

المبحث الثالث: الضبط الإداري.

إذا كان من حق الفرد اليوم أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بما لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط. فأي حرية و أي حق إذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب دون شك الى فوضى، وأثر ذلك على حقوق وحرريات الآخرين.

فالتقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدتها القوانين والأنظمة، هي التي تميز الحرية عن الفوضى، كما أن الالتزام بالضوابط من جهة أخرى يعد سلوكاً حضارياً ومظهراً من مظاهر التمدن، فلا يمكن التذرع بممارسة الحرية، فلا شيء في علم القانون عامة اسمه المطلق.

لأجل ذلك تعين أن تضبط الحرية حتى لا يساء استعمالها من قبل السلطة العامة، وفقاً للكيفية التي رسمها القانون، وبالضمانات التي قررها، وهذا ما يعرف بالضبط الإداري أو البوليس الإداري

المطلب الأول

ماهية الضبط الإداري

لمعرفة ماهية الضبط الإداري نتطرق لتعريف الضبط الإداري ثم لأهداف الضبط الإداري.

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري

يمكن إعطاء عدة تعريف للضبط الإداري، وفقاً لمعيارين، وهما:

أولاً: المعيار العضوي: و الذي يعرف الضبط الإداري على أنه: "مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات، التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام."

ثانياً: المعيار الموضوعي: يمكن تعريف الضبط الإداري وفقاً لهذا المعيار بأنه: "مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة، حفاظاً على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة، من أجل الحفاظ على النظام العام."

والمعنى الثاني للضبط الإداري هو الراجح فقهاً.

وعليه وعلى الرغم من أن تعريف الضبط الإداري تعدد لدى الفقهاء، إلا أن مفهومه يظل واحداً، وهو عبارة عن قيود وضوابط السلطة العامة، على نشاط الفرد أو الأفراد، خدمة لمقتضيات النظام العام.

الفرع الثاني

أغراض الضبط الإداري

ينحصر الغرض أو الهدف من الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام في الدولة وصيانتته. وينصرف مدلول النظام العام وفقا للرأي الراجح في الفقه والقضاء الإداريين، إلى ثلاثة عناصر أساسية، تتمثل فيمايلي:

- 1-الحفاظ على الأمن العام : يقصد بالأمن العام تحقيق الاطمئنان لأفراد المجتمع في أرواحهم وأموالهم وممتلكاتهم، والمحافظة عليها وحمايتها من كل خطر يكونون عرضة له، من خلال اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم مثل: تنظيم عمليات المرور في الطرق العامة (شرطة المرور)، من أجل حماية الأفراد من حوادث المرور، وكذا حماية ممتلكاتهم.
 - 2-الحفاظ على الصحة العامة : ويقصد به اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، ومنع انتشارها.
 - 3-الحفاظ على السكينة العامة: ويقصد بذلك اتخاذ الإجراءات التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء، مثل: تنظيم استعمال مكبرات الصوت خاصة بالليل....
- هذا وأن أهداف الضبط الإداري حسب الدراسات في القانون المقارن، لم تعد تقتصر على المفهوم التقليدي (الثلاثي) للنظام العام (أمن عام، صحة عامة، سكينة عامة)، بل أصبحت تتجه أيضا لحماية الأخلاق والآداب العامة.

الفرع الثالث

أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى: ضبط إداري عام، وضبط إداري خاص.

- 1-الضبط الإداري العام : ويقصد به مجموع السلطات و التدابير و الإجراءات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري، من اجل المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره، من أمن وصحة وسكينة عامة، سواء كان ذلك على مستوى الدولة كلها، أو مستوى أحد وحداتها الإقليمية.
- 2-الضبط الإداري الخاص: ويقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة، بقصد تقييد نشاطات وحرريات الافراد في مجال محدد ومعين، فهو على هذا النحو اما أن يخص:

المجموعة "ب"

****مكانا بذاته:** وذلك من خلال ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص، كأن تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق، أو تحظر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها....

****نشاطا بذاته:** كأن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور، كغلق شارع معين، أو ان تفرض إجراءات معينة، لممارسة الأفراد حق الاجتماع العام، أو مسيرة، أو إقامة حفل ليلا....

وعليه فكل حرية عامة، تمس في ممارستها حرية الآخرين أو حقوقهم، يجوز للإدارة تقييدها بالطرق التي حققها القانون، فليس من حق الفرد تحت عنوان الحريات العامة، أن يبادر بمباشرة عمل صيد بصفة مطلقة، فمن حق السلطة العامة ان تفرض عليه قيودا تتعلق باستعمال سلاح الصيد، أو أنواع الحيوانات المرخص له باصطيادها، أو المكان المخصص لممارسة هذا العمل.

المطلب الثاني

وسائل الضبط الإداري

تمتع سلطات الضبط الإداري بوسائل مختلفة، تستعملها للحفاظ على النظام العام، وهو ما يتمثل أساسا في: الوسائل المادية والبشرية والقانونية.

الفرع الأول

الوسائل المادية والبشرية

1-الوسائل المادية : ويقصد بها الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة، بغرض ممارسة مهام الضبط كالسياراتالشرطة، الشاحنات، الطائرات، الأسلحة، المخابرة.... وغيرها.

2-الوسائل البشرية: وتتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات، كرجال الدرك والشرطة .

الفرع الثاني

الوسائل القانونية

لحفاظ على النظام العام تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استعمال الوسائل القانونية التالية:

لوائح الضبط(القرارات التنظيمية):وهي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدر عن الإدارة في شكل مراسيم أو قرارات يكون موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة، وينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص القانونية. وتتخذ القرارات بدورها أشكالا كثيرة، نذكر منها:

المجموعة "ب"

****الحظر أو المنع:** وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة، يتم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وتحقيق النفع الذي يعود على جميع أفراد المجتمع، كمنع المرور فوق جسر، على وشك السقوط، أو منع التجول ليلاً، في ظروف غير عادية.

****الترخيص:** قد تشترط الإدارة طبقاً لنصوص القانون على الأفراد ترخيصاً معيناً، إن هم أرادوا ممارسة حرية معينة، أو القيام بعمل معين، كما لو أراد الأفراد ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة معينة، فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على الرخصة قبل القيام بالنشاط، أو أن تفرض على حامل السلاح، استصدار رخصة لذلك.....

3-2-استخدام القوة:الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم اليها، غير أنه وفي حالات معينة، يجوز استعمال القوة لتنفيذ، وتطبيق قراراتها، في حالة امتناع أو تقاعس الأفراد عن الانصياع و الخضوع لتلك القرارات.

الفرع الثاني

هيئات الضبط الإداري

يمكن تقسيم هيئات الضبط الإداري إلى قسمين، هيئات تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني، وهيئات تمارس الضبط في حدود جغرافية و إقليمية محددة.

أولاً: هيئات الضبط على المستوى الوطني : إن هيئات الضبط على المستوى الوطني، تكمن في رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزراء.

1/رئيس الجمهورية: من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة، بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير و الإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني.

لأجل ذلك حول الدستور لرئيس الجمهورية:

- إقرار حالة الطوارئ والحصار (المادة 97 من الدستور).

- إقرار الحالة الاستثنائية (المادة 98).

-التعبئة العامة (المادة 99).

- حالة الحرب (المادة 100-101).

المجموعة "ب"

والهدف الأساسي من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية، أن يعتمد الى اتباع اجراء معين، بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد، ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الاضرار المترتبة عليها.

2/الوزير الأول: لم تشر القواعد الدستورية صراحة الى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط ذلك ان إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية والحرب، من سلطات رئيس الجمهورية، غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية، عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي اجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة، في مواضع محددة أو أماكن محددة.

كما أن الوزير الأول قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية، فهو من يشرف على سير الإدارة العامة، من خلال ممارسة نظام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم تنفيذها الأجهزة المختصة.

1-3-الوزراء: قد يجيز القانون لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط، بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه، وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الخاص.مثلا:

-وزير الصحة يتمتع بصلاحيات واسعة، في مجال الصحة العمومية.

-وزير البيئة مخول باتخاذ كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة، ومكافحة التلوث... الخ

2-هيئات الضبط على المستوى المحلي : تنحصر سلطات وهيئات الضبط على المستوى المحلي في الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

2-1-الوالي:تنص المادة 114 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على ما يلي:الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الامن و السلامة و السكنية العمومية.

وفي ممارسة سلطته في مجال الضبط على المستوى الولائي، توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن المتواجدة على إقليم ولايته، طبقا للمادتين 115 و 118 من القانون أعلاه. وتزداد صلاحيات الوالي سعة، اثناء الظروف الاستثنائية، الى درجة تسخير تشكيلات الشرطة و الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، لضمان سلامة الأشخاص و الممتلكات....

2-2-رئيس المجلس الشعبي البلدي: أناط قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة مجموعة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام، من ذلك ما ورد في المادة 88 التي كلفت رئيس المجلس البلدي بالسهر على النظام العام و السكنية و النظافة العمومية وأكدت ذلك المادة 94، بان عهدت لرئيس المجلس البلدي

المجموعة "ب"

السهر على المحافظة على النظام العام، و أمن الأشخاص و الممتلكات، و تنظيم ضبطية الطرقات، و المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية، التي يجري فيها تجمع الأشخاص، والسهر على نظافة العمارات، وسهولة السير في الشوارع، والساحات والطرق العمومية، واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الامراض المعدية، و الوقاية منها، و منع تشرذ الحيوانات المؤدية و المضرة، و السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع....

ولقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه، كما يمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا للتحكم خاصة في المسائل الأمنية.

الفرع الثالث

حدود سلطات الضبط الإداري

القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحرية العامة التي كفلها لهم الدستور، غير انه في مواضع معينة ترد على هذه الحرية قيود، تفرضها مصلحة المجتمع.

ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية، و الاستثناء هو القيد أو القيود، و يجب أن تخضع هذه القيود الى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها، و يقتضي الأمر الحديث عن حدود سلطة الضبط الإداري، التمييز بين الحالة العادية، و الحالة الاستثنائية.

1-الحالة العادية: تخضع إجراءات الضبط الإداري في الحالة العادية، لقيدنين أساسيين وهما مبدأ المشروعية والرقابة القضائية.

1-1-خضوع إجراءات الضبط لمبدأ المشروعية: يقصد بمشروعية إجراءات الضبط الإداري خضوع الإدارة في ممارسة مهامها الضبطية لقواعد وأحكام القانون، بحيث تكون تصرفات الإدارة باطلة وغير مشروعة، اذا ما خالفت احكام القانون، وتكون عرضة للإلغاء، ومرتبة للتعويض.

ومن مظاهر مشروعية إجراءات الضبط:

- الالتزام بالأغراض المحددة لاختصاص سلطات الضبط الإداري، والمتمثلة في: المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره دون غيره، والا كانت تصرفاته مشوبة بعيب انحراف السلطة.

-نشوء حالة واقعية او قانونية تدعو سلطة الضبط الإداري للتدخل، ولا يكون ذلك الا بوجود أسباب جدية وحقيقية تبرر اتخاذها للإجراء الضبطي، والا كانت في وضعية تجاوز السلطة.

-استخدام وسائل الضبط الإداري ضمن ضوابط معينة وهي:

* يحظر على سلطات الضبط الإداري المنع المطلق والشامل لممارسة الحريات العامة، مثلا لا يمكنها حظر التجول طول اليوم.

* استخدام وسائل الضبط بشكل مرن، بما يتلاءم مع طبيعة النشاط المراد تقييده (نشاط حيوي أو غير حيوي).

* اختيار سلطات الضبط الإداري الوسيلة الملائمة لمواجهة الإخلال بالنظام العام، ذلك انه لا يجوز اللجوء إلى وسائل صارمة أو قاسية، لمواجهة ظروف غير خطيرة.

1-2- خضوع إجراءات الضبط للرقابة القضائية : الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية، إذ اثبت التجاوز أو الخرق للقوانين والتنظيمات، ولا يتعلق الأمر بإجراءات الضبط فقط، بل بأعمال أخرى كقرارات التأديب والترقية... وغيرها، فعندما يثبت للجهة القضائية أن الإدارة تجاوزت الحد، وان مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليها، جاز لها إلغاء كل قرار في هذا المجال، وإذا اقتضى الأمر تعويض الطرف المضرور. فالرقابة القضائية تعد ضمانا أخرى تضاف للقيود العام، حتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها.

لقد عهد الدستور للسلطة القضائية حماية الحريات العامة والحقوق الأساسية، بحيث نصت المادة 164 منه على أنه: يحمي القضاء المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقا للدستور. كما اعترف بموجب المادة 168 منه للقضاء بالنظر في الطعن في قرارات السلطة الإدارية، كما توعد أيضا بموجب المادة 25 بمعاينة القانون لكل متعسف في استعمال السلطة، إذ يمكن للمدعى رفع دعواه أمام القضاء الإداري، طالبا للإلغاء، أو التعويض أو الإلغاء معا.

2- الحالة الاستثنائية: قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية مثل الحرب الكوارث الطبيعية... وغيرها، مما يفرض الاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع للتحكم في الوضع الاستثنائي، غير أن الرقابة القضائية تبقى قائمة على تصرفات وقرارات سلطات الضبط الإداري، رغم قيام الحالة الاستثنائية، ذلك أن مبدأ المشروعية لا يتعطل ولا يستبعد ويتوقف، وإنما يتم فقط توسيعه من طرف القاضي، وتحت رقابته احتراماً لدولة القانون.