الفرع الثاني: الهيئات المحلية للضبط الإداري في مجال الصحة العمومية
94.....	خاتمة
96.....	قائمة المصادر والمراجع
102.....	الفهرس

يعد تدخل السلطة الإدارية أمرا ضروريا من أجل حماية النظام العام في المجتمع، وهو ما يقتضي فرض بعض الضوابط على النشاط الفردي والحريات العامة وفقا لتشريعات الضبط القائمة. ويعد الضبط الإداري أحد وظائف الدولة الضرورية التي تهدف من خلاله إلى إيجاد توازن بين نشاط الأفراد، وحفظ النظام، وإذا كان الفرد يسعى إلى تحقيق جميع مصالحه الخاصة بمختلف الوسائل، فإن ذلك قد يترتب عليه الفوضى والتعدي على مصالح الأفراد بصورة مباشرة، لذلك يجب فرض النظام بوسيلة واحدة ألا وهي الضبط الإداري، فالفرد اهتم بالبحث عن قواعد لتنظيم حياته فنتج عن ذلك إلزامية وجود هذه القواعد التي تحمي الحقوق وتفرض النظام، فالضبط الإداري هدف إلى الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع، وهو يشكل بذلك إحدى المهام الأساسية التي تقوم بها الدولة متمثلة في الإدارة، فوجود الدولة مكفولا بتحقيق النظام والقضاء على الفوضى، وهذا يعد من الأهداف التي وجدت الدولة لتحقيقها، والضبط الإداري يشكل أهم وسيلة لتحقيق هذا الهدف، فإذا غاب الضبط الإداري إنهار أحد دعائم وجود الدولة.

وتعد هيئات الضبط الإداري الجهة المخولة قانونا لصيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، لذلك فإن الضبط الإداري يعد ضرورة إجتماعية لا غنى عنها، فهو الذي يكفل للأفراد التمتع بحرياتهم وفق ما تقره القوانين.

بذلك نشأ الضبط الإداري كضرورة إجتماعية لا غنى عنها لحفظ النظام العام في المجتمع، لأن الضبط يعد غاية في ذاته بحيث تمارس الإدارة سلطتها هنا متى وجدت أن تدخلها ضروري. وإذا كان القانون لم ينص على بعض الحالات، فهي مطالبة بالتدخل لأن حماية المجتمع في نظامه العام من واجبات السلطة العامة.

ويهدف الضبط الإداري بصفة عامة إلى الحفاظ على النظام العام في المجتمع، بحيث كان الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة عند ظهورها ويتمثل ذلك في ضرورة حفظ النظام العام.

ويتميز الضبط الإداري بالسرعة ويعتبر من أولى واجبات الدولة بل أهمها، إذ به يتحقق الإستقرار الذي يمكنها من الإلتفات لمباشرة اهتماماتها وواجباتها داخليا وخارجيا، ولذلك أصبح الضبط الإداري ضرورة ملموسة في كل الدول لتحقيق الطمأنينة، سواء في الظروف العادية أو الغير العادية، والضبط الإداري لا

يتضمن في مختلف حالات الإخلال بحقوق الأفراد وتقييد حرياتهم، بل يلجأ إلى التقييد في الحالة التي تسمح بالمحافظة على النظام العام فقط، لا يتعداها إلى غير ذلك.

وقد ارتبط تغيير مفهوم النظام العام بتطور الدولة، وذلك من خلال تدخلها في جوانب عدة اقتصادية، واجتماعية وثقافية الأمر الذي انعكس ايجابا على النظام العام، لذلك خرج النظام العام من طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية من خلال منع الفوضى، والاضطراب، وأصبح بذلك نظاما متحركا يشمل جميع الميادين والمجالات التي تشمل حريات ونشاط الأفراد، وهذا راجع إلى التطور السريع في العديد من جوانب المجتمع.

ومن هذا خرج النظام العام من الحيز التقليدي الذي كان قاصرا على النظرة السلبية، حيث ظهرت بالإضافة إلى الأهداف التقليدية للنظام العام أهدافا حديثة.

إن تطور وظيفة الدولة ودورها المتزايد في المجتمع، أدى إلى اتساع مفهوم النظام العام في مجالات عدة من بينها عنصر جمالية المدينة وتنظيم العمران، والذي يعمل على تناسق البناءات وانسجامها وإيجاد مناطق خضراء، وتنظيم النسيج العمراني من خلال فرض قيود على إنشاء البناء، وكل هذا يدخل ضمن النظام العام العمراني.

وإذا كان دور الضبط الإداري الخاص في المحافظة على النظام العام، فهو بمثابة قيد ضابط على سلطات الضبط الإداري، إذ يحدد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحريات الأفراد، ولا يجوز لها تجاوزه أو الخروج عن حدوده، باعتبار أن كل لائحة ضبط لا تهدف إلى تحقيق هذه الغاية، فإنها تعد غير مشروعة حتى ولو تعلق الأمر بالمصلحة العامة وذلك تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف.

على أن قرارات الضبط الإداري باعتبارها نوعا من القرارات الإدارية، لا بد من قيامها على سبب يبررها، ويعني وجود ما يبرر التدخل، وهو حفظ النظام العام. ومن هنا تأتي أهمية رقابة القضاء على تصرف الإدارة، فالرقابة القضائية تعد الحامي الحقيقي لحريات ونشاط الأفراد، حيث لا يعتبر تدخل سلطة الضبط الإداري مشروعا إلا إذا كانت ثمة أسباب جدية تهدد استقرار النظام العام وتقدير ظروف تدخل الإدارة.

وتبرز أهمية الدراسة في دور الضبط الخاص في المحافظة على النظام العام بصفة عامة، بل كل مجال متخصص على حدى وله هيئات مكلفة بصفة خاصة للمحافظة على النظام العام، وكل عنصر مندرج في دراسة على حدى، فهناك حماية النظام العام البيئي الذي يتضمن فب طياته دور الضبط في حماية البيئة،

حماية النظام العام العمراني وجمالية المدينة ضمن موضوع الضبط الإداري الخاص بالعمران ، حماية النظام العام الصحي.

وتبرز كذلك أهمية الضبط الإداري الخاص في المحافظة على النظام العام من خلال تدخل تعاقب النصوص القانونية التي وسعت على النظام العام، فحماية البيئة يبرز من خلال تنامي الأهمية الحيوية للبيئة الذي لا غنى عنه لجميع الكائنات الحية، إذ يعاني من تدخل الأفراد في الإخلال بالتوازن الإيكولوجي وتلويث البيئة الطبيعية، وتملك في هذا الجانب سلطة الضبط الخاص منح التراخيص الخاصة التي لها علاقة مباشرة بموضوع حماية البيئة، وذلك بتضييق مجال النشاط، ويتدخل الضبط الإداري في مجال البناء والعمران من خلال ما يصحب ذلك من آثار سلبية لنشاط الأفراد في صورة البناء الفوضوي، والبناء الغير المطابق، والإخلال بجمالية المدينة بحيث تفرض سلطة الضبط قيودا على التراخيص في مجال البناء لأجل الحفاظ على النظام العام العمراني.

وإن المحافظة على الصحة العمومية تعد أحادي واجبات سلطات الضبط الإداري، ويقصد ما اتخذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الأفراد ووقايتهم من الأمراض وانتشار الأوبئة والتحصين من الأمراض المعدية وهي تدابير لازمة لاستتباب السلامة الصحية بالطرق الوقائية.

لذا اخترنا هذا الموضوع الموسوم بعنوان دور الضبط الإداري الخاص في المحافظة على النظام العام.

وتتجلى أسباب اختيار الموضوع في أسباب شخصية وهو عدم وجود دراسة كافية ومتخصصة في الموضوع فأغلب الدراسات تناولت الضبط الإداري بصفة عامة، سواء من حيث سلطاته، أو التي درست النظام العام بصفة عامة، أما الأسباب الموضوعية فتتجلى من خلال توسع فكرة النظام العام، وانعكاس ذلك على سلطة الضبط الإداري، وارتباط هذا التوسع من ناحية الحماية القبلية، فتلوث البيئة الطبيعية والعمرانية وكذا الصحة العمومية يوجب دراستها لبيان مجال الحماية، وموضوع حماية جمال المدينة يوجب دراسة التأثير الإيجابي لرخص البناء عليها ومنع الانتشار العشوائي للبناءات داخل المدن مما ينتج اختفاء المساحات الخضراء.

وتتجلى كذلك في أهمية حماية الصحة العمومية باعتبارها مجموعة التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية للحفاظ على صحة المواطنين من الأخطار والأمراض لذلك، يتميز الضبط الإداري الصحي كذلك بالصفة الوقائية، الصيفية الانفرادية، وصفة التعبير عن السيادة، وباعتبار الوقاية الصحية أهم وسيلة لحماية الصحة العمومية، فانه يقع على عائق سلطات الضبط الإداري الخاص بحمايتها.

وانتهجنا المنهج التحليلي لاقتضاء موضوع البحث الانتقال من الحقائق الكلية إلى الحقائق الجزئية أي من العام إلى الخاص، وكذا تحليل النصوص القانونية وموضوع البحث ينتقل من الضبط الإداري العام إلى الضبط الإداري الخاص وانتهجنا هذا المنهج لمعالجة هذا الموضوع الذي يتوافق مع موضوع البحث الذي يقوم في غالبه على وجود استفسار وتأكيده صحته.

وتعد المحافظة على النظام العام المبرر الأساسي لتدخل الإدارة من خلال سلطة الضبط الإداري على أساس وجود مبررات التدخل، ويفهم من ذلك أن القرار الضبطي جاء لأجل منع الإخلال بالنظام العام، كما اعتمدنا المنهج المقارن وذلك من خلال المقارنة بين نوعي الضبط الإداري العام، وكذا المنهج الوصفي من خلال التعريفات للضبط الإداري والنظام العام وتقسيمات الضبط الإداري وانطلاقاً من ذلك يمكن طرح الإشكالية الأساسية التالية: **مامدى مساهمة الضبط الإداري الخاص في تحقيق النظام العام؟**

وهذا يقودنا إلى طرح تساؤلات وإشكاليات أخرى لعل أهمها: ما المقصود بالضبط الإداري العام وكذا الخاص؟ وماذا نقصد بالنظام العام؟ وفيما تتجلى مجالات الضبط الإداري الخاص؟

وتأسيساً على ما تقدم فإن محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة تتطلب تقسيم الموضوع إلى فصلين، يتم التعرض في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي والقانوني للضبط الإداري والنظام العام وفي الفصل الثاني يتم التطرق إلى تطبيقات الضبط الإداري الخاص لتحقيق النظام العام.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والقانوني للضبط الإداري والنظام العام

يعد الضبط الإداري من الموضوعات المهمة للقانون، حيث يهدف للمحافظة على النظام العام والسلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في تنفيذ القانون، ولديها الإمكانيات البشرية والمادية التي تعينها على وضع التشريعات موضوع التنفيذ ولهذا تحرص الدساتير والتشريعات على منح السلطة الإدارية بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام، ولما كانت الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية مسؤولة عن تلبية وإشباع حاجات المجتمع فإنها لا تترك المجال مفتوح للنشاط الفردي فإنها تهدف إلى حماية النظام العام من الأنشطة الفردية التي تهدد هذا النظام، وذلك لأن فكرة النظام العام تتميز بالمرونة والتطور، وهذا ما يبرر عدم تحديدها نظرا لتطور الدولة الحديثة وانتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة بحيث تدخلت في أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي والمالي بعد أن كانت هذه الأنشطة متروكة حسب أصل الحريات، مع احترام الحد الضروري لضمان تمتع الأفراد بها، وهذا ما يعرف بالضبط الإداري، فما هو الضبط الإداري بنوعيه؟ وما المقصود بالنظام العام؟

وللإجابة على هذه الإشكالية في ثلاث مباحث نتناول في المبحث الأول ماهية الضبط الإداري،

المبحث الثاني النظام العام، وفي المبحث الأخير الضبط الإداري الخاص.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

لما كانت وظيفة الدولة بالأساس هي تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة النظام، فهذه الوظيفة مستمرة ولا يتصور أن تنتهي بتحقيق أمر ما أو بفوات مدة معينة.

وفي سبيل ذلك لها أن تلجأ إلى العديد من الأساليب، من بينها الضبط الإداري هذا الأخير تزايدت أهميته في الآونة الأخيرة، خاصة مع تزايد وتنامي فكرة إطلاق الحرية للأفراد لإشباع حاجاتهم بأنفسهم، وما يتبع ذلك من ضرورة تدخل سلطات الضبط الإداري حتى لا يتحول هذا الإطلاق في الحرية إلى فوضى "لأنه إذا كانت السلطة المطلقة مقيدة مطلقة، فالحرية المطلقة بدورها مفسدة أو فوضى مطلقة"¹.

ترتبا على ما سبق ذكره ماذا نعني بالضبط الإداري؟ وماهي خصائصه؟ وماهي أهدافه؟

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأهدافه

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدول وأخطارها، لتعلقه أساسا باستخدام القوة وفرض القيود على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام في المجتمع واتجه الباحثون في مجال تعريف الضبط الإداري اتجاهات متباينة تبعا لتباين جوانب هذا الضبط.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

سنتناول في هذا الفرع تعريف الضبط لغة، ثم تعريفه في الشريعة الإسلامية، ولدى مجموعة من الفقهاء المسلمين وأخيرا تعريفه في الفقه المقارن.

ولعله يحسن بنا استعراض أبرز التعريفات تمهيدا لنصل في النهاية إلى تعريف جامع ومانع

أولا: تعريف الضبط لغة: للضبط عدة معان منها:

1. الضبط: أي لزوم الشيء أو حبسه، وقال الليث: الضبط لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء وضبط

الشيء حفظه بالحزم

2. دقة التحديد: يقال ضبط الأمر بمعنى قد حدد على وجه الدقة.

ويعني التدوين الكتابي لمعالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل أن تبتد معالمها ويؤول أثرها من ذاكرة من عاينها و شاهدها ولذا يقال قانونا أنضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها.

وأصل كلمة بوليس نجدها مشتقة من الكلمة اللاتينية (Politia) والتي تعني كل تنظيم أو كل شيء

حكومي.

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، الطبعة 1، مطابع البيان التجارية، الإسكندرية، ص 146.

ثانيا: الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية.

عرفت الشريعة هذه الوظيفة وطبقها الرسول ﷺ والخلفاء الراشدون من بعده في الدولة الاسمية، ومرد هذه الفكرة هو (الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر) تحقيقا لمقاصد الشريعة التي جاء الإسلام من أجلها وذلك حفاظا على الدين والمال والنفس¹.

وقد عرف الفقهاء المسلمون الضبط الإداري بمعنى الحسبة فيعرفه الماوردي وأبو يعلى بأنه: (الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله) ولقد أخذ بهذا التعريف الكثير من الفقهاء نذكر منهم أن تيمية ، و الإمام أبو حامد الغزالي.

كما يعرفه ابن خلدن بأنه: "وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر"².

ثالثا: تعريف الضبط الإداري في الفقه المقارن.

يمكن إعطاء تعريفات مختلفة للضبط الإداري من زوايا متعددة، فتعددت معانيه وهذا راجع للظروف التاريخية التي مر بها، فقد عرفه الأستاذ (Rivero) بأنه: "مجموع تدخلات الإدارة التي تهدف إلى فرض حرية نشاط الأفراد للانضباط المطلوب للعيش في المجتمع في إطار محدد من المشروع"³.

كذلك عرفه الفقيه الفرنسي (هوريو) بأنه: "سيادة النظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون"، في حين عرفه الفقيه (ريفيرو) بأنه: "عبارة عن تدخل الإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة"، أما (فالين) فقد عرف على أنه: "مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من اجل المحافظة على النظام العام".

كما عرف Delaubadere بأنه: "مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد وحماية النظام العام".

أما الفقيه العربي فهو الآخر لم يتفق على تعريف محدد للضبط الإداري، فعرفه الدكتور مُجَّد سليمان الطماوي بأنه: "حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"⁴.

¹ عمر بوقريط، الرقابة الإدارية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2007/2006، ص 12.

² عبد الرؤوف هاشم بسبوي، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة 1، الإسكندرية، 2007، ص ص 24-25.

³ حسين طاهري، القانون الإداري والنشاط الإداري، الطبعة 1، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 71.

⁴ مُجَّد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 794.

ويعرفه الدكتور طعيمة الجرف بأنه: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة، السكنينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادي مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية"¹. أما الدكتور "أحمد محيو" فيرى أن للضبط الإداري معنيان ينتجان على التوالي من المعيار العضوي والمعياري المادي:

1. من وجهة النظر العضوية: تعني الضابطة مجموع الأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام ويجري الحديث حينئذ عن قوات الشرطة أو جهاز الشرطة.

2. من وجهة النظر المادية: تكمن الضابطة في إحدى نشاطات السلطات الإدارية، وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري، لأنه يشمل إحدى النشاطات الرئيسية للحكومة وممثليها، وهي مجموع التدخلات الإدارية، أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدودا للحريات الفردية². ومن كل هذه التعاريف نجد أن الفقه ركز كثيرا على معيارين لتعريف الضبط الإداري وهما المعيار العضوي والمعياري المادي:

فتبعا للمعيار العضوي: يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام.

ومن منطلق المعيار الموضوعي، يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام³.

وتأسيسا لما تم عرضه مع أن التعريف الذي أخذ بالمعيار الموضوعي هو الراجح وذلك لما تضمنه من مفهوم شامل الضبط الإداري من خلال محاولة التوفيق بين إجراءات الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه بالإضافة إلى الهدف المنشود من وراء هذه التدابير الضبطية.

¹ مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 116.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ت-ر، مجّد عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996، ص 398، 399.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 478.

ثانيا: خصائص الضبط الإداري

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن للضبط الإداري مجموعة من العناصر والخصائص المتكاملة والتي تساعد على معرفة ماهيته، والضبط الإداري يتميز بمجموعة من المميزات والخصائص التي تميزه عما يشته به من أنواع الضبط الأخرى، كالضبط القضائي والضبط التشريعي وحتى المرفق العام وهذا ما سيلزم منا تحديد وحصر أهم هذه العناصر والخصائص فيما يلي:

1. الصفة الانفرادية:

إن الضبط الإداري في جميع الحالات هو إجراء تباشره السلطة الإدارية المنفردة¹، أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية مثل الأمر الصادر بالاستيلاء، أو الأمر بمنع التجمهر، أي قرارات إدارية سواء كانت فردية أو جماعية²، وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية و تبعا لذلك فان موقف الفرد حيال أعمال الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارية، وهذا طبعا وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية بينما يختلف الأمر إن كنا بصدد مرفق عام فان إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة.

2. الصفة الوقائية:

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي يدرأ المخاطر على الأفراد، والتي قد تهدد النظام العام ويتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري المتبع في القيام بهذه الوظيفة الإدارية وهي تنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام³.

فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة.

¹ عمار بوضيف، المرجع السابق، ص482.

² مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 18، 2008/2007، ص7.

³ المرجع نفسه، ص6.

3. الصفة التقديرية:

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملها سينتج عليه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام.

- وعليه فإن مجال الضبط الإداري يعد مجالا خصبا الذي تمارس فيه الإدارة سلطتها التقديرية، إذا تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام ومثال ذلك إذا قدرت الإدارة عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لا شك أنها رأت أن هناك مخاطر ستتنتج عن هذا النشاط الجماعي¹.

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

يسعى الضبط الإداري إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ويتم ذلك عن طريق عدة وسائل منها، الوسائل المادية وأخرى قانونية ولسلطات الضبط الإداري عدة وسائل مختلفة تستعملها للحفاظ على النظام العام وتمثل هذه الوسائل أساسا في الوسائل البشرية والوسائل القانونية وهذا ما سنتناوله في النقاط التالية:

أولا: الوسائل البشرية

يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان²، كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية، حيث تعتبر الشرطة البلدية (وكذا أفراد الشرطة والدرك الوطني) الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام.

- كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني "الشرطة وسيلة في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير"³.

ثانيا: الوسائل القانونية: وتمثل الوسائل القانونية فيما يلي:

1. لوائح الضبط (القرارات التنظيمية)

يمكن لسلطات الضبط الإداري العامة والخاصة أن تصدر تصرفات قانونية عامة ومجردة تضبط بمقتضاها حجريات الأفراد وتحديد جزاءات على مخالفتها، تحقيقا للنظام العام، بموجب ما يعرف بلوائح الضبط⁴.

¹ عمار بوضيف، المرجع السابق، ص 482.

² محمد صغير بعلي، القانون الإداري، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 278.

³ خولة لوصيف، المرجع السابق، ص 19.

⁴ محمد صغير بعلي، المرجع سابق، ص، ص 278-279.

والحقيقة أن لوائح الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بموضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرار رئيس المجلس الشعبي لبلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلا ضمانات للسكينة العامة للمواطنين، وتهدف لوائح الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام فقط، ومن هنا نشأ خلاف حول مدى مشروعيتها على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون، ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضع التنفيذ غير أن الاتجاه الراجح في الفقه والقضاء يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين عن طريق إصدار اللوائح التنظيمية حتى ولو أدى ذلك إلى تقييد بعض الحريات بشرط أن تكون مشروعة ومستندة إلى قانون¹.

2. القرارات الفردية

تصدرها سلطات الضبط الإداري المختلفة متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها².

وتتخذ القرارات بدورها أشكالاً كثيرة منها:

أ- الأمر:

حيث تلجأ سلطة الضبط للحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين للقيام بعمل معين، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو الصادر للمتظاهرين بالتفرق...³

أ- المنع (الحضر):

وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة يتم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطاً معيناً فلا تمنع بمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فممنع المرور على جسر آيل للسقوط ومنع التجول ليلاً في ظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح ورجوعاً مثلاً للمادة 31 من القانون 01/14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة مرور الطرق وسلامتها وأمنها نجد أنها تنص على: "يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة..."⁴

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 280.

² محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 265.

³ علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 402.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 402.

ب- الترخيص:

يتمثل مضمون التدبير الضبطي في هذه الحالة بمنح ترخيص لمزاولة نشاط معين، بصورة قانونية، كالترخيص الممنوح لشخص بفتح محل عام، أو بفتح مقهى، أو ممارسة حرية من الحريات العامة، كالترخيص الممنوح بإنشاء حزب من الأحزاب السياسية أو عقد اجتماع عام أو القيام بمظاهرة شعبية¹.

ويتعين على الشخص أن يتقيد بأحكام الترخيص الممنوح له، ولا تملك هيئات الضبط الإداري اتخاذ إجراءات غير منصوص عليها في القانون.

- إضافة إلى ذلك يمكن تصنيف التدابير والإجراءات الفردية بالنظر للشكل الذي تصدر فيه، حيث تصنف إلى إجراءات مكتوبة وأخرى شفوية، فقد تصدر الأوامر الضبطية مكتوبة لكي تفهم مقاصدها ومعانيها، ولكي يسهل إثباتها، وقد تصدر هذه القرارات بصورة شفوية، وقد ينحدر الإجراء الضبطي إلى مجرد حركة مادية بحتة "كالحركة التي يقوم بها رجال السير في الميادين العامة لتنظيم حركة السير أو حتى مجرد إشارة آلية كالإشارة الضوئية"².

3- استعمال القوة:

يعتبر هذا الأسلوب من أكثر أساليب الضبط الإداري تهديداً لحريات الأفراد واعتداءات على حقوقهم وأكثرها عنفاً، وذلك لقيام هيئة الضبط بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية لإجبار الأفراد على الامتثال للوائح والقرارات الإدارية من أجل حماية النظام العام.

ويعد هذا الحق الممنوح لسلطات الضبط الإداري من تطبيقات نظرية التنفيذ الجبري المباشر لقرارات الضبط في حالة رفض تنفيذها اختيارياً من قبل الأفراد دون اللجوء مقدماً للقضاء، وذلك حتى لا تحتل مقومات النظام العام³.

وتعد هذه الوسيلة استثناء من الأصل العام الذي يقتضي الالتحاق إلى القضاء للتصريح باستعمال القوة المادية، ويرتفع اللجوء إليها بترخيص من القانون أو بحالة الضرورة.

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف التنفيذ المباشر الجبري على أنه: "حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن مسبق من القضاء"⁴.

¹ علي خنطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 402.

² المرجع نفسه، ص 403.

³ حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة 1، الإسكندرية، 2011، ص 413.

⁴ المرجع نفسه، ص 414.

ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري ما يلي:

- أن يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري.

- في حالة الضرورة أو الاستعجال.

كما يشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام¹.

وبناء على ذلك يحق للإدارة في حالة الضرورة ودون الحاجة إلى حكم قضائي، أن تلجأ إلى استعمال القوة المادية لدفع الخطر، ولو لم يوجد في القانون نص صريح يبيح هذه الوسيلة، بل لو كان القانون يمنعها صراحة أو ضمنا ذلك لأن الضرورة تبيح المحظورة².

المطلب الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابه له

يتشابه الضبط الإداري مع بعض الأفكار والأساليب والصور التنظيمية الأخرى في المجتمع والدولة، مثل فكرة الضبط التشريعي، وفكرة الضبط القضائي، وفكرة المرفق العام، الأمر الذي يتطلب بعملية تمييزه عن غيره من الأساليب التنظيمية في الدولة المشابهة له، بهدف الوقوف على مواطن التداخل والتنافر بينها من أجل إعطاء صورة أوضح عن الضبط الإداري وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال الفروع التالية، في (الفرع الأول) تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي، وتمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي (الفرع الثاني)، وتمييز الضبط الإداري عن المرفق العام (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

لتمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي يتعين علينا أولا تعريف الضبط القضائي حيث يقصد به "هو الوظيفة الثانية بعد الضبطية الإدارية، وهي تسجيل الجريمة إذا صارت أمرا واقعا للإخفاق في إزالة خطرها، والتوصل إلى مقترفيها لتقديمها إلى سلطة التحقيق تمهيدا لمحاكمته"³.

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 419.

² حسام مرسي، المرجع السابق، ص 419.

³ تاج الدين محمد تاج الدين، الضبط إداريا وقضائيا، دار الوقاء لدنيا الطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ص 33.

ويعرفه الدكتور مازن ليلو راضي على أنه: "الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبها تمهيدا للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإزالة العقوبة به"¹.

ومن ثم فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام، إلا أنهما يختلفان في بعض النقاط والتي سنتناولها فيما يلي:

أولاً: من حيث السلطة المختصة

إذا كان الاختصاص بممارسة الضبط الإداري من اختصاص أجهزة وهيئات وأشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية سواء بالإدارة المركزية أو اللامركزية، فإن ممارسة الضبط القضائي مستندة - أصلاً - إلى السلطة القضائية (النيابة العامة)، وإذا ما مارسها أشخاص تابعين للسلطة التنفيذية (ضباط وأعوان الشرطة) فإنهم يكونون تحت إشراف ومراقبة السلطة القضائية².

ثانياً: من حيث الغرض

إن مهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الإضرابات فيه، في حين مهمة الضبط القضائي علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وتوقيع العقاب وقمع الجريمة.

ثالثاً: من حيث طبيعة إجراءاته

يتميز الضبط الإداري من حيث طبيعة إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، أما الضبط القضائي فإنه يصدر في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري³، وإنما قد ترد عليها طرق طعن أخرى أما جهات قضائية أخرى.

ومما لا شك فيه أن الضبط الإداري إن نشط انعكست آثار هذا النشاط على الضبط القضائي، فتقل المخالفات والجرائم، والعكس صحيح وفي هذا الصدد يرى البعض أنه لمواجهة أي إخلال بالأمن العام يجب استخدام أسلوبين مكملين لبعضهما وهما:

منع وقوع هذا الإخلال، ومعاقبة الجاني بعد ارتكابه واقعة الإخلال بالعقاب والردع.

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 117.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 266.

³ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 118.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

سبق وعرفنا أن الضبط الإداري يعني سلطة الضبط في رفض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد حرياتهم في سبيل حماية النظام العام، بينما الضبط التشريعي ينصرف إلى القيود التي يضعها المشرع (السلطة التشريعية)، وعلى هذا الأساس فإن الضبط التشريعي هو مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد هو السلطة التشريعية، وعليه عند مقابلة تعريف الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا أن الهدف واحد وهو المحافظة على النظام العام¹.

والاختلاف بينهما يمكن في أن الضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في الأقاليم، وتمثل في لوائح الضبط أو لوائح البوليس، ولقد استقر العرف الدستوري على حق السلطة التنفيذية في إصدار تلك اللوائح التي تنظم استخدام الحريات العامة للأفراد التي كفلها الدستور، من أجل حماية النظام في مدلولاته المختلفة أما الضبط التشريعي فيمارسه البرلمان أو السلطة التشريعية، ويتمثل في القانونين التي يسنها المشرع والتي تنظم الحريات العامة للأفراد بوضع القواعد العامة التي يقتضيها هذا التنظيم، وينتهي دور المشرع عند هذا الحد².

وقد يحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضببية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع³. غير أن ذلك لا يمنعنا من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيودا على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط.

الفرع الثالث: تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام

إن المرفق العام والضبط الإداري يشكلان موضوع النشاط الإداري وذلك بعد أن تطورت وظيفة الدولة فاقترب مفهوم الضبط الإداري من مفهوم المرفق العام، غير أنه قد يكون من الضروري التمييز بينهما لما لذلك من أهمية بالغة.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 479.

² حسام مرسي، المرجع السابق، ص 131.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 480.

وقبل الخوض في هذا أو ذلك سنحاول الإشارة إلى تعريف المرفق العام، فيعرفه الدكتور "علي خطار شطناوي" بأنه: "مشروع يعمل باطراد وانتظام، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين"¹.

كذلك يعرفه الدكتور "عمار بوضياف" على أنه: "كل نشاط يبشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة"².

أولاً: أوجه التشابه بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام

لقد تعدد المحاولات والفرضيات والأفكار بصدد البحث عن معيار التشابه بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام، ومن جملة هذه الفرضيات والأفكار ما يلي:

1. يشترك كل من الضبط الإداري والمرفق العام في الهدف، حيث أن كلاهما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فأغراض الضبط الإداري هي أغراض خاصة بالضبط الإداري ذاته، لكن هدف تحقيقها لا يكون إلا في إطار مرفق عام.

2. يتكامل ويتعاون الضبط الإداري والمرفق العام في تحقيق هدف المصلحة العامة، فالضبط الإداري يؤدي إلى حسن سير المرفق العام، وهذا الأخير يؤدي بدوره إلى تسهيل عمل الضبط الإداري³.

3. يختلط الضبط الإداري بالمرفق العام من ناحية الوسيلة التي تتجسد بما يعبر عنه، بأسلوب القانون العام في كلا النظامين إذ تكون أكثر مواجهة لفكرة السلطة للضبط الإداري، حيث يتجلى طابع الأمر وخرق الإداري أكثر منه في المرافق الاقتصادية حيث يغلب طابع الإدارة⁴.

4. كما تتشابه وتتداخل الأساليب والإجراءات المتخذة من طرف كل من سلطات الضبط الإداري وسلطات المرفق العام، في أن سلطات الضبط الإداري المختصة تتخذ التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري، وتمارس سلطات المرفق العام ذات الأساليب والأعمال في مواجهة المرفق العام وفي مواجهة المتعاقدين معه "مظاهر السلطة في العقود الإدارية وفكرة الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في عقود القانون الخاص والمقترنة بالعقود الإدارية" ومظاهر السلطة الرئاسية التي تمارس على أشخاص وأعمال المرفق العام والمرؤوسين⁵.

¹ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 218.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 414.

³ خولة لوصيف، المرجع السابق، ص 26.

⁴ عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري، جامعة بغداد للنشر، العراق، 1975، ص 46.

⁵ مسعود رحيش، المرجع السابق، ص 13.

ثانيا: أوجه الاختلاف بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام:

لقد تعدد المحاولات والفرضيات والأفكار بصدد البحث عن معيار التفرقة بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام، ومن جملة هذه الفرضيات والأفكار ما يلي:

1. غالبا ما نجد التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام قائما على أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط سلبي والمرفق نشاط إيجابي¹.

2. أن الحاجة إلى تقدير المرافق العامة ترجع على إرادة الإدارة العامة المحضنة، وإن تقديرها في هذا الصدد لا يخضع لرقابة القضاء الإداري يكاد أن يكون أمرا مفروضا عليها.

3. الضبط الإداري نشاط إداري من طبيعة خاصة، جوهره التدخل في حريات الأفراد لغايات مخصصة، وهو في هذا الوصف يعمل في ميادين شتى، فتتعدد صور بتعدد دواعي النشاط، أما المرفق العام فيستهدف تحقيق الصالح العام بتقديم خدمة معينة، إما لأن الأفراد يشق عليهم التكفل بها بسبب انتفاء القدرة أو لانعدام الحافز لديهم.

4. الفارق الواضح الذي يميز الضبط من المرفق العام هو في طبيعة الصالح العام الذي يتطلع إليه كل منهما، فهي المصلحة العامة في شمول مظاهرها بالنسبة للمرفق العام، وهو النظام العام في خصوص مضمونه للضبط الإداري².

تلك هي أهم أوجه المقارنة بين الضبط الإداري والمرفق العام، ولا يعني تمايز هذين النظامين عن بعضهما أنهما متضادان، بل إنهما متكاملان، يتم أحدهما الآخر، إذ يكون نظام المرفق العام معينا للضبط على تأدية وظيفته الوقائية، كما أن حسن قيام الضبط بمهمته يعد شرطا لحسن انتظام المرافق العامة.

¹ عمار بوضيف، المرجع السابق، ص 481.

² عامر أحمد المختار، المرجع السابق، ص 46.

المبحث الثاني: النظام العام

تباين الاعتبارات التي تتخذ ذريعة لتنظيم الحريات أو تقييدها من نظام لآخر، إلا أنه يمكن ردها إلى أنها تقوم لحماية قيم معينة في المجتمع هذه الأخيرة يمكن إجمالها في النظام العام.

ولما كان الهدف الوحيد للضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام في الدولة بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال به، ولما كانت فكرة النظام العام فكرة عامة وواسعة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة، فالمشرع بين قانون وآخر قد يعطيها مقصدا مختلفا كما أن استناد القاضي إليها بين حكم وآخر بل وفي ذات الحكم قد يتعدد المقصد المراد منها الأمر الذي جعل عملية دراسته وبحثه عمليا ضرورة البحث عن جذوره وتطورات التاريخية وبيان معناه المحدد لهويته وتحديد خصائصه المختلفة¹ وهو ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث في المطلب الأول مفهوم النظام العام، وفي المطلب الثاني أساليب ووسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام.

المطلب الأول: مفهوم النظام العام

يترتب على اتساع مضمون النظام العام صعوبة وضع تعريف جامع مانع له أو حتى وضع تعريف مستقر وثابت له.

لم يعرف المشرع النظام العام، بل اكتفى بتبيان غرض الضبط الإداري، والذي يتمثل في المحافظة على النظام العام ومكوناته.

وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف النظام العام وبيان خصائصه في الفرع الأول، وكذا تبيان عناصر النظام العام في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف النظام العام وخصائصه

سنتناول في هذا الفرع المعنى الواسع للنظام العام، ثم تعريفه باعتباره كهدف وحيد للضبط الإداري.

أولا: تعريف النظام العام

للنظام العام عدة تعاريف فسوف نتطرق إلى تعريف النظام العام تعريفا موسعا، وتعريفه كهدف وحيد للضبط الإداري.

¹ محمد صالح خراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة للنشر، الجزائر، جانفي 2003، ص 32.

1. المعنى الواسع للنظام العام

النظام العام بالمعنى الواسع، ينصرف مفهومه إلى الأسس والمفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية السائدة في الدولة، وهذه الأفكار كلها قابلة للتطور بحسب ظروف الزمان والمكان¹.

2. تعريف النظام العام كهدف وحيد للضبط الإداري

أما النظام العام كهدف وحيد للبوليس الإداري المقصود به هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، بطريقة وقائية عن طريق القضاء على كل المخاطر التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام العام².

ثانيا: خصائص النظام العام

مما تقدم يتضح جليا أنه لا يوجد إجماع حول مفهوم دقيق للنظام العام وهذا يرجع إلى أنه فهم فهما متباينا سواء من حيث التطبيق أو تبعا لاختلاف الزمان والمكان.

هذا ما دفعنا إلى البحث عن الخصائص التي تميز النظام العام بالرغم من اختلاف وجهات النظر حول مفهومه وتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

1. النظام العام يعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني

يمثل النظام العام مجموعة من القواعد والنظم التي لها من الأهمية الاجتماعية ما لا يمكن تجنب تطبيقها نظرا لأنها تهدف إلى المحافظة على المبادئ والقيم الاجتماعية.

ويرجع أساسا هذه الخصيصة من خصائص النظام العام كونه يستهدف المحافظة على القيم والمثل العليا في المجتمع، ولذلك لا يجوز مخالفة القواعد المتعلقة بالنظام العام.

يضاف إلى ذلك أن فكرة النظام في القانون الإداري تظهر كقيد على حرية الأفراد ونشاطهم، وأن معظم قواعد القانون العام تتعلق بالنظام العام³.

ومما سبق ذكره نجد أن ما يضاف على فكرة النظام العام صفتها الآمرة هو أنها تضع حلولاً للمنازعات في اتجاه الحفاظ على كيان المجتمع وذلك عن طريق التوفيق بين إرادة الأفراد ورغباتهم وبين المصلحة العامة.

¹ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، عمان، دار للنشر والتوزيع، 2006، ص 276-277.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر-الجزائر، 2007، ص 28.

³ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 277.

وبذلك تستخدم فكرة النظام العام لحسم المنازعات على أساس وجود نظام ذوي أولوية اجتماعية فحين يواجه القاضي بقاعدة من قواعد النظام العام فليس أمامه من خيار سوى النزول عند حكمها.

2. النظام العام ليس من صنع المشرع وحده

يقوم المشرع بدور هام في التعبير عن النظام العام وتطوره ورغم ذلك فإنه لا يستطيع فرضه بالقوة ذلك أن النظام العام ليس نتاج النصوص القانونية بصفة مطلقة، وإنما هو تعبير عن فكرة اجتماعية في لحظة معينة تكون المصدر المباشر والرئيسي للنظام العام.

وقواعد النظام العام ترجع في مصدرها إلى الأعراف و التقاليد السائدة في المجتمع من جهة، والقواعد القانونية العامة التي يوجد بها القضاء من خلال أحكامه من جهة أخرى، فضلا عن أن التشريع لم يحدد بدقة ماهية النظام العام، مما يجعل هذه القواعد العرفية والعامة مكملة للقواعد القانونية إن وجدت، والتي تحكم النظام العام كهدف للضبط الإداري.

وترتيباً على ما تقدم، فإنه من الخطأ قصر النظام العام على النصوص المكتوبة وحدها، لأنه لا يوجد في القانون الوضعي، وإنما قد تعبر عن المبادئ التي يعتنقها ضمير المجتمع في لحظة معينة ولم تتضمنها النصوص المكتوبة¹.

3. فكرة النظام العام فكرة مرنة ومتطورة

النظام العام فكرة مرنة ومتطورة وهذه الصفات نابعة من طبيعة النظام العام الحيوية والتي لا تتفق مع استقرار وثبات النصوص، لذا ليس بإمكان المشرع أن يحدد له مضمونا لا يتغير وبالتالي منعه من أن يؤدي وظيفته كأداة لتحقيق التطور الاجتماعي، وكل ما يستطيع فعله أن يعرفه حسب مضمونه تاركا أمر تحديد التصرفات التي تعد مناهضة للنظام العام لكل من الفقه والقضاء.

فكرة النظام العام ترتبط بالأسس التي يقوم عليها المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى عدم ثباتها واختلافها باختلاف الزمان والمكان، إذ يعتبر من النظام العام في فترة معينة لا يعتبر كذلك في فترة أخرى، وما يعتبر من النظام العام في بلد معين قد لا يعتبر في بلد آخر...².

ترتيباً على ما تقدم، نجد أن من الصعوبة حصر عناصر النظام العام بشكل محدد، لأن هذا التحديد وإن كان صحيحاً بالنسبة لفترة معينة، إلا أنه يخضع لتطور مستمر....

¹ محمد عصفور، البوليس والدولة، القاهرة، 1981، ص 49.

² نواف كنعان، المرجع السابق، ص 278.

وفكرة النظام العام تنتمي إلى نطاق التفسير القضائي، فالقاضي هو الذي يتكفل عند نظر المنازعات المعروضة عليه بتحديد مضمون النظام العام.

4. اختلاف فكرة النظام العام باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة

القواعد التي تحكم النظام العام في مجتمع ما، تختلف باختلاف النظام السياسي للدولة، فما يعتبر من النظام العام في دولة قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى.

وذلك بارتباطه بالقيم الدينية والأخلاقية وبالتقاليد والعادات التي تحكم مجتمع الدولة...¹ وكذلك فكرة النظام العام تضيق حتى يسود المذهب الفردي إذ أن هذا المبدأ يفسح المجال لمبدأ سلطان الإدارة فلا يتدخل القانون في شؤون الأفراد والأشخاص إلا في أضيق نطاق ممكن.²

الفرع الثاني: عناصر النظام العام

يجمع الفقه على أن للنظام العام عناصر تقليدية، وعناصر حديثة

أولاً: العناصر التقليدية للنظام العام

تتمثل العناصر التقليدية للنظام العام في الأمن والنظام العام والصحة العامة والسكينة العامة

1. المحافظة على النظام العام

المقصود بالأمن العام كعنصر ومقومات النظام العام في مفهوم الوظيفة الإدارية للدولة والقانون الإداري، هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على درء ومنع كل الأخطار والمخاطر التي تهدد حياة الناس وسلامة أجسامهم وأموالهم.³

ومن هنا يتعين على هيئات الضبط الإداري أن تتخذ التدابير والإجراءات التي تستهدف تحقيق الأمن العام، وتسهل حركة المرور في الطرق والشوارع والأماكن والساحات العامة، وإصلاح وخدم الأبنية الآيلة للسقوط والمباني الخطرة، بالإضافة للمحافظة على الأمن في حالات التجمعات العامة كالمظاهرات والمسيرات والمناسبات العامة والأسواق العامة والاحتفالات العامة.⁴

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 279.

² عبد الرؤوف هاشم بسبوي، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2008، ص 88.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 30.

⁴ حمدي القبيلات، القانون الإداري-ماهية القانون الإداري، الجزء 1، الطبعة 1، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص 226.

2. المحافظة على الصحة العامة

يقصد بالصحة العامة وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، فسلطات الضبط الإداري معينة باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض والجرائم التي تهدد صحتهم¹.

ولقد ازدادت أهمية هذا الهدف في الوقت الحاضر نتيجة ازدياد عدد السكان وسهولة انتشار الأمراض، وظهور أمراض وأوبئة لم تكن معروفة من قبل، ومثال ذلك إجراءات واحتياطات الرقابة والتفتيش الصحي على المحلات العامة وأماكن البيع والشراء، والمطاعم، والمخابر والمذابح والمقاهي...².

3. المحافظة على السكينة العامة

المقصود بالمحافظة على السكينة العامة كمقوم وعنصر مادي من مقومات وعناصر النظام المادية، هو اتخاذ الإجراءات والأساليب والاحتياطات البوليسية والوقائية اللازمة للقضاء على مصادر وأسباب الإزعاج والقلق التي تهدد الراحة العامة³.

بمعنى آخر تجنب جميع مظاهر وصور الإزعاج التي تتجاوز حدود المخاطر والمساوئ العادية للحياة المشتركة، وبناء عليه يتعين منع كل من يكدر صفو حالة الهدوء والسكينة التي ينعم بها الأفراد في أوقات الراحة سواء كان مصدرها المعامل أو المصانع أو أصحاب الحرف ومحلات التسجيلات ومكبرات الصوت أو الباعة المتجولين أو المتسولين أو الضوضاء الناجمة عن المشاجرات أو الإحتفالات أو الأفراح والمباريات الرياضية⁴.

المطلب الثاني: أساليب ووسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام

تستعين هيئات الضبط الإداري في سبيل تحقيق النظام العام بالعديد من الأساليب والوسائل والتي تتميز عن غيرها من الأساليب المشابهة لها في أنها تهدف إلى غرض محدد وهو وقاية النظام العام في عناصره التي رأيناها.

¹ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 228.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 32.

³ المرجع نفسه، ص 32.

⁴ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 231.

وهذه الأساليب والوسائل يمكن ردها إلى أسلوبين متميزين: فهي إما تصرفات قانونية وإما أعمال مادية، تلك لأساليب والوسائل يناط بهيئات الضبط الإداري استخدامها من أجل تحقيق أهدافه¹. لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: التنظيم اللائحي الضبطي (القرارات التنظيمية)

الفرع الثاني: تدابير الضبط الفردية

الفرع الثالث: الجزاءات الإدارية الوقائية

الفرع الرابع: التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري

الفرع الأول: التنظيم اللائحي الضبطي (القرارات التنظيمية)

تعتبر اللوائح أهم أساليب الضبط الإداري وأبرز مظهر لممارسة سلطاته فبموجبها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة تقيدها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام في المجتمع، وهي بذلك تمس حقوق وحرية الأفراد بالضرورة لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع كجزاء لمخالفتها².

للإجابة على هذا التساؤل قسمنا الفرع إلى النقاط التالية:

أولاً: الاختصاص بإصدار اللوائح

حدد دستور 1958 الفرنسي نطاق التشريع بموضوعات أوردها على سبيل الحصر في المادة 34 يقابل هذا التحديد على سبيل الحصر قاعدة عامة فيما يخص بتحديد مجال اللائحة، وورود النص عليها في الفقرة الأولى من المادة 37.

حيث تنص على أن " جميع الموضوعات التي تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية " ولقد فرقت المادة 34 بين الموضوعات التي يكون للقانون فيها تحديد القواعد وتلك التي يكون للقانون فيها تحديد المبادئ الأساسية³.

¹ مليكة الصروح، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة 2، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1992، ص 303.

² المرجع نفسه، ص 334.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، القاهرة، 1993، ص 270.

أما فيما يخص المشرع الجزائري فنلاحظ أنه اتبع مسلك الدستور الفرنسي المتعلق بتحديد نطاق التشريع، حيث تنص المادة 140-141 من الدستور الجزائري في سنة 1996 على المجالات التي يعقد فيها الاختصاص للسلطة التشريعية.

أما المادة 142 منه قد نصت " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر... " وما يلاحظ على هذه المادة أنها أعطت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع إلا أنها قيدت هذه الصلاحية بظروف محددة.

فاللوائح وسيلة لممارسة السلطة التنظيمية فهي التي تملك الحق في إصدار لوائح الضبط وما يلاحظ على دستور 1996 أنه لم يتعرض إلى لوائح الضبط وأنواعها والمختص بإصدارها خلافا لما كان عليه الأمر في دستور 1989 وهو ما نصت عليه المادة 143 منه حيث قسمت اللوائح إلى لوائح مستقلة وإلى لوائح تنفيذية ونصت على أن لوائح الضبط تخضع إلى هذا التقسيم شأنها شأن كل اللوائح الأخرى ولعل أهم أثر لهذا التقسيم هو أن لائحة الضبط الإداري المستقلة التي يصدرها رئيس الدولة لا تخضع لرقابة القضاء إلا عن طريق الدفع أما لائحة الضبط الإداري التي يصدرها رئيس الحكومة، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي فهي تخضع لرقابة القضاء¹.

ومن أمثلة المراسيم التي أصدرها رئيس الجمهورية نذكر منها على سبيل المثال:

- المرسوم رقم 36-85 الصادر في 23/02/1985 المتعلق بتنظيم الطرق السريعة وهي لائحة ضبط تنفيذية جاءت لتنفيذ قانون المرور الصادر في 06/12/1974.

- المرسوم رقم 231-85 الصادر بتاريخ 1985/ المحدد لشروط التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند الكوارث كما يحدد ذلك وهي لائحة مستقلة لأنه لا يوجد قانون سابق للكوارث.

ثانيا: صورة التنظيم اللائحي الضبطي

تتخذ لوائح الضبط الإداري مظاهر مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي من أجل المحافظة على النظام العام، وهي في سبيل تحقيق هذا الغرض لا يمكن أن تقوم على المنع والتقييد المطلق وتتخذ لوائح الضبط الإداري مظاهر مختلفة يمكن حصرها في الآتي²:

¹ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 1، الجزائر، 1994، ص 122.

² محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة 1، 1977-1978، ص 87.

1. الإخطار المسبق:

يعتبر النشاط الفردي في هذه الحالة غير محظور ولا يشترط الحصول على إذن من السلطة المختصة قبل ممارسته ولكن يجب إخطاره للممارسة لهذا النشاط والحكمة من فرض نظام الإخطار في هذه الحالات هو التوفيق بين ممارسة الحريات والحقوق الفردية وبين المقتضيات الدستورية والعملية المتصلة بنظام المجتمع وذلك بعدم إعاقة ممارسة هذه الحريات أو محوها وتظهر الصورة العملية لهذا التوفيق، في أنه بالإخطار عن ممارسة نشاط معين تستطيع الإدارة أن تتخذ بشأنه الاحتياطات الوقائية التي تمنع من ضرره أو تمنع تعرض النظام العام للاضطرابات نتيجة ممارسة هذا النشاط، مثل ضرورة الإخطار قبل إقامة الحفلات والأفراح والشعائر الدينية في الأماكن العامة¹.

2. تنظيم النشاط:

قد لا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطا معينا أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق أو لضرورة إخطار الإدارة، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تبين أوضاع وكيفية ممارسته فتحدد لوائح المرور مثلا السرعة المسموح بها وأماكن الوقوف... وهكذا غير أنه لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً، لذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطويا على أقل القيود إعاقة للحرية².

3. الإذن السابق:

قد يتطلب التنظيم اللائحة الضبطي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط، فهو بذلك يشكل نظاما أقل شدة من المنع المطلق إلا أنه مع ذلك يعتبر نظاما أكثر تقييدا للحريات لذا فإن الفقه والقضاء يتجهان إلى التصييق من سلطة الإدارة في فرض نظام الترخيص هذا ويخضع نظام الترخيص للقواعد الآتية:

- لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها القانون فإذا كان القانون أو الدستور يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها لنظام الترخيص فليس للإدارة أن تفرض ترخيصا سابقا.
 - يجوز فرض نظام الترخيص إداريا بالنسبة للأنشطة التي تتصل بالنظام العام وبشكل مباشر.
- فالترخيص إذا هو قيام جهة الإدارة بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته وأنه لا يترتب عليه أية أضرار للمجتمع.

¹ عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مقالة غير منشورة، جامعة الجزائر، معهد الحقوق، بن عكنون، 1988، ص 43.

² عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 278.

وما يلاحظ على سلطة الإدارة في هذا الشأن أنها مزيج بين التقدير والتقييد غير أن الأصل فيها هو التقييد، ذلك أن السلطة المقيدة تحكم الإطار العام لاختصاص الإدارة في هذا الشأن مع التوفيق الحرية والسلطة، سلطة تقديرية تخولها تبعاً لكل حالة على حدا اختيار الوقت الملائم لإصدار قرار الترخيص وتحديد نطاقه ومدته والتزامات المرخص له¹.

4. الحظر:

ويعني النهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد ومن المسلم به في هذا الصدد أن المقصود هو الحظر الجزئي المؤقت وذلك أن الحظر المطلق لممارسة الحرية يعادل إلغائها وهو ما لا تملكه سلطة الضبط، ومن جهة أخرى أن صيانة النظام العام لا يستلزم بالضرورة أن يصل تقييد حرية الأفراد إلى درجة الحظر المطلق، لذا فإن القضاء لا يميز الحظر المطلق إلا في حالة استحالة حفظ النظام العام. لأن الحظر المطلق والكامل والنهائي لممارسة الحريات العامة يعتبر عملاً غير مشروع بل ويعتبر عملاً من أعمال الاعتداء على الحريات العامة².

الفرع الثاني: تدابير الضبط الفردية

تصدر هيئات الضبط الإداري لوائح ضبط تتضمن قواعد عامة لتنظيم أوجه النشاط الخاص بهدف الحفاظ على النظام العام، والمعروفة بقرارات الضبط الفردية ونجد أن نشاط الضبط الإداري يتحول كله أو يكاد إلى قرارات الضبط الفردية³.

والأصل أن تصدر هذه القرارات مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في قانون أو لائحة، غير أنه قد لا تصدر تلك القرارات - في أحوال خاصة وبشروط معينة - مستندة إلى قادة تنظيمية عامة.

ترتيباً على ما تقدم سنتناول في دراسة تدابير الضبط الفردية من خلال النقاط التالية:

أولاً: تدابير الضبط الفردية المستقلة

نجد أن نشاط الضبط الإداري يتحول كله أو يكاد إلى قرارات الضبط الفردية. وإذا كانت هذه الأخيرة تشكل بوجه عام وسيلة تطبيق اللوائح على الأفراد ولكن هل يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبط فردية مستقلة لا تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في قانون أو لائحة؟

¹ عاطف محمود إيننا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد، العدد الرابع، القاهرة، 1980، ص 278.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 45.

³ محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 1988، ص 525.

نجد أن تطبيق مبدأ المشروعية يؤدي إلى الإجابة بالنفي وهذا ما ذهب إليه كثير من الفقهاء في فرنسا إذ يقررون أن قرارات الضبط الفردية التي تصدرها الإدارة يجب أن تستند إلى نص تنظيمي عام سواء كان نصا تشريعيًا أو لائحيًا يكون الخاص خاضعا للعام.

وما يلاحظ على هذا الرأي أنه من الناحية العملية يصطدم باعتبارات لا يجوز التهورين من أهميتها، وهي أن اللائحة لا يمكن أن تتنبأ بكل شيء، كما أن هناك حالات خاصة لا تبرر صدور لائحة تنظيمية عامة بشأنها لندرة وقوعها، فلا يمكن لسلطات الضبط في حالة وقوعها وعدم وجود لائحة تنص عليها أن تبقى مكتوفة الأيدي لهذه الأسباب رفض مجلس الدولة الفرنسي وجهة النظر الفقهية واعترف بشرعية قرارات الضبط الفردية غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة ولكن يشترط لذلك توافر الشروط التالية:

- أن يكون القرار الفردي قد استدعاه موقف واقعي خاص يفرض اتخاذ موقف خاص من أجل المحافظة على النظام العام.
- أن يكون القرار الفردي داخل في نطاق اتخاذ قرار فردي مستقل، متطلبا على النقيض من ذلك إصدار لائحة¹.

ثانيا: صور تدابير الضبط الفردية وعلاقتها باللائحة

تأخذ تدابير الضبط الفردية صورا مختلفة بحسب الأحوال فقد تتضمن أمرا بعمل شيء كالأمر الصادر بدم منزل آيل للسقوط، وقد تصدر بالامتناع عن عمل شيء معين كالأمر بمنع اجتماع عام أو منع عرض فيلم أو مسرحية كما يتضمن منح ترخيص بمزاولة نشاط معين أو الترخيص بشغل جزء من الطريق العام بصفة مؤقتة.

ولا تختلف التدابير الفردية عن سائر الأوامر الإدارية الأخرى إلا فيما يتعلق بأهدافها وغاياتها، ولهذا فإنها تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية والواقع أن نشاط الضبط الإداري يكاد يتحول كله إلى تدابير الضبط الفردية فلا تكتفي اللوائح أو الأحكام التشريعية لصيانة النظام العام، ولا يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات فردية تخالف قرار تنظيمي سابق غير أن التطبيق المطلق للائحة السابقة قد يؤدي إلى نتائج غير مقبولة في بعض الأحيان لهذا يجيز القضاء لهيئات الضبط أن تخالف أحكام اللائحة في حالات خاصة².

¹ أعمار عوابدي، المرجع السابق، ص 49.

² محمود حلمي، المرجع السابق، ص 88.

ثالثا: شروط تدابير الضبط الفردية

- وضع الفقه والقضاء مجموعة من الشروط والضوابط الواجب توافرها في قرارات الضبط الفردية من أجل تأكيد مشروعيتها ويمكن إجمالها كالآتي:
- يجب أن يصدر قرار الضبط الفردي في نطاق الشرعية القانونية، بمعنى أن يكون قد صدر في حدود القوانين أو اللوائح المنظمة للنشاط المبتغى بالإجراء.
 - يجب أن يكون موضوع قرار الضبط محددًا ويتحقق ذلك بتوافر أوضاع واقعية تستلزم إصداره وإلا عد القرار معيبًا، ومن ثم يتوافر ركن الصحة في القرار إذا قام ركن خاص أو وصف معين بالأشخاص المعينين الذين يخاطبهم القرار.
 - يجب أن يكون لقرار الضبط الفردي غاية محدودة، وهي منع الإخلال بالنظام العام هذا وقد يبدو أن تقدير هيئة الضبط لأوجه الإخلال المبررة لاتخاذ قراراتها الضبطية يقع مطلقًا، غير أن هذا النظر غير مقبول ذلك أن التقدير الضبطي مقيد بما يهدف إليه المشرع وبما يراه القاضي الإداري مطابقًا لقصد.
 - يجب أن يصدر قرار الضبط من سلطة الضبط المختصة بإصداره بسبب ارتباط شخص معين أو أشخاص معينين بمكان معين ونجد أن هذا الارتباط أكثر وضوحًا في تدابير الضبط الفردية والمتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملاءمة البناء للمنطقة الموجودة بها.
 - يجب أن يكون قرار الضبط الفردي ضروريًا ولازمًا وفعالًا ومتصفاً بالعمومية ومحققًا للمساوات مع جسامه الخلل المراد تفاديه إلى غير ذلك من الشروط¹.

الفرع الثالث: الجزاءات الإدارية الوقائية

هو أسلوب من أساليب الضبط تقوم به هيئات الضبط من أجل صيانة النظام العام في أحد نواحيه، فهو بذلك إجراء وقائي تهدف الإدارة من خلال اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر فهو بذلك لا ينطوي على معنى العقاب وغالبًا ما يمس بالمصالح المادية والأدبية للشخص المخالف.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 313.

أولاً: مفهوم الجزاء الإداري والوقائي

يقصد بالجزاء الإداري الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه ذلك التدبير الوقائي الذي يراد به اتقاء الإخلال بالنظام العام، حيث ظهرت بوادره وخفيف عواقبه فهو بذلك لا ينطوي على معنى العقاب¹.

وقد يكون الجزاء مالياً كالمصادرة، وقد يكون مقيداً للحرية كالاقتقال وإبعاد الأجانب وقد يكون مهنياً كسحب الترخيص².

ووصفت الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون ذلك أن هذه الجزاءات تنقرر بنصوص تشريعية ولائحية ودور الإدارة يكمن في تطبيقها وهي تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية.

إذا فالطبيعة الأصلية للجزاء الإداري أنه وقائي يراد به إتقان الإخلال بالنظام العام وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر، فهو بذلك أسلوب قاهر لإرادة مصادر التهديد عن طريق إلزامه بإزالة أسباب التهديد واتقاء أي إخلال قد يقع بالنظام العام ولهذا فإنه غالباً ما يكون مؤقتاً³.

ثانياً: تمييز الجزاء الإداري عن غيره من الجزاءات الأخرى

قد يختلط الجزاء الإداري بغيره من أنواع الجزاءات الأخرى كالجزاء الجنائي، المدني والتأديبي لذا فإنه قد يكون من المفيد أن تبين الحدود الفاصلة بينهما.

1. تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي:

يمكن تلخيص أهم أوجه الاختلاف بينهما في النقاط التالية:

- الجزاء الإداري توقعه الإدارة وذلك بهدف المحافظة على النظام العام بينما الجزاء الجنائي تصدره المحاكم وتهدف من خلاله إلى معاقبة مرتكبي الجرائم.
- الجزاء الإداري مؤقت غير نهائي حيث يراد به الضغط على الإرادة الفردية للانصياع لحكم التنظيم ومراعاة قواعد المحافظة على النظام العام ولذا يقاس على قدر ضرورته وصلاحياته بينما الجزاء الجنائي نهائي ويكون متناسباً مع الفعل الذي وقع⁴.

¹ عاطف محمود إيلنا، المرجع السابق، ص 395.

² محمود حلمي، المرجع السابق، ص 95.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 317.

⁴ عاطف محمود إيلنا، المرجع السابق، ص 396.

- الجزء الإداري يجوز للإدارة الرجوع فيه وذلك بسحب قرارها إذا تبين لها أن أسباب الإخلال قد زالت بينما نجد أن الجزء الجنائي يتمتع بحجية الشيء المقضي به.

2. التمييز بين الجزء الإداري عن الجزء المدني:

يمكن تلخيص أهم أوجه الاختلاف بينهما في النقاط التالية:

- الجزء المدني توقعه المحاكم المدنية بينما الجزء الإداري توقعه هيئات الضبط الإداري.
- الجزء الإداري يتمثل في فرض القيود على الحرية الشخصية أو على ممارسة المهنة أو على ملكية الأموال المصادرة، أما الجزء المدني فلا يتعدى إبطال التعاقد أو إنقراض الالتزام أو الحكم بالتعويض لمخالفة شروط التعاقد لقاعدة آمرة من قواعد النظام العام.
- إن الغرض من توقيع الجزء الإداري هو وقاية النظام العام بالصورة المتعارف عليها، أما الغرض من توقيع الجزء المدني فهو منع مخالفة القواعد الآمرة في القانون المدني.

3. تمييز الجزء الإداري عن الجزء التأديبي:

يتفق الجزء الإداري مع الجزء التأديبي في أن الإدارة توقعهما ولكنهما يختلفان فيما عدا ذلك، فالجزء التأديبي يوقع على الموظفين والعاملين بالدولة وهو جزء عن الإخلال بواجباتهم الوظيفية ويختص بتوقيعه إما الرئيس الإداري أو المحكمة التأديبية أو الهيئات المهنية كالنقابات وهذه الجزاءات ذات طابع جزائي وقائي، بينما الجزاءات الإدارية هدفها وقائي وهو المحافظة على النظام العام¹.

ثالثاً: صور وتطبيقات الجزاءات الإدارية

رأينا كيف أن الجزاءات الإدارية تعتبر كأسلوب من أساليب الضبط الإداري في تحقيق النظام العام

1- الإعتقال الإداري:

هو من أهم تطبيقات الجزاءات الإدارية الوقائية، وهو إجراء وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة وتأمّر به سلطة غير قضائية واستناداً إلى نصوص تشريعية خاصة ويلجأ إليه لحماية أمن وسلامة المجتمع. هو سلب مؤقت للحرية تقوم به السلطة الإدارية دون أمر قضائي. ولعل ما يبرر هذا الإجراء هو ضرورة اتخاذ الإجراءات الأمانة لمواجهة حالة الضرورة أو ظروف الاستثنائية التي يتعذر تداركها بالوسائل القانونية العادية.

¹ عادل السعيد مجّد أبو الخير، المرجع السابق، ص 319.

هو من اشد الجزاءات خطورة علي الحرية إن لم نقل أشدها على الانطلاق. لذا فان التشريع الجزائري وقبله التشريع الفرنسي لم يأخذ بهذا الأسلوب الاستثنائي إلا في فترات عصيبة وحرجة.

بالنسبة للتشريع الفرنسي طبق هذا الأسلوب مرتين الأولى كانت عام 1944 بالأمر الصادر في 4 أكتوبر 1944.

والثانية عام 1958 من خلال المرسوم الصادر في 7 أكتوبر 1958 في ظروف حرب فرنسا في الجزائر حيث أجاز اعتقال الأشخاص الذين يقدمون عوناً مادياً مباشراً وغير مباشر لثوار الجزائر¹.

أما فيما يخص المشروع الجزائري فقد جاء ذلك في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ والتي تنقص: يمكن لوزيرة الداخلية والجماعات المحلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مركز امن وفي مكان محدد.

ومن خلال هذه المادة نجد أن المشروع الجزائري أجاز هو الآخر لسلطات الضبط الإداري اللجوء للاعتقال الإداري في حالة الطوارئ ومن غير اللجوء إلي السلطة القضائية إذا كان الهدف من وراء ذلك هو المحافظة على النظام العام.

فالاعتقال الإداري إجراء وقائي يشبه نظام كالحبس الاحتياطي في الهدف باعتبار ان هدفهما واحد وهو حماية امن المجتمع وسلامته وهما يقيدان حرية الفرد.

غير ان هناك بعض الفروق التي تميز كل من النظامين يكن إيجازها في الأتي:

- الاعتقال الإداري إجراء لا يعرفه القانون العام فهو يستند إلي نصوص تشريعية خاصة في بعض القوانين بينما الحبس الاحتياطي إجراء ينظمه قانون الإجراءات الجنائية.

- الاعتقال الإداري تأمر به سلطة غير قضائية هي السلطة التنفيذية ومن دون تحقيق سابق، ودون أن تكون هناك جريمة منسوب ارتكابها للشخص المعتقل، بينما الحبس الاحتياطي فتبشره السلطة القضائية بصدد جريمة قائمة، بغية الوصول إلى الحقيقة ومعرفة الجاني.

- يأمر بالاعتقال استنادا على توافر حالة خطورة من الشخص، وهي ليست واقعة مادية ملموسة، بل هي صفة في الشخص تنبئ عنها وقائع من ماضيه أو حاضره أو تحريات عن ميوله واتجاهاته، أما الحبس الاحتياطي فإنه يبني على تهمة جنائية محددة منسوبة إلى الفرد بالإضافة إلى توافر بعض الأدلة ضده.

¹عاطف محمود إلينا، المرجع السابق، 397.

- لا يتمتع المعتقل بذات الضمانات التي يتمتع بها المحبوس احتياطياً¹.

2- المصادر الإدارية

تعتبر المصادر الإدارية إجراء استثنائي من إجراءات الضبط الإداري لأنها تعني نزع المال قسراً وبغير مقابل².

وقد ترد المصادرة الإدارية على أشياء محرم أو ممنوع استعمالها أو تداولها مثل مصادرة العملة المضبوطة في جرائم النقد ومصادرة الأغذية الفاسدة وغير الصالحة للاستعمال البشري رعاية لصحة الأفراد وسلامتهم.

3- سحب الترخيص:

ومن ذلك سحب الترخيص بمزاولة نشاط معين حماية للنظام العام إذا كان الترخيص مقيداً بشروط معينة كسحب تراخيص المحلات الصناعية والتجارية إذا كان في استمرار عملها خطر على الصحة والسكينة العامة.

الفرع الرابع: التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري

يعتبر هذا الأسلوب من أشد أساليب الضبط الإداري وأكثرها عنفاً لما يتضمنه من أساليب القهر والقوة باعتبار أنه يتضمن أعمال مادية متمثلة في استخدام القوة الجبرية بغية إرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط حماية للنظام العام.

ويعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيق خاص للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، التي تعطي للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذاً مباشراً بالقوة الجبرية دون الحاجة للجوء إلى القضاء وللحصول على إذن مسبق بالتنفيذ.

أولاً: مفهوم التنفيذ الجبري

يعرف التنفيذ الجبري بأنه " حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق القضاء"³.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 330.

² عاطف محمود إيلنا، المرجع السابق، ص 404.

³ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة 5، القاهرة، 1984، ص 573.

فإذا كانت القاعدة العامة تقضي بتدخل القضاء مقدما من أجل استخدام القوة المادية ذلك أن الفرد الذي يخالف قرارات الضبط يرتكب مخالفة تستلزم تدخل القضاء بشأنها حتى يوقع عليه الجزاء ويأمر بإعادة النظام.

وعليه فالتنفيذ الجبري ما هو إلا ضرورة اجتماعية باعتباره تكملة طبيعية لسلطة الدولة في العمل على احترام أوامرها وإطاعة قوانينها.

ثانيا: حالات التنفيذ الجبري

وتنحصر حالات التنفيذ الجبري في الآتي:

الحالة الأولى: إذا وجد نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح لجهة الضبط استعمال هذا الحق، فقد يخول المشرع للإدارة سلطة تنفيذ قراراتها جبرا دون أن تلجأ إلى القضاء نظرا لخطورة الموضوعات وضرورة الإسراع بشأنها¹.

الحالة الثانية: إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيهما على جزاء لمن يخالفهما، فلقد أباح القضاء لجهة الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري في هذه الحالة من أجل أن تكفل احترام النصوص القانونية وإلا تعطل تنفيذ القانون والإدارة هي المكلفة بتنفيذه.

الحالة الثالثة: حالة الضرورة والاستعجال ويقصد بها وجود خطر داهم يهدد النظام العام ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية الأمر الذي يبيح للإدارة التدخل للإدارة التدخل لاتخاذ كل إجراء تبين ضرورته لدفع الخطر ولو كان القانون في الأوقات العادية وفقا للقاعدة التي تقول للضرورة تبيح المحظورات².

ثالثا: شروط لما كان التنفيذ الجبري

يمثل أكبر خطر يهدد الأفراد في حرياتهم وحقوقهم لذلك فقد جرى الفقه والقضاء على حصر استعمال هذا الحق في دائرة ضيقة³.

وذلك بوضع شروط وضوابط يمكن إجمالها فيما يلي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته المعروفة ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه.

¹ محمود حلمي، المرجع السابق، ص 92.

² عاطف محمود إينا، المرجع السابق، ص 407.

³ سليمان مجد الطماوي، المرجع السابق، ص 376.

- أن يتعذر ان يتعذر دفع الخطر بالطرق القانونية العادية بحيث لا يكون العمل الصادر من جهة الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر.
- أن يكون هدف جهة الضبط من تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها، فإذا ما اتخذت من التنفيذ الجبري وسيلة لتحقيق غايات خاصة كان عملها مشوب بعيب الانحراف من السلطة.
- يجب ألا يضحى بمصلحة الأفراد وألا تقيد حرياتهم في سبيل المصلحة العامة إلا بقدر ما تقتضي به الضرورة. وبناء على ذلك إذا كانت جهة الضبط عدة وسائل لتحقيق ذلك الغاية فعليها أن تختار أقلها ضرراً للأفراد لأن القاعدة العامة أن الضرورة تقدر بقدرها¹.

¹عاطف محمود إيلنا، المرجع السابق، ص 408.

المبحث الثالث: الضبط الإداري الخاص

تحتاج الإدارة إلى سلطات ضبط في حالات خاصة لا تكفي فيها السلطات العامة للضبط الإداري العام، فتعطى صلاحيات ضبط خاص بموجب نصوص قانونية، وهكذا يهدف الضبط الإداري الخاص إلى حماية النظام العام ولكن في مجالات محددة وخاصة. وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى مفهوم الضبط الإداري الخاص في المطلب الأول، وإلى سلطاته في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري الخاص

إذا كان المقصود بالضبط الإداري مجموعة التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام بصفة وقائية، فيترتب عليها فرض قيود على الحقوق والحريات، فإن هذه القيود يختلف مجال تطبيقها، فمنها ما يطبق بشكل عام ومنها ما يطبق بشكل خاص، لذا قسم الفقه الضبط الإداري إلى نوعين الضبط الإداري العام و ضبط إداري خاص¹.

لذا سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف الضبط الإداري الخاص في الفرع الأول، وتمييزه عن الضبط الإداري العام في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري الخاص

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

أولاً: الهيئة التي تمارس وظيفة الضبط الإداري

حيث يكون ضبطاً إدارياً خاصاً إذا مورس من طرف هيئة مختلفة مبدئياً عن الهيئة المختصة بالمحافظة على النظام العام (هيئة ضبط إداري عام)، كأن تتحول سلطة الضبط الإداري من رئيس إلى الوالي. مثال: تعود سلطة ضبط الصيد للوالي بدلا من رئيس البلدية بموجب نص القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-2004-08 المتعلق بالصيد². أو من الوزير الأول إلى الوزير المكلف بالقطاع مثال: ضبط السينما يعود لوزير

¹ إلهام خرشي، محاضرات في الضبط الإداري، تخصص قانون عام، جامعة محمد دباغين سطيف-2، 2015-2016، ص 24.

² القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2004، المتعلق بالصيد، ج ر عدد 51، بتاريخ 15-08-2014.

الثقافة في مجال منح التأشيرات ورخص الإستيراد وإنتاج وعرض الأفلام وليس للوزير الأول. لكن المبدأ العام أن سلطات الضبط الإداري العام هي نفسها التي يمنحها المشرع سلطات الضبط الإداري الخاص¹.

ثانيا: التدابير المتخذة

قد يكون ضبطا اداريا خاصا عندما يمارس بتدابير وإجراءات مختلفة عن تلك التي يمارس بموجبها الضبط الإداري العام. مثلا: ضبط السينما لا يمكن لوزير الثقافة أخذ قرار منح الرخصة إلا بعد إستشارة لجنة تصنيف الأعمال السينماتوغرافية.

كما لا يمكن منح التراخيص في مجال إنشاء المؤسسات المصنفة من طرف الوزير أو الوالي حسب الحالة، إلا بعد القيام بدراسة أو موجز التأثير على البيئة ودراسة خطر وتحقيق عمومي.

ثالثا: الهدف المحدد

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

رابعا: الموضوع

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

خامسا: الأشخاص

يكون ضبطا إداريا خاصا إذا كان يخص طائفة معينة كالأطباء، الصيادلة، الأجانب، البدو والرحل.

الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

تبنى الفقه عدة معايير للتمييز بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص من أهمها المعيار الإقليمي أو المكاني، ولكنه غير كاف للتمييز، إلى جانب المعيار العضوي الذي يعد قاصرا لأن الهيئة نفسها قد تتمتع بصلاحيات ضبط إداري عام وخاص مثلما تم ذكره، ومنه تم الإسناد على معيار الهدف أو الغاية.

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

فيكون الهدف من الضبط الإداري العام دائما المحافظة على النظام العام بينما يكون الهدف من الضبط الإداري الخاص ذا مضمون أكثر تحديدا وخصوصية، لكن بالرغم من ذلك ترد استثناءات على هذا المعيار تتعلق بعناصر التداخل بين النوعين من الضبط:

- فالضبط الإداري العام يهدف دائما وكليا لحماية النظام العام بعناصره التقليدية أو الحديثة، أما الضبط الإداري الخاص فلا يهدف لحماية النظام العام فقط، وإنما قد تكون أهداف أخرى¹.

- قد يكون الهدف من الضبط الإداري الخاص حماية النظام العام في قسم منه مثل: الضبط المتعلق بالمسافرين الأجانب، كما قد تكون له أهداف أخرى غير النظام العام مثل: الضبط المتعلق بالأملاك العمومية حيث يتمثل الضبط الخاص في المحافظة على هذه الأملاك وحمايتها، أما الهدف العام فيتمثل في حماية أمن المواطنين بتنظيم المرور فيها². يتمثل الهدف الخاص في مجال الصيد البحري أو البري في حماية الثروة الحيوانية التي هي في طريق الانقراض بينما يتمثل الهدف العام في حماية الصيادين والسباح المتجولين...

- مبدئيا يجب أن تحترم السلطات الإدارية المحلية السلطات العليا في قراراتها الضبطية، لكن استثناءا يمكن تخصيص الإجراءات المتخذة من طرف السلطات المحلية بشرط أن تكون أكثر شدة ومتناسبة مع الخصوصيات والظروف المحلية.

- يمكن أن تحل السلطات العليا محل السلطات الدنيا في ممارسة الضبط الإداري، مثلا حلول الوالي محل رئيس البلدية.

- ممارسة سلطة الضبط الإداري الخاص لا تقصي ممارسة سلطة الضبط الإداري العام، فنجد مثلا في مجال الضبط الإداري الخاص في مجال السينما: يملك وزير الثقافة سلطة منح التأشيرات أو الرخص لعرض الأفلام، ولكن يمكن لرئيس البلدية إصدار قرار بمنح عرض فيلم حصل على رخصة العرض من الوزير تحت مبرر خصوصيات محلية تهدد النظام العام في البلدية.

- عندما تمتلك الهيئة السلطتين معا للضبط الإداري العام، فلا يجب أن تنحرف إلى استعمال إجراءات ضبطية في غير محلها، حيث تستعمل مثلا سلطات الضبط الإداري العام لأنها أبسط من حيث الإجراءات من سلطات الضبط الإداري الخاص³.

¹ إلهام خرشي، المرجع السابق، ص 27.

² المادة 59، القانون رقم 14-08، المتضمن تنظيم الأملاك العمومية، المؤرخ في 20-07-2008، ج ر عدد 44، تاريخ 03-08-2008.

³ خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 28.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص وتنازع الاختصاص بينها وبين الضبط الإداري العام

تحدد سلطات الضبط الإداري الخاص بممارسة وظيفة الضبط الإداري في الدولة، ولهذا تحرص الدساتير والتشريعات على منح السلطة الإدارية الإختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام، ولما كانت الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية مسؤولة عن تلبية واشباع حاجات المجتمع فإنها لا تترك المجال مفتوح للنشاط الفردي نجدها تفرض نوع من الرقابة عليه بهدف حماية النظام العام، فسلطات الضبط الإداري الخاص تختص بحفظ النظام العام، وكسلطة يجب أن لا تتدخل في الضبط الإداري العام، وهذا ما سنتطرق له في الفرعين التاليين: (الفرع الأول) سلطات الضبط الإداري الخاص، (الفرع الثاني) تنازع الإختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص.

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري الخاص

القانون يجبر للوزراء بممارسة الضبط الإداري الخاص بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه، فسلطات الضبط الإداري الخاص تختص بحفظ النظام العام بطريقة وقائية في عنصر فقط أو موضوع محدد وعلى سبيل الحصر. إذا سلطات الضبط الإداري الخاص تنحصر في الوزراء. ومن أبرز الوزراء ممارسة لإجراءات الضبط الإداري الخاص على المستوى الوطني نجد وزير الداخلية حيث أنه مكلف بالمحافظة على الأمن بالتنسيق مع الولاة ومدراء الأمن الولائي بالإضافة إلى المدير العام للأمن الوطني¹.

عند الرجوع إلى النصوص القانونية التي تحدد صلاحيات وزير الداخلية نجده يتدخل في المجالات التالية:

- المحافظة على النظام العام والأمن العموميين.
- المحافظة على الحريات العامة.
- حالة الأشخاص والأموال وحرية تنقلهم.
- الجمعيات بمختلف أنواعها.
- التظاهرات والاجتماعات العامة.

وإلى جانب وزير الداخلية يتمتع كذلك وزراء آخرون بصلاحيات الضبط الإداري الخاص، مثلا وزير الطاقة والمناجم يخوله القانون اتخاذ تدابير في قطاعه فقد نص القانون 02-01 المؤرخ في 05-02-2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، في المادة 20 على أنه: "في حالة حدوث أزمة حادة في سوق

¹ عمار بوضياف، القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 204.

الكهرباء أو تهديد سلامة أمن الشبكات والمنشآت الكهربائية أو عند وشوك الخطر على أمن الأشخاص يمكن للوزير المكلف بالطاقة أن يتخذ إجراءات حفظ مؤقتة، بعد استشارة لجنة الضبط في مجال منح رخص الاستغلال أو تعليقها دون أن يترتب على هذه الإجراءات¹.

الفرع الثاني: تنازع الإختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص

كأصل عام يجب أن لا تتدخل سلطات الضبط الإداري العام عن التدخل في اختصاصات وأعمال سلطات الضبط الإداري الخاص إلا في الأحوال الاستثنائية والضرورة والاستعجال. إنه بالنظر إلى المبدأ القانوني القائم على أن الخاص يقيد العام احتراماً لمبدأ الشرعية وقواعد الإختصاص فإنه لا يمكن لسلطات الضبط الإداري العام أن يتدخل في مجال إختصاص الضبط الإداري الخاص².

وقد وضع الاجتهاد القضائي الفرنسي قاعدتين تتحكم في هذه المسألة وتتمثل فيما يلي:

1. الأصل أن سلطة الضبط الإداري العام لا يمكن أن تكون مختصة في ميدان تابع لسلطة ضبط إداري خاص، عندما يسند المشرع هذا الميدان لسلطات الضبط الإداري الخاص، فأعمدة البلدية لا يمكن له التدخل في محطات توقف القطار هذا الميدان هو مسند قانوناً لوزير الأشغال العمومية، كذلك لا يمكنه التدخل في ميدان مكافحة أمراض السل، بما أن القانون أسند هذا الميدان لوزير الصحة.

2. إذا دعت متطلبات المحافظة على النظام العام وتعزيزه أكثر، يمكن لسلطات الضبط الإداري التدخل في ميدان مخصص لسلطة ضبط إداري خاص بشرط أن لا يكون هذا التدخل مناقض وموازي للتدابير التي اتخذت من طرف سلطة الضبط الإداري الخاص وتكون مبررة بمتطلبات وضرورة المحافظة على النظام العام، فلا يمكن لعمدة بلدية أن يتخذ قرار تنظيمي يخص الرمي بالأسلحة في الطرق العامة وتكون تلك التدابير عائق أمام التدابير المتخذة من طرف السلطة العسكرية³.

¹ عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري بقسنطينة، 2006-2017، ص 35.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2000، ص 27.

³ عمر بوقريط، المرجع السابق، ص 36.

الفصل الثاني

تطبيقات الضبط الإداري الخاص لتحقيق النظام العام

تتمتع الجهات الإدارية بما لها من سلطة تنظيمية في كفالة وحماية النظام العام، هذا الاختصاص الأصيل يمنح لها حق إصدار قرارات ضبطية في مواجهة أي إخلال بالنظام العام¹، وهذا وفق ما أتاحتها النصوص القانونية لسلطة الإصدار مع اختلاف درجتها الإدارية بالنسبة للدولة.

وتتعدد القرارات الصادرة عن سلطات الضبط وهذا حسب ما أتاحه القانون ومحل التدخل لأجل ضبط الحالة الناشئة عن عدم استقرار النظام العام في أحد عناصره.

ويشكل اتساعا للنظام العام أثرا على توسع سلطات الضبط بشكل متصل، هذه السلطات واسعة مما يخول القاضي الإداري نوعا من الصعوبة في تقدير المشروعية لأجل ربط التدخل بالنظام العام، ويعتمد القضاء في غالب القضايا على المبادئ التي تحكم المجتمع، وتؤسس لبقائه مثل: الأمن الآداب العامة، وغيرها من مبادئ المجتمع، فالمحافظة على النظام العام أمر ضروري يمتاز بالتدخل وفعاليتها، ولأن الضبط الإداري يمس الحرية وقيدها، فالتداخل بين صلاحيات الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص لا يؤول على أنه عملا تنافسيا، بل على أنه عملا تكامليا في إطار حفظ النظام العام، ويعكس ذلك تدخل سلطة الضبط الإداري الخاص نظرا للعناصر الجديدة للنظام العام وسيتم التطرق إلى تطبيقات الضبط الإداري الخاص لتحقيق النظام العام من خلال ثلاث مباحث الأول نتناول الضبط الإداري في مجال البيئة و في المبحث الثاني إلى الضبط الإداري في مجال العمران وفي المبحث الأخير إلى الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية.

المبحث الأول: الضبط الإداري في مجال البيئة

¹ عادل سعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، رسالة تخرج لنيل شهادة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2009، ص 263.

السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير إن حماية النظام الرونق للمدينة يعد من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وقد أثارت مشكلة المحافظة على جمال الرونق للمدينة الفقه الفرنسي حول مدى اعتبارها عنصر من عناصر النظام العام بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لوقايته والمحافظة عليه. نجد أن قانون البلدية الجديد قد أضاف هذا العنصر في مادته 94 بالنص على: "السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري. في الشوارع والساحات والطرق العمومية." ولذا ارتأينا إلى التطرق إلى مفهوم الضبط الإداري في مجال العمران في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني إلى هيئات الضبط الإداري البيئي.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي

إذا كان الضبط الإداري يلعب دورا بارزا أو حيويا في مجال البيئة، ويتضح ذلك من خلال الأهداف التي سعى لتحقيقها، سواء كانت الأهداف التقليدية أو الأهداف المستحدثة، وارتباط كل عنصر من هذه العناصر ارتباطا وثيقا بالبيئة وحمايتها، حيث يستهدف الضبط الإداري في مجال حماية البيئة فرض قيود على حرية ونشاط الأفراد والمؤسسات لمكافحة التلوث، باعتبار حماية البيئة والمحافظة عليها من متطلبات الحفاظ على النظام العام¹ وتناولنا دراسة هذا المطلب وفق فرعين، الفرع الأول إلى تعريف الضبط الإداري البيئي، وفي الفرع الثاني إلى مجالات الضبط الإداري البيئي.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي

يراد بالضبط الإداري الخاص تقييد نشاط الأفراد بالنسبة لناحية معينة من النواحي البعيدة عن أحد مكونات النظام العام، (الأمن، الصحة والسكينة)، ومثال ذلك: الضبط المتعلق بحماية الأمن الصناعي داخل المنشآت الصناعية أو تحميل المدن أو المباني السكنية الجاهزة من أجل حماية البيئة². يمكن تعريف الضبط الإداري البيئي بأنه: " تلك القواعد الإجرائية الصادرة بموجب القرارات التي تقتضيها ضرورة المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره بتقييد أنماط سلوك الأفراد".

¹ كمال معيني، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص قانون إداري وإدارة أعمال، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص 55.

² داود الباز، حماية السكنية العامة من الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 73.

نستنتج من هذا التعريف الأهداف الخاصة بالضبط الإداري البيئي وهي:

- منع المساس بالبيئة.

- مكافحة أسباب الإضرار بالبيئة في حال وجودها، وردع المتسببين فيها من أجل إعادة التوازن للنظام

البيئي.

الفرع الثاني: مجالات الضبط الإداري البيئي

يعهد القانون بحماية البيئة إلى عدد من هيئات الضبط الإداري الخاص، إضافة إلى دور هيئات الضبط الإداري العام، ونظرا لتعدد مكونات البيئة وبالتالي تعدد صور المساس بها، فإن مجالات الضبط الإداري البيئي تتعدد تبعا لذلك في إطار تخصيص أهداف الحماية وتوزيع الصلاحيات، فهناك:

أولاً: الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير

إن مجال البناء و التعمير يؤثر بطريقة كبيرة في البيئة ، لأنه يمسه بطريقة مباشرة مما يعني سهولة تلوثها بمخلفات البناء ، لذا نجد المشرع الجزائري قد شرع العديد من النصوص القانونية التي تتحكم في عمليات البناء و التعمير بهدف حماية البيئة و كذا نصوص تنظم كل ما يشمل البناء من : تنظيم رخص التهيئة و التعمير (البناء، التجزئة، الهدم ...)، وكذا نصوص تنظم عملية إزالة النفايات ، ... و العديد من النصوص التي تنظم آلية الضبط الإداري في مجال البناء و التعمير بهدف حماية البيئة، و لأهمية و حساسية هذا المجال نجد المشرع قد خصه بقانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹.

ثانياً: الضبط الإداري الخاص بالمنشآت الخطرة

بتوسع الأعمال الاقتصادية والصناعية وتطور التكنولوجيا، ازدادت المنشآت الخطرة، لذا نجد المشرع قد أعطى للإدارة المختصة وسيلة الضبط الإداري البيئي التي تتحكم في هذا النشاط بطريقة تمكن التقليل من التلوث الذي يصيب البيئة، وقد خص المشرع الجزائري هذا المجال بمرسوم تنظيمي رقم 339/98 مؤرخ في 23 نوفمبر 1998 الخاص بالتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة والمحددة لقائمتها إلى جانب العديد من النصوص القانونية في القوانين الخاصة التي تنظم الترخيص الخاص بهذه المنشآت وما تخلفه من أضرار للبيئة.

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري البيئي

¹ عفاف لعوام، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014، ص 24.

أوجد المشرع الجزائري هيئات وأنيطت بوسيلة الضبط الإداري البيئي، لممارسة نشاطها وحماية البيئة. تتوزع هذه الهيئات على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي. وسنبين ذلك وفق فرعين الأول يتناول الهيئات المركزية للضبط الإداري البيئي، وفي الفرع الثاني: على المستوى المحلي (الإدارة المحلية)، وفي الفرع الأخير الجهات المشاركة للجماعات المحلية في حماية البيئة.

الفرع الأول: الهيئات المركزية للضبط الإداري البيئي

عرف قطاع البيئة في الجزائر تشكيلات متعددة أخذت تارة هيكلًا ملحقا بدوائر وزارية وتارة أخرى هيكلًا تقنيا وعمليا، لذلك يمكن القول إن هذا القطاع لم يعرف الاستقرار الهيكلي، وذلك منذ نشأة أول هيئة تتكفل بالبيئة في سنة 1974 وفي عام 1996 تم إنشاء أول هيكل حكومي ويتمثل في كتابة الدولة للبيئة، بموجب المرسوم التنظيمي 01/96 بتاريخ 1996/01/05 والمتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، وحددت صلاحياتها المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 07/95 في 1995/04/12 الذي ينص على إنشاء المديرية العامة للبيئة.

وفي عام 2001 وبموجب المرسوم التنفيذي 09/01 المؤرخ في 2001/01/07¹، المتضمن إنشاء وزارة مكلفة بتهيئة الإقليم، وعلى مستوى هذه الوزارة يوجد عدة هيكل تقوم بحماية البيئة، وسنقوم بدراسة كل من الوزير المكلف بالبيئة إلى جانب المديرية العامة للبيئة.

تجدر الإشارة إلى أنه تم إعادة تسمية الوزارة ب: "وزارة التنمية العمرانية والبيئة والسياحة". وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 173/07 المؤرخ في 04 يونيو 2007 المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة.

أولا: الوزير المكلف بالبيئة

للوزير المكلف بالبيئة صلاحيات متعددة فمنها ما تم النص عليها في المرسوم التنفيذي 08/01 المؤرخ في 14 يناير 2001 الذي يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة، ومنها ما هو منصوص عليه في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة.

1. صلاحيات الوزير المكلف بالبيئة في مجال حماية البيئة

حسب مرسوم 08/01 فإن للوزير المكلف بالبيئة صلاحيات في عدة مجالات منها:

- إعداد الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بحماية البيئة والتنمية الدائمة واقتراحها.

¹ علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، طبعة أولى، سنة 2008، ص 223.

- إعداد المخطط الوطني للأعمال البيئية واقتراحه ومتابعته.

2. الهيئات المساعدة للوزير

استحدثت الجزائر في إطار اللامركزية المرفقة هياكل وهيئات عمومية تابعة لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة، وفق مسميات مختلفة (مرصد، مركز، وكالة، محافظة، حظيرة، معهد...)، تسهر على تسيير وتنظيم مجالات بيئية معينة، وتعد هذه الهيئات الأداة التنفيذية التي تكلف بالنهوض والإنجاز حسبما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة.

وتشكل هذه الهيئات الوسيلة امتدادا علميا وتقنيا للإدارة المركزية، مهمتها تنفيذ السياسات العامة للبيئة وتوجد عدة هيئات في الجزائر أصبحت عملية وتمارس نشاطها في الواقع، ونخص بالذكر:

- المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة.

- المعهد الوطني للتكوينات البيئية.

- الوكالة الوطنية للنفايات.

- مركز تنمية الموارد البيولوجية، وغيرها من الهيئات...¹

ونصت المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 493/03 على المقر والاختصاص الإقليمي للمتفشيات الجهوية.

وقد حددت أحكام المواد 3.2 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 59/96 مهام المفتشية العامة للبيئة التي، تقوم دوريا بتدابير المراقبة والتفتيش والأعمال التي تباشرها مصالح البيئة وتقوم بالزيارات التفتيشية لكل منشأة يحتتمل أن تشكل خطرا على البيئة أو الصحة العمومية، كما تجري تحقيقات غرضها تحديد الأسباب وتقييم الأضرار وتحديد المسؤوليات، وتسهر على المراجعة الدورية لأجهزة الإنذار والوقاية من حوادث التلوث التي يحتتمل أن تصيب البيئة والصحة العمومية.

وتعمل المتفشيات الجهوية تبعا لمهام المفتشية العامة للبيئة وفق برنامج سنوي يوافق عليه الوزير المكلف بالبيئة.

ليس للمفتشية العامة للبيئة صلاحيات الضبط الإداري ولكن أنيطت بها أعمال التفتيش والمراقبة التي تسمح للوزير اتخاذ قرارات الترخيص والاعتماد فيما يخص النشاطات الخطرة¹.

¹ تدابير حماية البيئة في الجزائر، أو الفجوة بين القرار والتنفيذ، www.bouthaina.com.

حيث نصت المادة 02 من المرسوم 227/88 بتاريخ 1988/11/01، اختصاص أسلاك المفتشين المكلفين بحماية البيئة وتنظيم عملها، على أنهم يسهرون على احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية ومعاينة المخالفات والبحث عنها ويسهرون بصفة خاصة على تحقيق المهام التالية:

- مدى مطابقة شروط إقامة المنشآت المصنفة واستغلالها وشروط معالجة النفايات.
- مدى مطابقة شروط استعمال المواد الكيماوية والنفايات السامة أو الخطرة وإيداعها وتخزينها وتداولها ونقلها.

- مراقبة جميع مصادر التلوث والأضرار...
- وعلاوة على ذلك فإنهم يقومون بتنفيذ أي مهمة أخرى يسندها إليهم الوزير المكلف بالبيئة.
- يعمل هؤلاء المفتشون على تطبيق البرنامج السنوي للتفتيش الذي يوافق عليه الوزير المكلف بالبيئة.
وقد سمحت المادة 3 من المرسوم رقم 227/88 لأسلاك المفتشين بالإضافة إلى مهامهم المبرمجة أن يتدخلوا بصورة مفاجئة بناء على طلب من الوزير المكلف بالبيئة أو من الوالي المختص إقليمياً، للقيام بأي مهمة تفرضها ضرورة خاصة².

ثانياً: المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة

تتكون وزارة تهيئة الإقليم والبيئة من عدة هيكل، منها المديرية العامة للبيئة، وهي المديرية العامة للبيئة على مستوى الوزارة³.

1. هيكل المديرية العامة للبيئة

وحسب نص المادة 02 من القانون 09/01 المؤرخ في 2001/01/07 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، تضم هذه المديرية 05 مديريات فرعية وقد نصت أيضاً على اختصاص كل مديرية وهذا ما سنحاول التطرق إليه فيما يلي:

¹ مرسوم تنفيذي رقم 03/493، المؤرخ في 17 ديسمبر 2003، معدل ومتمم بالمرسوم، 59/96 المؤرخ في 27 جانفي 1996، المتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة وتنظيم عملها، ج ر عدد 80 بتاريخ 21 ديسمبر.

² علي سعيدان، المرجع السابق، ص 271-273.

³ المرجع نفسه، ص 223.

أ- مديرية السياسة البيئية الحضرية: تكلف هذه المديرية بما يلي:

- تبادر بكل الدراسات والأبحاث وتساهم في إمدادها لتحديد شكل التلوث والأضرار في الوسط الحضري والوقاية منها.
- تساهم في ترقية سياسات وأساليب وتقنيات مكافحة التلوث والأضرار.
- تساهم في الحفاظ على التراث الحضري الوطني وفي حماية الصحة العمومية وترقية إطار الحياة.
- وتتكون هذه المديرية من 3 مديريات فرعية، لكل منها اختصاص في مجال ما وهي على التوالي: المديرية الفرعية للنفايات الحضرية، المديرية الفرعية للتطهير الحضري، المديرية الفرعية للأضرار ونوعية الهواء والنقل النظيف¹.

ب- مديرية السياسة البيئية الصناعية: وتكلف بما يأتي:

- تبادر بأي دراسات وأبحاث مع الشركاء المعنيين لتشجيع اللجوء إلى التكنولوجيا النظيفة.
- تقترح وتساهم في إعداد معايير وطنية والعمل على تطبيقها في الوسط الصناعي.
- تبادر بأي دراسات وأبحاث وأعمال تساعد على الوقاية من الملوثات والأضرار الصناعية.
- وتضم هذه المديرية 04 مديريات فرعية تساهم في القيام بنشاطاتها في مجال حماية البيئة وهي: المديرية الفرعية للمنتجات والنفايات الخطرة، المديرية الفرعية للمنشآت المصنفة، المديرية الفرعية للتكنولوجيا النظيفة وتثمين النفايات والمنتجات الفرعية، المديرية الفرعية لبرامج إزالة التلوث الصناعي والمخاطر التكنولوجية الكبرى².

ج. مديرية المحافظة على التنوع البيولوجي والوسط الطبيعي والمواقع والمناظر الطبيعية: وتكلف بما

يأتي:

- تبادر بالأدوات القانونية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة وتساهم في إعدادها.
- تضع بالاتصال مع القطاعات المعنية، الإستراتيجية الوطنية للحفاظ على التنوع البيولوجي.
- تساهم في مراقبة التراث الطبيعي والبيولوجي، والمحافظة عليه.

¹ المرسوم 09/01، المؤرخ في 07 يناير 2001، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، ج ر، عدد 04.

² المرجع نفسه.

- تساهم في جرد المواقع الطبيعية ذات الأهمية وتقتراح تصنيفها.
وتضم هذه المديرية 04 مديريات فرعية وهي: المديرية الفرعية للحفاظ على المناطق البحرية للساحل والمناطق الرطبة، المديرية الفرعية للمواقع والمناظر والتراث الطبيعي والبيولوجي، المديرية الفرعية للحفاظ على المنظومات البيئية الجبلية والسهلية والصحراوية وتثمينها، المديرية الفرعية للبيئة الريفية.

4 - مديرية الاتصال والتوعية والتربية البيئية: وتكلف بما يأتي:

- تقوم بالاتصال مع القطاعات المعنية، بترقية جميع الأعمال والبرامج التي تخص التربية والتوعية والاتصال في ميدان البيئة.

- تبادر وتعد، مع القطاعات المعنية والمؤسسات المتخصصة، جميع الأعمال وبرامج التعليم والتعميم في الأوساط التعليمية.

- تبادر وتساهم في ترقية جميع أعمال وبرامج الشراكة مع الجماعات المحلية والهيئات العمومية والجامعات ومؤسسات البحث والجمعيات المهنية.

- تبادر وتقوم بترقية جميع أعمال وبرامج التكوين.

وتضم هذه المديرية 03 مديريات فرعية: المديرية الفرعية للاتصال والتوعية في مجال البيئة، المديرية الفرعية للتكوين والتربية في مجال البيئة، المديرية الفرعية للشراكة من أجل حماية البيئة.

5 - مديرية التخطيط والدراسات والتقويم البيئي: وتقوم ب:

- تبادر بأي تحقيقات وتحاليل من حالة البيئة على المستويين المحلي والوطني وتعد خرائط لأوضاع محورية وتقارير ملائمة عن الوضعية.

- تقوم بأي دراسات وتحاليل عن أداء شبكات الرصد والمراقبة ومنظومتها وتقتراح جميع التدابير الملائمة لضمان فاعليتها.

- تبادر وتقتراح مشاريع النصوص التي تحكم دراسات التأثير في البيئة.

- تدرس وتنظر في مدى مطابقتها وملائمة ملفات دراسات التأثير في البيئة¹.

الفرع الثاني: على المستوى المحلي (الإدارة المحلية)

¹ عفاف لعوام، المرجع السابق، ص33.

تعتبر الإدارة المحلية امتداد للإدارة المركزية في مجال حماية البيئة، على اعتبار أن هذه المهمة من المهام الرئيسية للدولة بمختلف مؤسساتها المركزية أو المحلية ذلك ان مسألة حماية البيئة هي قضية محلية أكثر منها قضية مركزية، نظرا لقرب الهيئات المحلية من الواقع، وخصوصيات مكونات البيئة التي تتميز بها حيث تختلف هذه المكونات بين الولايات والبلديات الساحلية عن الولايات والبلديات الداخلية والصحراوية¹.

أولا: الولاية ودورها في حماية البيئة

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة

وحسب نص المادة 02 من قانون الولاية أن للولاية هيئتان:

- المجلس الشعبي الولائي.
- الوالي.

1. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال حماية البيئة:

لقد عددت المادة 77 من قانون الولاية منها ما يهتم بالجانب البيئي نذكر منها:

- الصحة العمومية.
- السياحة.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- حماية البيئة.

حتى أن المجلس الشعبي الولائي يساهم في إعداد مخطط تهيئة الإقليم والبيئة وهذا ما نصت عليه المادة 78 من قانون الولاية².

¹ علي سعيدان، المرجع السابق، ص 236.

² قانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 12.

فالمجلس يهتم بحماية البيئة عموماً وبجوانبها الخاصة كحماية وترقية الأراضي الفلاحية المادة 84 إلى جانب حماية التربة وإصلاحها نص المادة 58، إلى جانب الوقاية من الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية المادة 86، أما في مجال الري فهو يساعد تقنياً ومالياً بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية وهذا ما نصت عليه المادة 87 من قانون الولاية 07/12.

2. صلاحيات الوالي في مجال حماية البيئة

يعتبر الوالي سلطة الضبط الإداري وهذا بنص المادة 114 من قانون الولاية: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية..."¹. نجد أن قانون الولاية لم يحدد صلاحيات الوالي في مجال حماية البيئة بصفة مباشرة ولكن من خلال مواد عدة تتضمن صلاحيات الوالي في مجال حماية البيئة:

- ففي نص المادة 113 نجد أن الوالي مسؤول على تنفيذ القوانين والتنظيمات ومنه لا بد أن يطبق القوانين المتعلقة بحماية البيئة.

- أما المادة 102 فقد نصت على: "يسهر الوالي على نشر المداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"² ومنه بطريقة غير مباشرة فالوالي يقوم بحماية البيئة من خلال مداولات المجلس في مجال حماية البيئة.

3. اختصاص الولاية في قانون حماية البيئة

1/ أسند القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة للولاية بعض صلاحيات التي تعد من قبيل الأعمال والنشاطات التي تتعلق بحماية البيئة والمحافظة على عناصرها الطبيعية والصناعية، توضيحاً لذلك نشير إلى أن الولاية:

- بصفتها سلطة محلية بإمكانها تلقي العناصر معلومات تتعلق بالعناصر البيئية التي من شأنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية من طرف كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات بهذا الخصوص³، وهذا ما نصت عليه المادة 08 من القانون 10/03.

¹ قانون 07/12، المرجع السابق.

² المرجع نفسه.

³ رمضان عبد المجيد، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، دراسة حالة بلديات سهل وادي مزاب، غرداية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 2010/2011، ص 62.

- نصت المادة 19 من نفس القانون، على أن للوالب سلطة تسليم رخصة لإقامة المنشآت المصنفة وذلك تبعاً لأهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر عنها كما أن للوالب سلطة الإعدار المنصوص عليها في المادة 25 من نفس القانون "عندما تنجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة إخطار أو أضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالب المستغل ويحدد له أجلاً لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة"¹.

2/ قانون المياه 12/02 أشار إلى الدور الأساسي والجوهري والذي يدخل في صميم اختصاصات الجماعات المحلية من خلال ضرورة توفير المياه الصالحة للشرب للمواطن، وجاء القانون بالعديد من الوسائل والآليات القانونية في هذا المجال وعلى سبيل المثال ما أشارت إليه المادة 21 التي أعطت للجماعات المحلية عقد ارتفاع على الأملاك العمومية الصناعية.

ونصت المادة 100 صراحة على أن الخدمة العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات².

ثانياً: البلدية ودورها في حماية البيئة

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة³.

وتعتبر التنظيم الإداري الأقرب للمجتمع لأنها تتكون من فئاته وهذا حسب نص المادة 02 من القانون 10/11 التي نصت على: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

وللبلدية هيئتان حسب نص المادة 15 من نفس القانون وصلاحياتها متعددة وتشمل كافة الجوانب منها حماية البيئة الذي سنحاول عرضه فيما يلي:

1. صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة للبلدية وهذا حسب الفقرة الأولى من المادة 15. ويعد إطار التعبير عن الديمقراطية محلياً وكذا ممثل قاعدة اللامركزية ويعالج من خلال مداولاته صلاحيات كثيرة مسندة للبلدية وهي ما يلي:

¹ محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مداخلة ألقيت في الملتقى الدولي الخامس حول: " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس.

² عفاف لعوام، المرجع السابق، ص38.

³ المادة 01 من قانون 10/11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37.

- أ- في مجال التهيئة والتنمية: يقوم المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها وفقا للصلاحيات المخولة له وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة وكذا المخططات التوجيهية¹، وهذا ما نصت عليه المادة 107.
- وقواعد التنمية العمرانية المستدامة تهدف للحفاظ على البيئة في مشاريع التهيئة والتنمية من خلال:
- حماية البيئة من التلوث والاستنزاف: تعتبر حماية البيئة من الآثار المترتبة عن ممارسة النشاط العمراني إحدى الركائز للتنمية العمرانية المستدامة واليوم لم تعد حماية البيئة مقتصرة فقط في جانبها السلبي على معالجة ما يلحق البيئة من ضرر وإنما تتجاوز ذلك إلى الحماية الإيجابية المتمثلة في مبادرة الإنسان في جعل نشاطه التنموي معزز للبيئة، وهذا المفهوم هو الذي تنشده التنمية العمرانية المستدامة وتعتبره إحدى ركائز المهمة في مسيرتها، وتندرج تحت هذا المحور الاتجاهات البيئية التالية:
 - الإتجاه نحو حماية البيئة من التلوث: ويعني الإتجاه نحو حماية لمواد والتربة والمصادر المائية من التلوث.
 - الإتجاه نحو حماية البيئة من الاستنزاف: ويضم الإتجاه نحو حماية الثروة النباتية من الاستنزاف، وحماية التربة من الانحراف، وحماية الرقعة الزراعية من الانحسار².
- إلى جانب ترشيد استخدام الموارد البيئية المتجددة ويتضمن الموارد المائية والموارد النباتية وموارد الأرض إلى جانب ترشيد استخدام الموارد البيئية غير المتجددة، ويضم استخدام الوقود الأحفوري (الفحم والبتروال والغاز الطبيعي ومشتقاتها)، والمواد المعدنية (الحديد والنحاس وغيرها)، والطاقة الكهربائية.
- ويختار المجلس العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية ويشارك المحلي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها³، وهذا ما نصت عليه المادة 108 من قانون البلدية.
- والمخطط البلدي لحماية البيئة أوصى به الميثاق للبيئة والتنمية المستدامة 2004/2001.
- ويهدف هذا المخطط إلى ضمان تنمية البلدية بالاعتماد على عنصري التنبؤ والتصور، وتوسيع دائرة الشراكة والمشاركة مع المجتمع المدني ويتضمن المخطط:
- ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية.

¹ فريدة قصير مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، طبعة 2011، مطبعة قربي، باتنة، ص 228.

² عفاف لعوام، المرجع السابق، ص 40.

³ فريدة قصير مزياي، المرجع السابق، ص 229.

- تهيئة المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي والمناطق المحمية والمواقع الأثرية والثقافية التاريخية وتسييرها.

- ترقية المدينة وإطار الحياة داخل التجمعات العمرانية.

- تسيير النفايات ومكافحة تلوث الأوساط المستقبلية من مياه وهواء وتربة¹.

ب- في مجال التعمير والهياكل القاعدية:

تتروود البلدية بأدوات التعمير بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس وأن إنشاء أي مشروع يمتثل للإضرار بالبيئة والصحة العمومي على إقليم البلدية يلزم موافقة المجلس باستثناء المشاريع التي لها منفعة وطنية تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة²، وهذا ما نصت عليه المادتين 113 و114 من قانون البلدية 10/11.

2. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للهيئة التنفيذية على مستوى البلدية وهذا بنص المادة 15 فقرة 02 من قانون البلدية.

ومداولات المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذها ويطلع عليها حسب نص المادة 80 من قانون البلدية³.

ولصلاحياته وجهان: فهو يمثل البلدية من جهة ويمثل الدولة من جهة أخرى.

أما بالنسبة لصلاحياته في مجال حماية البيئة فهو يمارسها باعتباره ممثلا للدولة، وهذا ما سنحاول توضيحه فيما يلي:

فقد نصت المادة 94 من قانون البلدية على جملة من الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي نذكر

منها:

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية.

- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية.

¹ رمضان عبد المجيد، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، دراسة حالة بلديات سهل وادي مزاب بغرداية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير

العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص62.

² فريدة قصير مزياي، المرجع السابق، ص229.

³ قانون رقم 10/11، المرجع السابق.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على احترام مقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير.
- السهر على نظافة العمارات.

أما بالنسبة لصلاحياته الأصلية وهي صلاحية الضبط الإداري فهي تظهر في نص المادة 95 من قانون البلدية بنصها على: "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة...". حيث تمنح الإدارة من أجل تنظيم وحماية المجال العمراني وحماية العقار عدة رخص، الغرض منها وضع العمران في إطاره القانوني والحد من البناء الفوضوي والعشوائي وكذا حماية البيئة.

3. صلاحيات البلدية في مجال البيئة في قوانين أخرى

إلى جانب صلاحيات البلدية في مجال حماية البيئة المنصوص عليها في قانون البلدية رقم 10/11 توجد نصوص قانونية أخرى تعطي للبلدية صلاحيات متعددة في مجال حماية البيئة منها:

1/ اختصاص البلدية في قانون حماية البيئة: تقوم البلدية بمهام واسعة في مجال حماية البيئة أسندها لها القانون بغرض المساهمة في تبلور السياسة الوطنية لحماية البيئة ومكافحة التلوث، وسجل قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10/03 اختصاصات معينة أسندها للبلدية ضمن مهامها البيئية¹.

نصت المادة 19 منه على: "تخضع المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنحرف عن استغلالها لترخيص... أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير"².

وتبدي البلدية رأيها عندما يتعلق بتسليم الرخصة للمنشآت المصنفة إلى جانب رأي الوزارات المعنية قبل الشروع في إجراء تحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة.

ويؤهل رئيس البلدية وفقا للمادة 111 من القانون 10/03 للقيام بالبحث وبمعاينة مخالفات وأحكام قانون حماية البيئة وهي المهمة التي يتولاها إلى جانبه ضباط وأعوان الشرطة القضائية وسلطات المراقبة وعدة مصالح أخرى تابعة للدولة.

¹ رمضان عبد المجيد، المرجع السابق، ص 131.

² قانون 10/03، المرجع السابق.

4. اختصاص البلدية في القوانين ذات الصلة بحماية البيئة

يشكل القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها بمثابة القانون الإطار الذي يحدد كفاءات تسيير النفايات في الجزائر ويرتكز هذا الأمر على 05 مبادئ هي:

- الوقاية والتقليل من إنتاج وضرر النفايات.
 - تنظيم فرز النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها.
 - تجميع النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها.
 - تجميع النفايات بإعادة استعمالها أو إعادة تدويرها¹.
- وهذا ما نصت عليه المادة 02 من القانون 19/01.

ونصت المادة 29 والمادة 31 من نفس القانون على أن: "البلدية تقوم بإنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابها ويتم إعداده تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويجب أن يغطي هذا المخطط كافة إقليم البلدية وأن يكون مطابقا للمخطط الولائي للتهيئة ويصادق عليه الوالي المختص إقليميا"².

وطبقا للقانون صدر المرسوم التنفيذي رقم 205/07 المؤرخ في 30 جوان 2007 يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابها ونشره ومراجعته.

أما في مجال الصحة فقد نصت المادة 29 من قانون الصحة وترقيتها رقم 05/85 المؤرخ في 16 فيفري 1985 على أن الجماعات المحلية مع بقية أجهزة الدولة تلتزم بتطبيق تدابير النظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوث المحيط وتطهير ظروف العمل والوقاية العامة، ويتبين في تفسير هذه المادة أن حماية البيئة وحماية الصحة العمومية أمران متلازمان، حيث لا يمكن الحفاظ على الصحة العمومية دون حماية البيئة وترقيتها وتحسينها.

ونصت المادة 42 من نفس القانون على صلاحيات البلدية في حماية الصحة وترقيتها لا تتوقف فقط على أماكن العلاج أو أماكن ظهور الأمراض بل تمتد لتشمل أيضا كل أماكن الحياة بما فيها المؤسسات التربوية وقصد تفعيل دور البلدية في حماية الصحة والبيئة تم إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية بموجب المرسوم رقم 146/87 المؤرخ في 30 جوان 1987 يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية³.

¹ رمضان عبد المجيد، المرجع السابق، ص 133.

² القانون رقم 19/01، المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بالنفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر، عدد 77.

³ رمضان عبد المجيد، المرجع السابق، ص 134.

الفرع الثالث: الجهات المشاركة للجماعات المحلية في حماية البيئة

إن حماية البيئة على المستوى المحلي في الجزائر لا تقتصر على تلك التدخلات التي تقوم بها الهيئات اللامركزية (البلدية أو الولاية)، وإنما توجد هيئات أخرى تتدخل وتشاركها في هذه المهمة.

أولاً: دور المصالح الإدارية الخارجية في حماية البيئة على المستوى المحلي

توجد مصالح خارجية للدولة تابعة للوزارات أو السلطات المركزية فهي تعمل تحت سلطة الوزير التابعة له¹.

1. المفتشية العامة للبيئة

تكمن المهمة الرئيسية للمفتشية العامة للبيئة في السهر على تطبيق المشروع والتنظيم المعمول بهما في مجال حماية البيئة طبقاً للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 59/96 المؤرخ في 27 يناير 1696، المتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة وتنظيم عملها.

وتنبثق عن المهمة الرئيسية عدة مهام مذكورة في نفس المادة وهي:

- تضمن التنسيق بين المصالح الخارجية في إدارة البيئة وتقتراح أي إجراء يرمي إلى تحسين فعاليتها وتعزيز عملها.

- تقوم دورياً بتدابير المراقبة والتفتيش والأعمال التي تباشرها مصالح البيئة المؤهلة لهذا الغرض.

- تقترح أي تدابير قانونية أو مادية يرمي إلى تعزيز عمل الدولة في مجال حماية البيئة.

- تسهر على المراجعة الدورية لأجهزة الإنذار والوقاية من حوادث التلوث الذي يحتمل أن تصيب البيئة والصحة العمومية².

2. دور مديرية البيئة للولاية

توجد على مستوى كل ولاية مصلحة خارجية تابعة للوزارة المكلفة بالبيئة كانت تسمى سابقاً المفتشية الولائية للبيئة وتكون بمقر الولاية وقد أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي 60/96 وهي حالياً تسمى بمديرية البيئة للولاية بموجب المرسوم التنفيذي 494/03 حولها المشرع بالمهام الآتية:

- تتخذ برنامج لحماية البيئة عبر كامل تراب الولاية والبلدية.

¹ عبد الحق خنتاش، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون أعمال، جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص 62.

² علي سعدان، المرجع السابق، ص 270.

- تقوم بتسليم الرخص والإذن والتأشيرات التي تشترطها النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة.

- تتولى اتخاذ التدابير الرامية إلى الوقاية من جميع أشكال التدهور البيئي.
ويظهر جليا أنها تعتبر المنسق لجميع الأعمال المتعلقة بحماية البيئة بين مختلف بلديات الولاية.

3. اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة

لقد استحدثت المشرع الجزائري بموجب المادة 28 من المرسوم التنفيذي 198/06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

هي: "هيئة إدارية في شكل لجنة على مستوى كل ولاية، وتتشكل هذه اللجنة بموجب المادة 29 من المرسوم 198/06 من: والي الولاية أو من يمثله، ومدير الأمن الولائي أو من يمثله....".
ونصت المادة 30 من نفس المرسوم على صلاحيات هذه اللجنة، فهي تختص ب:
- السهر على احترام التنظيم الذي يسير المؤسسات المصنفة¹.

- فحص طلبات إنشاء المؤسسات المصنفة / المادة 16 من المرسوم 198/06.

- السهر على مطابقة المؤسسات الجديدة لنص مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المؤسسات المصنفة².

ثانيا: المصالح الخارجية المكلفة بحماية البيئة بشكل غير مباشر

إلى جانب الجماعات المحلية والمصالح الخارجية المعنية بحماية البيئة بشكل مباشر على المستوى المحلي، هناك هيئات إدارية تساهم أثناء مهامها إلى حماية البيئة، نذكر منها:

1. دور مديرية الصحة في حماية البيئة

تلعب مديرية الصحة والسكن، دورا مميزا في حماية البيئة ومكافحة التلوث على مستوى إقليم الولاية وهذا من خلال صلاحياتها:

- العمل على مراقبة تنفيذ القواعد الصحية المطبقة على صيانة جميع أماكن الحياة.

¹ عبد الحق خنتاش، المرجع السابق، ص 64.

² المرجع نفسه، ص 65.

- تعمل إلى جانب الولاية ومسؤولي بعض الهيئات العمومية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، على تطبيق تدابير الملائمة في الوقت المناسب للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض.

2. دور مديرية التعمير والبناء في حماية البيئة

تعتبر هذه المديرية مصلحة خارجية تابعة لوزارة السكن والعمران خاضعة لسلطة الوزير في القيام بمهامها في تسيير شؤون قطاع التهيئة العمرانية والبناء، الذي يعتبر قطاع حساسا لارتباطه بشكل بحماية البيئة، سواء من خلال:

- إعداد المخططات البيئية.

- منح الترخيص الخاصة بالبناء أو تجزئة الأراضي من أجل البناء¹.

إلى جانب هذه الهيئات نلاحظ ظهور الجمعيات البيئية الذي خصها المشرع الجزائري بفصل خاص في قانون حماية البيئة 10/03.

وتتنوع الوسائل التي تستخدمها الجمعيات النشطة في مجال حماية البيئة، بحيث يمكن أن تختار العمل التحسيسية أو التطوعي الميداني للجماهير، أو أن تلجأ إلى الاتصال بالمنتخبين المحليين، وتلعب دور المنبه والمراقب لكشف التجاوزات المرتكبة ضد البيئة، كما تلجأ إلى طرق الطعن القضائية بمقاضاة الأشخاص الطبيعية أو المعنوية التي تمس أو تلحق الأضرار بالبيئة، وهذا بنص المادة 35 من قانون 10/03².

المبحث الثاني: الضبط الإداري في مجال العمران

يعد الضبط الإداري من الوظائف الأساسية للإدارة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة وهذه الوظيفة تمتاز بالأهمية والخطورة في آن واحد لأنها مظهر من مظاهر سيادة الدولة.

واختلف الفقه في تحديد مفهوم الضبط الإداري بصفة عامة والضبط الإداري في مجال العمران بصفة خاصة، لذا تقتضي الضرورة تحديد مفهوم الضبط الإداري في مجال العمران في المطلب الأول وفي المطلب الثاني: الأجهزة والوسائل المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران.

¹ علي سعيدان، المرجع السابق، ص 272.

² قانون 10/03، المرجع السابق.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال العمران

تقتضي إبراز الطبيعة القانونية للضبط الإداري تحديد تعريف الضبط الإداري بصفة عامة والضبط الإداري في مجال العمران بصفة خاصة، ثم نحاول تحديد طبيعته القانونية، ويكون ذلك وفق ثلاث فيروع الأول يتناول تعريف الضبط الإداري في مجال العمران وفي الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال العمران وفي الفرع الثالث: خصائص الضبط الإداري في مجال العمران وأهدافه.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري في مجال العمران

إن فكرة الضبط الإداري لها حدود واسعة في مجالات كثيرة، وهذا ما يجعلنا نبحث في معنى الضبط الإداري بصفة عامة وخاصة في مجال العمران.

أولاً: التعريف الفقهي للضبط الإداري في مجال العمران

لقد حاول الكثير من الفقهاء وضع تعريف محدد للضبط الإداري وضع تعريف محدد للضبط الإداري، ولكن تباينت عباراتهم لاختلافهم في طبيعة الضبط الإداري ذاته، فلقد عرفه الفقيه "دي لا بادير" بأنه مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد لحماية للنظام العام".

من أحدث تعريفات الفقه الفرنسي نجد تعريف "جاكوبيت" حيث عرفه بأنه أحد أشكال التدخل للسلطة العامة لتنظيم الأنشطة الخاصة بقصد حماية النظام العام.

بينما يتجه الدكتور "طعيمة الجرف" إلى تعريفه بأنه: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية، واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية التي تستلزمها الحياة الاجتماعية"¹.

كما يعرفه الفقيه "إبراهيم شبحا" بأنه "مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع تنظيمياً وقائماً،

¹ طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1978، ص 471.

وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من الإدارة وحدها ويترتب عليها تقييد الحريات الفردية".

أيا كان الأمر فإن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراده وسكينتهم، كما يتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة، وبهذا يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي.

ثانيا: تعريف المشرع الجزائري للضبط الإداري في مجال العمران

إن المشرع الجزائري لم يضع تعريف صريح للضبط الإداري ولكن بعد استقراء مختلف التعريفات وربطها بمجال العمران فإذا تفحصنا مواد القانون 90-29 القوانين التي نجدها تمنح سلطة ممارسة الضبط الإداري، إضافة وإلى دستور¹ 1996 في نص المادة 125 منه، نجده منح لرئيس الجمهورية سلطة ممارسة الضبط الإداري، فنجده تطرق فقط إلى التدابير التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية.

كما نجد بعض القوانين على سبيل المثال قانون الولاية² في المواد 100 و 101 التي تنص على سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط الإداري في مجال العمران، كذلك نفس الشيء بالنسبة للمراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء سارت على نفس المنوال كالمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية³.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال العمران

نظم المشرع الجزائري العمران في القانون رقم 90-29 ومختلف المراسيم التنظيمية له من خلال استقرائنا للنصوص القانونية التي كرسها المشرع الجزائري في مجال العمران، نجد أنه كيفه أنه ضبط إداري خاص و الذي نظمه في نصوص قانونية خاصة وعديدة بقصد الوقاية من الإخلال بزواوية من زوايا النظام العام في ميدان البناء والتعمير بأساليب دقيقة محكمة وملائمة للمجال العمراني، كما أنه له نظام ونطاق قانوني خاص به يحدد

¹ دستور 28 نوفمبر 1996، المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، عدد 76، الصادرة في 1996.

² قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 أبريل 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، عدد 15، الصادرة في 2012.

³ مرسوم تنفيذي رقم 94-247، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج ر، عدد 53، الصادرة في 21 أوت 1994.

هيئات الضبط الخاصة من أجهزة ووسائل قانونية ومدى صلاحياتها في ضبط النشاط العمراني في إقليم الدولة، وتمثل هذه الوسائل القانونية في القرارات التنظيمية التي تشمل كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي إلى جانب ذلك كرس مجموعة من القرارات الفردية المتمثلة في الرخص و الشهادات العمرانية.

كما حدد المشرع في النصوص المنشئة للضبط الإداري في مجال التعمير العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفتي تلك النصوص بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية مثل: سحب أو توقيف قرارات التراخيص الإدارية الممنوحة في مجال التعمير.

رغم أنه كيف الضبط الإداري الخاص في مجال التعمير على أنه ضبط إداري خاص إلا أنه يهدف من ورائه إلى نفس أغراض الضبط الإداري العام لكن في مجال خاص له خصوصيات واسعة في ضبط المجال العمراني¹.

الفرع الثالث: خصائص الضبط الإداري في مجال العمران وأهدافه

يمتاز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص تميزه عن غيره من وظائف الإدارة، ولذا سنتعرض لخصائص الضبط الإداري في مجال العمران وبعدها سنتطرق إلى أهداف الضبط الإداري في مجال العمران.

أولاً: خصائص الضبط الإداري في مجال العمران:

يمكن حصر خصائص الضبط الإداري فيما يلي:

1. **الصفة الوقائية:** يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد فعندما تبادر الإدارة إلى منح رخصة الهدم لأحد الأفراد، وقدرت أن هناك خطر يترتب عن منح الرخصة، فالإدارة تفيد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يدهمهم أيا كان مصدره.

¹ حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مصر، 2010، ص 130.

2. **الصفة التقديرية:** ويقصد بها أن للإدارة السلطة التقديرية في ممارسة إجراءات الضبط الإداري في مجال العمران، فعندما تقدر أن أعمال البناء والتعمير قد ينتج عنها خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه.
3. **صفة التعبير عن السيادة:** إن فكرة البوليس الإداري تعتبر من مظاهر السلطة العمومية والسيادة في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة. والأصل أن الإدارة لا يمكنها أن تسلك سبيل الترخيص الإداري ما لم ينص عليه القانون، أو يسمح لها بفرضه.
4. **الصفة الانفرادية:** إن الضبط الإداري في جميع الحالات يأخذ شكل الإجراء الانفرادي أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية والتي تشمل كل من الرخص والشهادات التي تمنحها الإدارة للأفراد في مجال التعمير¹، وبالتالي لا تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري أثارها القانونية فموقف المواطن إذا اتجه الضبط الإداري هو الامتثال للإجراءات التي اتخذتها الإدارة في هذا الإطار وهذا وفقا لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية².

ثانيا: أهداف الضبط الإداري في مجال العمران

تختص الإدارة بموضوعات محددة منها تنظيم المباني وموضوعات التنظيم والتخطيط العمراني، حيث تقوم بمنح تراخيص لأعمال البناء المختلفة في أماكن محددة، وقد تشمل موضوعات وأهداف أخرى يقرها المشرع في ضوء التطورات والأحداث المستجدة، وتسمى بالأهداف الحديثة، أما الأهداف التقليدية فتكاد تنحصر في الحفاظ على العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

1. إشراف المشرع ذاته على حركة البناء والتعمير

نظرا لأهمية أعمال البناء وما يتعلق بها من تعديل وتعلية... إلخ، وما يستخدم فيها من مواد بناء محلية ومستورة وما تمثله المباني من ثروة قومية واقتصادية بالنسبة للدولة والأفراد، فقد استلزم هذا من المشرع ذاته أن

¹ سامية بن ناصر، ملكة حدوش، الضبط الإداري في مجال العمران، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013، ص 06.

² المرجع نفسه، ص 07.

يقوم بمراقبة حركة البناء والتعمير للحفاظ على الصالح العام وعلى هذا القطاع من الثروة القومية عن طريق فرض تشريعات خاصة تحدد قواعد حركة البناء وتنظيمها¹.

2. اتفاق أعمال البناء المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة

هدف المشرع الرئيسي في مجال البناء أن تتفق أعمال البناء المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة وأن تساير التطور العمراني وتواكب ما استحدثت من المواصفات العامة والأصول الفنية أي مطابقة أعمال البناء مع رخصة البناء وذلك بأن تكون إقامة المباني وتنظيم التجمعات السكنية وفقا للكثافة البنائية أو السكانية قائم على أسس سليمة، وتكون مستوفية للمعايير والاشتراطات البنائية اللازمة لتوفير مقتضيات الصحة العامة.

3. التأكد من إقامة أعمال البناء وفقا لأهداف الضبط الإداري العام

يجب التأكد من مطابقة أعمال البناء لأهداف الضبط العام التقليدية، الثلاثة مع مقتضيات الأمن العام أن يطمئن جمهور اللاإرادي من الجيران والمارة على نفسه وماله من خطر الارتداءات فعلى السلطات المختصة في الضبط الإداري المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العمومية في أوقات النهار والليل وذلك باتخاذ كل الإجراءات اللازمة² لوقايتهم من انخيارات المباني الآيلة للسقوط.... إلخ، كذلك المحافظة على البيئة العمرانية من أي تلوث خطر يهدد الصحة العامة لشاغلي المبنى أو المارة أو الجيران، حيث صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لأن تحدث اضطرابا جسيما في النظام³.

المطلب الثاني: الأجهزة والوسائل المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

لسلطات الضبط الإداري أن تستخدم طرق عدة في سبيل تحقيق أهدافها التقليدية والحديثة للمحافظة على النظام العام العمراني أو غيره، كما تتدخل العديد من الهيئات الإدارية سواء المركزية أو

¹ محمد المنجمي، جرائم المباني، منشأة المعارف، مصر، 1995، ص 91.

² عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، الجزائر، 2009، ص 30.

³ بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية، 04/11 مجلة الفكر، العدد 06، جامعة تيارت، الجزائر، ص 07.

المحلية لتفعيل قوانين التهيئة والتعمير¹ وتطبيقها على المخاطبين بهذه القواعد سواء الأفراد أو الأشخاص العامة، وهذه الأجهزة والوسائل تتمثل فيما يلي: الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران (الفرع الأول)، الفرع الثاني الوسائل القانونية للضبط الإداري في مجال العمران.

الفرع الأول: الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

لقد تبين لنا أن الضبط الإداري إجراء مهم، وإن كان القصد المحافظة على النظام العام إلا أنه يشكل خطورة معينة بالنظر لصلته بالحريات العامة وتأثيره عليها، لذا وجب تحديد هيئاته المكلفة بتنظيمات البناء من خلال الوثائق التي تعدها والتي تحتوي على الأحكام الرامية إلى ضمان متطلبات الأمن والاستقرار والنظافة ومستوى الرفاهية موافق للمتطلبات الاجتماعية والبيئية.

أولاً: الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

تشمل هيئات الدولة المكلفة في مجال العمران الهيئات المركزية واللامركزية، إلا أن الهيئات المركزية تمنح اهتماماً كبيراً للمسائل المتعلقة بالتهيئة والتعمير ويبقى مجال العمران مجال مشترك بين معظم الوزارات المشكلة للحكومة.

1. وزارة السكن والعمران:

ابتداءً من سنة 1990 وتأكيداً لإرادة السلطات العامة في حل أزمة السكن قررت إدماج مجال التعمير في وزارة السكن²، ويتجلى من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 176/92.

¹ قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، عدد 52 الصادرة في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، عدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

² رفيق عباسي، الأبعاد القانونية لصفحة الأشغال العامة في ظل قواعد التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 10.

وبذلك وضعت تحت سلطة وزارة السكن مديرية التخطيط والتعمير منظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-177 الذي يحدد الإدارة المركزية لوزارة السكن، وكذلك الوكالة الوطنية للتعمير التي توضع تحت وصاية وزير السكن والعمران بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-344 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير¹.

يقترح وزير السكن والعمران في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليها طبقاً لأحكام الدستور عناصر السياسة الوطنية في ميدان السكن والعمران والبناء، ويتولى تطبيقها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول.

2. وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة:

بداية من سنة 1989 وبتغيير السياسة الاقتصادية للدولة الجزائرية من سياسة التخطيط الاشتراكي إلى سياسة الاقتصاد الحر، عملت السلطات العامة إلى إدراج تهيئة الإقليم مع وزارة التجهيز، لتنشأ بذلك وزارة التجهيز وتهيئة الإقليم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-240، أما بالنسبة للبيئة وحمايتها فقد كانت تابعة لوزارة الموارد المائية واستغلال الأراضي وحماية البيئة التي تحولت إلى وزارة الموارد المائية وحماية البيئة والغابات.

من بعد ذلك أسندت شؤون البيئة إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، التي أنشأت في كيانها مديرية عامة لدراسة المسائل المتعلقة بالبيئة، وهذا ما جسده المرسوم التنفيذي رقم 94-247 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الذي خول لهذا الأخير السهر على حماية البيئة والحفاظ عليها.

3. وزارة الثقافة

إن تدخل وزارة الثقافة في مجال التهيئة والتعمير مكرس في القانون رقم 98-04، يتضمن حماية التراث الثقافي، خاصة منه العقاري ومن أجل حماية هذا التراث الإقليمي الثقافي² أنشأ المشرع أجهزة ووسائل لتقرير هذه الحماية منها:

¹ سامية بن ناصر، مليكة حدوش، ص 09.

² قانون رقم 98-04، المؤرخ في 15 جوان 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر، عدد 44، الصادرة في 1998.

- مخطط حماية وتقييم المناطق الأثرية.
- المخطط العام لتهيئة الحظيرة الثقافية.
- المخطط الدائم للمحافظة على المناطق الثقافية العمرانية والريفية.

4. وزارة السياحة

إن وزارة السياحة لها مكانة مركزية ضمن الأشخاص الفاعلين في قانون التهيئة والتعمير، وذلك من خلال القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة¹، وذلك من خلال إعداد مناطق التجمع السياحي التي عرفتها المادة 03 من قانون رقم 03-01، وهي كل مساحة إقليمية لها خصوصيات ومميزات واسعة ثقافية وإنسانية ويمكن استغلالها من أجل تطوير المداخل السياحية، والمناطق المائية، المناطق الصحراوية، المناطق الساحلية والمناطق الجبلية².

ثانيا: الهيئات الإدارية غير الممركزة المكلفة بالضبط الإداري

وتتمثل الهيئات المحلية غير الممركزة، تمارس مهمة الضبط الإداري في مجال العمران وهي:

1. المديرية الولائية

توجد بكل ولاية منشآت إدارية للعمران تهدف إلى تجسيد سياسة التعمير والبناء وتنظيم المجال العمراني على المستوى المحلي تتمثل في مديريات متعددة، منها مديرية التعمير والبناء، مديرية السكن والتجهيزات العمومية، مديرية التخطيط والتعاون، مديرية برامج السكن والترقية العقارية، مديرية البحث والبناء، مديرية الهندسة والتعمير ... إلخ، إلا أننا سنتطرق إلى أهمها:

- أ- مديرية التعمير والبناء: توجد بكل ولاية وتتكون من ثلاث مصالح هي: مصلحة التعمير، مصلحة البناء، مصلحة الإدارة والوسائل، وتتمثل أهم مهام هذه المديرية، فيما يلي:
- تنفيذ سياسة التعمير والبناء على المستوى المحلي والسهر على تطبيق آليات التعمير بالتنسيق مع مصالح الجماعات المحلية.

¹ قانون 03-01، مؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج ر، عدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

² رفيق عباسي، المرجع السابق، ص 14.

- السهر في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما على تنفيذ تدابير التعمير واحترام النوعية المعمارية للبناء وحماية المعالم التاريخية والثقافية والطبيعية الهامة.
- الشروع في جرد العناصر الهامة المكونة للهندسات المحلية من أجل المحافظة عليها وإدماجها.
- متابعة دراسات التهيئة العمران الرامية إلى التحكم في تطور التراب البلدي وذلك بالتنسيق مع الهياكل المعنية مع دعم ومتابعة عملية التجديد العمراني¹.
- ب- مديرية السكن والتجهيزات العمومية:** تتكون من ثلاث مصالح أيضا، متمثلة في مصلحة السكن، مصلحة التجهيزات العمومية، وكذا مصلحة الإدارة والوسائل، وتكلف مديرية السكن والتجهيزات العمومية للولاية بما يلي:
- اقتراح بناء على تقييم دوري عناصر سياسة السكن تكيف مع ظروف وخصوصيات الولاية.
- توفر بالاتصال مع الهيئات المعنية والجماعات المحلية الظروف الحيوية التي تخص إنجاز عمليات السكن الاجتماعي وتشجيع الاستثمار الخاص في ميدان الترقية العقارية.
- تكوين مختلف الملفات التنظيمية الضرورية للاطلاع على الدراسات والأشغال وكذا تسليم رخص البناء وتولي تسيير عمليات التجهيزات العمومية في إطار السلطة المخولة لها والإعتمادات الممنوحة.
- ت- مديرية التخطيط والتعاون:** تتكون من عدة مديريات تساهم في إعداد عناصر السياسة الوطنية في ميادين العمران والبناء، وتشارك في أعمال التخطيط مع السلطات المعنية.
- تحدد استراتيجيات تطوير السكن بالتنسيق مع الهياكل المعنية، وتشارك في تحديد البرامج السكنية الملائمة للظروف الاقتصادية والاجتماعية².
- تشارك وتساهم في كل المفاوضات الدولية، ثنائية ومتعددة الأطراف المرتبطة بنشاطات قطاع السكن لاسيما في الميدان التعاون والتمويل الخارجي.
- 2. الوكالات والمراكز والهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى الوطني والمحلي**

¹ محمد يهمي، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2011، ص 91.

² سامية بن ناصر، مليكة حدوش، المرجع السابق، ص 12.

من أجل التكفل بمهام المحافظة على العمران على المستوى المحلي، ثم إنشاء عدة مصالح مركزية و جهوية ومحلية تتمثل في:

أ- الوكالات والمراكز الوطنية المختصة في التهيئة والتعمير:

● **الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم (N.A.T.A):** استحدثت الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 239-97 رقم 277-80، الذي منح لها صفة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وتمثل هذه الوكالة على المستوى الإقليمي بأربع مديريات جهوية: في الوسط، الشرق، الغرب، والجنوب وتقوم هذه الوكالة بإنجاز خدمات وإعطاء توصيات لمجلس الوزراء الإدارية والهيئات المحلية في اختصاصها تقوم بإعداد مشاريع المخططات المرتقبة على المدى البعيد لاستغلال الإقليم والمساهمة في إعداد المخططات المناسبة لاستقبال المشاريع الكبرى للدولة.

● **المركز الوطني للدراسات والأبحاث في البناء:** هي مؤسسة عمومية تتميز بطابع علمي وتكنولوجي مستحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 219-82، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-1443¹، ويقوم بمهام إعداد البرامج الوطنية لتطوير الوسائل والمواد المستعملة في ميدان الإسكان والتعمير.

● **اللجنة التقنية للمراقبة التقنية للبناء:** أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 213-36 وهي هيئة تابعة لوزارة السكن والتعمير، متواجدة على مستوى كل ولاية، مهمتها المصادقة على الوثائق التقنية وتسهر على المتابعة التقنية للبناءات ومراقبة مدى ملاءمتها مع المخططات المعتمدة.

ب- الهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى المحلي:

● **لجنة الهندسة، التعمير والبيئة المبنية:** استحدثت هذه اللجنة بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-07، ويتواجد على مستوى كل ولاية، أما عن صلاحياته الأساسية تتمثل في استشارته حول كل المسائل المتعلقة بالبناء والتعمير. وما يؤخذ على هذا المجلس أن أعضائه الممثلين للدولة والجماعات المحلية، أن هذا المرسوم التشريعي لم يثر مسألة السلطات التي تقوم بتعيين هؤلاء الأعضاء، إضافة إلى عدم اشتراط مهندسين وأكفاء في هذه اللجنة، ومن كل هذا يفهم أنه لا يشترط الكفاءة مما ينقص من المجلس مصداقيته.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 03-443، مؤرخ في 29 نوفمبر 2003، معدل ومتمم بالمرسوم رقم 82-319، مؤرخ في 23 ديسمبر 1982، يتضمن المعهد الوطني للأبحاث والدراسات المتعلقة بالبناء، ج ر، عدد 73، سنة 2003.

• **هيئات التهيئة والتدخل العقاري:** تتدخل في مجال التعمير عدة وكالات لتنظيم وترقية العقار، ومنها الوكالات المحلية للتنظيم والتسيير العقاري المنشئة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-405 معدل ومتمم، وهي مؤسسة مكلفة بتسيير النسيج العمراني على مستوى الهيئات المحلية مستحدثة في البلديات أو الدوائر عن طريق إنشاء فروع على مستوى كل ولاية، ويدير هذه الوكالة مجلس إدارة يرأسه الوالي أو ممثله.

ثالثا: الجماعات المحلية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

الجماعات المحلية حسب دستور 1996 هي البلدية والولاية، وهي جماعات إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون¹، وتشكل البلدية والولاية جهاز مهم وأساسي في مجال الضبط الإداري العمراني، فلكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية المحافظة على النظام العام على مستوى حدودهما في البلدية، والولاية.

1. دور البلدية في مجال العمران

قد صدرت نصوص قانونية وأعطت سلطة مطلقة للبلدية في مجال التهيئة والتعمير على كامل ترابها، حيث تهدف إلى تحديد القوام التقني والنظام القانوني للأماكن العقارية وأدوات تدخل الجماعات المحلية إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وفقا لاحترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية².

لقد جاء قانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، بأحكام تحديد صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مراقبة العمران تحت رقابة لجنة التهيئة العمرانية والتعمير للمجلس الشعبي البلدي حيث يقوم في هذا المجال رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات المتعلقة بالتهيئة العمرانية والتأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها للمحافظة على الطابع الجمالي والعمراني وفرض أنماط سكنية

¹ إيمان بوسنة، النظام القانوني للتربية العقارية، دار الهدى، الجزائر، سنة 2011، ص 59.

² بلعباس بلعباس، دور صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 115.

متجانسة في التجمعات السكنية وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء من أي تعدد وعدم تخصيصها للبناء¹.

2. دور الولاية في مجال العمران

تعتبر الولاية وحدة إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية، فهذه الأخيرة تكتسي أهمية بالنسبة لكيان الدولة وقوامها فهي عادة ما تبنى على أساس دستوري، ويلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية بصفته ممثلاً للولاية أو ممثلاً للدولة، إذ يجسد صورة اللامركزية الإدارية وذلك نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية، حيث يكون مسؤولاً على المحافظة على الأمن والسلامة و النظام و السكنية العامة والسهر على احترام المقاييس والتعليمات الخاصة بالمجال العمراني وهذا من خلال تسليم الرخص والشهادات حسب الشروط والنصوص المحددة في التشريع والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير².

فالوالي يحتل مركزاً مهماً ومزدوجاً في الولاية وذلك من خلال وضعيته القانونية والنظامية المزدوجة وهو الممثل الوحيد والمباشر لكل وزير من الوزراء والممثل التنفيذي الأعلى على المستوى الولائي، والقائد الأعلى الإداري لها مما يخوله سلطة إصدار القرارات الفردية والتنظيمية في مجال الضبط العمراني وحماية وحفظ النظام العام³.

الفرع الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري في مجال العمران

تستخدم سلطات الضبط الإداري في سبيل تحقيق أهدافها وسائل كثيرة ومتعددة، تتغير هذه الوسائل بحسب ظروف البلاد سواء كانت عادية أم استثنائية، وتنحصر هذه الوسائل في ضوء نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية في عدة وسائل أهمها ما يتمثل في لوائح الضبط و القرارات استثنائية، وتنحصر هذه الوسائل في ظل الظروف العادية في عدة وسائل أهمها ما يتمثل في لوائح الضبط

¹ زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 17.

² محمد جيري، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 2005، 111.

³ هو لطرش، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 133.

و القرارات الفردية، والقوة المادية، وهذا ما سنركز عليه دراستنا، القرارات الإدارية التنظيمية في مجال العمران، القرارات الإدارية الفردية في مجال العمران.

أولا: القرارات الإدارية التنظيمية في مجال العمران:

لم يقتصر التنظيم الضابط على القوانين التي تضعها السلطة التشريعية لضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا، لجمودها وعدم إمكانية ملاحقتها للتطورات المستحدثة في الواقع العملي فحسب وإنما كان لابد من إصدار لوائح مستقلة وقرارات تنظيمية لكونها ضرورة يكتمل بها التشريع عند الاقتضاء حفاظا على النظام العام، ومن أهم هذه القرارات نجد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي.

1. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة عمرانية تحدد إطار التهيئة فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "P.D.A.U" هو مخطط توجيهي كلاسيكي من الجيل الثاني من أدوات التهيئة والتعمير كبديل للمخطط العمراني الموجه وللمخطط العمراني المؤقت.

أ- تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: هو أداة للتخطيط المحلي والتسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، متجسدا في نظام يصحبه تقرير توجيهي¹ ومستندات بيانية مرجعية.

ب- مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: يحتوي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

على ما يلي:

✓ تقرير توجيهي يقدم فيه ما يأتي:

- تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.

¹ عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2012، ص 14.

- قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار التكنولوجية.
- تقنين القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات كما هي محددة في المواد 20، 21، 22، 23، من قانون رقم 90-29، وعليه فهو يحدد ما يلي:
- التخصيص الغالب للأراضي عند الاقتضاء، وطبعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل والمنصوص عليه في القانون رقم 02-02¹.
- ✓ وثائق بيانات تشمل خاصة على المخططات التالية:
- خطط الواقع القائم يبرز فيه الإطار المشيد حالياً، وأهم الطرق والشبكات المختلفة.
- مخطط تهيئة بين حدود القطاعات والأراضي.
- مخطط الاتفاقات يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها.
- مخطط تجهيز يبرز خطوط مرور الطرق.
- مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية والمخططات الخاصة للتدخل².

ت- دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: يلعب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير دوراً مهماً على المستوى المحلي، يظهر ذلك خاصة من خلال ما يلي:

- **القضاء على الطابع الانفرادي:** باستقراء مضمون المادة 13 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يتبين لنا ضرورة وجود تنسيق بين مختلف الهيئات المخططة والمبرمجة التي من الضروري أن يعمل المخطط على مراعاة ما تم وضعه من طرف الدولة والجماعات الإقليمية والمصالح العمومية، حيث أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يأخذ صبغة أوسع في تهيئة المجال على مستوى أكبر، وهذا يهدف إلى تحقيق عمران تشاركي يضمن إلى حد كبير إطلاع المواطن وإشراكه في أخذ القرار بغية الوصول لتعامل جماعي مع المجتمع المدني باعتبار العمران مسألة تخص الجميع³.

¹ قانون رقم 02-02، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج ر، عدد 10، الصادر في 2002.

² عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص 20.

³ نذير الزيني، بلقاسم ذيب، فاضل بن شيخ، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 13، جوان 2000، ص 36.

● تنفيذ التوجيهات الكبرى لسياسة التهيئة العمرانية: يضبط المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ما يلي:

- يضبط مخطط الهياكل الأساسية للتجمع الحضري.
- تحديد أماكن التجهيزات العمومية بالتنسيق مع مختلف الهيئات العمومية.
- تحديد مناطق التعمير على الأقرين المتوسط والطويل وكذا المناطق غير القابلة للتعمير.
- تجسيد سياسة السكن من خلال توفير الأراضي المراد بناؤها.
- مخطط تدخل المناطق¹.

2. مخطط شغل الأراضي:

هو النوع الثاني من القرارات التنظيمية وهو مرتبط في الأساس بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ لا يمكن قيام مخطط شغل الأراضي P.O.S دون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

أ- **تعريف مخطط شغل الأراضي:** عبارة عن قرار إداري تنظيمي يشمل وثائق تتضمن المبادئ والأدوات المحلية للتخطيط الحضري، مهمته تثبيت القواعد العامة والصلاحيات لاستعمال الأراضي فهو وثيقة عمرانية بصفة عامة على مستوى البلدية أو على مستوى مجموعة البلديات أو أقسام من البلديات تثبت القواعد العامة لاستغلال الأراضي، إن مخططات شغل الأراضي لها هدف أولي يتمثل في تحديد القوانين المتعلقة بكل تجزئة بطريقة دقيقة وكذلك تنظيم النسيج².

ب- **موضوع مخطط شغل الأراضي:** يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل بناءً على توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء، ومنه فإن مخطط شغل الأراضي يحدد ما يلي:

- يحدد بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضري والتنظيم، وحق البناء واستعمال الأراضي.
- يعين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر مربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام وأنماط البناء المسموح بها واستعمالاتها...

¹ عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص 27.

² عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 597.

وعليه فإن كل بلدية يجب أن تغطي بمخطط أو مخططات لشغل الأراضي لكل جزء منها حتى يتم التفصيل في العناصر المذكورة أعلاه والمحدد بموجب المادة 31 من قانون رقم 90-29، ومنها يجب الإشارة أن كل بلدية قد تغطي بأكثر من مخطط تبعا لطبيعة البلدية ومساحتها وكثافتها السكانية¹.

● **دور مخطط شغل الأراضي:** يظهر دور ووظيفة مخطط شغل الأراضي من خلال الأهداف التي يسعى إليها وهو ما جاء في مضمون المادة 31 السالفة الذكر، وتمثل وظيفة شغل الأراضي في تنظيم مختلف القرارات الفردية والتي تتمثل أساسا في الرخص والشهادات وجعلها متطابقة مع الأهداف وتوجيهات المشروع البلدي لتسيير إقليمها والمتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

كما يحدد باقي شبكات الهياكل الأساسية من المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي والغاز الطبيعي وأماكن التخلص من النفايات، وكذا مواقع الأراضي المخصصة للتجهيزات، حيث كل جزء من أراضي إقليم البلدية يخص لأداء وظيفة معينة².

كذلك ومن بين الوظائف الأساسية لمخطط شغل الأراضي هو تحديد معاملات الأراضي العمرانية، ويتم ذلك من خلال المعاملات الثلاث، وهي معامل شغل الأراضي، معامل مل يؤخذ من الأراضي، ومعامل الكثافة القصوى للبناء، حيث يعد العامل الأخير ذو طابع وطني ويتم تحديدها عن طريق التنظيم بالنسبة لكافة القطر الوطني³.

ثانيا: القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال العمران

القرار الإداري الفردي هو طائفة من القرارات الإدارية الموجهة لشخص محدد أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم، ويجب أن تستهدف الإدارة من إصدار القرار الإداري المصلحة العامة وهي قاعدة عامة، حيث أن المصلحة العامة العمرانية هي غاية الإدارة في مختلف القرارات الصادرة في

¹ عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص36.

² منصور محاجي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، عدد 01، الصادرة في نوفمبر 2007، ص 13.

³ عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 591.

مجال العمران، غير أنه إلى جانب ذلك فإن المصلحة الخاصة للمستفيد من القرارات الفردية المتعلقة بالبناء أو الهدم أو غيره يجب أن تتحقق إلى جانب المصلحة العامة¹.

1. إصدار الرخص العمرانية

تعتبر الرخص العمرانية من أكثر الوسائل الإدارية الفعالة في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه وبالأخص في المجال العمراني، إذ لا يجوز القيام بأعمال بناء، أو تجزئة بدون ترخيص لما لها علاقة وثيقة بحياة الفرد والجماعة².

أ- رخصة التجزئة

● **تعريف رخصة التجزئة:** هي رخصة تشترط لكل ملكية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع لملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، وذلك تستعمل في تشييد بناية كما تستلزم رخصة التجزئة عند الاقتضاء تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية، ولا تسلم رخصة

التجزئة في البلديات إذا كانت الأرض المجزئة غير موافقة لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو التوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير³.

● **إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة:** إن إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة ينبغي أن يبدأ بتقديم طلب مرفق بملف يوجه إلى الجهة الإدارية المختصة التي تشرع في دراسته والتحقق فيه، ومن ثم تصدر قرارها بشأن ذلك، حيث يتعين على من يرغب الحصول على رخصة التجزئة أن يقدم طلب، ويثبت صفته كمالك أو وكيل عنه، بتقديم نسخة من عقد الملكية أو توكيل قانوني، وذلك طبقاً للمادة 58 من القانون رقم 90-29، بعد ذلك تتولى الإدارة دراسة الطلب والتحقق فيه حيث يتم التحقيق من مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات أدوات التعمير ودراسة الانعكاسات التي يمكن أن تنجز عن إنجاز الأراضي المجزأة، وتحدد الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة حسب الحالة، فيعود الاختصاص سواء لرئيس المجلس

¹ سامية بن ناصر، ملكة حدوش، المرجع السابق، ص 24.

² محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 183.

³ مرسوم تنفيذي رقم 91-176، الصادر في 28 ماي 1991، يحدد كفاءات تحضير شهادات التعمير، ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج.ر، عدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.

الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة أو إلى الوالي في الحالات المحددة في المادة 66 من قانون رقم 90-29، وكذلك إلى الوزير المكلف بالتعمير طبقاً للمادة 67 من نفس القانون.

إن أوجه الرقابة الممنوحة للإدارة في مجال منح رخصة التجزئة تتمثل في إمكانية وضع هذه الأخيرة لشروط في حالة ما إذا قررت منح الرخصة، كما يمكن لها رفض منحها أو تأجيل البت فيها ويبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون الأشهر الثلاثة الموالية لإيداعه ذلك إذا ما كان تسليم رخصة التجزئة يدخل ضمن صلاحيات ر.م.ش. البلدي كممثل للبلدية وفي غضون أربعة أشهر في حالة اختصاص هذا الأخير كممثل للدولة أو اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير.

ب. رخصة البناء

● **تعريف رخصة البناء :** نص المشرع الجزائري على رخصة البناء في المادة 52 من القانون 90-29، وهي وثيقة تشترط في تشييد كل بناية أو تحويل لها، يتقدم بطلبها كل من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو التهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، ويشترط في المشروع مطابقة بنائه لتوجيهات مخطط شغل الأراضي كما يجب مراعاة موقع البناية حجمها أو مظهرها العام وتناسقها اعتباراً لتوجيهات التعمير والخدمات الإدارية، كما يراعي التحضير مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها في ميدان الأمن والنظافة وفي مجال حماية البيئة¹.

● **إصدار القرار المتعلق برخصة البناء :** الحصول على رخصة البناء يستلزم نفس الإجراءات التي تتطلبها رخصة التجزئة المذكورة سابقاً، فعلى المعني بالأمر تقديم طلب إلى الجهة الإدارية المختصة، وتقوم هذه الأخيرة بفحص الطلب ودراسته، فبعد إيداع طلب رخصة البناء والوثائق المرفقة به لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي محل وجود القطعة الأرضية، على هذا الأخير إرسال الطلب إلى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير من أجل دراسته والتحقيق فيه لتأتي فيما بعد مرحلة البت في الطلب من قبل الجهات الإدارية المختصة إما بقبول صريح بمنح الرخصة سواء بتحفظ أو بإلزام، أو رفض منح رخصة البناء حيث هناك حالات يستوجب فيها على الإدارة أن ترفض منحها وفي كل الحالات يجب أن يكون الرفض لأسباب مستخلصة من أحكام قانون التعمير،

¹ أحمد أمين ثابت، المرجع السابق، ص 37.

ويجب على الإدارة أن تسبب قرارها بتأجيل البت في طلب وذلك في حال ما إذا كانت أداة التعمير في طور الإعداد¹.

ج. رخصة الهدم

• **تعريف رخصة الهدم:** و بالرجوع إلى الفقه يمكن تعريفها: "القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف".

ومنه فرخصة الهدم من بين أدوات الرقابة على العقار المبني خاصة المحمي منه، فلا يمكن القيام بأي عملة هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول المسبق على رخصة الهدم فنطاق تطبيق رخصة الهدم محدد قانوناً².

• **إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم:** إن إجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم كبقية القرارات الأخرى المنظمة للنشاطات العمرانية، تبدأ بإيداع طلب مرفق بملف إلى ر.م.ش.ب المختص إقليمياً وذلك في خمسة نسخ للتحقيق والبت في الطلب، ولقد حدد المشرع ميعاد التحقيق بثلاث أشهر، تحسب من تاريخ إيداع ملف الطلب³.

السلطة الإدارية الوحيدة التي أوكل لها مهمة تسليم رخصة الهدم هو ر.م.ش.ب بعكس ما هو مكرس بالنسبة إلى رخصة التجزئة ورخصة البناء فإن الجهة مصدرة القرار تختلف باختلاف ظروف استصدارها وذلك ما بين ر.م.ش.ب الوالي، والوزير المكلف بالتعمير، ويسلم ر.م.ش.ب رخصة الهدم في شكل قرار إداري، بعد استشارة مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية والشخصيات العمومية والمصالح والهيئات التي تتم استشارتها، وبعدها تصدر الإدارة قرار بمنح رخصة الهدم، أو تضع شروط عند منحها للرخصة، إذ يمكن للإدارة أن تشترط على طالب رخصة الهدم توفير سكنات بلدية للمستأجرين، كما يمكن للإدارة أيضاً رفض تسليم رخصة الهدم طبقاً للمادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

¹ ياسمين شريدي، المرجع السابق، ص 45.

² سهام حامي، ليلية إجماع، أدوات الرقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 32.

³ عزري الزين، المرجع السابق، ص 60.

2. إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالشهادات العمرانية

انطلاقاً من النصوص القانونية المنظمة للحركة العمرانية، لاسيما قانون رقم 90-29، نجد أن المشرع ورغبة منه في ضبط العمليات العمرانية أكثر وضع أمام المالكين للعقار القائمين على هذه العمليات إمكانية الحصول على بعض الشهادات كشهادة التقسيم متى كانت البناءات قائمة ويزم مالكوها تقسيمها إلى قسمين أو أكثر وشهادة التعمير التي توضع حقوقهم في البناء، والإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية، وأخيراً ألزمهم المشرع الحصول على شهادة المطابقة وذلك بعد إنجاز البناء للتأكد من مدى مطابقتها للأحكام المتعلقة برخص البناء.

أ- القرار المتعلق بشهادة التقسيم: نص القانون رقم 90-29 على شهادة التقسيم في المادة 59 منه، وفصل فيها المرسوم التنفيذي رقم 91-176 حيث وضحت المادة 26 منه طبيعتها.

إن أول إجراءات الحصول على هذه الشهادة كما جرت العادة أن يتقدم المالك أو موكله بطلب شهادة التقسيم يحمل توقيع المعني ويرفقه بالوثائق التي حددها المشرع بموجب المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، وعلى صاحب طلب شهادة التقسيم إرسال الملف والوثائق المرفقة به في خمس نسخ ر.م.ش.ب. لمكان وجود قطعة الأرض وبيّاشر التحقيق في الملف بنفس الأشكال التي سبق عرضها فيما يتعلق برخصة التجزئة ومهما تكن الجهة المختصة، عليها أن تبلغ شهادة التقسيم خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب، حيث تنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، على ما يلي : تبلغ شهادة التقسيم خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب، وتستمر مدة صلاحية شهادة التقسيم بسنة واحدة ابتداء من تاريخ تبليغها، وبعده التحقيق ودراسة الملف يصدر قرار إما بالموافقة على منح شهادة التقسيم أو بتأجيلها أو رفض منح الشهادة، وتجدد الإشارة إلى أن المشرع لم ينص على إمكانية إثارة طعون ضد قرارات الجهة المختصة بشأن شهادة التقسيم في حالة رفض منحها، وكذا إشكالية سكوت الإدارة ومدى تفسير هذا الموقف السلبي لها¹.

¹ عزري الزين، المرجع السابق، ص 69.

3. القرار المتعلق بشهادة التعمير : تنص المادة 02/68 من قانون رقم 90-25¹، على أنه يتعين على كل مالك أو حائز أو يستعمل ويهيئ ملكه طبقا لنوعية الاستعمال الذي تسطره أدوات التهيئة والتعمير وبالرجوع إلى قانون التهيئة والتعمير فإننا نجد أن المادة 51 منه أكدت على ذلك عن طريق القيام بطلب شهادة التعمير والتي تبين حقوق طالبها في البناء والإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية، إلا أنه في بادئ الأمر كانت هذه الشهادة مجرد وثيقة ولم ترقى إلى مرتبة القرار كونها لا تتمتع بالطابع الشكلي، ولكن القانون الصادر سنة 1971 قام بإعطاء هذه الشهادة القاعدة الشرعية وجعل منها قرار إداري منشأ للحقوق².

تسلم شهادة التعمير بناء على التماس أي شخص يودع طلب شهادة لتعمير والوثائق المرفقة به يحدد فيه الطالب العنوان والمساحة إن وجدت ومخطط الأرض إلى المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، مقابل وصل إيداع فهي تحدد حقوق المالك في البناء كما سبق القول وتحدد مدة صلاحية هذه الشهادة بسنة واحدة ابتداء من تاريخ التبليغ³.

يتم تحضير طلب شهادة التعمير بنفس الأشكال التي يتم بها تحضير رخصة البناء وبنفس الأحكام بحيث يقوم بالتحقيق في طلب شهادة التعمير المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى البلدية أو المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى الولاية حسب الحالة، كما أنه يتم استشارة بعض المصالح أثناء القيام بالتحقيق بغرض تقديم آرائها.

4. القرار المتعلق بشهادة المطابقة: تعتبر شهادة المطابقة أهم وسيلة رقابة بعدية، في الوثيقة الإدارية التي تتوج بها العلاقة الإدارية بين الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء والشخص المستفيد منها تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية اللاحقة احترام المرخص له لقانون التعمير ولمواصفات رخصة البناء، وعلى خلاف شهادة التعمير جعل المشرع شهادة المطابقة وجوبية الأمر الذي يفهم من عبارة "يجب" التي استهل بها نص المادة 56 من قانون رقم 90-29، التي تفيد الالتزام لا الاختيار الذي أكدته أيضا المادة 60 من قانون رقم 08-15.

¹ قانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر، عدد 49 الصادرة في 1990،

² نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 62.

³ حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 99.

بما أن شهادة المطابقة أداة قانونية لتأكيد محتوى رخصة البناء، واحترام صاحبها لقواعد التهيئة والتعمير فيتعين على المستفيد من رخصة البناء¹، استخراج شهادة المطابقة، فإن لم يودع تصريح بذلك ضمن الشروط والمهل المطلوبة، يمكن إجراء المطابقة تلقائيا ووجوبا بناء على طلب ر.م.ش.ب أو مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وبالتالي تأتي مرحلة التحقيق في مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء، وفي حالة ما إذا كان المحضر إيجابيا تسلم شهادة المطابقة للمعني، لكن إذا أسفر التحقيق عن عدم مطابقة الأشغال لرخصة البناء تلزم الإدارة المعني بتحقيق المطابقة خلال أجل لا يتجاوز 3 أشهر، أما إذا حدث ورفضت الإدارة منح شهادة المطابقة فلها أن تأمر المخالف بالقيام بعملية المطابقة عن طريق شرطة العمران أو أن ترفع دعوى أمام الجهات القضائية الإدارية بإلزام المخالف القيام بعملية المطابقة أو طلب الهدم إذا كانت قواعد العمران قد خرقت بشكل لا يمكن الإصلاح².

¹ سبتي مُجد، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 64.

² حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، الطبعة 3، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 103.

المبحث الثالث: الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية

يعتبر مجال حماية الصحة العمومية من مختلف الأضرار والمخاطر من أهم مجالات الضبط الإداري في الدولة، تتطلب سرعة اتخاذ الإجراءات الوقائية، وتقتضي دراسة هذا الموضوع في مجال الصحة العمومية من خلال التعرض لماهية الضبط الإداري الصحي المطلب الأول، وفي المطلب الثاني إلى هيئات الضبط الإداري الصحي.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية

لقد كان لزاما على المشرع إزاء ما طرأ على المشرع من أخطار وأضرار سلبية تمس الصحة العمومية للأفراد والجماعة كأحد عناصر النظام العام، أن يتدخل ويعالج هذا الخطر، وذلك عن طريق سن القواعد والقوانين الملزمة والتنظيمات الفعالة لمواجهة هذا الأمر، ومن أجل إقامة نوع من التوازن بين حق الأفراد في ممارسة حرياتهم وحق المجتمع في المحافظة على أمنه وسلامته وعليه مالمقصود بالضبط الإداري في مجال الصحة العمومية؟ و فيما تتمثل مجالات الضبط الإداري الصحي وعلاقتها بالصحة العمومية؟

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية

إن المحافظة على الصحة العمومية تعد أحادي واجبات سلطات الضبط الإداري، ويقصد ما اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الأفراد ووقايتهم من الأمراض وانتشار الأوبئة والتحصين من الأمراض المعدية وهي تدابير لازمة لاستتباب السلامة الصحية بالطرق الوقائية¹.

وعليه، يمكن تعريف الضبط الإداري الصحي بأنه "مجموعة التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية للحفاظ على صحة المواطنين من الأخطار والأمراض لذلك، يتميز الضبط الإداري الصحي كذلك بالصفة الوقائية، الصيفية الانفرادية، وصفة التعبير عن السيادة.

وباعتبار الوقاية الصحية أهم وسيلة حماية الصحة العمومية، فإنه يقع على عائق سلطات الضبط

الإداري الخاص بحمايتها القيام بما يلي:

¹ محمد البعدوي، الشرطة الإدارية واشكالية الموازنة بين النظام العام وضمان الحريات، الطبعة 2، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2014، ص 47.

- مكافحة الأمراض المعدية وعزل المرضى وتحصين المواطنين وفرض رقابة صحية على الوافدين من الخارج توفير الشروط الصحية والسلامة المهنية في المنشآت الصناعية والتجارية والمؤسسات التعليمية.
- رعاية الصحة الجماعية، وذلك برعاية نظافة الأماكن العامة والشوارع والمتنزهات وأماكن العمل ورقابة طريقة التخلص من القمامة والفضلات.
- حماية البيئة من التلوث، فنظرا لأهمية البيئة السليمة في حياة الإنسان، فإنه يجب على سلطات الضبط اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تكفل حمايتها من جميع أشكال التلوث وذلك حفاظا على الصحة العمومية¹.

الفرع الثاني: مجالات الضبط الإداري الصحي وعلاقتها بالصحة العمومية

نظرا لتعدد وصور المساس بالصحة العمومية فإن مجالات الضبط الإداري يمكن أن تعدد في إطار تحقيق أهداف الحماية وتوزيع الصلاحيات، فهناك ضبط إداري خاص بالبناء والتعمير أولا، وآخر لحماية البيئة ثانيا، أخرى خاص بالمنشآت الخطرة والمضرة بالصحة ثالثا.

أولا: الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير

لنظام البناء والتعمير علاقة كبيرة بالصحة، لذلك صدرت نصوص عديدة في هذا المجال، من ذلك النصوص المتعلقة بالحد الأدنى لسعة غرف التهوية وصرف المياه، وشبكة المجاري... الخ، كما أنه لا يجوز إقامة المباني بصفة عامة إلا بعد الحصول على ترخيص يصدر به قرارا إداريا تراعي فيه قواعد ذات الصلة بالبناء والتعمير، مثلا: القواعد المتعلقة بالمسافات والأحجام... الخ.

وبالرغم من المواثيق الدولية والداستير الجزائرية أولت حماية قانونية لحق الملكية يمنع الاعتداء عليها، خاصة وأن لها وظيفة اجتماعية، إلا أن ذلك لا يمنع إخضاع الأعمال المقامة عليها لرقابة إدارية وقضائية لمنع تعرضها مع الصالح العام² وتتجسد هذه الرقابة في استخراج مجموعة من الشهادات والرخص قبل مباشرة التعمير، حيث نجد المشرع يشترط أن يرفق طلبا رخصة التجزئة أو البناء بملف يشمل عدة وثائق منها: مذكرة توضح التدابير المتعلقة بطرق المعالجة المخصصة لتنفيذ المرشبات الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو

¹ عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية، الحماية الإدارية للبيئة، الطبعة الأولى، دار البازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 182.

² عايد ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهئية والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة للنشر والتجليد، باتنة، الجزائر، ص 60.

الغازية المضرة بالصحة العمومية...، ولقد منع المشرع منعاً باتاً منح رخصة بناء لإنجاز بنايات في مناطق معرضة لأخطار الكوارث الطبيعية كونها مهددة بالانهيار على أصحابها في أي وقت¹.

ومن هنا تبرز أهمية النظام العام العمراني من خلال الوقوف على حجم الأضرار المترتبة عند الإخلال به، فهو يشد جسامته الأثر المترتبة عند الإخلال به، فهو يشد جسامته الأثر التي تخلفها في حالة عدم أخذ الاحتياجات اللازمة، ومن هذه الآثار نذكر منها:

- الأضرار الماسة بالصحة والأمن العموميين بسبب البنايات في المناطق المعرضة لتهديد محتمل على الإنسان والبيئة.
- بسبب البناءات غير الشرعية المشيدة على الأراضي المعرضة لخطر الإنزلاقات وخطر الزلازل.
- الأضرار الماسة بالأمن والصحة العموميين المستتدة بسبب البناء على الأراضي بسبب البناء على الأراضي المعرضة لخطر صناعي².

ثانياً: الضبط الإداري البيئي

نظراً للعلاقة الوطيدة بين حماية البيئة وحماية الصحة العمومية، حيث يتمتع وزير البيئة العمران بسلطة اتخاذ كافة التدابير الرامية على حماية الصحة العامة حيث يبادر بالقواعد والتدابير الخاصة بالحماية والوقاية من كل أشكال التلوث وتدهور البيئة والإضرار بإطار المعيشة.

ويعتبر التلوث البيئي في أي عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية الغازية الناشئ بفعل الإنسان ووسائل المدينة الحديثة من أهم العوامل التي تغير بصحته وتصيبه بالأمراض، لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من وسائل المحافظة على الصحة العمومية³.

ويعرف التلوث البيئي الذي يحدث في المميزات الطبيعية لعناصر المكونة للبيئة، أين يعيش الكائن البشري سواء كان الماء أو الهواء أو التربة، وبالنظر على طبيعة التلوث يمكن أن تميز ثلاث أنواع من التلوث:

¹ مريم بوكوبة، سلطات الوالي في مجال الصحة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة العربي التبسي، تبسة، قسم الحقوق، 2015-2016، ص 21.

² المرجع نفسه، ص 22.

³ عبد الرؤوف هاشم بسبوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة 1، دار الفكر الجامعي، مصر، ص 81.

مائي، هوائي، ... ويمكن أن يكون هذا الأخير أشد أشكال التلوث، ويؤثر على الإنسان والنبات والحيوان ويخلق آثار بيئية صحية واقتصادية واضحة متمثلة في التأثير على صحة الإنسان هذا انخفاض كفاءته الإنتاجية¹.

ثالثا: الضبط الإداري الخاص بالمنشآت المصنفة

يمكن تعريف المنشأة المصنفة بأنها كل منشأة صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام والصحة والنظافة العمومية أو البيئية مما يستدعي خضوعها للرقابة خاصة بهدف مخاطرها، أو مضايقاتها والتي أهمها خطر الانفجار والحريق والدخان وإفساد المياه...وعليه فإن المنشأة المصنفة تعد مصادر ثابتة للتلوث فهي تشكل خطورة على البيئة والإنسان معا، وتتوسع الأعمال الإقتصادية الصناعية، وتطور التكنولوجيا، ازدادت المنشآت المصنفة تعد مصادر ثابتة للتلوث فهي تشكل خطورة على البيئة والإنسان معا، وتتوسع الأعمال الإقتصادية الصناعية، وتطور التكنولوجيا، ازدادت المنشآت والمؤسسات التي تسبب بنشاطاتها التلوث وهو ما يطلق عليه اسم المنشأة الخطيرة².

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية

أن المحافظة على الصحة العمومية يعني العمل الذي من شأنه الوقاية من الأمراض ومن انتشار الأوبئة وكل ما له مساس بالصحة العامة، سواء كان متصلا بالإنسان أو الحيوان أو بالأشياء المساكن والطرق). وتستلزم هذه المحافظة قيام الدولة وما تتمتع به من أجهزة مركزية ومحلية يمنع ما قد يكون سببا في المساس بالصحة العامة. وقد نصت على ذلك المادة السادسة من الدستور الفقرة الثانية... تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها. وأكدت عليه المادة 20 من القانون 85_05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها حيث جاء فيها تلزم جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية.

والمؤسسات والهيئات والسكان بتطبيق تدابير النقاوة والنظافة، ومحاربة الأمراض الوبائية، ومكافحة تلوث المحيط، وتطهير ظروف العمل، والوقاية العامة".

¹ عبد الغني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون أعمال، بسكرة، ص18.

² مريم بوكوبة، المرجع السابق، ص 23.

وستتطرق إلى هذه الهيئات وفق فرعين الأول يختص بالدراسة الهيئات المركزية للضبط الإداري في مجال الصحة العمومية، الثاني يتناول الهيئات المحلية للضبط الإداري في مجال الصحة العمومية.

الفرع الأول: الهيئات المركزية للضبط الإداري في مجال الصحة العمومية

تتوزع سلطات الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية بين هيئات مركزية وهيئات محلية (الوزارة المكلفة بالصحة).

أولاً: صلاحيات وزير الصحة

في إطار ممارسته لصلاحياته الضبطية في مجال حماية الصحة العمومية، يقوم الوزير بموجب المرسوم التنفيذي رقم (96_66) المؤرخ في 27_01_1996¹ بالمهام التالية:

- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الصحة والسكان في إطار السياسية العامة للحكومية، ويتولى تطبيقها - يعرض نتائج عمله على رئيس الحكومة ومجلس الحكومة ومجلس الوزراء.

- تحديد استراتيجية لتطوير أعمال القطاع وكذا ضبط أهدافه لاسيما فيما يخص المواضيع التي تم الدراسات العامة أو الخاصة التي تساهم في معرفة القطاع والتحكم فيه، ووقاية صحة السكان وحمايتهم. وحاديان الأولويات وتطبيق الاستراتيجيات في مجال السكن لاسيما عن طريق التحكم في النمو الديمغرافي والتخطيط العائلي، والتنظيم الصحي عن طريق إعداد الخارطة الصحية، والعلاج الطبي في هياكل الصحة، وتحديد أنماط تكوين الموظفين الطبيين وشبه الطبيين، ممارسة المهن الصحية والتروين بالأدوية والتجهيزات والمعدات الطبية وتوزيعها، وشروط وكذا كيفية صناعة المواد الصيدلانية، والحماية الصحية في الوسط المهني، وباعتباره سلطة عمومية، يتولى وزير الصحة بالمبادرة وإعداد وتنفيذ وكذا السهر على تطبيق التدابير التشريعية والتنظيمية التي تسري على الأنشطة الصحية الداخلة في ميدان اختصاصه، ويدفع الأنشطة المرتبطة بالوقاية

¹ المرسوم التنفيذي رقم 96-66 المؤرخ في 27-01-1996، يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان، الجريدة الرسمية العدد 08، سنة 1996.

ومكافحة الأمراض الوبائية والمزمنة ويقترح التدابير التي تمكن الدولة بالتكفل بهما، ويبادر باتخاذ وتطبيق تدابير مكافحة الإضرار والتلوث التي تؤثر في صحة السكان¹.

بالإضافة إلى ذلك، يقوم الوزير بإعداد مقاييس عمل الهياكل الصحية المركزية واللامركزية، كما يسهر على تنمية الموارد البشرية: قطاعه وإقامة منظومة إعلامية متعلقة بالنشاطات التابعة لقطاع الصحة، وممكنه اقتراح أية هيئة تشاورية وتنسيقية مشتركة فيما بين الوزارات وأي جهاز آخر يسمح بالتكفل الجيد مهامه. أما خارجياً يقوم الوزير بمشاركة ومساعدة السلطات المختصة في جميع المفاوضات الدولية الثنائية ومتعددة الأطراف المرتبطة بالأنشطة الداخلة في قطاعه، كما يسهر على تطبيق الاتفاقيات الدولية ويشترك في نشاطات الهيئات الإقليمية والدولية المختصة في ميدان الصحة والسكان، ويتولى بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية على تمثيل قطاعه في الهيئات الدولية التي تعالج القضايا الداخلة في صلاحياته، ويمكنه القيام بأية مهمة في العلاقات الدولية تسند لها السلطات المختصة².

ثانياً: المفتشية العامة

حسب المرسوم التنفيذي 68_96 المؤرخ في 27_01_1997³ تكلف المفتشية العامة الموضوعة تحت تصرف سلطة وزير الصحة والسكان ب:

- التدابير والوسائل الضرورية لتقاء أعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات التابعة لقطاع الصحة والسكان ومراقبتها.
- تتأكد من الصور العادي والمنتظم في الهياكل والهيئات والمؤسسات التابعة لقطاع الصحة والسكان، وتتخذ الاحتياطات اللازمة لتفادي النقائص في تسيير مصالحها وعملها، وتسهر على تطبيق التشريع والتنظيم.
- توجيه وتقديم النصائح للمسيرين ليتسنى لهم القيام بمهامهم على أحسن وجه وذلك باحترام القوانين والتنظيمات المعمول هان والسهر على الاستعمال الرشيد والأمثل للوسائل والموارد المتوفرة والتأكد من الالتزام

¹ المواد من 1 إلى 3 من المرسوم التنفيذي 96-86، المرجع السابق.

² حنان بلرباط، دروس في مقياس الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية وحماية البيئة، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة1، 2016-2017، ص 32.

³ المرسوم التنفيذي 96-68 المؤرخ في 27-01-1997، يتضمن إنشاء المفتشية العامة في وزارة الصحة والسكان ويحدد مهامها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 08، سنة 2005.

بقواعد الصرامة في تنظيم العمل والتأكد من تطبيق القرارات والتوجيهات التي يصدرها وزير الصحة والسكان ومتابعتها"¹.

أما فيما يخص الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة تكون بناء على الوثائق والأمكنة المتعلقة أساسا بالظروف والإجراءات الخاصة بتطبيق البرامج الوطنية التي تسطرها وزارة الصحة، وبنوعية الخدمات المقدمة للمنتفعين من المرافق العمومية الصحية، والأجهزة والهيكل التنظيمية وعملها، وبتسيير واستعمال وسائلها البشرية وكذا مواردها المالية، ويمكن للمفتشية العامة عقب تدخلها إلى تقترح أي إجراء كفيل بتدعيم وتحسين الأعمال التي تمارسها الأجهزة والهيكل والمؤسسات التي تم تفتيشها، كما يمكنها في إطار تدخلها اتخاذ الإجراءات التحفظية التي تليها الظروف من أجل استعادة السير الحسن للهيكل والأجهزة والمؤسسات التي تم تفتيشها.

أما بخصوص تدخلها فيكون بناء على برنامج سنوي للتقويم والرقابة تبعده وتقدمه للوزير من أجل الموافقة عليه، كما يمكنها أن تتدخل بصفة مفاجئة بناء على طلب وزير الصحة، على أن تتوج مهماتها الخاصة بالتقوى والرقابة بتقرير يقدمه المفتش العام إلى وزير الصحة، ويتعين في هذا الخصوص على المفتش العام أن يقوم بحصيلة سنوية عن نشاط المفتشية العامة المقدمة للوزير².

ثالثا: مديرية الوقاية

تتكون الإدارة المركزية من عدة مديريات مركزية عدد ما المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 428_05 المؤرخ في 07_11_2005 وتمثل في 18) مدير بات نذكر أهمها وعلى سبيل المثال مديرية الوقاية تتمثل مهمتها حسب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 128_05 في:

- دراسة واقتراح، بالاتصال مع المصالح والهيئات المعنية، التدابير المناسبة والهادفة إلى ضمان الوقاية من الأمراض المتقلة وغير المتقلة ومكافحتها.
- حفظ الصحة العمومية وتطهير المحيط.
- دراسية واقتراح ومتابعة برامج الوقاية.

¹ المادة 01 و 02 من المرسوم التنفيذي 96-68.

² المواد من 04 إلى 14 من المرسوم التنفيذي 96-68.

- القيام بتقويم النشاطات المباشرة وإعداد حصيلة لذلك.

وتتكون المديرية المركزية للوقاية من أربعة (04) مديريات فرعية هي:

المديرية الفرعية للأمراض المتنقلة ونظافة الوسط، والمديرية الفرعية البرامج مكافحة الأمراض غير المتنقلة، والمديرية الفرعية للأم والطفل والمديرية الفرعية للوقاية في الوسط التربوي¹.

الفرع الثاني: الهيئات المحلية للضبط الإداري في مجال الصحة العمومية

أولاً: دور البلدية في مجال الصحة العمومية

1. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الصحة العمومية

تعتبر الضبطية الإدارية الصحية التي يخدم ما رئيس المجلس الشعبي البلدي من أهم الوسائل القانونية الهادفة إلى حماية الصحة العمومية داخل البلدية، وفي هذا الإطار فقد كلف المشرع الجزائري موجب قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بحماية الصحة العمومية من كل ما من شأنه الإخلال بها كالسهر على حسن النظام العام والسكينة والنظافة العمومية وكذا السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف كما اقتضت ذلك المادة 68 من قانون البلدية 11_10.

وطبقا لمادة 89 من نفس القانون يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص في الأماكن العمومية من اختصار الحوادث والكوارث². وفي حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية بأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي التنظيم الإسعافات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بها، كما يمكنه في إطار هذه المخططات القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به.

كما يتولى بموجب المادة 94 من قانون البلدية أيضا تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم بلديته ويسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير والسير على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية واتخاذ الاحتياطات والتدابير مكافحة الأمراض المتنقلة أو

¹ حنان بلمرابط، المرجع السابق، ص 34.

² القانون 04-20 المؤرخ في 25-12-2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 84، سنة 2004.

المعدنية والوقاية منها، بالإضافة إلى توليه منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة والسهر على نظافة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع والسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية بيئة وكذا قيامه بضمان دفين أي شخص متوفى وذلك بصفة فورية جمل في تقاء الأمراض وحماية للصحة العمومية¹.

أما فيما يخص صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالصحة العمومية المنصوص عليها في قانون الصحة 85_05 تذكر المادة 107 منه التي إفادته بصلاحيات إحالة شخص مصاب بمرض عقلي أمام المصلحة الطبية المختصة ل يتم وضعه رهن الملاحظة وذلك مراعاة منه لمصلحة المريض.

كما أزم وأكد قانون الصحة 85_05 على ضرورة حماية الصحة من جميع عناصر التلوث وحماية جيد حيث تضمن الفصل الثاني من الباب الثاني منه أحكاما متعلقة بحماية المحيط والبيئة المصنفة ضمن أحكام الصحة العمومية بموجب المواد 32 إلى 51 منه، فنلاحظ من خلال هذه القواعد الصحية أهمية المحافظة على المحيط والبيئة في حماية الصحة العمومية، ونشير إلى أن هذا النوع من الحماية الصحية والمتعلق بحماية المحيط والبيئة ليست منصوص عليها في قانون الصحة فقط، حيث نجد أن هذه الأخيرة محمية أيضا مقتضيات قوانين أخرى كالقانون 03_10 المتعلق بحماية البيئة (كما بيناه في المبحث الثاني) حيث أزم المشرع بموجب المادة 05 من هذا القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي تكون بحوزته معلومات متعلقة بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية القيام بتبليغ هذه المعلومات للسلطة المحلية أو السلطات المكلفة بالبيئة.

وفي الفصل الثالث من قانون الصحة 85_5 يبين المشرع الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية من ولاية ورؤساء الشعبية للبنائيات إلى جانب الهيئات العمومية والمصالح الصحية في اتخاذ التدابير اللازمة في الوقت المناسب للوقاية من المجالس ظهور الوباء والقضاء على أسباب المرض.

أما فيما يخص التنظيم، فقد جاء المرسوم 81_267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال النقاوة أما فيما يخص حيث امتدت لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الحال عدة اختصاصات وذلك في الباب الثاني والطرق والطمأنينة العمومية².

من هذا المرسوم منها:

¹ حنان بلمرابط، المرجع السابق، ص 34.

² عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص 190.

- السهر على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، نظافة المساكن والعمارات والساحات والطرق والمؤسسات العمومية.

_ اتخاذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض البوائية والمعدية وحاملات الأمراض المتقلة، والسهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير والسهر على تموين السكان المنتظم بالماء الصالح والشرب وتنظيف الشوارع، وجمع القمامة بصفة منتظمة، وصيانة شبكة التطهير، وتصريف المياه القذرة، والسهر على تزيين وتجميل ونظافة البلدية، واتخاذ الإجراءات الضرورية التي من شأنها حماية البيئة وتحسينها¹.

أما فيما يتعلق بإنتاج المواد الغذائية، وبيعها، ونقدها، وتصبيرها فقد تصرف إليها المرسوم 267_81 في المادة 11 والتي نصت على أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلاء كي أن يسهر على صحة التغذية وذلك بإجراء زيارات إلى عين المكان في المخازن والمستودعات التي تحتوي على منتجات استهلاكية معدة للبيع، وبذلك يخطر مصالح المراقبة التقنية المعنية للقيام بالمراقبة الصحية على تلك المواد الاستهلاكية المعدة للبيع، وفي نفس السياق فقد تطرق إليها قانون المتعلق بالصحة 05_58 في المادة 35 ولزم المتعاملين فيها إلى الامتثال لجميع المقاييس و شروط النظافة المعمول بها في التشريع والتنظيم عند تداول فيها وفي هذا المجال تلعب البلدية دورا مساعدا ومتكاملا إلى جانب الماكياج المكلفة بالمراقبة والصحة على المواد الغذائية حفاظا على صحة المواطن والى جانب قانون الصحة فقد وضع المشرع الجزائري مجموعة من الأحكام الأمامية اللازمة لحماية المواطن نتيجة استهلاكه لمواد والمنتجات وذلك بإصداره للقانون 03-09 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش ومفاد هذا القانون هو حماية المستهلك وإلزام توفر المنتج أو الخدمة التي تعرض للاستهلاك للمواصفات والشروط الفنية والصحية والمقاييس المعتمدة وفقا لما حددها القانون والتنظيمات المعمول بها حفاظا على صحة المستهلك. بالإضافة كذلك إلى القانون المتعلق بالتقييم الذي يبين الخصائص التقنية والمواصفات القياسية وشهادة المطابقة لمعرفة مستوى الجودة في المنتج ويلعب التقييس دورا هاما في حفظ الصحة وحماية المستهلك.

أما فيما يخص حماية الصحة النباتية صدر القانون 87_17 المؤرخ في أوت سنة 1987 الذي يرمي في مادته الأولى إلى ضمان مراقبة النباتات والمنتجات النباتية وغيرها التي يمكن أن تكون ناقلة للأجسام الضارة

¹ حنان بلمايط، المرجع السابق، ص 35.

عبر التراب الوطني، مراقبة استيراد النباتات والمنتجات النباتية وغيرها من المواد التي يمكن أن تنجر عنها انتشار متلفات النباتات ومراقبة تصديرها وعبورها.

ولم يهمل المشرع قواعد مكافحة الضجيج أو الضوضاء التي لها تأثير ضار على صحة الإنسان بغية منع مصدرها والقضاء عليها من أجل مصلحة الفرد والمجتمع وتطرق لها المشرع الجزائري في المادة 48 من قانون الصحة وكذلك في المواد 14 إلى 17 من المرسوم 81_267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية وتدعيما لدور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ميدان الطرق والنظافة والطمأنينة العمومية تم إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية بموجب المرسوم رقم 87_146 المؤرخ في (20_06_1987) حيث توضع هذه المكاتب تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية المعنية لأجل مساعدته على تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة والنقاوة العمومية، وذلك بوضعها تحت سلطته أعوان تقنيون حسب كل قطاع معني، وتتولى هذه المكاتب تحضير الوثائق والعقود والملفات التي يتطلبها عمل أجهزة البلدية والمراقبة الدائمة لحفظ الصحة والنقاوة العمومية على مستوى البلدية المعنية¹.

2. صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال الصحة العمومية:

يمثل المجلس الشعبي البلدي قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية بما فيها تلك المتعلقة بالصحة العمومية داخل البلدية، حيث يعالج الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات كما اقتضت ذلك المادة 52 من قانون البلدية 11_10، وطبقا للمادة 31 منه يقوم المجلس الشعبي البلدي بتشكيل من بين أعضائه جان دائمية تهتم بالمسائل التابعة لاختصاصه، ومن بين هذه اللجان توجد لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة المهمة بالمسائل المتعلقة بالصحة العمومية في إقليم البلدية. كما يمكن للبلدية استحداث مجموعة من المصالح التقنية بالإضافة إلى مصالح الإدارة العامة تعمل على وجه الخصوص بالتزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة والنفايات والفضلات الأخرى وتنظيم الأسواق المغطاة والموازن العمومية المذابح البلدية والخدمات المتعلقة بالجناز وتهيئة المقابر وصيانتها طبقا للمادة 1419 من نفس القانون.

¹ حنان بلرباط، المرجع السابق، ص 36.

كما تسهر البلدية على حفظ الصحة والنظافة العمومية ولا سيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، والعمل على تحسين الإطار المعيشي للسكان من خلال تهيئة المساحات الخضراء¹.

ثانيا: دور الولاية في مجال الصحة العمومية

نتطرق هنا إلى صلاحيات الوالي وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

1. صلاحيات الوالي في مجال الصحة العمومية

للوالي صلاحيات في مجال الصحة العمومية منها ما هو منظم بموجب قانون الولاية ومنها ما هو منظم في قانون الصحة (85_5) بالإضافة إلى صلاحيات أخرى مذكورة في نصوص أخرى. فباعتباره سلطة إدارية ممثلة للدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية و بالإضافة إلى سهره على نشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للولاية والتي يمكن أن تتعاون الجانب الصحي كما يقوم بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ما فيها تلك الخاصة والمنظمة للصحة العمومية داخل إقليم ولايته، كما أسندت للوالي صلاحيات الضبط الإداري باعتباره المسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلام والسكينة العامة داخل إقليم الولاية التي يشرف عليها ولأجل تحقيق ذلك، توضع تحت تصرفه مصالح الأمن المكلفة بتطبيق هذه الأهداف بما فيها السلامة الصحية²، كما له صلاحية طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة في إقليم ولايته عن طريق التسخير وذلك في حالة الظروف الاستثنائية كما اقتضت ذلك المادة 116 بما في ذلك تلك الخاصة بالصحة العمومية كالعدوى الوبائية والأمراض المتنقلة عموما.

إضافة إلى صلاحيات المنصوص عليها القانون 12_07 فان للوالي صلاحيات متخصصة في جوانب تتعلق بالصحة العمومية في قانون الصحة 85_05، بموجب المادة 52 منه يتعين على الوالي تطبيق التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض ومصدرها، كما يتمتع الوالي بساطة إحالة شخص مصاب بمرض عقلي على المصلحة الطبية المتخصصة ليوضع رهن الملاحظة طبقا للمادة 107 من القانون 12_07 وسلطته باتخاذ قرار يتضمن إجراء فحص إجباري في الأمراض العقلية بموجب المادة 111

¹ المادة 123-124 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² المادة 115 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

من قانون الصحة 85_05 أو صلاحيته باتخاذ قرار بالاستشفاء الإجباري وذلك بناء على طلب مسبب يقدمه له طبيب مؤسسة إلا راض العقلية عندما يرى هذا الأخير في خروج المريض من المؤسسة الصحية خطرا على إحيائه أو على النظام العام أو على امن الأشخاص كما اقتضت ذلك المادة 124 من نفس القانون¹.

2. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة في الولاية، ويمارس اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة حسب طبقا للمادة 77 ام القانون 12_017 المتعلق بالولاية، وهو يتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويتخذ في هذا الإطار كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية كما اقتضت المادة 94 من قانون الولاية، كما يساهم المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع البلديات، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها طبقا للمادة 95 ويساهم المجلس الشعبي الولائي مع البلدية في كل النشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، وحماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة ومساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ومساعدة الأشخاص الذين هم في وضع صعب وكذا المحتاجين والتكفل بالمتشردين والمختلين عقليا كما اقتضت المادة 96 من قانون الولاية.

ما بحب الإشارة إليه انه تم إنشاء بموجب المنشور الوزاري رقم 60 المؤرخ في 04_03_1997 مكاتب النظافة في الدائرة، فهاده المكاتب غير منصوص عليها في المرسوم 87 146 المتضمن إنشاء، مكاتب لحفظ الصحة بالبلدية، وبالرغم من | ذلك فهي موجودة فعليا في بعض الحالات الاستثنائية، ذلك أن المادة 03 من هذا المرسوم أجازت إمكانية إنشاء مكاتب مشتركة ما بين بله، بلديتين أو عدة بلديات في حالة عدم بلوغ عدد سكانها العشرين ألف (20000) نسمة المشتركة لإنشاء هذه المكاتب، لكن الواقع العملي او الميدان اجبر السلطات الصحية العمومية المركزية على إنشاءها بسبب عدم قدرة الكثير من البلديات التي يفوق عدد سكانها العشرين ألف على وضع مكاتب للصحة تسيير وفقا لما ينص عليه المرسوم 87_146.

¹ حنان بلمايط، المرجع السابق، ص 38.

بالإضافة كذلك إلى نقص وغياب الوسائل المخصصة مستخدمي هذه المكاتب وأيضا نقص وغياب الموظفين المنتمين لبعض الأسلاك الخاصة بهذه المكاتب كما حددها المرسوم رقم 146_87. لذلك ومن أجل تامين وتحريات أنشطة مكاتب الصحة على مستوى البلديات، ثم وضع مكاتب مشتركة ما بين البلديات وذلك على مستوى الدوائر في الولايات التي تفتقد لمكاتب الصحة كما نظمها المرسوم المذكور، وهي حالة استثنائية توجد وتكون في حالة عدم توفر الشروط الموضوعية بمقتضى المرسوم 146_87 على مستوى مكاتب الصحة بالبلديات¹.

¹ حنان بلمرابط، المرجع السابق، ص 39.

خاتمة:

تم ذكر فيها النتائج المتوصل إليها من خلال ما سبق حيث كان موضوع بحثنا دور الضبط الإداري الخاص في المحافظة على النظام العام وما تناولناه في محورين خصص المحور الأول لمفاهيم الضبط الإداري و النظام العام بحيث توسعت مجالات الضبط الإداري الخاص، وتوسعت هيئات الضبط الإداري الخاص بحيث أصبح لدينا وزارات مفتشيات قطاعات وأعاون شرطة، كما ساهم الضبط الإداري الخاص إلى جانب الضبط الإداري العام في تحقيق النظام العام.

يمكن لأجهزة الضبط الإداري العام أن تمارس الضبط الإداري الخاص على عكس أجهزة الضبط الإداري الخاص لا يمكن أن تمارس الضبط الإداري العام، واستعمل الضبط الإداري الخاص لتحقيق أغراضه مجموعة من الآليات البشرية المادية والقانونية، ويعد النظام العام الهدف الأساسي لسلطة الضبط الذي يشمل مجموعة من القواعد الآمرة التي يتوجب احترامها رغم أنها تفرض في عديد من الحالات قيوداً على حريات الأفراد.

وفكرة النظام العام تتواجد في مختلف فروع القانون، فهي تختلف حسب الزمان والمكان باعتبارها ظاهرة قانونية اجتماعية تعبر عن روح النظام القانوني والأسس التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية مما تعطي للنظام العام خصائص تضمن وجوده واختلافه.

ويتمثل الهدف التقليدي للضبط الإداري في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ويمثل الضبط الإداري الخاص بالعمران أهمية كبيرة للمحافظة على النظام العام.

ويملك القاضي الإداري دوراً رقابياً من خلال تفحص مشروعيات قرارات الإدارة، فقد تعسفت الإدارة في استعمال سلطتها الضبطية خاصة ما تعلق بمنح الرخص، ويبقى على القاضي رقابة المشروعية الخارجية والداخلية للقرار الضبطي لكن يبقى هذا الدور مقيداً بحكم أن القاضي يلجأ في أغلب الحالات إلى النص، ويغيب عنصر التقدير بإبراز توجه جديد في القضاء الإداري، ويبقى دور القاضي مقتصرًا على توجيه أوامر للإدارة أو إلغاء القرارات المتضمنة السحب المؤقت للترخيص، أو عدم منح الترخيص، أو يلزم القاضي

الإدارة بالتعويض الناتج عن المساس بالمراكز القانونية، وبذلك لا تتعدى حدود رقابة القضاء للإدارة على إلزامها بالقانون.

ومن خلال النصوص القانونية يتبين أن المشرع الجزائري منح لهيئات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في مجال العمران، وجمالية المدينة، وسخر لذلك وسائل مادية وقانونية لضبط حركة العمران. وهذا ما يتأكد من خلال قانون التعمير والقانون الخاص بالمدينة، وتعد عملية البناء والتوسع الغير منظمة مشكلة خطيرة تهدد جمالية المدن وتناسق العمران باعتبار إصدار رخص البناء والتوسع الغير منظمة مشكلة خطيرة تهدد جمالية المدن وتناسق العمران باعتبار إصدار رخص البناء يتم بدون دراسة علمية كافية.

والحفاظ على الصحة العامة يكون من خلال سعي الإدارة من خلال النصوص القانونية إلى حماية المدينة وجماليتها من خلال التعامل مع النفايات والبقايا المنزلية. وهذا بأسلوب وقائي يعرف بتسيير النفايات. فمعظم هذه المخلفات ناتجة عن السكان والمصانع. ومن خلال القرارات الضبطية تستطيع الإدارة تنظيم هذه العملية لأجل حماية المنظر الجمالي للمدينة.

وتفرض حماية البيئة وضع عقوبات شديدة لمرتكبيها من خلال رفع الغرامة أو زيادة المدة المقررة للعقوبة، ووضع محاكم إدارية بيئية متخصصة أو قسم خاص بها في المحاكم الإدارية تنظر في المنازعات الإدارية البيئية مع ضرورة أن يكون القضاة المتخصصين في مجال حماية البيئة من خلال تفهم الأفراد والجماعات للمخاطر والمشاكل البيئية، وإيجاد تعاون إيجابي بين الأفراد والجماعات المحلية في مجال حماية البيئة لأجل الرضى بقبول القرارات الخاصة بالحماية وتنفيذها. واستفادة سلطة الضبط الإداري الخاص بأحدث ما توصل إليه العلم من وسائل في مجال حماية البيئة.

وفي مجال البناء يجب تفعيل الرقابة والتفتيش المستمر على مواد البناء، وبالأخص المواد الأساسية المتعلقة بالبنية التحتية، بما يتلاءم مع طبيعة الأرض المراد الانجاز عليها وتعرضها للهزات، وتشدي العقوبة المقررة على من يستعمل مواد بناء مغشوشة، والاهتمام بضبط الجودة وفقا للمواصفات الفنية القياسية مع التقيد بالقواعد الحديثة في التشييد وفرض إتباع مواصفات البناء العالمية، وعدم إهمال الجانب البيئي في عمليات البناء من خلال فرض وجود مساحات خضراء في التجمعات الحديثة.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: قائمة الكتب

1. قائمة الكتب العامة

2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ت-ر، مُجَدَّ عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996.
3. حمدي القبيلات، القانون الإداري - ماهية القانون الإداري، الجزء 1، الطبعة 1، دار وائل للنشر، عمان، 2008.
4. حسين طاهري، القانون الإداري والنشاط الإداري، الطبعة 1، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
5. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
6. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
7. مُجَدَّ سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 1988.
8. مُجَدَّ صغير بعلي، القانون الإداري، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
9. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة 1، 1977-1978.
10. مليكة الصروخ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة 2، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1992.
11. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة 01، عمان، دار للنشر والتوزيع، 2006.
12. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، الإسكندرية.
13. مُجَدَّ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.

14. عاطف محمود إيلنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد، العدد الرابع، القاهرة، 1980.
15. علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.
16. عمار بوضياف، القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون سنة النشر.
17. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 3، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
18. عمار عوابدي، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2000.
19. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر-الجزائر، 2007.
20. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 1، الجزائر، 1994.
21. فريدة قصير مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، طبعة 2011، مطبعة قرني، باتنة.

2. قائمة الكتب الخاصة

1. إلهام خرشي، محاضرات في الضبط الإداري، تخصص قانون عام، جامعة مُجّد دباغين سطيف-2، 2015-2016.
2. داود الباز، حماية السكنية العامة من الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2004.
3. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة 1، الإسكندرية، 2011.
4. ليमान بوسنة، النظام القانوني للترقية العقارية، دار الهدى، الجزائر، سنة 2011.
5. سليمان مُجّد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة 5، القاهرة، 1984.
6. عادل السعيد مُجّد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، القاهرة، 1993.
7. عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري، جامعة بغداد للنشر، العراق، 1975.
8. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة 1، الإسكندرية، 2007.

9. علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الطبعة 01، سنة 2008.
10. عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مقالة غير منشورة، جامعة الجزائر، معهد الحقوق، بن عكنون، 1988.
11. مُجَّد المنجمي، جرائم المباني، منشأة المعارف، مصر، 1995.
12. مرسي حسام، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مصر، 2010.
13. تاج الدين مُجَّد تاج الدين، الضبط إداريا وقضائيا، دار الوقاء لنديا الطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية.

ثانيا: الرسائل الجامعية

1. أطروحات الدكتوراه:

1. عادل سعيد مُجَّد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، رسالة تخرج لنيل شهادة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2009.
2. مذكرات الماجستير و الماستر:
1. بلعباس بلعباس، دور صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
2. كمال معيفي، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص قانون إداري وإدارة أعمال، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011.
3. مُجَّد يهمني، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2011.
4. مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 18، 2008/2007.

5. سامية بن ناصر، مليكة حدوش، الضبط الإداري في مجال العمران، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013.
6. عبد الحق خنتاش، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون أعمال، جامعة قسنطينة، 2010-2011.
7. عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، دراسة حالة بلديات سهل وادي مزاب، غرداية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 2010/2011.
8. عمر بوقريط، الرقابة الإدارية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007.
9. رفيق عباسي، الأبعاد القانونية لصفقة الأشغال العامة في ظل قواعد التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
10. عفاف لعوام، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة مُجَّد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014.
11. خولة لوصيف، الضبط الإداري * السلطات والضوابط *، مذكرة لنيل شهادة ماستر تخصص قانون إداري، جامعة مُجَّد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2014-2015، ص 14.
12. رضوان سكوح، الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدورة 17، 2008/2009.

ثالثا: النصوص التشريعية

1. القانون رقم 08-14، المتضمن تنظيم الأملاك العمومية، المؤرخ في 20-07-2008، ج ر عدد 44، تاريخ 03-08-2008.
2. القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 12.

3. قانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 أبريل 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، عدد 15، الصادرة في 2012.

4. القانون 10/11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37.

5. القانون 10/11 المؤرخ في 03 جويلية 2010، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.

6. القانون رقم 03-11 المؤرخ في 17-02-2011، المتعلق بالسينما، ج ر عدد 13، بتاريخ 28-02-2011.

7. القانون رقم 07-04 المؤرخ في 14-08-2004، المتعلق بالصيد، ج ر عدد 51، بتاريخ 15-08-2014.

8. القانون 01-03، مؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج ر، عدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

9. القانون رقم 19/01، المؤرخ في 12/12/2001، المتعلق بالنفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر، عدد 77.

10. قانون رقم 04-98، المؤرخ في 15 جوان 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر، عدد 44، الصادرة في 1998.

11. دستور 28 نوفمبر 1996، المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، عدد 76، الصادرة في 1996، معدل بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1937، الموافق 06 مارس سنة 2016.

12. قانون رقم 29-90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، عدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

رابعاً: المراسيم التنفيذية

1. المرسوم تنفيذي رقم 03-443، مؤرخ في 29 نوفمبر 2003، معدل ومتمم بالمرسوم رقم 82-319، مؤرخ في 23 ديسمبر 1982، يتضمن المعهد الوطني للأبحاث والدراسات المتعلقة بالبناء، ج ر، عدد 73، سنة 2003.

2. المرسوم تنفيذي رقم 94-247، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج ر، عدد 53، الصادرة في 21 أوت 1994.

خامسا: المقالات

1. بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية، 04/11 مجلة الفكر، العدد 06، جامعة تيارت، الجزائر.
2. عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، الجزائر، 2009.
3. مُجد صالح خراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة للنشر، الجزائر، جانفي 2003.
4. عاطف محمود الينا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد، العدد الرابع، القاهرة، 1980.

سادسا: المداخلات

1. مُجد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مداخلات ألقيت في الملتقى الدولي الخامس حول: " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس.

سابعا: المواقع الإلكترونية

1. تدابير حماية البيئة في الجزائر، أو الفجوة بين القرار والتنفيذ، www.bouthaina.com.