المحور الثاني:النظرية العامة للضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري خلافا للمرفق العام الذي تمت دراسته في المحور الأول الوجه السلبي لنشاط الإدارة، فان كان المرفق العام الوجه الإيجابي الذي تتولى فيه الإدارة تقديم خدمات عامة تلبية لاحتياجات الجمهور، فالضبط الإداري نقيضه الذي تبرز فيه الإدارة كسلطة مقيدة للحريات حماية للنظام العام.

أولا: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه

الضبط الإداري صورة من صور النشاط الإداري الأكثر خطورة، ويتطلب توضيح مفهوم الضبط الإداري التطرق للعناصر التالية:

1- تعريف الضبط الإداري وتحديد طبيعته.

اختلف كل من الفقه والقضاء الإداري في وضع تعريف دقيق للضبط الإداري بالنظر للمرونة التي تميز هذه الوظيفة.

* **الضبط في اللّغة:** ضبط الشيء حفظه بالحزم ورجل ضابط أي حازم، والضبط لزوم الشيء، والضبط تحديد دقيق، ويعني التدوين كضبط واقعة أي تحرير محضر لها، وكلمة بوليس مشتقة من الكلمة اللاتينية politia والتي كانت تعني دستور المدينة أو دستور الدولة، ثم صارت تعني كل تنظيم أو كل شيء حكومي.

– الضبط الإداري police administrative ويعني البوليس الإداري أي مجموع الأنظمة التي تحافظ على النظام العام.

* **الضبط اصطلاحا:** تعددت وتنوعت التعاريف حول الضبط الإداري، وذلك بحسب نظرة كل منهم للضبط، ويثير مصطلح الضبط معنيين، معنى عضوي ومعنى موضوعي.

– **المعنى العضوي:** مجموع الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الوظيفة في إطار السلطة التنفيذية، أو مجموع الموظفين المكلفين بمهمة الضبط.

–**المعنى الموضوعي أو الوظيفي:** النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية بغرض ضمان المحافظة على النظام العام.

الضبط في التشريع

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يضع تعريف للضبط الإداري، وإنما تناول فقط أغراضه وبصورة عارضة، فمثلا وحسب المادة 114 من قانون الولاية12 –07 أن الوالي مسؤول عن الحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العام، وحسب المادة 94 من قانون البلدية 11/10 على التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومي، وهكذا المراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء سارت على نفس المنوال.

يتمتع الضبط الإداري بجملة من خصائص تميزه عن غيره من نشاطات الإدارة نوجزها كالتالي:

- **الصفة الوقائية** :حيث يدرأ المخاطر على الأفراد من كل خطر قد يداهمهم ويبعده عنهم.
- **الصفة الانفرادية**:معنى ذلك أن الإدارة تتخذ الاجراءات الضبطية بصورة انفرادية وما عمى الأفراد إلا

الخضوع والامتثال لأوامرها وهذا طبعا في حدود ما يحدده القانون دائما وتحت رقابة السلطة القضائية.

- **الصفة التقديرية** :ويقصد بيا أن للإدارة السلطة التقديرية في ممارسة الاجراءات الضبطية، فهي لما

تقدر خطورة عمل ما سينتج عنه خطر محدق بالأفراد تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض الحفاظ على النظام العام.

2- تمييز وظيفة الضبط الإداري عن باقي وظائف الدولة.

- التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام

يقوم المرفق العام بتقديم خدمات وحاجيات، ويقوم الضبط الإداري بضبط النشاط الخاص للأفراد وتنظيم الحريات بهدف المحافظة على النظام العام.

وعليه فالضبط الإداري يقيد من حرية الأفراد وهو نشاط سلبي يترتب عليه المساس بحريات الأفراد، بينما المرفق العام هو نشاط إيجابي حيث يقدم خدمات للأفراد والمنتفعين سواء بصورة مجانية أو مقابل رسوم ومبالغ رمزية فقط.

- **التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي.**

الضبط التشريعي هو مجموع التشريعات الصادرة عن البرلمان والتي يكون موضوعها تنظيم ممارسة الحقوق والحريات الفردية التي نص عليها الدستور والقيود الواردة عليها، بمعنى أن الحقوق والحريات بعد أن يكرسها الدستور يحيل هذا الأخير للسلطة التشريعية حتى تنظمها وتحدد نطاق ممارستها، وتتدخل السلطة التنفيذية في إطار تلك التشريعات البرلمانية لحماية النظام العام بواسطة اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية مركزية ومحلية.

تملك السلطة التنفيذية سلطات الضبط الإداري بالاستقلال عن القوانين بواسطة لوائح الضبط المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار توزيع الاختصاصات بين البرلمان والسلطة التشريعية، حيث يمكن للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم تنفيذية تتضمن قيودا على الأفراد، قد تكون تنفيذا لقوانين أو تتضمن قيودا جديدة بشرط ألا تخالف قوانين موجودة.

- **التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي**

هناك صعوبة في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي فهما يشتركان في هدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة، مع اختلاف الأسلوب والوسائل، فالهدف من الضبط الإداري وقائي بينما الهدف من الضبط القضائي قمعي وعلاجي وردعي.

يتدخل أعوان الضبطية القضائية لتتبع الجريمة بعد وقوعها للعقاب بعد عجز سلطات الضبط الإداري عن توقيف مسار الجريمة قبل وقوعها، لكن يبقى رغم ذلك الضبط الإداري لمنع تفاقم الاضطرابات والفوضى.

بجمع بعض أعوان الضبط بين الوظيفتين: مثل فيتمتع رئيس البلدية والوالي ورجال الشرطة والدرك في إطار تنظيم المرور أو تطبيق قرارات وأوامر سلطات الضبط الإداري بسلطة الضبط الإداري، بينما يقومون بمراقبة أماكن معينة أو أشخاص معينين للاشتباه بهم أو ملاحقة مجرمين كوظيفة الضبط القضائي، وهنا تظهر فائدة وصعوبة التمييز بين الوظيفتين.

ثانيا: أنواع الضبط الإداري

الضبط الإداري نوعان ضبط إداري عام وضبط إداري خاص.

1- الضبط الإداري العام:

مجموع القرارات والتدابير والإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في جميع المجالات وأوجه النشاط الفردي للمحافظة على النظام العام ووقايته بعناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية لمنع حدوث الاضطرابات والفوضى.

يصنف هذا النوع من الضبط الإداري حسب مجال تطبيقه أو إعماله إلى ضبط إداري عام وطني يشمل جميع الإقليم بغض النظر عن التخصص وضبط إداري عام محلي يشمل جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية.

2- الضبط الإداري الخاص:

و هو مجموع السلطات المقيدة للحريات العامة في مجال معين متعلق بمجموعة من الأشخاص كتنقل الأجانب، أو بنشاط ما كالحد من حرية الممارسين للنشاط التجاري، أو بمجال معين كحماية العمران أو أصناف معينة من الطيور .وعلىه يقسم الضبط الإداري الخاص إلى 3 أنواع هي:

- **الضبط الإداري الخاص بنشاط معين** :كذلك الذي يقيد نشاط الأطباء أو الصيادلة بهدف حفظ النظام العام.

- **الضبط الإداري الخاص بمكان معين** :كالضبط الإداري الذي يمارسه وزير الصيد في مناطق معينة حماية للثروة الحيوانية.
- **الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى** :هو الضبط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق أغراض أخرى تخرج عن أعراض الضبط العام بصوره المختلفة كالضبط الإداري الذي ىهدف إلى الحفاظ على الجمال الطبيعي في الحدائق العامة.

ثالثا: أهداف الضبط الإداري

يتمحور هدف وظيفة الضبط الإداري حول النظام العام. وتعد فكرة النظام العام فكرة مرنة متطورة بتطور الزمان والمكان، فكرة واسعة وشاملة لكل فروع النظام القانوني، وتختلف من فرع لأخر من حيث المضمون.

-عناصره الثلاثية التقليدية هي: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

- هناك اتجاهات حديثة في الفقه والقضاء والتشريع توسع من أبعاد الضبط الإداري وأهدافه لتشمل النظام العام الخلقي (الآداب العامة)، النظام العام المتعلق بجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي.

1- الأهداف التقليدية للضبط الإداري.

يعرف النظام العام بأنه مجموع الشروط اللازمة لاستتباب الأمن والآداب العامة، التي لا غنى عنها لقيام علاقات سلمية بين المواطنين بما يتناسب وعلاقاتهم الاقتصادية.

ويتميز النظام العام بمجموعة من الخصائص هي:

- **النظام العام عاما:** يشمل ويطبق على جميع المواطنين في الدولة في أمنهم وصحتهم وسكينتهم، والمقصود بالعمومية هنا أن الإخلال يجب أن يمس المجموعة ككل، حيث أن الأفعال التي تتعلق بالملكية الخاصة تخرج عن مجال الضبط الإداري ما لم يكن لها مظهرا خارجيا يهدد النظام العام، كالأصوات المنبعثة من مذياع أو مكبرات صوت، بمعنى أخر ليس لسلطات الضبط علاقة بالأفعال الداخلية ما لم يكن لها مظاهر خارجية مؤذية
- **النظام العام ماديا أو معنويا:** فالمقصود بالنظام العام المادي هو المظهر الخارجي الملموس أو المجسد، أي كل الأسباب المادية التي تمس الصحة العامة أو السكينة العامة أو الأمن العام، أما الجانب الأخلاقي فالمقصود به كل ما يتعلق بالنظام الخلقي والآداب العامة، والذي يؤدي إلى تهدم الحياء الخلقي، والذي قد يؤدي إلى اضطراب النظام العام المادي.
- **النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة:** فلا يجوز للأفراد مخالفتها من خلال تصرفاتهم واتفاقاتهم، على اعتبار أن مهمة الضبط الإداري تتأسس على التوفيق بين الحقوق والحريات

والمصلحة العامة. ولحسم المنازعة يجب إيجاد نظام ذو أولوية يطبقه القاضي على حساب الحقوق والحريات، والذي يبقى له الدور الاجتهادي في تكوين فكرة النظام العام من خلال التفسير، بالإضافة إلى الدور الكبير للتقاليد والأعراف التي قد تؤثر بشكل أكبر ولو باعتبارها مصدرا ماديا للقانون.

- **يتسم النظام العام بالمرونة والتطور والنسبية:** يختلف مفهومه وإطاره باختلاف الزمان والمكان، يختلف داخل الدولة الواحدة وبين الدول (سواء كانت ليبرالية أو اشتراكية). ويتطور بتطور فلسفة النظام الاجتماعي السائد ويرتبط بالمذهب السائد، لذلك لا يمكن للمشرع أن يضع له تعريفا محددا وثابتا.

أ- العناصر التقليدية للنظام العام للضبط الإداري:

- **المحافظة على الأمن العام:** توفير الأمان والحماية لأرواح الأفراد وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء مهما كان مصدره سواء كان إنسان، حيوان أو الطبيعة أو شيء سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية .

فمهمة الدولة في مجال وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على السلامة العمومية، بالعمل على منع الأخطار المهددة لها بطريقة وقائية من خلال:

-تنظيم المرور في مختلف الأماكن والطرقات، وتنظيم وقت للسير بالنسبة لبعض أصناف السيارات وتنظيم أماكن الركون، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة وتنظيم كيفيات المراقبة التقنية للسيارات.

- اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، سواء كانت سرقة أو قتل أو حوادث الطرقات أو الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب.

-اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الحوادث الناتجة عن الطبيعة، أو الأشياء بهدم المنازل الآيلة للسقوط مثلا.

-القضاء على الحيوانات المسعورة والمفترسة.

- منح قانون البلدية لرئيس البلدية المهام السابقة في مجال المحافظة على الأمن. ويستطيع الوالي مثلا اتخاذ التدابير الأمنية بناء على التقارير التي توجه له دوريا من طرف مصالح الأمن بموجب قانون الولاية.

- **المحافظة على الصحة العامة:** حماية الصحة العامة حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من جميع أنواع الأمراض والأوبئة وكل مصادر العدوى والتلوث، باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية والتي يتمثل بعضها في :

* وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد وذلك بالاهتمام بنظافة الشوارع، الأماكن والطرقات والمؤسسات العمومية وخصوصا الاستشفائية منها والمنشآت الصناعية والتجارية.

*تدابير ضمان نظافة مياه الشرب وسلامة ونظافة المواد الغذائية الاستهلاكية وضمان الظروف الصحية لها في المحلات التجارية والمطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات وخلو العاملين فيها من الأمراض، ويشمل مسالخ الحيوانات.

*اتخاذ التدابير اللازمة للتطعيم الإجباري للصغار والكبار ضد جميع الأمراض.

*مكافحة الأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها.

*حماية البيئة من التلوث بجميع أنواعه وفي جميع الأماكن .

* تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية.

– **المحافظة على السكينة العامة:** أن يعيش أفراد الدولة في هدوء وراحة، ومن أجل ضمان ذلك تتولى سلطات الضبط الإداري واجب القضاء على جميع مصادر الإزعاج والضوضاء التي تتجاوز المضايقات العادية لحياة الجماعة، وضمان المحافظة على الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة ليلا ونهارا بواسطة:

–منع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم بترخيص أو إذن في أوقات محددة.

–القضاء على الاضطرابات والمشاجرات في الطرق والأماكن العمومية.

–القضاء على جميع مصادر الأصوات المزعجة والمقلقة للراحة المنبعثة سواء من المذياع أو المشاريع الصناعية أو البناء، ونقلها خارج المناطق الآهلة.

2– الأهداف الحديثة للضبط الإداري

توسعت أهداف الضبط الإداري إلى أهداف الآداب العامة وجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي.

أصبحت الدولة فاعلا من الفواعل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوسعت وظيفتها الضبطية، لتشمل المحافظة على استقرار الحياة في المجتمع وتوازنها، وصارت الوظيفة الضبطية لا تتميز بطابع الاستثناء المقيد للحرية بل بطابع الضابط الأصيل لها. **(يتبع...)**