

دور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في حماية الحريات الأساسية
(على ضوء القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25)

Judicial control over administrative control: restriction or protection of
fundamental freedoms (In the light of Law No. 08/09 of 25/02/2008)

تاريخ الإرسال: 2019/08/29	تاريخ القبول: 2020/06/03	تاريخ النشر: 2021/01/31
---------------------------	--------------------------	-------------------------

*د. بن بوعبدالله نورة
جامعة باتنة 1
norabenbouabdallah@gmail.com

د. بن بوعبدالله وردة
جامعة باتنة 1
ouardabenbouabdallah@yahoo.fr

ملخص :

باعتبار أن أعمال الضبط الإداري تصطدم كثيرا بالحريات الأساسية للأفراد وتقيدها، هذا ما يطرح باستمرار مسألة كيفية التوازن بين حريات الأفراد وسلطات الضبط الإداري، وتعد الدعوى الإدارية الوسيلة القضائية لتجسيد عملية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، خاصة أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر تحت رقم (08/09) المؤرخ في 2008/02/25 جسد لأول مرة الازدواجية القضائية الفعلية، وبذلك استرجع القضاء الإداري بعض صلاحياته مما يسمح ببسط رقابة أكثر فعالية سواء عن طريق الدعوى الإدارية العادية وكذا الدعوى الإدارية الإستعجالية، ولإعطاء قرارات القضاء الإداري قوة تنفيذية تم النص على الغرامة التهديدية. ولعل في هذا تدعيم لمصادقية الرقابة القضائية ومنه فرض رقابة أكثر جدية على الضبط الإداري، لأن فرض رقابة قضائية واسعة وفعالة على جميع قراراته يعد حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وضمانة لتحقيق أهدافه في المحافظة على النظام العام، لاسيما أن تطور ظروف المجتمعات الحديثة وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته قد أدى إلى التوسع في أغراض الضبط الإداري.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري؛ الرقابة القضائية؛ الحريات الأساسية؛ النظام العام.

*المؤلف المرسل: بن بوعبدالله نورة

Abstract :

Considering that administrative seizures often clash with and restrict the fundamental freedoms of individuals, this constantly raises the question of how to balance the freedoms of individuals with administrative control authorities. The administrative lawsuit is the judicial means to embody the process of judicial control over administrative seizures, especially since the Civil and Administrative Procedures Law issued under No. (09/08) dated 25/02/2008 embodied for the first time the actual judicial duplication. By extending more effective control, both through the regular administrative case as well as the urgent administrative case, and to give the decisions of the administrative judiciary an executive force, the threatening fine was stipulated. This may strengthen the credibility of judicial control, including the imposition of more serious control over administrative control, because the imposition of broad judicial control and effective on all its decisions is a protection of the rights and freedoms of individuals, and a guarantee to achieve its objectives in maintaining public order, especially that the development of modern societies and the diversity of state activity and breadth Its areas have led to the expansion of administrative control purposes.

Keywords: administrative control; judicial control; fundamental freedoms; public order.

مقدمة:

تحظى مشكلة تحديد أثر نشاط الإدارة العامة على نشاط الأفراد باهتمام القانونيين منذ نشأة الدولة وحتى الوقت الحاضر، خاصة مع استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري التي تعد أقوى مظاهر السلطة العامة ويطلق عليه البعض البوليس الإداري، وهي الضابط الذي يقوم بتنظيم نشاط الأفراد وتحديد حرياتهم بغية تحقيق المنفعة العامة وضمان حماية النظام العام، بمدلولاته الثلاثة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فالجماعة لا يتصور لها وجود من غير نظام يضبط سلوك أفرادها وأوامر تحيط بالنشاط الفردي، وتدفعه إلى تحقيق غاياته.

ولئن الضبط الإداري باستخدامه وسائله المختلفة ونعني بذلك لوائح الضبط والأوامر الفردية والتنفيذ الجبري كثيرا ما يحتك باستمرار وبقوة بحقوق وحريات الأفراد، مما ينشأ عنه تعارض بين النظام العام والحريات الأساسية فهو الصراع التقليدي بين السلطة والحرية، لذا وجدت سلطات الضبط الإداري نفسها أمام معادلة صعبة، فمن جهة عليها واجب الحفاظ على الأمن العام في المجتمع بإجبار الأفراد على احترامه ومنع كل ما من شأنه أن يخل به، ومن جهة أخرى التزام السلطات بمبدأ المشروعية لأنها لو أساءت استخدام تلك الوسائل وتجاوزت سلطاتها، فإنها ستبث الخوف في نفوس المواطنين فينتفي أهم عنصر من النظام العام الذي لا يتحقق إلا بالاستقرار النفسي واحترام الحريات الأساسية للأفراد، الأمر الذي يستوجب تدخل القضاء الإداري بتحريك الرقابة على أعمال الضبط الإداري لضمان احترام سيادة القانون والمشروعية من جانب الإدارة وضمان احترام حقوق الأفراد وحرياتهم.

هذا ما تبناه النظام القضائي الإداري الجزائري في القانون رقم (09/08) المؤرخ في 2008/02/25 بإلغاء المواد (07/07 مكرر) التي كانت مصدر تعارض وتناقض في الاجتهاد القضائي، وما صاحبها من عدم استقرار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة خاصة الضبط الإداري، وتبعا لهذا إمكانية المساس بالحريات الأساسية للأفراد، لذا جاءت المواد (802-801-800) من القانون رقم (09/08) أكثر تحديدا لاختصاص القضاء الإداري، كما تناول القانون الجديد النص على الغرامة التهديدية كوسيلة لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، في خضم هذه المسائل القانونية التي تحتاج إلى تحليل وتدقيق تثار الإشكالية التالية: كيف وازنت الرقابة القضائية الإدارية في ظل القانون رقم (09/08) بين سلطات الضبط الإداري والحريات الأساسية للأفراد؟ وتندرج تحت هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

كيف يراقب القاضي الإداري أعمال الضبط الإداري؟، هل استطاع المشرع الجزائري من خلال القانون رقم (09/08) بسط رقابة فعالة على سلطات الضبط الإداري بتوفير ضمانات جديدة لممارسة الحريات التي كفلها القانون للأفراد في مواجهة السلطة؟. وفضلنا تسمية الدراسة ب دور الرقابة القضائية على الضبط الإداري في حماية الحريات الأساسية (على ضوء القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25) آخذين

بعين الاعتبار أن أهم ما يؤخذ على نظام ازدواجية القضاء الذي اعتنقه المشرع الجزائري منذ دستور 1996 محاذاته للإدارة العامة في منازعاتها مع الأفراد، لذا فالدراسة تهدف إلى:

- تبيان كيفية ممارسة القضاء الإداري للرقابة على الضبط الإداري وفقا للقانون رقم (09/08)، وغاية ذلك توضيح الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، وفعاليتها من خلال تبيان مدى تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية والوسائل الكفيلة لتحقيق ذلك.
- الوقوف على حدود صلاحيات الضبط الإداري، وذلك بهدف الوصول إلى كيفية إعمال الرقابة القضائية على هذه الصلاحيات وفقا للقانون رقم (09/08)، سواء في الظروف العادية والتركيز على مدى تفعيل الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية.

لتحقيق هذه الأهداف تناولنا الدراسة في مبحثين:

المبحث الأول: صور الرقابة القضائية الإدارية على أعمال الضبط الإداري في دعوى حماية الحريات الأساسية

المبحث الثاني: حدود الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الضبط الإداري

المبحث الأول : صور الرقابة القضائية الإدارية¹ على أعمال الضبط الإداري²

في دعوى حماية الحريات الأساسية

تقتضي دراسة صور الرقابة الإدارية على أعمال الضبط الإداري بهدف حماية الحريات الأساسية، أن نتناول المجرى العادي للدعوى الإدارية، ثم تبيان أثر هذه الرقابة على أعمال الضبط الإداري من خلال الدعوى الإدارية الإستعجالية باعتبارها توقف العمل الإداري ثم أحكام الغرامة التهديدية كوسيلة لتنفيذ قرارات الضبط الإداري ضد الضبط الإداري.

المطلب الأول : صور الرقابة القضائية الإدارية العادية

تتم الرقابة الإدارية العادية على أعمال الضبط الإداري³ بواسطة الدعوى الإدارية التي يمكن تقسيمها إلى دعوى موجهة ضد قرارات الضبط الإداري، ودعوى التعويض عن أضرار التي أحدثتها أعمال الضبط الإداري.

الفرع الأول : الدعاوى الإدارية الموجهة ضد قرارات الضبط الإداري

تنقسم الدعاوى الإدارية الموجهة ضد قرارات الضبط الإداري إلى:

أولاً : دعوى الإلغاء

ترفع دعوى الإلغاء من ذوي المصلحة والصفة أمام القضاء الإداري المختص بإلغاء هذه القرارات بشرط أن تكون إدارية ولا تتسم بعدم الشرعية، لذا تعتبر طلب الإلغاء دعوى قضائية كما أن هذه الدعوى تخصم القرار الإداري لا الجهة مصدرة القرار⁴، تركز سلطة القاضي في دعوى الإلغاء على فحص مدى شرعية القرار المطعون فيه ثم إلغاؤه والآثار المترتبة عنه وليس للقاضي سلطة تعديله أو استبداله بقرار آخر لأن هذا يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ويشترط لقبولها جملة شروط أساسها أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه قراراً إدارياً نهائياً، وأن يكون سبب الإلغاء عيب يشوب سبب إصدار القرار، أو عدم اختصاص الجهة مصدرة القرار، أو مخالفة القانون أو أن لا تتبع الإجراءات والشكل المطلوب في إصداره، أو أن هناك إساءة لاستعمال السلطة، ويشترط في الطاعن أن يكون ذو صفة ومصلحة⁵، وأن ترفع بموجب عريضة تتضمن البيانات التي نصت عليها المادة (15) من القانون (08-09)⁶، وفي جملة هذه الشروط والأسباب محاولة المشرع التوفيق بين امتيازات الإدارة عامة والضبط الإداري خاصة وبين المركز القانوني للمدعي ضد القرار.

ودعوى الإلغاء في القرار الإداري الصادر عن الولاية والمصالح غير المركزية للولاية، والبلدية والمصالح الأخرى للبلدية، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، والقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة ترفع أمام المحاكم الإدارية، وتستأنف أمام مجلس الدولة وفقاً للمادة (902) من القانون (09-08) التي تقابلها المادة (10) من القانون (01-98) المتعلق بمجلس الدولة المؤرخ في 1998/05/30، وعليه يكون المشرع الجزائري⁷ أضاف أصناف جديدة لاختصاص المحاكم الإدارية، ووضع حداً لإشكال قانوني تعلق بكيفية الطعن القضائي في القرارات الصادرة مثلاً عن المصالح غير المركزية للولاية على غرار المديرية التنفيذية الولائية⁸

المادة (902) ضمنت مبدأ التقاضي على درجتين، الذي يعد ركيزة في ضمان حقوق الأفراد ومنه تفعيل رقابة القضاء الإداري أكثر على القرارات الإدارية، كما يجوز أمام المحاكم الإدارية في دعوى الإلغاء التظلم الإداري المسبق حسب أحكام المادة (830)،

فالتظلم الإداري المسبق يكفل فرصة للهيئات الضبط الإداري خاصة قبل اللجوء إلى القضاء في إعادة النظر في قراراتها الإدارية التي من الممكن أنها كانت ماسة بشكل خطير بحريات الأفراد.

يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية من وزارات وهيئات مركزية وفقا للمادة (901) من القانون رقم (08-09)، ويفصل في الطعن بالنقض في هذه القرارات القضائية التي لا يجوز استئنائها، وباعتبار أن الاستئناف يعد من طرق الطعن العادية التي تعيد النظر في النزاع برمته ما يسمح بفرض رقابة أشمل على أعمال الإدارة خاصة الضبط الإداري، أما الطعن بالنقض فهو من طرق الطعن الغير عادية التي تشترط أسباب محددة قانونا فالطاعن مقيد بتبيان حالات المخالفة التي أصابت الحكم وتقديم الدليل على ذلك، مما يجعل رقابة القضاء هنا ضيقة مقارنة مع ما تتمتع به هذه الهيئات الإدارية المركزية من امتيازات.

ثانيا : الدعاوى الإدارية الأخرى الموجهة ضد قرارات الضبط الإداري:

إلى جانب دعوى الإلغاء يوجد دعاوى قضائية إدارية أخرى ضد قرارات الضبط الإداري هي دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية، أما الأولى فهي دعوى لتفسير قرار أو عقد إداري مقترن بنزاع قائم يتوقف حله على تقديم نتائج هذا التفسير⁹، فالقاضي هنا ملزم بإعطاء المعنى الصحيح للقرار المطعون فيه وليس من صلاحياته إلغاء هذا القرار أو تقدير شرعيته.

يشترط لرفع هذه الدعوى نفس شروط دعوى الإلغاء، لذا فإن الاختصاص القضائي في الطعون الخاصة بتفسير القرارات الإدارية يبقى قائما على أساس المعيار العضوي، ويشترط في القرار المطعون فيه أن يكون غامضا ومبهما إذ أن الخطأ المادي يصحح ولا يفسر، وأن يرتب هذا الغموض نزاع جدي بين طرفين أو أكثر، وخلافا لدعوى الإلغاء فإن دعوى التفسير لا تتقيد بمدة معينة لأنها تهدف توضيح قضائي لقرار إداري¹⁰.

ترفع هذه الدعوى الرامية إلى تفسير القرار الإداري إما بطريق مباشر لكل من له صفة ومصلحة، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق القضاء العادي في حالة كون الدفع بالغموض والإبهام مرتبط بدعوى مدنية أصلية مطروحة أمامه، فيتوقف النظر في الدعوى المدنية إلى حين الفصل في دعوى التفسير¹¹، والأمر هنا يختلف عن الارتباط الذي

تضمنته المواد (809 إلى 812) من القانون (08-09) التي تناولت الارتباط في الدعاوى الإدارية فقط.

تختص المحاكم الإدارية بدعوى التفسير بالنسبة للقرارات التي نصت عليها المادة (801)، هذه الأخيرة التي تخلت على الغرف القضائية الإدارية بالنسبة لاختصاصها بإلغاء وتفسير وتقدير المشروعية بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن الولايات، ما ساعد على تكريس مبدأ تقريب العدالة ومنه سرعة الاقتراب من القضاء وتسهيل الرقابة القضائية، والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة شأنها شأن دعوى الإلغاء، كما يختص مجلس الدولة ابتداءً ونهاياً بالطعون الخاصة بتفسير قرارات السلطة الإدارية المركزية.

أما النوع الآخر للدعاوى القضائية الإدارية ضد قرارات الضبط الإداري فهي دعوى فحص المشروعية التي تعد تقييم مدى احترام الإدارة للقانون في كافة أعمالها، والتزامها القيام بالأعمال التي يحتم القانون عليها ضرورة تنفيذها والقيام بها، حيث أن الامتناع عن القيام بها والتزامها الصمت يعد تصرفاً سلبياً غير مشروع يفرض رقابة القضاء عليها¹²، ودعوى فحص المشروعية من حيث شروطها من حيث محل الطعن والطاعن، وكذا الاختصاص القضائي الخاص بها تشترك مع دعوى الإلغاء، أما عن كيفية تحريك هذه الدعوى وسلطة القاضي الإداري عند النظر فيها فتتشترك هنا مع دعوى التفسير، حيث تتحرك هذه الدعوى وفق طريقتين عادي يحركه ذوو الصفة والمصلحة أو عن طريق الإحالة القضائية¹³.

تنحصر سلطة قاضي فحص المشروعية في تقدير مشروعية القرار الإداري من خلال مدى صحة وسلامة أركانه وخلو هذه الأركان من العيوب، وبعد المعاينة والفحص يقوم بتقرير مشروعية هذا القرار إذا كانت أركانه مطابقة للقانون، أو أن يقرر العكس إذا كانت مشوبة بعيب من العيوب، وفي كلتا الحالتين يتم تقرير القاضي بواسطة حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به¹⁴.

بالرجوع إلى المادة (901) من القانون (08-09) نجد أنها لا تخضع المراسيم سواء الرئاسية أو التنفيذية لرقابة قضائية تقدر مشروعيتهما مع أن الحكومة تعد الهيئة الرئيسية للضبط الإداري، فالمشرع رأى أن المراسيم تدخل ضمن أعمال السيادة ما يجعلها غير

خاضعة لرقابة قضائية إدارية، وبهذا تفلت من رقابة القاضي الإداري ما قد ينعكس سلباً على مصالح الأفراد وحرياتهم.

الفرع الثاني : دعوى التعويض عن الأضرار التي أحدثتها أعمال الضبط الإداري

تعد دعوى التعويض أهم دعاوى القضاء الكامل ذلك أن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة، تهدف هذه الدعوى إلى المطالبة بالتعويض ومنه جبر الضرر المترتب عن أعمال الإدارة عموماً والضبط الإداري خاصة، يشترط لقيامها عدة شروط وهناك معايير محددة لتحديد مسؤولية الإدارة.

أولاً : شروط دعوى التعويض

أعمال الإدارة العامة يمكن تقسيمها إلى: أعمال مادية وهي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة سواء بصفة إرادية تنفيذا للقانون أو للقرار أو عقد إداري أما الأعمال الإدارية الغير إرادية فتحدثها الإدارة بخطأ منها أو إهمال، أما أعمال الإدارة القانونية فهي أعمال إدارية ذات أثر قانوني سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه تماماً استناداً إلى عقد إداري أو استناداً إلى قرار إداري، ومنه يكون للشخص المتضرر من أعمال الضبط الإداري أن يعود على الإدارة بالتعويض عن أعمالها التي ألحقت ضرراً به وهو ما يعرف بالقرار الإداري السابق، الذي يختلف عن التظلم الإداري المسبق من حيث أن هذا الأخير شرط لقيام دعوى الإلغاء الذي ينصب على عمل قانوني، أما القرار الإداري السابق فهو شرط لقيام دعوى التعويض وينصب على عمل مادي أو قانوني¹⁵.

تختص المحاكم الإدارية كدرجة أولى بدعوى التعويض حسب المادة (801) وتستأنف أمام مجلس الدولة حسب المادة (902)، ويطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة عملاً بالمادة (903)، يحدد أجل رفع دعوى التعويض بأربعة أشهر من تاريخ نشر القرار الإداري حسب المادة (829)، ويشترط في الطاعن بدعوى الإلغاء ما يشترط في الطاعن في دعاوى القضائية الإدارية ضد قرارات الضبط الإداري¹⁶، ويتأكد اتساع سلطات قاضي الإلغاء في أن سلطته تتجاوز التدقيق فيما إذا كان القرار مطابقاً للقانون أو لا وإلغاء القرار السابق، إلى حد الحكم له بالتعويض ما يتيح فرصة لتفعيل أكثر لرقابة القضاء الإداري.

ثانيا : معايير تحديد مسؤولية الإدارة:

باعتبار أن الإدارة شخص معنوي فهي تقوم بأنشطتها بواسطة أشخاص طبيعية، ما قد ينتج عن أعمال الإدارة إضرارا بالغير، لذا اعتمد الفقه معيارين في تحديد مسؤولية الإدارة.

يتجلى الأول في قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، فلجبر الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة يؤخذ بثلاث حلول: إما أن يتحمل الموظف مسؤولية شخصية لجبر الضرر باعتبار أن هناك خطأ شخصي ينسب إليه، ما يضمن عدم انحراف الموظف وحرصه الدائم في أداء عمله طبقا للقانون، وإما أن تتحمل الإدارة المسؤولية عن أعمالها إذ كان خطأها مرفقي ما يضمن عدالة وحماية للموظفين، والحل الأخير هو أن تتوسط المسؤولية بين الموظف والإدارة وتراعى هنا درجة الخطأ ما إن كان شخصي أو مرفقي¹⁷.

لذا يجب التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي واعتمد الفقه والقضاء في ذلك عدة معايير: معيار النزوات الشخصية ووفق هذا المعيار يعد خطأ شخصي كل خطأ أظهر نقائص وتهور وعدم تبصر الموظف، ومعيار الغاية أو الهدف فالخطأ شخصي متى كان يسعى لتحقيق أغراض شخصية، ووفق معيار الانفصال عن الوظيفة فتصرف الموظف المنفصل عن التزاماته ومهامه الوظيفية يعد خطأ شخصي¹⁸.

ولازالت حتى يومنا هذا التفرقة بين الخطأين ينقصها الضابط القاطع، صحيح أن النظريات الإدارية تتسم بالمرونة، ولكن فرق كبير بين المرونة داخل إطار ثابت الأركان معلوم لكل المعنيين بالأمر وفرق بين هذا وبين الاضطراب الذي يلحق النظرية الإدارية هذه فيحيلها طالما لا معنى له.

المعيار الثاني لقيام المسؤولية الإدارية هو نظرية المخاطر، أي بدون إثبات خطأ الإدارة إذ يكفي لجبر الضرر أن يقيم الضرر علاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي لحقه، ويعد معيار نظرية المخاطر استثناء عن القاعدة، حيث تنحصر تطبيقات هذه النظرية في مجالات معينة أهمها أنشطة الإدارة التي تتسم بالخطورة التي تعد المجال الخصب لأعمال الضبط الإداري، وكذلك في مجال أعمال الضبط الإداري المشروعة التي قد تلحق ضررا بالغا بالأشخاص أو حتى بشخص واحد، وتقوم المسؤولية هنا على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة¹⁹.

المطلب الثاني : مدى فعالية الرقابة القضائية الإدارية على أعمال الضبط الإداري
يسعى من يرفع دعوى لدى القضاء الإداري استصدار حكم لصالحه يحمي حقوقه المعتدى عليها من قبل الإدارة، وليس إغناء الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية والمساهمة في إعطاء مادة للدارسين والمهتمين في هذا المجال، فهذه الحماية تبقى نظرية ما لم يكن للقاضي الإداري سلطة توقيف القرار الإداري بغرض حماية حقوق الأفراد، وأن يجد القاضي الوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذه في حالة امتناعها عن ذلك.

الفرع الأول : تطبيقات القضاء الإداري المستعجل

تتمتع هيئات الضبط الإداري بسلطة استثنائية في تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا، وفي استعمال القوة العمومية لإتمام هذا التنفيذ دون اللجوء مقدما إلى القضاء، يستتبع ذلك التزام الأفراد باحترام هذه القرارات والعمل على تنفيذها حتى وإن كانت غير مشروعة، وإلا تعرضوا للجزاء الذي يقرره القانون لمخالفي هذه القرارات استنادا إلى القوة التنفيذية للقرار الإداري، لكن في المقابل قد يصاحب تنفيذ هذا القرار مس بحريات الأفراد، لذا أقر القانون للأفراد حق رفع دعوى استعجاليه تهدف إلى حماية الحريات الأساسية وأثر صلاحيات قضاء الاستعجال.

أولا : تطبيق الدعوى الإستعجالية لوقف تنفيذ القرار الإداري

القاعدة العامة هي أن لا يوقف رفع الدعوى القضائية تنفيذ القرار الإداري²⁰، لكن بصفة استثنائية يمكن ذلك إذا ما شكل هذا الأمر تعديا أو استيلاء²¹، وأن لا يمس طلب الوقف بالموضوع، ويكون للأمر بوقف التنفيذ طابع مؤقت يمنع الإدارة من تنفيذ القرار المطلوب إيقافه، لذا يعد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري دعوى متفرعة من دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة، الهدف منها إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء، الهدف منها إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه إلى حين البث في جوهر النزاع، وهي دعوى استثنائية في مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات في تنفيذ قراراتها، وتصدى المشرع الجزائي من خلال القانون رقم (09-08) لموضوع وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري من خلال المواد (833 إلى 837) والمادة (910)، كما أفرد قسما خاصا بوقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة من خلال المواد (911 إلى 914).

يرتبط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بمجموعة من الشروط فلا يقبل هذا الطلب ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم إلى الجهة الإدارية

الصادر عنها القرار²²، إذ يجب على المدعي أن يرفق العريضة بما يثبت أن دعوى مقيدة أمام جهة الموضوع أو إيداع تظلم، فالمشرع لم يشترط أسبقية دعوى موضوع إذ يجوز أن يحمل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ودعوى موضوع نفس التاريخ، لكن يشترط أن يقدم دعوى موضوع بدعوى مستقلة لا أن يثار عند النظر في دعوى موضوع، كما يتوجب أن يكون القرار المطلوب توقيف تنفيذه لم ينفذ بعد²³

تتميز إجراءات التحقيق في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطابع الإستعجالي بسبب تقليص الآجال الممنوحة لجهة الإدارة لرد حول هذا الطلب، كما أن التحقيق في هذا الطلب جوازي²⁴، يفصل في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بتشكيلة جماعية بمقتضى أمر مسبب، ونظرا للطابع الإستعجالي لهذه الدعوى يتم التبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال 24 ساعة بجميع الوسائل إلى المدعي والجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه، تتوقف آثار القرار ابتداء من تاريخ التبليغ الرسمي، وفي المقابل يجوز استئناف أمر وقف القرار الإداري أمام مجلس الدولة خلال 15 يوما، وينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع²⁵.

ينظر مجلس الدولة كدرجة أولى في الطلبات المتضمنة وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر عن الهيئات الإدارية المركزية، وهنا تتم الإجراءات وفق نفس الأحكام المقررة أمام المحاكم الإدارية، في حين تختلف الإجراءات عندما يتصدى مجلس الدولة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري بصفته جهة استئناف، فالطلب المقدم أمام مجلس الدولة كجهة استئناف يهدف إلى وقف تنفيذ إما القرارات الصادرة عن الإدارة أو الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية²⁶.

سمح القانون رقم (08-09) لقاضي الاستعجال باسترجاع اختصاص الرقابة الموقفة لتنفيذ القرار الإداري، التي سمحت بإضفاء ضمانات فعلية لحريات الأفراد موازنة مع ما يتمتع به الضبط الإداري من امتيازات، رغم ما يؤخذ على هذا القانون من حيث أنه جعل التحقيق في الدعوى جوازي.

ثانيا : تطبيق الدعوى الإستعجالية في مجال التعدي على الحريات الأساسية

يختلف القضاء الإداري الإستعجالي عن القضاء العادي الإستعجالي من حيث الأطراف وموضوع الدعوى، وميز المشرع بين الاستعجال الذي يتطلب دعوى قضائية تنظر فيها تشكيلة جماعية أي دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، وبين التدابير المؤقتة التي

يفصل فيها قاضي الاستعجال بمفرده وفي أقرب الآجال²⁷، كما أن قاضي الاستعجال أحاطه القانون (08-09) بسلطات عدة أبرزها أنه عند الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فيإمكانه أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على حريات الأفراد من تعدي الأشخاص المعنوية العامة أو أي هيئة إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري²⁸.

جاء استحداث نص ضمن القانون (08-09) لحماية الحريات الأساسية مساهرا لأغلب التشريعات الحديثة القائمة على حماية حقوق الإنسان، منها التشريع الفرنسي الذي منح مجلس الدولة سلطة واسعة لتدخل كلما انتهكت الحريات الأساسية من طرف هيئات السلطة التنفيذية، ومنح المشرع الجزائري قاضي الاستعجال الإداري صلاحية الأمر بكل التدابير للمحافظة على الحريات الأساسية، كون الانتهاكات تشكل مسا خطيرا بالحريات، مما يستوجب الفصل فيها في أجل 48 ساعة من تاريخ تقديم الطلب، كأن يمنع الأفراد من ممارسة الشعائر الدينية رغم احترامهم للقانون المنظم لها²⁹.

يعود الاختصاص بنظر منازعات التعدي كقاعدة عامة للقضاء الاستعجالي لما ينطوي عليه التعدي من استعجال، وفي المقابل هذا لا يعني عدم اختصاص قضاء الموضوع به إذا ما اختاره المدعي لعرض النزاع³⁰، لم يستبعد المشرع ضرورة تقديم القرار الإداري المسبق قبل أن يتدخل القاضي إلا في حالات استثنائية منها حالة التعدي نظرا لما تحمله هذه الحالة من استعجال ومس بحرية الفرد، فيتدخل قاضي الاستعجال ابتدائيا من أجل وقف تنفيذ القرار الذي يشكل تعدي على الحريات الأساسية، لاسيما إذا تبين إن ظاهر القرار الإداري مخالف للتشريع والتنظيم المعمول به، ليقوم قاضي الموضوع لاحقا بتفحص مدى مشروعيته³¹.

يعود توسع اختصاص القاضي الإستعجالي في مجال التعدي أساسا لتوسع الاجتهاد في مفهوم التعدي، فحالة التعدي هي تصرف الإدارة غير المشروع المؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد الأساسية كحق التنقل وحق الملكية سواء أكان هذا التصرف عمل مادي أو قرار إداري، وتجد نظرية التعدي مجالها الحقيقي في الحريات الأساسية المنتهكة من قبل هيئات الضبط الإداري فعلى هذه الهيئات أن تمارس صلاحياتها في إطار القانون واللوائح.

الفرع الثاني : مدى تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

ما الجدوى من تحمل عبء رفع الدعوى ومتابعة إجراءاتها من أجل الحصول على حكم يبقى تنفيذه رهينا بحسن نية الإدارة المنفذ ضدها، نظرا لصعوبات تنفيذ هذه الأحكام رغم أن المشرع الجزائري في القانون (08-09) نص على أحكام الغرامة التهديدية.

أولا : صعوبات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

يعتبر التنفيذ السيئ أو الناقص مظهرا من مظاهر المناورة التي تمارسها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وكمثال على ذلك إرجاع الموظف المفصول الذي ألغى القضاء قرار عزله، بعد مرور ثلاث سنوات من صدور الحكم، وعندما أرجعته إلى عمله امتنعت عن تقديم مرتبه، وقد ترفض تنفيذ الحكم بشكل صريح وذلك عندما تمل التباطؤ أو تعجز عن المناورة، وهذا النوع من الامتناع نادر الوقوع، لأن الإدارة تحاول في الغالب اللجوء إلى المناورات، لذا فامتناع الإدارة عن التنفيذ يتخذ أشكالا مختلفة أبرزها التراخي والتنفيذ المعيب أو الناقص والامتناع الصريح عن التنفيذ.

أحاط المشرع الإدارة بامتيازات واسعة سواء على أعمالها أو أموالها خلافا للشخص الطبيعي العادي من حيث عدم إمكانية حجز عليها ضمانا لمبدأ استمرارية المرافق العامة، رغم أن هناك مبدأ دستوري يقر بضرورة تنفيذ أحكام القضاء مهما كانت الظروف وفي كل زمان ومكان³²، ورغم أن القانون (09-08) أكد ضرورة تنفيذ أحكام القضاء لكن بشرط أن تكون مهمورة بصيغة تنفيذية³³، إلا أنه أعطى حق تقديم طلب وقف تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وذلك في حالتين: الحالة الأولى الخسارة المالية المؤكدة هنا يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم المستأنف الصادر عن المحكمة الإدارية، إذا كان تنفيذه يعرض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها³⁴.

أما الحالة الثانية فهي بمناسبة إلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة فعندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية بسبب تجاوز السلطة، يجوز لمجلس الدولة بناء على طلب المستأنف أن تأمر بوقف تنفيذ هذا الحكم متى كانت أوجه الاستئناف تبدو من الحكم جدية، ومن شأنها أن تؤدي إلى رفض الطلبات الرامية إلى الإلغاء من أجل تجاوز السلطة الذي قضى به الحكم، لكن يجوز لمجلس الدولة وفي أي وقت أن يراجع موقفه ويرفع حالة وقف التنفيذ بناء على طلب ممن له مصلحة في ذلك، يعتبر مجلس الدولة هو المختص بوقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري وليس له أن يأمر بتوقيف قرار صادر عنه³⁵.

رغم أن طلبات توقيف تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية تعد من تطبيقات قضاء الاستعجال الذي لا يمكن أن تمس أصل الحق أي موضوع النزاع، إلا أن هذه الطلبات قد تعيق تنفيذ أحكام القضاء الإداري ما يتيح فرصة للإدارة بالمناورة أكثر والتماطل في التنفيذ إذا كانت هي من تقدمت بطلب التوقيف، ما قد يستتبع من تضيق لرقابة القضاء على أعمال الإدارة خاصة الضبط الإداري.

ثانيا : تطبيق الغرامة التهديدية لتنفيذ أحكام القضاء الإداري

تعتبر الغرامة التهديدية عبارة عن تنبيه المحكوم عليه إلى الجزاءات المالية التي سوف يتعرض لها إن هو استمر في مقاومة تنفيذ الحكم الصادر ضده³⁶، وضمنا واحتراما لحقوق الأفراد يتجه الفقه إلى ضرورة الأخذ بنظام الغرامة التهديدية في تنفيذ قرارات القضاء الإداري، لذا تضمن الباب السادس من القانون (09-08) في الفصل الأول والثاني منه اعتراف للقاضي الإداري بسلطة توقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة.

بذلك أصبحت الغرامة التهديدية ممكنة في حالات أبرزها: عندما تقضي الأحكام القضائية الإدارية بأمر القاضي الإداري باتخاذ تدابير تنفيذية معينة مع تحديد أجل للتنفيذ، أو عندما يقتضي تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية توجيه أمر للإدارة بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد³⁷، وكذا عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، هنا تقوم الجهة القضائية الإدارية بطلب من المستفيد من الحكم بتحديد تدابير التنفيذ مع تحديد أجل للتنفيذ والأمر بالغرامة التهديدية³⁸.

لا يجوز طلب الغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إلا بعد مرور 03 أشهر من تاريخ التبليغ³⁹، ولا يجوز كذلك طلب الغرامة التهديدية في حالة قيام القاضي بتحديد أجل للتنفيذ إلا بعد انقضاء هذا الأجل⁴⁰، وفي حالة رفع تظلم إداري من أجل التنفيذ في هذه الحالة يبدأ أجل رفع طلب الغرامة التهديدية في السريان من تاريخ رفض التظلم⁴¹، ويحق للقاضي عند تصفية الغرامة التهديدية أن يقوم بخفضها أو حتى إلغائها عند الاقتضاء، كما يمكنه إعفاء المحكوم ضده من دفع جزء من الغرامة التهديدية إذا تجاوزت قيمة الضرر⁴².

لكن الغرامة التهديدية لا تتلاءم ودعوى الإلغاء الرامية إلى إلغاء القرار الإداري بآثار المترتبة عنه، فالرافع هذه الدعوى لا يبغي التعويض المكرس في الغرامة التهديدية، هنا ما عليه إلا رفع دعوى إلغاء جديدة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة ضد كل قرار

تصدره الإدارة ويأتي منافيا للقرار القضائي الأول، أو أن يكتفي بالتعويض لجبر الضرر الناجم عن عدم التنفيذ.

المبحث الثاني : حدود الرقابة القضائية الإدارية على أعمال الضبط الإداري

انطلاقا من القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات الأساسية⁴³ والاستثناء أنه يحددها ويقيدها فمن الضروري وضع حدود لسلطات الضبط الإداري، فقد درجت أحكام القضاء الإداري على منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري، غير أنها أخضعتها في ذلك لرقابة القضاء الإداري حيث يمكن الطعن فيها قضائيا أمامه، خاصة من خلال الدعاوي التالية: دعوى الإلغاء ودعوى التعويض أو دعوى فحص المشروعية (سبق الإشارة إليها)، إعمالا للمادة 801 والمادة 901 من القانون 09-08، والمادة (9) من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

وفي هذا المبحث نبين حدود سلطات الضبط الإداري في الأوقات العادية ثم نعرض لحدود هذه السلطة في الظروف الاستثنائية، بهدف الوصول إلى كيفية إعمال الرقابة القضائية على هذه الصلاحيات.

قسمت الدراسة على النحو التالي:

المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

المطلب الأول : رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلا غير مشروعا، وتتمثل رقابة القضاء على سلطات الإدارة في هذه الظروف فيما يلي :

الفرع الأول : الرقابة على الهدف

تعتبر فكرة النظام العام الأساس القانوني لرقابة القضاء على أهداف أعمال الضبط الإداري فتصرف هذا الأخير يجب أن يتقيد بالهدف الذي من اجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات، فليس له تجاوز هذا الهدف خاصة وأن أهداف الضبط الإداري لم تعد تقتصر على الأهداف التقليدية بل توسع ليشمل مجالات أخرى

مثل النظام العمومي الاقتصادي والاجتماعي وكذلك النظام العمومي الجمالي أو الرونقي للمدينة⁴⁴، فإذا استخدمت سلطتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام، أو سعت إلى تحقيق مصلحة عامة لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المشرع فإن ذلك يعد انحرافا بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص، وعليه فإن عدم التزام القرار الضبطي بحدود هذه الأغراض يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، وأي إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد ينبغي تبريره، وأن تكون هذه الإجراءات واحدة بالنسبة لجميع الأفراد تقيدا بمبدأ المساواة المادة 29 من الدستور⁴⁵.

ويأخذ عيب الانحراف بالسلطة في الواقع عدة مظاهر منها:

أولا : حالة محاولة رجل الإدارة تحقيق أغراض تجانب المصلحة العامة

تعد هذه الحالة من أخطر حالات الانحراف بالسلطة، لكون الانحراف هنا مقصود، فرجل الإدارة يستغل سلطته التقديرية لتحقيق أغراض لا تمت بالصالح العام، وهذه الأغراض كثيرة نذكر منها:

أ- استعمال السلطة بقصد الانتقام والتشفي لإشباع نزوات رجل الإدارة.

ب- استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره.

ج- استعمال السلطة لغرض سياسي، كفصل موظف من وظيفته بسبب انتمائه السياسي لحزب معين يحمل أفكار تلك التي يحملها الرئيس الإداري.

ثانيا : حالة مجانية تخصيص الأهداف

هذه الحالة أقل خطورة لأن رجل الإدارة يتصرف في إطار الصالح العام، ولكن العيب يرجع إلى أنه يهدف إلى تحقيق غرض ليس حفظ النظام العام، كفرض رسوم على ارتياد أماكن معينة قصد تحقيق مصلحة مالية (بلدية لزيادة إيراداتها). فإن الإدارة وخصوصا السلطات المحلية تنجح إلى استعمال سلطاتها في الضبط لبلوغ أهداف مالية .

ثالثا : الانحراف بالإجراءات

عندما تقوم القواعد القانونية المنظمة لنشاط السلطة الإدارية بتحديد إجراءات معينة فهي بمثابة الوسيلة القانونية التي عن طريقها تحقق أغراض معينة، فيجب على السلطة الإدارية الالتزام بتلك الإجراءات، فإذا ما تجاهلتها، تكون في هذه الحالة قد انحرفت بالإجراءات بتجنّبها بعض الشكليات أو القضاء على بعض الضمانات بالنسبة

للمواطنين، ومرد عيب الانحراف في هذه الحالة وجود نية مقصودة لدى رجل الإدارة لتحقيق غرض غير الغرض الذي وضعت من أجله تلك الوسائل، مثال ذلك أن يلجأ الضبط الإداري إلى نزع ملكية عقار شخص معين دون اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية المحددة قانوناً، إما باستعمال إجراءات الاستيلاء المؤقت أو كاستخدام إجراءات الضبط القضائي لتحقيق أهدافه⁴⁶.

الفرع الثاني : الرقابة على سبب القرار الضبطي

يستلزم مبدأ المشروعية حتى يكون القرار الضبطي مشروعاً أن يصدر مستنداً إلى أساس قانوني يستمد منه قوته القانونية، أي نشوء حالة قانونية أو واقعية دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها للمحافظة على النظام العام، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة، وقد بسط القضاء الإداري الجزائي رقابته على سبب قرار الضبط الإداري مثلما هو الحال في القرارات الإدارية الأخرى.

يعرف السبب بأنه "الحالة أو الواقعة القانونية أو المادية الخارجة عن إرادة مصدر القرار، والتي تدفعه إلى اتخاذ ذلك القرار"، فقرار رئيس البلدية الصادر ببناء على قانون البلدية بهدم بناء آيل للسقوط يعود إلى الحالة المادية لذلك البناء⁴⁷.

يجب على القاضي الإداري أن يتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع التي تصرفت على ضوءها سلطات الضبط الإداري كأسباب لعملها، بمعنى أن رقابته على الأسباب يجب أن تتضمن تقدير القيمة الذاتية للوقائع فيتناول فحصه تقدير التناسب بين التدبير المتخذ والظروف التي دفعت على صدوره "رقابة الملائمة"⁴⁸.

الملاحظ أن الرقابة على قرارات الضبط الإداري تختلف في بعض مظاهرها عن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية بصفة عامة، فالقاضي الإداري خلافاً للحدود التي يلتزم بها في رقابته على قرارات الإدارة العامة، يقوم بفحص ملائمة قرارات الضبط الإداري، فهو لا يقتصر عن البحث عما إذا كانت الوقائع تبرر قانوناً اتخاذ القرار، ولكن يتساءل عما إذا كان القرار يتلاءم أو يتناسب مع الظروف أي مدى تناسب وسيلة التدخل مع درجة الإخلال بالنظام العام، فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها⁴⁹.

والجدير بالذكر أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحريات الأساسية للأفراد فإن القضاء يبسط رقابته على الملائمة.

ولنفس السبب فإن القاضي الإداري وخروج على القاعدة المعمول بها أن رقابته تتوقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سببا لقرارها، وصحة التكييف القانوني لهذه الوقائع، دون أن يتعدى ذلك إلى تقدير مدى التناسب بين السبب ومحل القرار المتخذ، لكن لخطورة الإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري على حريات الأفراد، حرص القاضي الإداري على مد رقابته على ضرورات القرارات الضبطية للتأكد من أن سلطات الضبط الإداري لا تفرض قيودا على الحريات الأساسية إلا لأسباب خطيرة بوجه خاص⁵⁰.

مما سبق فإن موضوع الرقابة القضائية الإدارية على سبب القرار الضبطي تتناول المسائل التالية:

- وجود تهديد أو إخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية.
- الوجود المادي والتكييف القانوني للوقائع.
- ضرورة الإجراء الضبطي.

الفرع الثالث : الرقابة على محل الضبط الإداري

محل القرار الضبطي هو تنظيم الحريات الأساسية أو تقييدها، ولا شك أن تقييد هذه الحريات هو في الأصل من اختصاص المشرع (كما ذكرنا من قبل) ولذلك لم يسمح للإدارة بتقييد الحريات إلا بالقدر الذي تقتضيه الضرورات العملية باعتبار أن الإدارة أقدر من المشرع على سرعة التصرف لمجابهة الإخلال بالنظام العام، فقد كان لزاما أن تنظم الحريات الأساسية دستوريا وتشريعا، بحيث لا يترك للإدارة تنظيم الحريات عن طريق اللوائح إلا في الأحوال التي سكنت عنها المشرع⁵¹.

بناء على ما تقدم لا يجوز للائحة الضبط الإداري أن تصدر مبدئيا إلا بترخيص من القانون، أي لا بد من أن تعتمد على نص تشريعي يمنح الإدارة اختصاصا لاثعيا، أو على الأقل يبيح لها تقييد الحريات⁵².

والعيب الذي يلحق محل القرار الضبطي هو مخالفة القانون، وهو العيب الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار ويدمغه بعدم المشروعية، والمحل هو " الأثر المباشر والحال المترتب على إصدار واتخاذ قرار إداري"، ومن هنا يعتبر كل خروج على قاعدة عامة مجردة أيا كان مصدرها مكتوبة غير مكتوبة، يترتب عليها الحكم بإلغاء القرار، وتشكل مخالفة القانون أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الضبطي، سواء كانت مخالفة القانون مباشرة أو غير مباشرة وتتمثل في حالة إصدار قرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ للقانون⁵³.

المطلب الثاني : رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري

في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية ، وتجعلها عاجزة عن توفير الأمن وحماية النظام العام، وفي هذه الحالة لابد أن تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، لكن السؤال الذي يطرح في هذا المقام هل المشرع الجزائري أخضع الإدارة في الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء؟، وما هو مسلكه في ذلك؟.

الفرع الأول : التنظيم القانوني لسلطة الضبط في الظروف الاستثنائية

باعتبار أن المجتمع ليس بمنأى عن الظروف الاستثنائية مما دفع المشرع للاعتراف لسلطات الضبط الإداري بتوسع نشاطها للسيطرة والتحكم في هذه الظروف الغير عادية، التي من شأنها المماس المباشر بحقوق وحريات الأفراد التي يكفلها الدستور، في المقابل نجد أن المشرع يتدخل بتحديد ما إذا كان الظرف استثنائيا أو لا ، ويتم ذلك بإتباع أسلوبين :
الأسلوب الأول: أن تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان لاستصدار قانون خاص تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حريات الأفراد لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية.

ويعيب هذا الأسلوب أن هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة مما يعيق نشاط الإدارة عن مواجهة الوضع، وهذه الطريقة فيها بطئ بالنسبة للعملية التشريعية⁵⁴.

الأسلوب الثاني: يتمثل في وجود قوانين منظمة سلفا لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذا القوانين .

تتمثل عيوب هذا الأسلوب في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة مما يمنحه لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم.

موقف المشرع الجزائري: أخذ بالأسلوب الأول حيث جاء في المادة (106) من الدستور الجزائري، بضرورة إصدار قانون عضوي يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار، خاصة من حيث بيان واتساع سلطات الإدارة في هاتين الحالتين، وهذا حماية للحريات الأساسية للأفراد.

الفرع الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تزداد سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية حسب الحالة المعلنة (حصار، طوارئ، حالة استثنائية، حرب)، حيث تخولها النصوص سلطات واسعة لمواجهة الأخطار المحيطة بالنظام العام، وبالرجوع إلى الدستور، نجد أن لرئيس الجمهورية باعتباره المشرف الأول على أعمال الضبط الإداري أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر وبالتالي الحفاظ على النظام العام.

أولا : حالة الحصار والطوارئ⁵⁵

حسب ما جاء في المادة (105)⁵⁶ من الدستور أن الهدف من إقرار هاتين الحالتين هو المحافظة على الأمن العام، ويترتب عليهما تقييد الحريات الأساسية في مجالات محددة كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع...⁵⁷ ، والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يميز في المادة (105) منه بين حالي الحصار وحالة الطوارئ، من حيث القواعد التي تحكمهما، حيث تتضمن الأخيرة تقييد أوسع للحريات الأساسية بهدف الحفاظ على النظام العام، بينما يتم نقل العديد من سلطات الهيئات والأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية في حالة الحصار التي تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد.

أ- من حيث السبب: يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة، بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

- ب- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لا بد من:
- اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة (173) من الدستور، لمناقشة الوضع وإبداء رأي حوله.
 - استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية (غرقتي البرلمان، الحكومة، المجلس الدستوري)
- ج- من حيث المدة: نظرا للقيود التي ترد على الحريات الأساسية بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين، أي مدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما، كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات⁵⁸.

ثانيا : الحالة الاستثنائية

- إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية، طبقا للقواعد والشروط الواردة خاصة في المادة (107) من الدستور والمتمثلة فيما يلي:
- أ- من حيث السبب: يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر داهم، والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية.
- ب- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي، يجب التقيد والالتزام بمجموعة من الإجراءات، ضمنا للحريات الأساسية وهو ما يتمثل في:
- استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.
 - الاستماع، من خلال عقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية، إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
 - وجوب اجتماع البرلمان لتمكين المؤسسة التشريعية من متابعة الأوضاع وإقرار التوصيات المناسبة بشأنها.
- ج- من حيث المدة: خلافا للحالتين السابقتين (الحصار والطوارئ) المحددتي المدة، كما رأينا فالأصل أن مدة الحالة الاستثنائية غير محددة بفترة معينة، ومع ذلك، يمكن

لرئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي، مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها، وتنتهي الحالة الاستثنائية بزوال دوافعها ومسبباتها.

ثالثا : حالة الحرب

إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلي على البلاد، يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب، وفقا للمادة(109) وما بعدها من الدستور، حيث تخضع للقواعد والشروط التالية:

أ- من حيث السبب: يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يقع، وذلك كله طبقا لقواعد القانون الواردة أساسا في ميثاق الأمم المتحدة، حتى تكتسي الحرب مشروعيتها.

ب- من حيث الإجراءات والأشكال: نظرا لأهمية وخطورة حالة الحرب فقد نص الدستور على ضرورة التقيد والالتزام بمجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تسبق الإعلان عنها، وتتمثل في:

-اجتماع مجلس الوزراء

-الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

-استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة

ويستلزم إعلان حالة الحرب اجتماع البرلمان، كما يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

ج- الآثار: يؤدي إعلان حالة الحرب إلى ترتيب النتائج الرئيسية التالية:

-توقيف العمل بالدستور

-تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات

-تمديد العهدة الرئاسية في حالة انتهائها إلى غاية نهاية الحرب

الفرع الثالث: مضمون الرقابة القضائية على سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية

قبل الولوج في هذه المسألة لا بد من ذكر أن المشرع الجزائري في المادة (901) من القانون رقم (08-09)، رأى أن اتخاذ المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية بما فيها كما سبق التطرق اليه (حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية والحرب يتم إعلانها بموجب مرسوم رئاسي)، تدخل ضمن أعمال السيادة تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها حكومة أكثر منها سلطة إدارية، مما يستوجب جعلها بمنأى عن أية رقابة من القضاء، مثل

هذه الأعمال، ليس للقضاء الإداري أن ينظر فيها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فهو لا يملك الاختصاص بنظر دعوى مرفوعة بطلب إلغائها أو تنفيذها أو تعويض الضرر الناشئ عنها⁵⁹، وهذا ما يشكل خطرا كبيرا على الحريات الأساسية.

وعليه فإننا سنتطرق إلى مضمون الرقابة القضائية على سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي، الذي وضع شروطا لكي يمكن الاستفادة من هذه النظرية، حتى لا تتعسف الإدارة في استعمال سلطاتها تلك أو تنتهك حقوق وحريات الأفراد⁶⁰، خاصة وأن سلطات الضبط الإداري تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة في الظروف الاستثنائية، هذه السلطات تقيد الحريات، وهذه الشروط هي:

- 1- ضرورة وجود خطر جسيم يهدد النظام العام وحسن سير الحياة العامة، يتطلب تدخل الضبط الإداري للقيام بواجبه الأصيل في حفظ النظام العام .
- 2- ألا يكون في وسع سلطات الضبط الإداري تطبيق القواعد العامة لمواجهة الظرف الشاذ، وتعجز عن أداء وظيفتها باستخدام سلطاتها في الظروف العادية فتلجأ لاستخدام سلطاتها الاستثنائية التي توفرها هذه النظرية
- 3- أن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة الظرف الاستثنائي فلا يجوز للإدارة أن تستمر في الاستفادة من المشروعية الاستثنائية مدة تزيد على مدة الظرف الاستثنائي .
- 4- يجب أن تراعي الإدارة الملائمة في مدى التصرف ما بين خطورة الظرف الاستثنائي وبين الإجراء الذي اتخذ لمواجهته.

حيث نجد أن سلطات الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء - كما هو الحال مجلس الدولة الفرنسي - من حيث مدى احترامها لهذه الشروط، بهذا تمتاز نظرية الظروف الاستثنائية عن نظرية أعمال السيادة أن قواعد المشروعية العادية تتسع بالقدر الذي يمكن الإدارة من أداء واجباتها في المحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع، لكن الرقابة على المشروعية تبقى قائمة، لكن عمل السيادة لا يخضع لرقابة القضاء وان كان عمله خروجاً على مبدأ المشروعية.

وعلى هذا الأساس يملك الأفراد الحق في طلب إلغاء قرارات الضبط الإداري الصادرة بناء على استعماله نظرية الظروف الاستثنائية، فيبحث القضاء الإداري ما إذا كانت الإدارة قد واجهت فعلاً ظروفاً استثنائية لا يمكن معها أن تؤدي واجبها إذا التزمت

حدود المشروعية العادية، فسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف التي تهدد النظام العام، ويتأكد أيضا مما إذا كانت الإدارة قد اقتضت على القدر الضروري من السلطة لمواجهة تلك الحالة الاستثنائية، ذلك أن السلطات الاستثنائية مقيدة دائما، كما أن القضاء يقوم بتقدير ملائمة القرار لجسامة الحالة الاستثنائية لأن التوسع في استخدام سلطات الضبط الإداري يجب أن يكون بالقدر اللازم لمواجهة خطورة الظرف الاستثنائي وان تتحدد ممارسة هذه السلطات بمدة الظرف الاستثنائي ولا يجوز إن تستمر فيه لمدة تزيد عن ذلك⁶¹.

فالقاضي يراقب في هذه الظروف قرارات الضبط الإداري من حيث أسبابها والغاية التي ترمى إليها من اتخاذها ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى - الاختصاص والشكل - حيث تجيز نظرية الظروف الاستثنائية للإدارة أن تقوم دون أن تتجاوز سلطاتها، بأعمال لو قامت بها في غير هذه الظروف لكانت غير مشروعة، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول، وعلى ذلك فإن الظرف الاستثنائي أيا كانت صورته حربا أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو الأمر أن يكون توسعا لقواعد المشروعية، تأسيسا على مقولة "الضرورات تبيح المحظورات"⁶²، فالقواعد القانونية وضعت في الأصل للظروف العادية، فإذا ما حدث ظرف استثنائي كالحرب فالإدارة لا يجب أن تتقيد بهذه القوانين حماية للصالح العام، فمبدأ الشرعية ليس جامدا وإنما يتغير ويتسع بغاية الصالح لعام، ويضيق تبعا لظروف، ولا يعتبر عدم تقيد الإدارة بالقوانين مساسا خطيرا بحريات الأفراد، لأنها مقررة لصالحهم ويهدف حمايتهم⁶³.

رغم القيود التي يفرضها الضبط الإداري على حريات الأفراد فإنه في النهاية يقوم على خدمة هؤلاء الأفراد بالحفاظ على النظام العام الذي تعود فائدته على الجميع فلما كانت مصلحة الفرد في مصلحة الجماعة هنا يمكن أن نقول أن الضبط الإداري نعمة على الفرد، فحدود حريات الفرد تنتهي عند بداية حريات الآخرين، فالضبط الإداري هو عصب السير الحسن لنظام العام.

الخاتمة:

حوصلة لما تم، ووفق الأهداف المسطرة في المقدمة والمرتبطة أساسا بالإشكالية المطروحة، انتهينا إلى النتائج أتبعناها بالتوصيات التالية:

1- أكد المشرع الجزائري في القانون رقم (08-09) على وجوب خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة بالنسبة لسائر القرارات الإدارية، ويرجع ذلك لخطورة سلطة الضبط الإداري وانعكاسها على حريات الأفراد، تتم هذه الرقابة عن طريق الدعوى الإدارية العادية والدعوى الإدارية الإستعجالية، ولإعطاء قرارات القضاء الإداري قوة تنفيذية تم النص على الغرامة التهديدية، لكن في المقابل يبقى ما سبق ذكره منحصراً في إطار نظري نظراً لكون القانون (09-08) لم يتم تزويده بالهياكل الضرورية لضمان تحقيق غايته، المتمثلة أساساً في تحقيق توازن بين ضرورات السلطة من جهة، وضمانات الحقوق والحريات الأساسية من جهة أخرى، لأن تغليب السلطة الضبطية يؤدي إلى الاستبداد، وتغليب حقوق الأفراد والحريات الأساسية يؤدي إلى فوضى.

2- استقر القضاء الإداري على ضرورة وجود حدود وضوابط متعلقة بالضبط الإداري، تمثل ضمانات للأفراد للحفاظ على حرياتهم، فلا بد أن تكون الوسائل المستخدمة في إطار المشروعية القانونية وأن تكون ضرورية ولازمه وأن تكون متناسبة مع طبيعة وجسامته الخلل، والاضطراب المراد تفاديه، وأن تكون متصفة بالعمومية ومحقة للمساواة، لكن الملاحظ أن قواعد الضبط الإداري تضيق كثيراً في ظروف السلم ويتشدد القاضي في رقابته لها، أما في الظروف غير العادية فتتسع قواعد الضبط الإداري على حساب الحريات الأساسية وتضيق هذه الأخيرة إلى أبعد الحدود حيث تعلن حالة الطوارئ مثلاً وتعطى للإدارة كل الوسائل التي تمكنها من تسيير المجتمع، وينعدم بالتالي دور القاضي في مراقبة القواعد الضبطية ونشاطات الإدارة، حسب ما جاء في القانون رقم (08-09).

التوصيات:

- نوصي بضرورة توفير الوسائل والإمكانات المادية والبشرية لضمان فرض رقابة أكثر فاعلية على أعمال الضبط الإداري لأنه أكثر أعمال الإدارة فيها مساس بالحريات الأساسية للأفراد.

- نوصي المشرع الجزائري بضرورة تعديل المادة (901) من قانون (09-08) بإخضاع المراسيم خاصة التي تتعلق بأعمال الضبط لإداري في الحالات الغير عادية للرقابة القضائية الإدارية، حماية للحريات الأساسية، بأن يتضمن النص القانوني عبارة "وتقدير مشروعية المراسيم" في التعديلات التي سوف قد تطرأ على القانون الجديد.

الهوامش:

- ¹ نظرا لخطورة إجراءات الضبط الإداري على الحريات العامة تتم مراقبة هذه الإجراءات حتى من قبل القضاء العادي، سواء القاضي المدني حسب ما نصت عليه المادة 47 قانون مدني جزائري القاضي الجنائي حسب المادة 107 قانون عقوبات جزائري.
- ² أعمال الضبط الإداري هي جملة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام ومنع الإخلال به، بواسطة الوسائل والأدوات المادية والقانونية التي اعترف المشرع لهيئات محددة قانونا للقيام بها، ومنحها مجموعة من الامتيازات المقيدة بمبدأ المشروعية، ولقد تعارف أغلب الفقه على أن هيئات الضبط تمارس سلطاتها الإدارية لتحقيق واجباتها من خلال إصدار لوائح الضبط الإدارية وإصدار القرارات الفردية، ولها أن تلجأ إلى القوة المادية لتنفيذ أعمالها. أنظر:
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، ص 197 وما بعدها.
- ³ تتم الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية بواسطة قضاء المظالم، الذي ينظر ظلمات الناس من الولاة والجباة والحكام أو من أبناء الخلفاء أو الأمراء أو القضاة. أنظر:- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 299 وما بعدها.
- ⁴ عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 103.
- ⁵ المادة (13) قانون إجراءات مدنية وإدارية رقم (08-09) الصادر في 2008/02/25.
- ⁶ المادة (815)، (816)، (826) قانون إجراءات مدنية وإدارية رقم (08-09) الصادر في 2008/02/25.
- ⁷ حسب المادة (800) يثبت المشرع الجزائري تمسكه بالمعيار العضوي في تحديد المنازعة الإدارية كقاعدة، وكاستثناء قد يعتمد المعيار الموضوعي كالصفات العمومية في المادة (02) من المرسوم الرئاسي رقم (02-250).
- ⁸ بريرة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص 486.
- ⁹ عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص 141 وما بعدها.
- ¹⁰ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 191.
- ¹¹ عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 152 وما بعدها.
- ¹² بريرة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 500.
- ¹³ تناول القانون (08-09) الإحالة القضائية في نص المادة (965).
- ¹⁴ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 197.
- ¹⁵ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 200 وما بعدها.
- ¹⁶ المادة (13) من القانون (08-09).
- ¹⁷ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 214 وما بعدها.
- ¹⁸ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 205.
- ¹⁹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 220 وما بعدها.
- ²⁰ المادة (833) من القانون (08-09).
- ²¹ القرار الإداري الذي يصدر مخالفا لنص قانوني وينافي بقرار قضائي في طريق التنفيذ يشكل هذا القرار الإداري تعديا. أنظر: شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 511.
- ²² المادة (830) من القانون (08-09).
- ²³ المادة (834) من القانون (08-09).
- ²⁴ المادة (835) من القانون (08-09).
- ²⁵ المادتان (836-837) من القانون (08-09).
- ²⁶ المادة (911-912) من القانون (08-09).
- ²⁷ المادة (917-918) من القانون (08-09).

- 28 المادة (920) من القانون (08-09).
- 29 بربارة عبد الرحمن ، المرجع السابق، ص466.
- 30 شهبوب مسعود، المرجع السابق، ص505 وما بعدها.
- 31 المادة (921) من القانون (08-09).
- 32 المادة (163) من الدستور الجزائري.
- 33 المادتان (600-601) من القانون (08-09).
- 34 المادة (913) من القانون (08-09).
- 35 المادة (914) من القانون (08-09).
- 36 نص المشرع الجزائري على الحماية الجنائية لتنفيذ القرارات القضائية في المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري "حيث يعاقب كل موظف عمومي استغل منصبه لوقف تنفيذ قرار قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل تنفيذه".
- 37 المادة (980) من القانون (08-09).
- 38 المادة (981) من القانون (08-09).
- 39 المادة (01/987) من القانون (08-09).
- 40 المادة (03/987) من القانون (08-09).
- 41 المادة (988) من القانون (08-09).
- 42 المادتان (984-985) من القانون (08-09).
- 43 - نص الدستور الجزائري في المادة 41 منه على ما يلي " يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية" ، ونصت المادة 77 منه على ما يلي " يمارس كل واحد جميع حرياته، في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور، لاسيما احترام الحق في الشرف، وستر الحياة الخاصة، وحماية الأسرة والشبيبة والطفولة".
- 44 عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الإداري ، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، ص931.
- 45 بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص208.
- 46 أحمد محيو، المرجع السابق، ص192 وما بعدها.
- 47 بعلي محمد الصغير ، المرجع السابق، ص82.
- 48 عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص285
- 49 محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1991، ص7.
- 50 محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، 1992، ص339-341
- 51 محمد بدران، المرجع السابق، ص280
- 52 عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص280
- 53 بعلي محمد الصغير ، المرجع السابق، ص87
- 54 صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري ، منشورات جامعة بنغازي، 1974، ص71
- 55 عرفت الجزائر مثل هاتين الحالتين بموجب: المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991 المتعلق بحالة الحصار، والمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتعلق بحالة لطوارئ. بغض النظر عن مدى الالتزام بقواعد إعلانهما.
- 56 نصت المادة (105) من الدستور " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو لحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار لا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا".

- ⁵⁷ بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص94.
- ⁵⁸ بعلي محمد الصغير ، المرجع السابق، ص268-269.
- ⁵⁹ بربارة عبد الرحمن ، المرجع السابق، ص501
- ⁶⁰ احمد مدحت علي، المرجع السابق، ص129
- ⁶¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص267.
- ⁶² مازن ليلوراضي، الوجيز في القضاء الاداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، 2003، ص24.
- ⁶³ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص264.