

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية.

قسم الحقوق



الضبط الاداري المنجمي في القانون

الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

تحت إشراف:

د. بن عيسى احمد

إعداد الطالبين:

قدوري نبية.

مراحي فاطيمة الزهراء

لجنة المناقشة:

مشرفا ومقررا

رئيسا

عضو مناقشا

جامعة دكتور مولاي الطاهر سعيدة

جامعة دكتور مولاي الطاهر سعيدة

جامعة دكتور مولاي الطاهر

د. بن عيسى أحمد

د. هني عبد اللطيف

أ. لربي مكي

السنة الجامعية : 2021 / 2020 م

شكر و عرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم :

" و من لم يشكر الناس لم يشكر الله "

الحمد لله على إحسانه و الشكر له على توفيقه وامتنانه وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له تعظيما لشأنه ونشهد أن سيدنا و نبينا محمد عبده و رسوله الداعي إلى الهدى عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم وعلى آله و أصحابه و أتباعه إلى يوم الدين.

بعد الشكر لله سبحانه وتعالى على توفيقه لنا لإتمام هذا البحث المتواضع أتقدم بجزيل الشكر إلى الوالدين العزيزين الذين أعانوني وشجعوني على الاستمرار في مسيرة طلب العلم و النجاح و اكمال الدراسة الجامعية كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى من شرفني بإشرافه على مذكرة بحثي **الدكتور بن عيسى أحمد** الذي لم يكفي حروف هذه المذكرة لإيفائه حقه بصبره الكبير علينا ، ولتوجيهاته العلمية التي لا تقدر بثمن و الذي ساهم بشكل كبير في اتمام و استكمال هذا العمل

كما لا ننسى شكرنا لجنة المناقشة

و إلى كل الأساتذة قسم الحقوق كما أتوجه بخالص شكري وتقديري إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد على انجاز و إتمام هذا العمل .

* رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ
وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ *



اهداء

احمد الله عز وجل على منه وعونه لإتمام هذا البحث الى الذي وهبني كل ما يملك حتى أحقق له أماله إلى من كان يدفعني قدما نحو الأمام لنيل المبتغى الى الانسان الذي سهر على تعليمي بتحيات كثيرة .

" أبي الغالي على قلبي أطال الله في عمره "

إلى مدرستي الأولى في الحياة و نبعي الحنان والعطاء و التي رعتني حق الرعاية وكانت سندي في الشدائد وكانت دعواها لي بالتوفيق إلى من ارتحت كلما تذكرت ابتسامتها في وجهي .

" أمي حبيبي جزاها الله خير جزاء "

و إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي و شبابي إخوتي و أخواتي

* *

الآن تفتح الأشرعة و ترفع المرساة لتنطلق السفينة في عرض البحر واسع مظلم هو بحر الحياة و في هذه الظلمة لا يضيء إلا قنديل الذكريات
ذكريات الأخوة البعيدة إلى الذين أحببتهم و أحبوني (أصدقائي) * *
الذي لم تذكر أسمائهم لكن سكنوا قلبي ..

مراحي فاطيمة الزهراء

اهداء

قال الله تعالى: " رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأُدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ " صدق الله العظيم

. إلى اقرب الناس من قلبي و اولاهم بحبي ..

من وسعتني رحمتها صغيرة و اسعدتني صحبتها كبيرة ..

. الى منبع الحنان و من هي قنديل ظلامي و نور حياتي :

امي حفظها الله

. إلى صاحب القلب الكبير و نور أيامي الذي رباني على الإيمان

و أنار لي درب العلم و الإحسان

أبي حفظه الله

. إلى الذين قيل عنهم : يد يميني ، و ضلع ثابت لا يميل ، و قطعة من الأم تورث لك الحياة : إخوتي

رعاهم الله

. إلى أستاذتي الغالي لك مني كل الشاء و التقدير بعدد قطرات المطر و ألوان الزهر و شذى العطر

على جهوده الثمينة و القيمة

. إلى كل من تمنى لي التوفيق و لو بكلمة طيبة ، ثم إلى جميع أحبتي و صديقاتي من قريب أو بعيد ، و

إلى سائر المسلمين في الأرض ..على طريق الله نبراسا يضيء للنفس البشرية جوانب الخير و الرشده و

الفلاح ..

و عسى ألا تفوتني من بعضهم دعوة صالحة قد يحجب الله بها عني غاشية العذاب ، أو يجزييني بها

حسن الثواب ..

اليهم جميعا بكل حب أهديهم ثمرة جهدي و نتاج بحثي المتواضع

قدوري نبية

قائمة المختصرات

ج.ر:الجريدة الرسمية

ج:الجزء

د.ط:دون طبعة

ص:الصفحة

ط:الطبعة

ق.ت.:القانون التجاري

ق.م.:القانون المدني

ع:عدد

(و.و.ن.م):الوكالة الوطنية لنشاطات المنجمية

(و.م.ج.ج):وكالة المصلحة الجيولوجية الجزائرية

ملخص:

هدفت هذه الدراسة على أن الضبط الإداري المنجمي هو احد الهياكل الذي وضعه المشرع الجزائري من اجل ضبط النشاط المنجمي ، غير أن المشرع لم يحد الطبيعة القانونية لهذا فإن الضبط الإداري المنجمي قد كان من الاشكالية التي تدور حوله الدراسة وهي الطبيعة القانونية لضبط المنجمي بالإضافة إلى الوكالتين اللاتين كانتا لهما الصبغة القانونية في الضبط المنجمي ، حيث اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية للضبط الاداري المنجمي بالإضافة إلى المنهج الاستنباطي من استنتاج الطبيعة القانونية للضبط الاداري المنجمي. حيث توصلنا إلى أن الوكالة الوطنية للأنشطة المنجمية هي السلطة الادارية للضبط المنجمي وعليه يمكن القول ان سلطة الضبط المنجمي لا تخضع للأحكام القانونية، وإنما تخضع حسب نظام الوكالتين الوطنيتين.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري المنجمي، القانونية ، الوكالتين، المنهج التحليلي، الاستنباطي، الوطنية.

Résume :

Le but de cette étude est que le contrôle administratif minier est l'une des structures mises en place par le législateur algérien afin de contrôler l'activité minière, mais le législateur n'en a pas limité la nature juridique. où nous nous sommes appuyés dans cette étude sur la méthode analytique en analysant les textes juridiques du contrôle administratif minier en plus de l'approche déductive consistant à déduire la nature juridique du contrôle administratif minier. Où nous avons conclu que l'Agence Nationale des Activités Minières est l'autorité administrative de contrôle minier, et donc on peut dire que l'autorité minière n'est pas soumise aux dispositions légales, mais est soumise au système des deux agences nationales.

Mots clés : contrôle administratif minier, juridique, les deux agences, la méthode analytique, déductif, national

Summary :

The aim of this study is that administrative mining control is one of the structures put in place by the Algerian legislator to control mining activity, but the legislator has not limited its legal nature. where we relied in this study on the analytical method by analyzing the legal texts of mining administrative control in addition to the deductive approach consisting in deducing the legal nature of mining administrative control. Where we concluded that the National Agency for Mining Activities is the administrative authority of mining control, and therefore we can say that the mining authority is not subject to legal provisions, but is subject to the system of two national agencies.

Keywords: Mining administrative control, legal, both agencies, analytical method, deductive, national

مقدمة

تعتبر سلطات الضبط المستقلة الوجه الجديد لتدخل الدولة في ضبط ومراقبة القطاع الاقتصادي بعدما أصبح تدخلها الكلاسيكي لا يتوافق والتطورات الحاصلة، وارتباط ظهور هذه الهيئات أو السلطات بالتغيرات الاقتصادية التي شهدتها العالم من انخفاض في أسعار النفط في الأسواق العالمية وتبني أغلب دول العالم النظام الرأسمالي الذي يتميز بالتححرر الاقتصادي والمتشعب بمبادئ المنافسة الحرة والنزاهة، وكان أول ظهور لهذه الهيئات في الولايات المتحدة الأمريكية وذلك بإنشاء اللجنة التجارية بين الولايات سنة 1889، لتشهد بعد ذلك انتشارا واسعا بين دول العالم خاصة في بريطانيا وفرنسا أين عرفت تطورا كبيرا في منظومتها القانونية.

وفيما يخص ظهور سلطات الضبط في الجزائر، هو انعكاس الوضع الاقتصادي العالمي على الاقتصاد الداخلي للدولة، بعدما كانت تنتهج النظام الاشتراكي القائم على الملكية العامة للدولة واحتكارها لمختلف القطاعات الاقتصادية في ظل غياب المبادرة الخاصة، وهذا ما دفع بالدولة الجزائرية إلى تبني نظام اقتصاد السوق وتشجيع ظاهرة الخصخصة، وخلق سلطات جديدة كبديل للهيئات الإدارية التقليدية، وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي للحفاظ على التوازن الاقتصادي بإنشاء فضاء لممارسة الأنشطة الاقتصادية القائمة على المنافسة الحرة والنزاهة، وذلك بموجب المادة 37 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 43 من التعديل الدستوري لسنة 2016.¹

وكان أول ظهور لسلطات الضبط في الجزائر سنة 1990 بموجب القانون رقم 07/90 المتعلق بالإعلام الملغى الذي تضمن إنشاء المجلس الأعلى للإعلام²، وفي نفس السنة تم

¹ قانون رقم 70/90 مؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 صادر في 04 أبريل 1990، معدل بالمرسوم التشريعي رقم 13/93 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 حر عدد 69 صادر في 27 أكتوبر 1993، ملغى بالقانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 جانفي 1990 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012

² قانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 لسنة 1990، ملغى بالأمر رقم 11/03 مؤرخ في 26 أوت 2003 ج ر عدد 52 صادر في 27 أوت 2003.

إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية كسلطتين إداريتين تعملان على ضبط وتنظيم القطاع المصرفي بموجب القانون رقم 90/11 يتعلق بالنقد والقرض، وفي سنة 1993 أنشأت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (المرسوم التشريعي رقم 93/11)، ليتوالى ظهور هذه السلطات في مختلف القطاعات الاقتصادية والمالية إلى غاية سنة 2015 أين تم إنشاء آخر سلطة والمتمثلة في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 .

. وبالنسبة لقطاع المناجم فقد كان من القطاعات التي أولت له الدولة أهمية كبيرة بعد الاستقلال وذلك من خلال إدراجه ضمن سلسلة التأميمات التي قامت بها الدولة في مرحلة السبعينات والتي شملت ميادين مختلفة من بينها هذا القطاع والذي تم تأميمه سنة 1971 ويعتبر قانون رقم 06/84 أول قانون يتعلق بالمناجم والمتعلق بالأنشطة المنجمية¹، واستمر العمل به إلى غاية سنة 2001 أين تم تحرير هذا القطاع وفتحه أمام المبادرة الخاصة.

بموجب القانون رقم 11/01²، أين استحدثت الوكالتين المنجميتين وهما سلطتان إداريتان مستقلتان تعملان على ضبط ومراقبة القطاع المنجمي والمتمثلتان في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، بعدما كان هذا القطاع يسير من قبل السلطة المركزية الممثلة في الوزير المكلف بالمناجم، ونظرا لعجز السلطة المركزية في تسيير القطاع المنجمي الذي نتج عنه نقائص عديدة من الناحية العملية والتي أثرت سلبا على الأنشطة والإنتاج المنجمي، كالبطء في اتخاذ القرارات من طرف السلطة المركزية خاصة وأن هذا القطاع يحتاج إلى السرعة في اتخاذها بالإضافة إلى عدم تخصصها في المجال المنجمي الذي يحتاج إلى رجال متخصصين ولتحفيز هذا الأخير والنهوض به ومواكبة التطورات الحاصلة له في مختلف دول العالم تم إنشاء

¹ قانون رقم 06/84 مؤرخ في 07 جانفي 1984 يتعلق بالأنشطة المنجمية، ج ر عدد 64 صادر في 31 جانفي 1984 معدل ومتمم بالقانون رقم 24/91 مؤرخ في 06 ديسمبر 1991، ج ر عدد 64 صادر في 11 ديسمبر 1991، (ملغى).

² قانون رقم 11/01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، صادر في 04 جويلية 2001، معدل ومتمم بالأمر رقم 02/07 مؤرخ في 01 مارس 2007، ج ر عدد 16، صادر في 07 مارس 2007 (ملغى)

الوكالتين المذكورتين سابقا ومنحهما مجموعة من الصلاحيات تسمح لهما بممارسة المهام المخولة لهما قانوناً¹.

ويقصد بكلمة "وكالة" من الناحية اللغوية جمع وكالات.

أي أن يعهد الشخص إلى غيره بعمل من الأعمال، مدير بالوكالة، بالنيابة. مؤسسة أو شركة تعنى بشؤون تجارية أو عقارية أو غيرها.²

وفيما يخص تسمية الوكالة التي أطلقها المشرع الازتري على سلطتي المناجم بالإضافة إلى بعض سلطات الضبط المستقلة مثل وكالتي المحروقات فقد أجمع أغلب فقهاء القانون ومن بينهم الأستاذ "زوايمية رشيد" على أن هذه التسمية لا تتضمن أي قيمة قانونية ولم يقصد بها معنى محدد وإنما هي عبارة عن مصطلح أطلق على هذه السلطات فقط والدليل على ذلك إطلاق هذه التسمية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والوكالة الوطنية للتنمية والبحث العلمي من جهة وعلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كالوكالة الوطنية للتعمير من جهة أخرى.³ وبوضع القانون 11/01 حيز التطبيق ومع مرور الوقت اتضحت مجموعة من الصعوبات والعراقيل صعبت على الوكالتين ممارسة مهامهما، مما دفع بالمشرع إلى إعادة النظر في المنظومة القانونية للوكالتين من خلال سن القانون الجديد رقم 06/14 الملغي للقانون رقم 10/01 المتضمن قانون المناجم⁴.

وتتجلى أهمية دراسة النظام القانوني لوكالتي المناجم في ظل القانون 05/14 من الناحية النظرية في معرفة الإضافات التي جاء بها هذا القانون. وفيما يخص الأهمية من الناحية العملية تتمثل في دراسة مدى تأثير هذا التعديل على المركز القانوني للوكالتين المنجميتين على الصلاحيات المخولة لهما.

¹ خبابة إدريس، دور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي، دون طبعة، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2014 ص ص 171

² صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 175

³ "ZOUAIMIA Rachid"، "Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique"، Idara, n 01, 2010, pp 82-84

⁴ قانون رقم 05/14 مؤرخ في 24 فيفري 2014 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18، صادر في 20 مارس 2014

بالنسبة لأسباب اختيار الموضوع فتمثل فيما يلي:

-الميول الشخصي لقطاع المناجم.

-التعديل الذي مس قانون المناجم، وقلة الدراسات التي تناولت الوكالتين بالدراسة في ظل القانون رقم 05/14.

-معرفة موقف المشرع الجزائري حول كيفية تطبيق المرسوم للضبط الإداري المنجمي.

1 - واجهتنا عدة صعوبات أثناء الدراسة تتمثل في:

-غياب النصوص التطبيقية للقانون رقم 05/14 التي لم تصدر بعد خاصة وأن أغلب مواد هذا القانون تحيل إلى التنظيم، وهذا ما أثر على بعض النقاط التي تحتاج إلى تفصيل معمق.

- كل الدراسات المتعلقة بالضبط الإداري المنجمي كانت مقتصرة فقط على القانون رقم 11/01 سواء كانت سابقة للتعديل أو لاحقة له، وهذا ما دفعنا إلى تحليل نصوص القانون 05/14 وسنة 2014 قام المشرع بإلغاء القانون 11/01 وعوضه بالقانون 05/14 وذلك باستحداث أحكام قانونية جديدة تتعلق بالضبط الإداري المنجمي، وهذا ما أثار الإشكالية التالية:

ماهي القوانين الاساسي للضبط المنجمي في الجزائر ، وكيفية متابعة السلطات الضبط الاداري المنجمية ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم الإعتماد على المناهج العلمية التالية:

-المنهج التحليلي ولقد كان المنهج الغالب باعتبار أن الدراسة كانت قائمة على تحليل النصوص القانونية.-المنهج المقارن أين تم الإعتماد عليه في الفصل الأول والذي ساعد في تحديد الضبط الإداري المنجمي.

و تم الاعتماد خلال هذه الدراسة على التقسيم الثنائي للخطة، أين تم دراسة الضبط الإداري المنجمي (فصل أول) التراخيص الإدارية كآلية للضبط الإداري المنجمي (فصل ثاني)

الفصل الأول الضبط الأحادي

تعمل الإدارة العامة في الدولة على خدمة و تحقيق المصلحة العامة و الحفاظ على النظام العام فيها بصورة وقائية و منظمة، و ذلك لضمان السير الحسن للمرافق العامة كالتنظيم و الرقابة ، و أعمال مادية و قانونية لتحقيق الوظيفية العامة ،يطلق عليها اصطلاح النشاط الإداري المتمثل في مظهرين أساسيين هما المرافق العامة ، والضبط الإداري و يعتبر هذا الأخير هو الأسلوب الذي بواسطته تحقق أهداف الإدارة العامة و غايتها المتمثلة في المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية و منتظمة و دائمة ، أي المحافظة على الأمن العام ، و السكنية العامة، الصحة العامة و الآداب العامة في بعض الحالات و الأوضاع و من هذا المنطلق فإن دارستنا لماهية الضبط الإداري تتطلب منا أن نتناولها الى تعريف الضبط الإداري و طبيعته و أنواعه وأهم أهدافه أما المبحث الثاني فقد خصصناه الى حدود سلطة ضبط الاداري ¹.

¹ عوابدي عمار ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجماعية الجزائر ، طبعة سنة 1990 ،ص170 وما يليها .

المبحث الأول : مفهوم الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري صورة من صورتين للنشاط الإداري اللتين بمقتضاهما تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ وتحقيق المهام والمسؤوليات المنوطة بها لتحقيق الرفاهية العامة، وهما صورتان قائمتان ومعمول بهما في جميع دول العالم، ولكن نطاق كل منهما يختلف من دولة إلى أخرى وفي الدولة الواحدة نفسها من وقت إلى آخر حسب الفلسفة السياسية والعقائدية التي تعتقها الدولة، ولذا تتسم دائرة الضبط الإداري في الدول الرأسمالية بالاتساع والشمول على دائرة المرفق العام، حيث تزايدت أهميته في الآونة الأخيرة خاصة مع تزايد فكرة إطلاق حرية الأفراد لإشباع حاجاتهم بأنفسهم، وما يتبع ذلك من ضرورة تدخل سلطات الضبط الإداري حتى لا يتطور هذا الإطلاق في الحرية إلى فوضى¹.

ومحاولة منا للإلمام بمفهوم الضبط الإداري وطبيعته وتجليته للإشكاليات التي يطرحها مفهومه، ارتأينا تفصيل هذا المبحث إلى تعريف الضبط الإداري في (المطلب لأول) ثم إلى أنواع الضبط الإداري في (المطلب الثاني) وأهداف ضبط الإداري في (المطلب الثالث).

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري وطبيعته .

اختلف كل من الفقه والقضاء والمشرع حول وضع تعريف دقيق للضبط الإداري، لكنهم أجمعوا حول التركيز على الهدف منه وهو حماية وصيانة النظام العام بعناصره المتعددة كما اختلف الفقه حول طبيعته، فمنهم من اعتبره وظيفة سياسية تخضع لطبيعة ونوع نظام الحكم السائد في الدولة ومنهم من اعتبره وظيفة قانونية محايدة.

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري .

لم يضع المشرع سواء في الجزائر وفي التشريع المقارن كالتشريع الفرنسي والمصري تعريف محدد للضبط الإداري، وإنما اكتفى فقط بسرد بعض أغراض الضبط، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الضبط الإداري يهدف للمحافظة على النظام العام، ولا خلاف في أن هذا الأخير

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2012 ، ص 18

يمثل فكرة مرنة، قابلة للتطور الزمني والمكاني، فيكون المشرع بذلك وضع تعاريف قد تبدوا مستقبلاً جامدة، نظراً لتنافيها مع طبيعة وظيفة الضبط الإداري مرنة.

وإزاء سكوت المشرع عن وضع تعريف للضبط الإداري تصد، غير أن التعاريف التي جاءت بها اتسمت بالتباين في مضامينها، ومرد هذا التباين إلى اختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل فقيه للضبط الإداري، كما يرجع هذا الاختلاف إلى كون القانون العام يعطي لمفهوم الفقه لذلك الضبط معنيين أحدهما عضوي يركز في تعريفه على هيئات الضبط التي تتولى ممارسة النشاط الضبطي وآخر مادي يركز على نشاط الضبط.¹

نظراً لكثرة هذه التعاريف وتشابهها أحياناً إلا أنه يتميز بمجموعة من الخصائص تميزه عن غيره من نشاطات الإدارة.

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها لتعلقه أساساً باستخدام القوة و ومن جهة ثانية وجود، فرض قيود على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام في المجتمع نظام الحريات العامة المكفولة بموجب الدستور والقوانين مما يشكل مساساً بها إذا استهدفت الإدارة العمومية ضبط النظام العام دون مراعاة لنظام الحريات الأساسية.²

لقد اتجه الباحثون في مجال تعريف الضبط الإداري اتجاهات متباينة تبعاً لتباين جوانب هذا الضبط، واتخذوها أساساً لتعاريفهم فضلاً عن اختلاف الصياغة في التعاريف المتماثلة الاتجاه.

عرف الفقيه "هوريو" الضبط الإداري بأنه "سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق فتبعاً لنظرته إلى الضبط الإداري جعله غاية في ذاته، تسعى إليها سلطات"، الوقائي للقانون الدولة دون تحديد لماهية هذه السلطات ولا الآليات القانونية التي تعتمد عليها للوصول إلى أهدافها.

¹ العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لاستكمال متطلبات لنيل شهادة

(ماجستير)، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011 ص 69

² علاء الدين العشي، المرجع السابق، ص 10.

أما الفقيه "دي لوبادير" فعرفه بأنه "صورة من صور تدخل السلطة الإدارية تتمخض عنه فرض قيود على الحريات الفردية بغتة صون النظام وحمايته"، وما يلاحظ على "دي لوبادير" أنه قد تدارك ذلك عن طريق تحديد جهة الاختصاص بالحفاظ على النظام العام ممثلاً في السلطة الإدارية من خلال مجموعة القيود والصلاحيات المخولة لها قانوناً في مواجهة الحريات العامة، الأمر الذي يدفعنا إلى القول بأن الفقيه "دي لوبادير" اتجه نحو تركيز نظريته إلى الضبط الإداري باعتباره غاية من جهة أهدافه وقيداً على الحرية الفردية باعتباره نتيجة نشاطه وآثاره. عرض "فيدل" في تعريفه محل الضبط الإداري، وأساليب نشاطه وأغراضه بقوله أنه "مجموع أصناف النشاط الإداري الذي موضوعه إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لازمة لحماية النظام العام أو على التحديد لإقرار الأمن وتحقيق السكينة وصيانة الصحة العامة".¹ ما يلاحظ على هذا التعريف أن النشاط رغم القيود المفروضة عليه إلا أنه يظل نشاطاً فردياً، إذ تكفي السلطة العامة بتنظيمه دون أن تصل إلى منعه، بمعنى أن الحرية في نطاق الضبط الإداري هي لأصل، وتحديدًا بإجراءات الضبط هو الإستثناء لأمر الذي جعله عامًا وفضفاضاً.² هذا ما تداركه الدكتور "عبد الغني بسيوني"، حيث عرف الضبط الإداري بأنه "تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان السلامة و أمن المجتمع فنظام الضبط في معناه العام تنظيم وقائي".³ هذا التعريف يبدو لنا واسعاً في عباراته، كعبارة "الدولة" فهي عبارة واسعة تشمل جميع السلطات (التنفيذية، القضائية والتشريعية) في حين أن الجهة المختصة هي سلطة الإدارة التي تعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية.

¹ نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص 3.

² محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط 1، دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2003، ص 169.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1998، ص 196.

لهذا ذهب الدكتور "علي خطار شطناوي" في تعريفه للضبط الإداري، بأنه مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام.¹

ما يمكن ملاحظته على هذه التعاريف المختلفة للضبط الإداري، أنها تحاول أن تحصر وتجمع كافة الجوانب والعناصر الشكلية والقانونية والموضوعية لفكر الضبط الإداري، كما أن جميعها تربط بين وظيفة الضبط الإداري وبين الهدف منه، الأمر الذي دفع بفقهاء القانون الإداري إلى التركيز على معيارين أساسيين في تعريف الضبط وهما المعيار العضوي والمعياري الموضوعي.

تبعاً للمعيار العضوي (الشكلي) يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه "مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام.² المعيار الموضوعي على مظاهر النشاط الضبطي التي تتمثل في الاختصاصات والصلاحيات التي تمارسها سلطات الضبط الإداري والإجراءات التي تتبعها لممارسة نشاطها الضبطي، وكذلك الأساليب التي تستخدمها لتحقيق أهدافها المتمثلة في أنظمة الضبط والأوامر الفردية والتنفيذ الجبري المباشر لقراراتها بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع الأمر الذي جعل المعيار الموضوعي الأرجح فقها.³

يعد الضبط الإداري ظاهرة قانونية قديمة جداً التصق وجوده بالدولة في حد ذاتها ، فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس سيادتها على إقليمها وتتحكم في سلوكيات أفرادها إذا لم تلجأ ، إلى استعمال إجراءات ووسائل الضبط لفرض نظام معين ولضمان حد أدنى من الاستقرار فالضبط الإداري على هذا مظهر من مظاهر وجود الدولة وغيابه كفيل بزوالها.

¹ علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1 ، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003 ، ص348

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007 ، ص368

³ خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، ط1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997 ، ص67

الجدير بالملاحظة أن الضبط الإداري وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي وتركيبية أفرادها، فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على نظامها ومهما تعددت تعاريف الضبط لدى الفقهاء إلا أن الضبط يظل، العام لبعث عرى الاستقرار فيها مفهوماً واحداً، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام، فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل فله أن يستعملها متى شاء أن يتنقل داخل الوطن وخارجه، غير أن السلطة العامة وبهدف المحافظة على النظام العام قد تحد بعض الشيء من حرية الفرد فتلزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة أو أن تلزمه بعدم التنقل ليلاً لاعتبارات أمنية، أو أن تلزمه بعدم استعمال طريق أو فلا يتصور وفي كل الحالات أن تبادر السلطة إلى فرض قيود، جسر معين منعاً للحوادث وضوابط على الحريات العامة دون أن تقصد هدفاً معيناً بذاته.¹

الفرع الثاني : طبيعة الضبط الإداري .

اختلف الفقه حول طبيعة الضبط الإداري فيما إذا كان ذو طبيعة قانونية ومحايدة (أولاً) أم أنه ذو طبيعة سياسية (ثانياً).

أولاً: الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية ومحايدة.

يعتبر الضبط الإداري وفقاً لهذا الاتجاه وظيفة قانونية ضرورية ومحايدة وهي من وظائف السلطة العامة، وذلك يتأتى من خضوعها في جميع إجراءاتها للتنظيم التشريعي ولسيادة القانون. ويترتب على هذه الطبيعة تميز وظيفة الضبط بالخصائص التالية:

- وظيفة الضبط هي ضرورة اجتماعية: حيث لا يمكن أن يوجد مجتمع من دون ضبط، فتنظيم الحقوق والحريات يحتاج إلى هذه الوظيفة حتى لا يساء استعمالها، وفي الوقت نفسه لا يمكن أن يوجد إجراء من إجراءات الضبط إلا إذا كان ضرورياً لتحقيق الحماية للنظام العام. الذي Ulman ويعود هذا الاعتقاد لكل من الفقيه المصري سعد الدين الشريف والفقيه الفرنسي وأنه

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق ص 368-369 .

على ، اعتبر أن الضبط الإداري وظيفة ضرورية للمجتمع، فلا يوجد مجتمع من دون ضبط سلطات الضبط الإداري المكلفة بحماية النظام العام في الدولة أن تتخذ التدابير اللازمة وعند ذلك، والضرورية بهدف وقاية النظام العام وإلا انحرف الضبط عن وظيفته الأساسية يتحول من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية. ويترتب على ذلك نتيجتين هامتين تتمثلان فيما يلي :

1- ضرورة تفسير امتيازات الضبط الإداري المقررة تشريعيا تفسيرا ضيقا احتراماً للحرية.
2- عدم المساس بالحريات والحقوق إلا بأقل التدابير شدة متى كان ذلك كافياً لتحقيق الهدف وهو المحافظة على النظام العام (عنصر الملائمة) .¹

- أنها وظيفة محايدة : بمعنى أنها لا تخضع للسياسة ولا ترتبط بفلسفة سياسية معينة، فالمفروض أن هيئات الضبط أثناء قيامها بوظيفة الضبط تضع في الأساس مسألة كيفية السماح للأفراد لممارسة الحريات دون الإخلال بالنظام العام، ومنه فهي تملك في مواجهتها . لكن الواقع في الكثير من 26 سلطة تنظيمية لا تحريرية، وليس مسألة كيفية حفظ النظام العام .²

الحالات يثبت العكس أي أن تقييد الحريات يرتبط بنظام الحكم.

3 - خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون " مبدأ المشروعية".

يجب أن تخضع كل تدابير وإجراءات الضبط للقانون وتكون مرتبطة بمبدأ المشروعية فتجد سندها وأساسها ومرجعها في الدستور أولاً والتشريعات ثانياً.

4- اعتماد وظيفة الضبط على وسائل وامتيازات السلطة العامة : فكل الإجراءات والتدابير ومن ضمنها القرارات واللوائح التي تصدرها مختلف الهيئات الإدارية على اختلاف هي امتيازات ووسائل منحها إياها القانون من أجل المحافظة على النظام العام ، درجاتها وبالخصوص تلك المتمثلة في استخدام القوة المادي (التنفيذ الجبري لإكراه الأفراد على احترامها بغاية حماية النظام العام).

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 12 .

² عبد الرؤوف هاشم بسيوني المرجع السابق ص 31

ثانيا: وظيفة الضبط الإداري وظيفه سياسية

يعتبر هذا الاتجاه أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية، على اعتبار أنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فهو يمثل الوسيلة التي تستعين بها الدولة للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها¹ ويرجع الفضل للفييه الفرنسي pascu في إبراز المظهر السياسي لوظيفة الضبط في الدولة البولسية بتعريفها كالتالي : "هي سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة . تمتلك في سبيل ذلك الحق في إجبار الأفراد على احترامهم نظام الدولة ولو بالقوة² " بينما توصل الدكتور محمد عصفور إلى أن النظام العام في جوهره فكرة سياسية، فحتى ولو كان في ظاهره يهدف إلى المحافظة على الأمن في الشوارع لكنه في حقيقته يهدف إلى تحقيق الأمن الذي تشعر به سلطات الحكم.³

وللتدليل على هذه الطبيعة السياسية يؤكد أن هناك قيما ومبادئ تشترك فيها المجتمعات وتتعلق بالنظام العام، حيث يهدف الضبط إلى الوقاية من الإخلال بالنظام العام بعناصره، وهناك قيما ومبادئ تتفاوت وتختلف فيها المجتمعات وتتعلق بحماية السلطة، أي حماية نظام الحكم، حيث تتذرع السلطة الحاكمة بالدستور والقانون، والتي يضعونها خدمة لمصالحهم وإيديولوجياتهم للقيام بسلطة الضبط الإداري.

ويشير الدكتور محمد عصفور أن استغلال الدولة لوظيفة الضبط أمر طبيعي ذلك أن مراد حماية النظام العام وأمنه العام لا تكون للأفراد فقط بل النظام بشكل عام، لأن مؤسساته وهيئاته تنمو والأمن الذي يتمتع به الأفراد هو ذاته الذي يتمتع النظام والكيان السياسي ليس بمعزل عن الأفراد وهذا ما يعكسه الأمن في الشارع الذي هو مرآة الأمن السياسي الذي يريده الحاكم.⁴

¹ عصام علي دبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 4 .

² محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1918، ص ص 98 .

³ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص ص 126-132 .

⁴ عصام علي دبس، المرجع السابق ص 456.

فليس هناك ما يمنع من تسخير الضبط الإداري لحماية السلطة لا سيما إذا كانت ضمن إطار حماية النظام العام. لأن الحقوق والحريات الفردية لم تأت من فراغ بل نصت عليها دساتير دول العالم.¹

ويرجح أغلب الفقه الاتجاه الأول على اعتبار أنه يمثل الطبيعة الصحيحة والسليمة للضبط، أما الاتجاه الثاني، والذي يمثل الواقع أو التطبيق العملي لغالبية الدول، فإنه يؤدي إلى التضييق على الحريات وخنقها بذريعة المحافظة على النظام العام واعتماد هذا الاتجاه يؤدي إلى اعتبار وظيفة الضبط عمل من أعمال السيادة، ومنه يقصى من الرقابة القضائية.²

المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين وهما النوعين الذين سنبينهما في مطلب أول الذي نقسمه إلى ثلاثة فروع الأول يخص الضبط الإداري العام والثاني يخص الضبط الإداري الخاص والثالث يتم فيليه بيان العلاقة بينهما .

كما أن للضبط الإداري هيئات منوط بها ممارسة الصلاحيات الضبطية، و ممارسة وظيفة الضبط الإداري وهي تنقسم بدورها إلى هيئات الضبط الإداري العام و خاص .

الفرع الأول : الضبط الإداري العام

يعرفه الفقيه waline بأنه "مجموعة الصلاحيات التي تتمتع بها هيئات الضبط بصور عامة للمحافظة على النظام والأمن العام وصون الصحة العامة".³

ويعرفه من Geaimges videl حيث محله على انه " كل ما تستوعبه المفاهيم التي عبرت بأنه الصلاحيات المنوطة للإدارة لأجل المحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة".¹

¹ عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 ص 28 .

² عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 456 .

³ انظر WALINE - في دروس القانون الإداري، دورية غير مطبوعة أقيمت على طلاب السنة الثالثة حقوق، كلية الحقوق، جامعة باريس في سنة الدراسية 1954-1955، ص 23

ويعرفه الأستاذ البلجيكي Grecques Démbours بأنه "عبارة عن صلاحيات الضبط الإداري العام، المستندة إلى النصوص العامة التي منحت هذه الصلاحيات للهيئات الإدارية والتي أريد بها كفالة وصون النظام العام بعمومه اتجاه صور النشاط الفردي قاطبة".²

وفي الفقه العربي عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنه جميع الإجراءات التي تتخذ بقصد المحافظة على النظام العام بمفاهيمه الثلاثة التقليدية (الأمن العام الصحة العامة السكنية العامة) ويهدف إلى المحافظة على الأمن العام من خلال تجنب الأخطار التي تهدد الأفراد والجماعات بدءاً من إجراءات منع حوادث السيارات إلى منع كل التجمعات والمؤامرات ضد وحماية المواطنين من كل ما يهدد الصحة العامة ، أمن الدولة والمحافظة على الصحة العامة وتهدف المحافظة على السكنية العامة إلى منع الضوضاء والمضايقات التي تتعدى ، من أخطار المضايقات المألوفة التي تتطلبها الحياة في المجتمع والتعايش في إطاره وإزالة كافة مظاهر الاضطرابات التي تعرض السكنية العامة للخطر.³

مما سبق نستخلص أن الضبط الإداري العام يمكن تعريفه بأنه "ذلك الذي يستهدف حماية النظام العام بفروعه الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة وهو بذلك يعد الوظيفة الأساسية والجوهرية للإدارة العامة التي تقوم من خلالها بتنظيم النشاط الفردي والحريات العامة بوضع الضوابط والقيود على ممارستها بالشكل الضروري واللازم لحماية النظام العام في المجتمع ، سواء بمنع الاضطرابات قبل وقوعها أو منع تفاقمها عند وقوعها على المستوى الوطني أو المحلي في الأقاليم، علماً أن مفهوم النظام العام قد اتسع من مفهومه التقليدي وأخذ أبعاداً ومفاهيم حديثة ليتخطى مجالات متعددة الجوانب ليمتد إلى مختلف مجالات الحياة، أين ظهر ما يسمى بالنظام العام العمراني والنظام العام الجمالي الذي يعني بجمال المدينة وروائها، إضافة إلى النظام

¹ أنظر Georges Vedel - في مؤلفه droit administrative the mis الجزء الثاني باريس، طبعة 1959 ، ص 545

² أنظر jaques de mbours - في مؤلفه Les pouvoirs de police administrative générale des autorités local : بروكسل 1956 ، ص- 14 15

³ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991 ، ص. 33

العام البيئي والاقتصادي خاصة أمام ازدهار مبدأ تدخل الدولة ، وهذا الاتساع تطلب وجود ضبط إداري خاص وهو محل الدراسة .

الفرع الثاني : الضبط الإداري الخاص .

هو الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية ولائحة خاصة بقصد الوقاية من الإخلال بالنظام العام في ميدان أو مجال معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، وذلك بسنها لأساليب وإجراءات أكثر دقة وإحكاما وملاتمة مع ذلك المجال الخاص مقارنة مع النصوص العامة للضبط الإداري العام¹ فعالية أكبر من سلطات الضبط الإداري العام ، فهو الضبط الذي تتولاه سلطات فعالية أكبر من سلطات الضبط الإداري العام.

وللضبط الإداري عدة مدلولات ، فهو نظام قانوني معين يتعلق بنشاط فردي وارد على موضوع معين أو يتعلق بطائفة معينة من المحكومين مع احتفاظه بأحد أغراض الضبط المتعارف عليها ، وقد يكون موجه لتحقيق أغراض مغايرة لأغراضه المعروفة ، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط يكون لكل منها نطاقه القانوني الخاصة به تقوم به هيئات محددة مختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها² وفيما يلي تفصيل أنواع الضبط.

الإداري الخاص :

1- الضبط الإداري الخاص بالموضوع

يقصد به تنظيم نشاط معين عن طريق تشريعات خاصة نظرا لخطورة وأهمية هذا النشاط ، وهذه التشريعات الخاصة تمنح سلطات الضبط الإداري سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام ومن أمثلته الضبط الإداري الخاص بالمحلات الخطرة والمقلقة للراحة أو الضارة بالصحة، والضبط الخاص بتنظيم المرور وحركة السير عبر الطرقات، والضبط الخاص بالمباني والعمران ونظافة الشوارع والمساحات العامة وبمجال السكك الحديدية... الخ . والمشرع هو الذي يخصص

¹ محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، القاهرة، مصر، 1962، ص 123.

² حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، طبعة 2011 ، ص 117

جانبا ما من هذه الجوانب بضبط إداري خاص لتنظيم موضوع معين ومجال من مجالات الضبط الخاص، فيعتبر بذلك ضبطا إداريا خاصا بالنظر إلى موضوعه يعهد به إلى سلطة خاصة لا تتولى عادة ولاية الضبط الإداري، ولكنه يهدف إلى تحقيق نفس الأهداف التي يستهدفها الضبط الإداري العام ولكن بواسطة ضبط خاص يخضع لنظام قانوني خاص.¹

2- الضبط الإداري الخاص بالأشخاص

الضبط الإداري الخاص بالأشخاص هو ذلك الذي يستهدف مخاطبة طائفة أو نوعية معينة من الأشخاص ومن ذلك الضبط الخاص بمزاولة مهنتي الطب والصيدلية أو المحاماة، أو المنظم لمهنة المهندس أو المنظم لإقامة الأجانب في الجزائر أو المنظم لوضعية المصابين بالأمراض العقلية أو الباعة المتجولين.²

3- الضبط الإداري الخاص بالهيئة التي تمارسه أو بمكان ما

هو ذلك الضبط الإداري الخاص الذي يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن محددة، بحيث يتعهد فيه سلطات الضبط إلى هيئة إدارية محددة كالضبط الخاص بالسكك الحديدية الذي يعهد بتنظيمه إلى وزير النقل المشرف على هذا القطاع الذي تقدم فيه الدولة خدمات النقل بواسطة شركة النقل بالسكك الحديدية.³

4- الضبط الإداري الخاص الذي يستهدف أغراض أخرى.

هو ذلك الضبط الإداري الذي قد ينصرف إلى تحقيق أهداف لا تدخل ضمن الأغراض التقليدية للضبط الإداري، ومن ذلك البوليس الإداري الذي يستهدف المحافظة على الرونق والرواء للمدينة والبوليس الذي يهدف إلى المحافظة على الآثار والمباني ذات القيمة التاريخية أو ذلك الخاص

¹ حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ص 118-119

² سعاد الشراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص - 33

³ القانون 35 / 90 - المؤرخ في 25 / 12 / 1990 ج ر رقم 56 المؤرخة في 26 / 12 / 1990 المتعلقة بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، والمرسوم التنفيذي رقم 348/93 المؤرخ في 28 / 12 / 1993 ج ر رقم 87 المؤرخة في 29 / 12 / 1993 والذي يحدد للقواعد المتعلقة بأمن واستغلال النقل بالسكك الحديدية، والقانون 13/01 المؤرخ في 07 / 08 / 2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر رقم 44 المؤرخة في 08 / 08 / 2001

بالسياحة أو الأماكن السياحية أو ذلك المتعلق بأنشطة الصيد الذي يهدف إلى المحافظة على أنواع من الحيوانات والأسماك أو ذلك الخاص بالملاهي وألعاب القمار واليانصيب الذي يستهدف حماية المصالح المالية للأفراد، وهذه الأنواع المختلفة من الضبط الخاص منظمة بتشريعات خاصة مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، تمنح لهيئات الضبط سلطات أقوى لتحقيق الأهداف الخاصة المنوطة بها¹ مما سبق بيانه من مفاهيم وأنواع الضبط الإداري الخاص يمكن استخلاص خصائص كما يلي :

- لا وجود لضبط إداري خاص إلا بناء على قانون؛
- يتميز الضبط الإداري الخاص بأنه مقيد بهدفه، حيث قد يواجه عنصر واحدا فحسب من النظام العام مما يجعله مقيد بنظام قانوني خاص يستهدف حماية عنصر محدد مثل عناصر الضبط الإداري الخاص بمكافحة التلوث البيئي الذي يمكن أن يصطلح عليه بالضبط البيئي؛
- قد يتخصص الضبط من حيث موضوع معين مهما كانت الجهة الإدارية التي تباشرها سلطاته ومثال ذلك الضبط الخاص بتنظيم المباني أو بمكان معين أو أماكن محددة كمرفق السكك الحديدية والأمن داخل الحرم الجامعي؛
- يحدد القانون السلطة الإدارية الخاصة لممارسة هذا الضبط والتي قد تكون هيئة خاصة تكلف بممارسته أو هيئة من هيئات الضبط الإداري العام المعروفة؛
- تحدد القوانين المنشئة للضبط الإداري الخاص العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفة تلك النصوص القانونية بالإضافة إلى الجزائيات الإدارية مثل سحب التراخيص.

المطلب الثالث : أهداف الضبط الإداري

جمع الفقه والقضاء الإداريين على أن هدف وظيفة الضبط الإداري يتمحور حول النظام العام، هذا الأخير هو فكرة مرنة متطورة بتطور الزمان والمكان، بالإضافة إلى أنها فكرة واسعة وشاملة

¹ من أمثلة الضبط الخاص الذي يستهدف غايات أخرى نذكر ما يلي مجال الصيد، الآثار التاريخية، السياحة، والأماكن السياحية، الغابات وهي صور الضبط الخاص التي سيتم التطرق إلى قوانينها الخاصة في العنصر الموالي عند ذكر هيئات الضبط الإداري الخاص

لكل فروع النظام القانوني في الدولة، ولكنها مختلفة من فرع على آخر من حيث مضمونها، إظهارها، أسبابها وإجراءاتها. وهناك أيضا إجماع فقهي وقضائي حول عناصر ثلاثة لهذه الفكرة توصف بالثلاثية التقليدية هي الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة¹ وهناك اتجاهات حديثة في الفقه والقضاء والتشريع توسع من أبعاد الضبط الإداري وأهدافه لتشمل النظام العام الخلفي (الآداب العامة)، النظام العام المتعلق بجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي

سنتناول في هذا المطالب الى الأهداف التقليدية للضبط الإداري والى الأهداف الحديثة للضبط الإداري .

الفرع لأول : الأهداف التقليدية للضبط الإداري :

تدور الأهداف التقليدية حول فكرة النظام العام وعناصر النظام العام

أولاً: تعريف النظام العام

1/ موقف الفقه من تعريف النظام العام

عرفه جانب من الفقه بأنه مجموع الشروط اللازمة لاستتباب الأمن والآداب العامة التي لاغنى عنها لقيام علاقات سلمية بين المواطنين بما يتناسب و علاقاتهم الاقتصادية. الملاحظ على هذا التعريف أنه واسع جدا يركز على تحديد المتطلبات التي تعد أساسية لحماية الحياة في المجتمع. وقد اختلف الفقه في تعريف النظام العام من زاويتين، من زاوية أولى هناك من عرفه تعريفاً سلبياً ، حيث عرفه الفقيه الفرنسي M.Hauriou بأنه "حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى" وذلك معناه أن الهدف من الضبط سلبى لا يسمح بوقوع اضطرابات، ولا يتدخل إلا إذا حدث التهديد بالنظام العام² ولكن تطور هذا التعريف بعد ذلك إلى البعد الإيجابي بارتكازه على تحديد واجبات الدولة لتحقيق الاستقرار نتيجة توسع ،وتشعب تدخلات هذه

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 82 .

² محمد محمد بدران المرجع السابق ص ص 124-126 .

الأخيرة ، وتطور الاجتهاد القضائي وما تبعه من اتساع لفكرة النظام العام¹. وقد أكد الدكتور محمد عصفور على أنه لا يمكن أن يعرف النظام العام التقليدي تعريفا سلبيا وهو اختفاء لخلال وإنما يجب أن ينطوي على معنى استثنائي يتجاوز النتيجة المباشرة ، ولذلك لم يعد الهدوء العام مثلا يعني اختفاء الضجة والاضطرابات الخارجية وإنما يعني راحة السكان، بمعنى اختفاء الجانب السلبي لتحل محله سياسة عامة لتنظيم وتحقيق الانسجام في المجتمع .

أما من زاوية ثانية، فقد ذهب العديد من الفقهاء إلى تحديد مضمون فكرة النظام العام، ولكنهم اختلفوا في شموله للجانب المادي فقط أم المعنوي أيضا . فمن الفقهاء الذين اکتفوا في تعريفهم لفكرة النظام العام بالجانب المادي على غرار الفقيه الفرنسي M.Hauriou، الذي اعتبر أن مفهوم النظام العام يشمل العناصر التقليدية الثلاث. أما في المقابل فمن الفقهاء من ذهب في تعريفه للنظام العام على اعتبار شموله الجانب المادي والأدبي معا، ومنهم الفقيه الفرنسي M.Valine الذي اعتبر أن النظام العام فكرة غامضة وواسعة لا تقتصر على النظام العام الذي اعتبر أن النظام العام فكرة غامضة وواسعة لا تقتصر على النظام العام المادي فحسب بل يشمل أيضا النظام الأدبي ، وكذلك الفقيه الفرنسي G.Burdeau ، حيث شملت فكرة النظام العام عنده الجانب المادي والأدبي والاقتصادي وتمتد لتغطي كافة صور النشاط الاجتماعي. وقد أيد هذا الاتجاه الدكتور محمد عصفور². وكان هذا الاتجاه الثاني محل إجماع لاحق من الفقهاء .

2/ موقف القضاء الإداري الفرنسي من تعريف النظام العام .

تميز موقف القضاء الإداري الفرنسي من تعريف النظام العام بالاختلاف بين مرحلتين:

- مرحلة ما قبل 1959 : حيث كان يخرج المسائل المتعلقة بالآداب العامة والأخلاق من نطاق النظام العام، ومن أهداف الضبط الإداري، ومنه كانت إجراءات وتدابير الضبط الإداري المتعلقة بهذا الجانب والتي تمس حقوق وحریات الأفراد تتعرض للإلغاء .

¹ سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحریات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1990، ص31 .

² عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 8 .

- مرحلة ما بعد 1959 : بداية من الحكم 8 ديسمبر 1959 في قضية luthesia أصبح مجلس الدولة الفرنسي يعتبر الآداب والأخلاق العامة كهدف من أهداف النظام العام والضبط الإداري. وتتلخص وقائع القضية في أن رئيس بلدية nice أصدر قرارا ضابطيا يقضي بمنع عرض ثلاثة أفلام حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة المراقبة على الأفلام السينمائية المنظم بموجب قانون 1945. وقد صدر قرار رئيس البلدية تحت تأثير قوى الضغط مجتمعية وبالخصوص جمعية أولياء التلاميذ ، الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق أولادهم، حينئذ رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدولة مطالبة بإلغاء قرار رئيس البلدية والتعويض عن الأضرار والخسائر. أصدر هذا الأخير قرارا برفض إلغاء قرار رئيس البلدية لأنه من صميم سلطاته الضبطية أن يقوم بالمحافظة على الآداب العامة و لأخلاق ،إذا كانت تهدد النظام العام وتعرضه للخطر، وذلك من خلال قيامه بحضر عرض أفلام سينمائية سبق إجازتها من هيئة الرقابة على الأفلام ،إذا كان ذلك من شأنه المساس بالنظام العام بسبب طابعها الأخلاقي.

وصدرت بعد هذا القرار العديد من القرارات في السياق نفسه ، وأصبح بذلك مجلس الدولة يأخذ بالبعد الأخلاقي في بناء فكرة النظام العام وكهدف مشروع للضبط الإداري¹ وقد تبنى القضاء الإداري المصري الاتجاه نفسه في القضية رقم 103 لجلسة 07 فيفري 1978 المتعلقة بقرار وزير الثقافة المتضمن حذف بعض مشاهد فيلم العش الهادئ، حيث قضى مجلس الدولة بحق هذا الوزير، باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للرقابة على المصنفات الفنية ، بحذف بعض مشاهد هذا الفيلم لما يمثله من معارضة لقيم ومبادئ المجتمع. وقضى أيضا أنه يعد مساسا بالنظام العام تأليف الكتب أو إلقاء المحاضرات التي تحت على الإلحاد والإباحية في المجتمع الذي يتمسك بالأديان السماوية.²

¹ فيصل نسيغة ورياض دنش، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة الوطنية للمحامية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، ص ص 967 .

² عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 77 .

كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن تدخل الإدارة لحماية المظهر والرواء في حكم بتاريخ 23-10-1936 في قضية الاتحاد الباريسي لنقابات المطابع ، مشروع في إطار الضبط الإداري، وتتلخص وقائع القضية في أن الإدارة أصدرت لائحة تمنع توزيع الإعلانات على المارة في الطرقات خوفا من إلقاءها في الطرقات العامة عقب قراءتها مما يؤدي إلى تشويه جمال الشوارع، ولما طعن اتحاد النقابات طالبا إلغاء اللائحة، رفض مجلس الدولة طلبه وحكم بشرعية هذه لأخيرة¹.

ثانيا: خصائص النظام العام

يتميز النظام العام بمجموعة من الخصائص تتمثل في الآتي²:

- **يكون النظام العام عاما** : بمعنى يشمل ويطبق على جميع المواطنين في الدولة في أمنهم وصحتهم وسكينتهم، فعلى اعتبار أن تدابير الضبط الإداري تتضمن تقييد الحقوق والحريات ، فإنها لن تكون مبررة ومشروعة إلا إذا كان النظام العام المهدهد عاما يهدد أمن الجماعة، صحتها وسكينتها. والمقصود بالعمومية هنا أن الإخلال يجب أن يمس المجموعة ككل، ولذلك فالأفعال 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 آخر ليس لسلطات الضبط علاقة بالأفعال الداخلية ما لم يكن لها مظاهر خارجية مؤذية مثال : ستطيع سلطات الضبط الإداري أن تأمر بهدم منزل حفاظا على صحة المارة، وليس لها أن تأمر بهدم جدار داخل منزل . ولو أن مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 18-02-1955 كان قد أقر لسلطة الضبط الإداري التدخل لمواجهة تهديد داخلي متى كان يهدد السلامة الداخلية للمبنى³

- **يكون النظام العام ماديا أو معنويا**: المقصود بالنظام العام المادي هو المظهر الخارجي الملموس أو المجسد، أي كل الأسباب المادية التي تمس الصحة العامة أو السكينة العامة

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق ، ص 78 .

² المرجع نفسه.

³ عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق، ص ص.83-88.

أو الأمن العام . أما الجانب الأخلاقي فالمقصود به كل ما يتعلق بالنظام الخلفي والآداب العامة والذي يؤدي إلى تهديم الحياء الخلفي، والذي قد يؤدي إلى اضطراب النظام العام المادي .

- **النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة :** لا يجوز للأفراد مخالفتها من خلال تصرفاتهم واتفاقاتهم، على اعتبار أن مهمة الضبط الإداري تتأسس على التوفيق بين الحقوق والحريات والمصلحة العامة، ومنه لحسم المنازعة بين الكفتين 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.¹

- **يتسم النظام العام بالمرونة والتطور والنسبية:** حيث 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 ان يضع له تعريفا محددًا وثابتًا .

ثالثا : العناصر التقليدية للنظام العام ولوظيفة الضبط الإداري .

لم يتطرق المشرع عموما في أغلب التشريعات المقارنة لتعريف الضبط الإداري، لكنه تطرق له من خلال عناصر النظام العام. نذكر على سبيل المثال قانون الجماعات الإقليمية الفرنسي الذي عرف الضبط الإداري من نص المادة 212-2 من القسم التشريعي له من خلال هدفه المتمثل في ضمان النظام الجيد، لأمن ،السكينة والصحة العمومية²، وقد وصف الفقيه

¹ هناك من انتقد الرأي الذي يجعل النظام العام مصدره المشرع وحده لكونه يمثل قييدا على الحقوق والحريات لكن الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني رفض هذه الفكرة ويحتفظ للمشرع بالسلطة الحصرية في وضع قواعد النظام العام لأنها تتضمن قيودا.../.. /على الحريات .ولنا المثال في ذلك القرار الذي أصدره الوزير السابق للتجارة عمارة بن يونس المتعلق بالتصريح بتحرير استيراد الكحول والذي لاقى معارضة من الشعب فتم التراجع عنه، لأنه يخالف تقاليد وعادات وأخلاق المجتمع.

² أنظر الموقع من الانترنت: www.legifrance.gouv.fr

الفرنسي موريس هوريو هذه العناصر بالثلاثية التقليدية وتتمثل في عنصر الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة .

1- المحافظة على الأمن العام .

يقصد بالمحافظة 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 الاستثنائية¹ ومنه ضمان الأمن العام يؤدي إلى اطمئنان الإنسان على نفسه وحياته وماله من وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها أو من خطر الاعتداء عليها، أي كان مصدر الاعتداء بفعل الإنسان نفسه مثل السرقة، حوادث السيارات، المظاهرات... أو بفعل الحيوانات الخطيرة أو بفعل الطبيعة كالزلازل والحرائق والفيضانات وغيرها.

ومنه تتلخص مهمة الدولة في مجال وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على السلامة العمومية، بالعمل على منع الأخطار المهددة لها بطريقة وقائية من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات :

- تنظيم المرور وذلك بفرض سرعة معينة للسير في مختلف الأماكن والطرق، وتنظيم وقت للسير بالنسبة لبعض أصناف السيارات وتنظيم أماكن الركوب، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة² وتنظيم كفاءات المراقبة التقنية للسيارات³
- اتخاذ التدابير اللازمة لمنع المظاهرات والاجتماعات إذا كانت تهدف للإخلال بالأمن العام، بمنع منح الرخص أو فسخها بالقوة المادية إذا كانت قد بدأت.
- اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، سواء كانت سرقة أو قتل أو حوادث الطرق¹ أو الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب.

¹ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 80 .

² طبقا لنص المادة 14 في فقرتها السادسة من قانون البلدية رقم 11 - 10 .

³ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03 - 223 المؤرخ في 10-06-2003 المتضمن تنظيم المراقبة التقنية للسيارات وكفاءات ممارساتها ج.ر عدد 37 بتاريخ 15 - 06 - 2003 .

-اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الحوادث الناتجة عن الطبيعة² ، أو الأشياء بهدم المنازل الآيلة للسقوط مثلا³

-القضاء على الحيوانات المسعورة والمفترسة.

وقد منح قانون البلدية لرئيس البلدية طبقا لنصوص المواد 89-90-94 المهام السابقة في مجال المحافظة على الأمن . كما يستطيع الوالي مثلا اتخاذ التدابير الأمنية بناء على التقارير التي توجه له دوريا من طرف مصالح الأمن بموجب قانون الولاية.

2- المحافظة على الصحة العامة .

المقصود بحماية 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 الآتي :

- وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد وذلك بالاهتمام بنظافة الشوارع، الأماكن والطرق والمؤسسات العمومية وخصوصا الاستشفائية منها⁴ والمنشآت الصناعية والتجارية⁵

- وضع التدابير اللازمة لضمان نظافة مياه الشرب من الجراثيم والشوائب وسلامة ونظافة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة، للبيع وضمان الظروف الصحية لها في المحلات

¹ حيث تتم المراقبة مثلا بواسطة وضع الكاميرات في الطرقات العمومية وفي المؤسسات والأماكن العمومية، حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 15 - 228 المؤرخ في 22 - 08 - 2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره ، ج . ر العدد 45 بتاريخ 23 - 08 - 2015 ونصت المادة 3 منه على ما يلي يوجب النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو إلى تحسين تدابير الحفاظ على النظام والأمن العام."

² بأقصى قدر ممكن بالتوقع ومراقبة كفاءات البناء....

³ أنظر القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

⁴ منحت المادة 94 في فقرتها السادسة من قانون البلدية لرئيس البلدية هذه المهمة " السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية "أما الفقرة 7 فمنحته سلطة " اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة أو المعدية "بالإضافة إلى الفقرة 11 التي نصت على " السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط

وحماية البيئة "الفقرة 7 " اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة أو المعدية"

⁵ حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008 ، ص 229 .

التجارية¹ وأيضا في المطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات وخطو العاملين فيها من الأمراض ويشمل ذلك المقاصب ومسالخ الحيوانات (بواسطة القيام دوريا بالكشف البيطري) ومراقبة الأغذية المستهلكة.

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

- مكافحة الأمراض المعدية والمتقلة والوقاية منها².

- حماية البيئة من التلوث بجميع أنواعه وفي جميع الأماكن. وقد ارتقت قيمة حماية البيئة ليتم التأكيد عليها كحق في الاتفاقيات الدولية المختلفة والتشريعات الوطنية.

- تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية³.

3- المحافظة على السكنية العامة .

المقصود بالسكنية 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 الجماعة⁴، وضمان المحافظة على الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة ليلا ونهارا بواسطة :

- منع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم استخدامها بترخيص أو إذن خاص وفي 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، ولذلك يجب نقلها خارج المناطق الآهلة بالسكان. وأكد مجلس

¹ بموجب نص المادة الفقرة 11 المذكورة في الهامش أعلاه.

² بموجب نص الفقرة 8 من المادة 94 من قانون البلدية.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 236 .

⁴ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص ص 74-78 .

الدولة الفرنسي على حق هيئات الضبط في تنظيم استخدام الأجراس في الكنائس، كما أقر حق رئيس البلدية في التدخل لمنع إقلاق راحة السكان في العديد من القرارات¹ .

- يدخل في إطار ضمان السكنينة العامة المحافظة على الآداب العامة في الملاهي مثلا، لأنها تؤدي إلى المساس بالسكنينة العامة² .

الفرع الثاني : لأهداف الحديثة للضبط الإداري .

لم تبقى أهداف وظيفة الضبط الإداري محصورة في الثلاثية التقليدية، بل تجاوزتها بتطور وتوسع وتشعب تدخلات الدولة وتطور التشريع والاجتهاد القضائي، إلى أهداف حديثة تتعلق بالنظام العام الخلقي والآداب العامة وجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي³، حيث لم تعد الدولة مجرد متدخل في عملية التنظيم، بل أصبحت فاعلا من الفواعل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومن ثم توسعت وظيفتها الضبطية لتشمل المحافظة على استقرار الحياة في المجتمع وتوازنها، لذلك لم تعد هذه الوظيفة تتميز بطابع الاستثناء المقيد للحرية بل الضابط الأصل لها⁴.

1 - النظام العام الخلقي (الآداب العامة) .

أصبح النظام العام في بعده الجديد يتضمن حماية الأخلاق والآداب العامة، بعدما كان مقتصرًا على المظاهر المادية المحسوسة التي تهدده، ولا يعتد بالجوانب الأدبية أو الأخلاقية إلا إذا كان من شأنها تهديد النظام المادي .تدخل القضاء الإداري الفرنسي ليوسع من سلطات الضبط الإداري المشروعة لحماية النظام الخلقي في قضية Luthesia بتاريخ 18-12-1959 المذكورة سابقا، حيث أجاز لرئيس البلدية حظر عرض أفلام سينمائية إذا كان من شأن هذا

¹ من بينها القرار المؤرخ في 15-03-1912 والمؤرخ في 26-07-1933 أنظر : عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق ص 80 .

² عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 80 .

³ Ch-Edouard Minet, Op., Cit., p.37.

⁴ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د.س.ط)، ص.272.

العرض الإضرار بالنظام العام بسبب الصفة غير الأخلاقية للفيلم¹ واتبع نهجه القضاء الإداري المصري في ذلك².

ويشمل البعد الخلفي والآداب العامة مجالات السينما، المسرح والمطبوعات وغيرها، لما يمكن أن تمثله من خطورة على القيم والمبادئ التي يحترمها ويقدها المجتمع، ومن الأحكام التي أجاز فيها مجلس الدولة الفرنسي إجراءات الضبط الإداري المتعلقة ب :

- منع عرض الصحف والمجلات والمنشورات المثيرة للغرائز في الطرق العامة³
- منع حفلات الرقص في المقاهي ومنع الشباب أقل من 18 سنة دخول الحانات.
- منع عرض الأفلام الخليعة. وتتم وظيفة الضبط الإداري بواسطة مراقبة صالات السينما والأماكن العمومية⁴.

وتتعرض هذه المبادئ والقيم للتطور والتغير بتغير المجتمع والزمن، فمنع مصارعة الملاكمة في السابق مع بداية القرن العشرين، أو منع المتواجدين على الشواطئ للسياحة من التجول بلباس السباحة لا يمكن أن يحدث اليوم في دول الغرب. أما في الدول العربية والإسلامية فيمكن أن يدخل في مجال الأخلاق والآداب العامة ما يتعلق ب :

- القيام بالشعائر الدينية والتقاليد والعادات الإسلامية السمحة.
- ارتكاب المخالفات ضد الأسرة والآداب العامة⁵.

¹ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 103 .

² في قضية بتاريخ 91/71 بأن اقتناء صور ماجنة بقصد البيع والتوزيع يشكل خطرا. أنظر :عصام علي الدبس، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري -التنظيم الإداري -النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014 ص 466

³ حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 29-01-1937 أن منع بعض المطبوعات بقرار من رئيس البلدية هو مشروع لأنه تتضمن عبارات ومواقف ضارة بأخلاق الشباب. وقضى بتاريخ 06-08-1947 بصحة قرار منع حفلات الرقص في بعض المقاهي ومنع الشباب دون سن 18 من دخول الحانات. أنظر :محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 212 .

⁴ حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008 ، ص 235 .

⁵ قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 006195 جلسة 23-09-2006 والي ولاية الجزائر ضد ب ف م، مجلة مجلس الدولة، العدد 3 2003 ص 96 .

- منع الدعارة واللباس الفاضح وجميع التصرفات المخلة بالآداب في الأماكن العمومية.
أكد بدوره مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته، على مشروعية قرار الوالي بغلق محل عبارة عن مخمرة لمدة 6 أشهر بغرض المحافظة على النظام العام وصحة السكان وحفاظا على الآداب العامة .

2- جمال ورونق المدن وروائها .

اختلف الباحثون في تحديد معايير الجمال ونماذجه لاختلاف الزاوية التي انطلق منها كل واحد منهم في ذلك، وعدم اتفاق نظرة الإنسان حول هذه المعايير، لكن هناك من حدد ستة معايير للجمال هي: الترتيب، الإيقاع، التماثل، التناسب، الديكور والتوزيع.¹
وقد تم حصر عنصر جمال الرونق والرواء في المدن، التي هي تجمع حضري لعدد كبير من السكان على أرض كبيرة، في أقدم مدينة وهي روما التي تعود نشأتها إلى فترات قبل الميلاد، لكن بالرغم من ذلك فهي تعطي مثالا في الجمال والروعة، لأنها تتضمن المقومات الحديثة للرواء والجمال وروعة التنظيم والعناية الفائقة بتأسيس الطرق المعبدة والمباني الشاهقة والسكنية المتناسقة والتشجير والزرع في الميادين العامة ونظافة البيئة والمباني وترابط شبكات المياه والصرف الصحي.²

3- النظام العام الاقتصادي .

انعكس تطور وظيفة الدولة الحديثة واتساع تدخلاتها خصوصا في المجال الاقتصادي على توسع نطاق وظيفة الضبط الإداري، ومنه ظهور نظام عام جديد متخصص يتمثل في النظام العام الاقتصادي. يقول الفقيه الفرنسي J.Burdeau أن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء والأمن للسكان، وأنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية³، حيث أصبح من أهداف النظام

¹ عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011 ص 37 .

² المرجع نفسه، ص 58 - 78 .

³ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 96 .

العام اليوم حماية الاقتصاد فيما يتعلق بالأجور، الأسعار، التموين بالمواد والمنتجات، تنظيم عمليات التصدير والاستيراد والتعامل بأوراق النقد والبورصة ومكافحة التضخم النقدي. وبالرغم من ذلك فقد تصطدم هذه القرارات بالنصوص المتعلقة بالنظام العام ومبدأ حرية التجارة والصناعة، لذلك لا بد من التوفيق بين الكفتين، ومنه فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل إلا في حالة وجود تهديد بالنظام العام في إطار هذه المسائل بموجب نصوص تشريعية خاصة تضر بالاستقرار الاقتصادي، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه يمكن للسلطة الإدارية وضع حدود لحرية التجارة والصناعة لأسباب تهدد النظام العام لكن بإجراءات وتدابير ضرورية ومتناسبة، فإذا كانت هذه التدابير يمكن أن تمس نشاطات الإنتاج، التوزيع والخدمات، فهي تحمي النظام العام، فمن سلطة القاضي تقدير شرعية هذه التدابير فيما إذا كانت صادرة وفقا لأهدافها¹. ومنه يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ التدابير لمنع نقص المواد التموينية ومنع المضاربة ورفع الأسعار بشكل وهمي نتيجة التخزين.

أمثلة عن قرارات تنظيمية ضببية في المجال :

- مرسوم تنفيذي رقم 402-07 المؤرخ في 25-12-2007 يحدد أسعار سميد القمح الصلب عند الإنتاج وفي مختلف مراحل توزيعه².
- مرسوم تنفيذي رقم 14-05 المؤرخ في 09-01-2005 يحدد كفاءات تسعير الماء المستعمل في الفلاحة وكذا التعريفات المتعلقة به³.

4- الضبط الإداري البيئي .

تقوم سلطات الضبط الإداري في مجال حماية البيئة من الأضرار والاعتداء عليها أو على أحد مكوناتها بدور أساسي، من خلال أجهزتها الإدارية التي تتولى اتخاذ التدابير والإجراءات وإصدار القرارات اللائحة والفردية، وفرض القيود على حقوق وحرية الأفراد

¹ CE. 15-05-2009 , www.lexinter.net/jf/outre-public.html, (18-11-2015).

² المرسوم التنفيذي رقم 402-07 المؤرخ في 25-12-2007 من ج.ر عدد 80 بتاريخ 26-12-2007

³ المرسوم التنفيذي رقم 14-05 المؤرخ في 09-01-2005 من ج.ر عدد 5 بتاريخ 12-01-2005

بالاستناد إلى القوانين في المجال. وقد نصت المادة 10 من القانون رقم 03-10 على ما يلي

"تضمن الدولة حراسة مختلف مكونات البيئة، يجب على الدولة أن تضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار وأهدافه النوعية، لاسيما فيما يتعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض وكذا إجراءات حراسة هذه الأوساط المستقبلية والتدابير التي يجب اتخاذها في حالة وضعية خاصة.»

كما هو مجموع التدابير الوقائية التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة لمنع وقوع جرائم المساس بالبيئة من خلال الإجراءات الاحترازية والوسائل الضرورية التي تؤدي إلى منع وقوع تلك الجرائم، وبما يكفل حماية البيئة وصون مواردها ومكافحة أسباب الإضرار بها¹. كما يعرف على أنه وسيلة من وسائل ممارسة الإدارة لوظائفها، لتكفل بموجبه حماية النظام بعناصره المعروفة من أمن عام، سكينة عامة وصحة عامة، أما في المجال البيئي فيمكن اعتباره وسيلة من الوسائل الإدارية التي تهدف إلى حماية البيئة من جميع الحالات التي تؤدي إلى تدهورها² حيث يؤدي الإضرار بالبيئة إلى المساس بعناصر النظام العام³. هو مجموع السلطات والصلاحيات التي تمنح للموظفين العاملين في الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة، يتم بموجبها تحويلهم الحق في دخول المنشآت وتفقد الأماكن المختلفة للقيام بأعمال المراقبة والتفتيش، وأخذ العينات وإجراء القياسات والتحليل اللازمة لإثبات جرائم المساس بالبيئة وتحرير المحاضر وإحالتها للجهات المختصة حسب التشريعات البيئية والقرارات اللوائح المنفذة لها.

¹ رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 24 .

² ماجدة بوخالفة، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012-2013 ص 1.

³ رائف محمد لبيب، الحماية، المرجع السابق، ص ص. 97-98 .

بالنظر للطبيعة الفنية للمسائل المتعلقة بالبيئة والمخاطر التي تهددها من جهة ثانية، فإن جميع الدول تقريبا، بغض النظر عن طبيعة الأنظمة التي تتبعها، تمنح هذه الأخيرة حماية خاصة بواسطة نصوص خاصة، والسبب في ذلك يرجع للآثار العامة والشاملة التي تهدد البيئة، حيث تتسرب آثار التلوث في دولة ما لتشمل الدول المجاورة أو المناطق القريبة منها . كما أن تلوث الهواء في منطقة ما يؤثر على طبقة الأوزون والذي تتضرر منه جميع شعوب الأرض.

المبحث الثاني : سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليه .

رغم اختلاف الفقه في إعطاء تعريف موحد للضبط الإداري إلا أن هذا الاختلاف لم يؤثر ولم يغير من هدفه في المحافظة على النظام العام في الدولة بشكل وقائي.

وتحقيقا لهذا الهدف، نجد أن المشرع قد تدخل لتحديد السلطات والهيئات الإدارية المسندة إليها مهمة الضبط الإداري في المجتمع عن طريق التشريع والتنظيم.

والمقصود هنا ليس جهاز الشرطة المكلف بالمهام المادية المتعلقة بحفظ النظام، بل هو السلطات المخولة لها صلاحيات اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام، مستعملة بذلك وسائل عدة، شرط ألا تخرج عن الحدود المرسومة لها مما يعني أن السلطة المطلقة لهيئات الضبط الإداري في مجال ممارسة سلطاتها الضبطية دون قيود أو ضوابط ينجر عنه بالضرورة تعسف في استعمال هذه السلطات بل وأكثر من ذلك فإنه يكون عائقا أمام تمتع الأفراد بحقوقهم وحررياتهم، ولما كان الأمر كذلك وجب وضع قيود تحد من سلطات الضبط الإداري حسب الظروف السائدة.

وتبعا لذلك نتناول بالدراسة في هذا المبحث سلطات الضبط الإداري، وكذا الحدود والقيود المفروضة على هذا السلطات لذلك سنتطرق الى أهم هذي النقاط و التي تتمثل في :

- المطلب لأول : سلطات الضبط الإداري في الجزائر .
- المطلب الثاني : سلطات الضبط الإداري على مستوى الوطني .
- المطلب الثالث : سلطات الضبط الإداري على مستوى المحلي .

المطلب لأول : سلطات الضبط الإداري في الجزائر .

إن الدولة هي المسؤولة عن حماية النظام العام في كامل التراب الوطني، وهذه المسؤولية تقابلها سلطة الدولة في تقييد الحريات، وذلك بالقدر الكافي لتحقيق هذه الحماية.

إذ أن السلطات الإدارية المسؤولة عن المحافظة على النظام العام والمختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري في الدولة هي هيئات محددة قانونا.

ويقصد بهذه الهيئات الأشخاص والجهات المختصة بإصدار واستخدام وسائل الضبط الإداري، ويتنوع الضبط الإداري إلى ضبط إداري قومي، أي يشمل نطاق اختصاصه إقليم الدولة كله، وضبط إداري محلي ينحصر اختصاصه في جزء معين من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة.

نظرا لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات، عادة ما يحدد القانون السلطات الإدارية التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الضبط الإداري، إذ تنقسم هيئات الضبط الإداري إلى هيئات تهتم بالضبط على المستوى الوطني وأخرى على المستوى المحلي.

المطلب الثاني : سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني .

تتمثل هذه السلطات بالدرجة الأولى في رئيس الجمهورية والوزير الأول، والوزراء.

الفرع لأول : رئيس الجمهورية .

اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية ممارسة مهام الضبط الإداري فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها¹ باعتباره حامي الأمة والمسؤول الأول والأخير على سلامة الوطن.

وهنا يجب التمييز بين مرحلتين، مرحلة قبل دستور 1989 ومرحلة بعد دستور 1989 فخلال مرحلة قبل دستور 1989 فإن رئيس الجمهورية هو في نفس الوقت رئيس الحكومة. لذلك فإن هناك جهة واحدة تمارس سلطة الضبط الإداري² ، أي هو الرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية ويشكل السلطة العليا في المجال الإداري، وهذا ما أكدته المادة 5 من الأمر 185/65 حيث جاء فيها ما يلي « تحوز الحكومة ... السلطات الضرورية لسير أجهزة

¹ غسان مدحت الخيري، مدخل القانون الإداري، دار الرياء للنشر، ط 1 - ، الأردن، 2013 ص 192 .

² مسعود رحيش: الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الج ا زري ،(مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا- للقضاء)، الدفعة 18 ، 2007-2008 ، ص 7 .

الدولة وكيان الأمة¹»، وحسب الأستاذ أحمد محيو فإن تفسير هذه المادة هو الذي يسمح باستخلاص صلاحيات رئيس الحكومة في مجال اتخاذ إجراءات تنظيمية تتعلق بسير المرافق العامة وبحفظ النظام².

وباعتبار رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة فإنه يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية لاسيما القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام، وإلى جانب السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالات العادية، توجد بعض الصلاحيات التي هو مطالب بممارستها في الظروف الاستثنائية³، وقد ميز بينها دستور 1976 حسب درجة خطورتها وهي حالة الطوارئ والحصار حسب المادة 119 والحالة الاستثنائية وفقا لنص المادة 120 وحالة الحرب حسب نص المادة 122 .

أما مرحلة ما بعد 1989 وحسب دستور 1989 ودستور 1996 والذي أنشأ منصبا جديدا على مستوى السلطة التنفيذية يتجلى في منصب رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة العليا للإدارة العمومية. وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل دستور 1989 وكذلك دستور 1996 لا يوجد نص يمنح رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري ولكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية.

حيث جاء في المادة 116 ف 1 من دستور 1989 والمادة 125 ف 1 من دستور 1996 ما يلي: (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.....) غير أن السلطة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذلك دستور 1996 لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، بحيث يملك رئيس الحكومة بمقتضى المادة 116 ف 2 والمادة 81 ف 3 من دستور 1989 وكذلك المادة 85 ف 3 من دستور 1996 والتي تنص على

¹ لمادة 5 من الأمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، عدد 58

² أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ت، ر، محمد عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، - الجزائر، 1996، ص 398، 339 .

³ ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط 4 - الجزائر، 2010 ص 164 .

مايلي : (يمارس الوزير الأول زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور الصلاحيات التالية...يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك....) أي أنه يملك صلاحيات في المجال التنظيمي.

بالإضافة إلى السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية، فإن دستور 1989 ودستور 1996 ، اعترف لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية حيث خول له الدستور¹ اتخاذ جملة من الاجراءات كالإعلان عن حالة الطوارئ وحالة الحصار حسب المادة 91 من دستور 1996 والحالة الاستثنائية حسب المادة 93 وحالة الحرب وفقا لنص المادة95، وهذه الوضعيات أو الحالات لها نتائج إدارية هامة فمن أثرها زيادة سلطات رئيس الجمهورية بصورة كبيرة تسمح له باتخاذ كل إجراءات مفيد على الصعيد الإداري.²

وما يمكن قوله إن رئيس الجمهورية يعتبر أحد أهم هيئات الضبط الإداري المركزية لما يملكه من صلاحيات واسعة في هذا المجال فخاصة في الحالات الاستثنائية، كما يملك أيضا حق إصدار المراسيم والقرارات التنظيمية في جميع المجالات عندما يرى أن الأمور تقتضي ذلك فهو يملك السلطة التقديرية التي يقدر بها مدى ملائمة تلك القرارات واللوائح الضبطية من أجل المحافظة على النظام العام، هذا وتوجد أجهزة إدارية استشارية تابعة لرئيس الجمهورية تساعده بالقيام بوظائفه الإدارية، وتقوم هذه الأجهزة بتقديم الرأي والمشورة لرئيس الجمهورية لتمكينه من اتخاذ القرارات الإدارية في الأمور الإدارية.

وتقوم الأجهزة والوحدات الإدارية الاستشارية بالأبحاث والدراسات وجمع البيانات وتركيبها وصياغتها ثم تقدم لرئيس الجمهورية ليصدر القرارات الإدارية النهائية اللازمة، ومن الأجهزة

¹ ناصر لباد :مرجع سابق، ص- 165

² المرجع نفسه، ص 16.

الاستشارية المساعدة لرئيس الجمهورية وهي المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الإسلامي الأعلى وكذلك المجلس الأعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية¹

وللاستشارة في المجال الإداري أهمية بالغة لأنها تمكن رئيس الجمهورية من الاستعانة والاستفادة من ذوي الخبرة وبالنسبة للطبيعة القانونية للآراء الصادرة عن الأجهزة الإدارية فهي تفتقد لعنصر الإلزام وتعد مجرد آراء صادرة عن مختصين في مجال معين، فهي غير ملزمة للجهة التي طلبت الاستشارة²

الفرع الثاني : الوزير لأول .

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي اجراءات يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة . غير أنه يمكن إقرار وظيفة الضبط الإداري بالنسبة للوزير الأول على أساس الوظيفة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذلك في ظل دستور 1996 ، إذ أنها لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، حيث يملك الوزير الأول صلاحيات في المجال التنظيمي وهذا بمقتضى المادة 81 / 3 وكذلك المادة 116 / 2 من دستور 1989 ، كما تشير المادة 125 ف 2 وتنص المادة 85 من دستور 1996 على بعض الصلاحيات للوزير الأول ألا وهي :

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احتارم الأحكام الدستورية ويسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات .

- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 من دستور 1996 .

¹ فيصل نسيغة :المرجع السابق، ص 26

² عمار بوضياف :مرجع سابق، ص48

- يسهر على حفظ سير الإدارة العمومية .

كما تضيف المادة من لأمر 03/11 على مايلي : <<دون المساس بأحكام المادتين 91 و93 من الدستور، يمكن استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته، للاستجابة إلى المتطلبات التالية :

- حماية السكان ونجدتهم .

- الأمن الإقليمي.

- حفظ الأمن.

- مكافحة الإرهاب والتخريب .¹

إذ يقع على عاتق الوزير الأول المحافظة على النظام العام داخل المؤسسات العمومية،² ويتحقق ذلك من خلال ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات³ .

ومن القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) نذكر على سبيل المثال القرارات التالية :

- المرسوم التنفيذي رقم 53/51 المؤرخ في 23 فيفري 1961 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك.⁴

- المرسوم التنفيذي رقم 202/91 المؤرخ في 5 جوان 1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي

¹ المادة 2 - من الأمر رقم 11 / 03 المؤرخ في 23 فيفري 2011 ، يعدل ويتم القانون رقم 91 / 23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 يتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية ، ج،ر عدد 12 المؤرخة في 23 فيفري. 2011

² سعود رحيش : الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الج ا زئري ، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء) الدفعة 18 - 2007 / 2008 ص 7 .

³ محمد الصغير بعلي : القانون الإداري، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ، - 2004 ص 278 .

⁴ أنظر ج،ر عدد 9 - المؤرخة في 27 / 02 / 1991 .

- المرسوم التنفيذي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار.¹

- المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج.

- المرسوم التنفيذي 56/01 المؤرخ في 5 فيفري 2001 المتضمن توقيف صيد المرجان.

الفرع الثالث : الوزراء .

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الإداري الخاص²، فبالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء نجد الوزير مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام³ فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة والموضحة لصلاحيات وزير الداخلية، منها أحكام المرسوم التنفيذي 01/91 وبالتحديد نص المادة 2 منه التي جاء فيها « يمارس وزير الداخلية⁴ صلاحياته في الميادين التالية :

1- النظام العام والأمن العمومي

2- الحريات العامة :

1- حالة الأملاك والأشخاص وتنقلهم

¹ المرسوم التنفيذي رقم 196/91 المؤرخ في 1991/06/4 :أنظر ج، ر عدد 13 - المؤرخة في 26 / 06 / 1991 .

² غسان مدحت الخيري : مرجع سابق، ص، ص 192 - 193

³ محمد الصغير بعلي :مرجع سابق، ص 272

⁴ عمار بوضياف :مرجع سابق، ص490

ب- الحياة الجموعية

ج- الإنتخابات

د- التظاهرات والاجتماعات العمومية

كما أضافت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فنذكر على سبيل المثال المادة 3 منه والتي تنص على ما يلي : <يتولى وزير الداخلية، دون المساس بالصلاحيات المسندة إلى وزير الدفاع الوطني، تصور أعمال الوقاية والمكافحة والرقابة التي تدخل ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقويمها وتنسيقها...¹>

وتوجد عدة مواد أخرى توضح صلاحيات أخرى لوزير الداخلية كاحترام القوانين والتنظيمات وحماية الأشخاص والأماكن، كما يضمن السكنية والطمأنينة والنظام العام، والنظافة العامة ويتولى حماية المؤسسات الوطنية.²

وليس وزير الداخلية هو الذي يباشر إجراءات الضبط الإداري فقط بل هناك وزراء آخرون كوزير الصناعة مثلا فهو مخول بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي، ووزير البيئة مخول طبقا للمرسوم التنفيذية المتعلق بصلاحياته كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث³ ووزير الثقافة عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين.⁴

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن وزير الداخلية يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام، لكن بصفة غير مباشرة، فباعتباره الرئيس السلمي للولاية، يستطيع أمرهم عن طريق تعليمات لاتخاذ إجراء كهذا، كل واحد في ولايته⁵، حيث يجب الإشارة إلى أن المادة 110

¹ المادة 2 - و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 01 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج، عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1994 .

² غسان مدحت الخيري، مرجع سابق، ص 193 .

³ أحمد محيو : مرجع سابق، ص 273 .

⁴ عمار بوضياف :مرجع سابق، ص 491.

⁵ أحمد محيو :المرجع السابق، ص، 431 - ، 414

من قانون الولاية 07 / 12 نصت على ما يلي (الوالي هو ممثل الدولة على مستوى ولايته وهو مفوض الحكومة)¹، كما نجد المادة 92 من قانون الولاية الملغى الصادر سنة 1990 نصت على أن « الوالي هو ممثل الدولة، ومندوب الحكومة على مستوى ولايته² » ، أي أن المشرع بقي على نفس الرأي في كل من القانونين .

وتجدر الإشارة في الأخير أن وزير الداخلية يساعده في أداء وظائفه المتعلقة بالنظام العمومي والأمن بصفة وقائية مندوبا وطنيا للأمن³ .

المطلب الثالث : سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي .

تعتبر الجماعات المحلية المتمثلة في كل من البلدية والولاية أشخاصا معنوية تدير شؤونها ومرافقها العامة وفقا لما تراه يتماشى مع مصالحها العامة. لذلك منح القانون سلطة المحافظة على النظام العام على المستوى المحلي لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع لأول : الوالي .

الولاية هي جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية، ومن هذا يتجلى لنا أن الولاية هي همزة وصل بين الإدارة المركزية من جهة والإدارة المحلية من جهة ثانية⁴.

¹ لمادة 110 - من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ج، عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

² المادة 92 - من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية الملغى ج، عدد 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990 .

³ المادة 1 - من المرسوم التنفيذي رقم 314/93 المؤرخ في ديسمبر 1993 يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين الأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج، عدد 84 .

⁴ أنظر المادة 1 - من قانون الولاية رقم 07/12

حيث يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية، وبحكم موقعه¹، وباعتباره ممثل الدولة ومفوض الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء فهو يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام²، حيث يستمد الوالي سلطته من قانون الولاية 04/12، وتتص المادة 114 منه على ما يلي (الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية) ، وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 96 من قانون الولاية الملغى رقم 09/90³، أي أن الوالي هو المسؤول على المحافظة على النظام العام على مستوى ولايته باعتباره ممثل للدولة فيها، كذلك يستند الوالي في ممارسة سلطاته حسب المرسوم رقم 373/83 والذي تتص المادة 5 منه على ما يلي : (توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن في الولاية المصالح الآتية :

- مصالح الأمن الوطني

- مصالح الدرك الوطني⁴

ولمساعدة الوالي على تحقيق ذلك توضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق نظام الأمن والسلامة والسكين العامة وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم⁵، وهذا ما نصت عليه المادة 118 من القانون 07/12⁶، وكذلك المادة 5 من المرسوم 373/83 السابق ذكرها، كما أوكل له مهمة التنسيق بين هذه المصالح وهذا ما حددته المادة 115 من القانون 07/12 وكذلك المادة 98 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية الملغى.

إضافة إلى ذلك أن الوالي مسؤول على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهذا ما نصت عليه

المادة 113 من قانون الولاية :

¹ سكوح رضوان: الضبط الإداري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 17 2009/2008 ص 5

² عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 - ، ص 187

³ المادة 96 - من القانون الملغى 09 / 90 المتعلق بالولاية

⁴ المادة 5 - من المرسوم 373/83 المؤرخ في 1983/08/28 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة

على النظام العام، ج، ر، عدد 22

⁵ حسين فريجة: شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 185

⁶ أنظر المادة 118 - من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

(يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية¹) .

ولقد أسند قانون الولاية بموجب المادة 117 للوالي على توفير كل تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها وذلك خدمة للنظام العام بمختلف عناصره². كما أقر قانون البلدية بموجب المادة 100 و 101 للوالي بممارسة سلطة الحلول³، حيث نصت المادة 100 على ما يلي: (يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام ..) وتضيف المادة 101 ما يلي: (عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار)⁴.

إذن للوالي سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو بعضها ويكون الحلول عند تقاعس السلطات البلدية، ويجب على الوالي أن يقوم بإعدادار رئيس المجلس الشعبي البلدي أولا بأن يستأنف عمله وعند امتناع هذا الأخير وبعد انقضاء الآجال المحددة قانونا هنا يحل الوالي محل السلطات البلدية لمتابعة العمل.

وتزداد صلاحية الوالي اتساعا وذلك في حالة الظروف الاستثنائية إذ بإمكانه أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني، وذلك عن طريق التسخير وهذا ما نصت عليه المادة 116 من قانون البلدية⁵.

ومن أحكام الحلول المنصوص عليها في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام، فلو طبقنا القواعد العامة

¹ المادة 113 - من القانون 07 / 12 المتعلق بالولاية

² عمار بوضياف :مرجع سابق، ص 492

³ غسان مدحت الخيري :مرجع سابق، ص 195

⁴ المادة 100، 101 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

⁵ أنظر المادة 116 - من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

لتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده القيام بما يلزم من أجل المحافظة على الأمن العام داخل حدود البلدية¹، غير أنه إذا لم يبادر إلى ذلك واتبع الإجراءات المحددة قانوناً، تعين على الوالي أن يحل محله فيتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات².

الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعتبر البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة³، حيث أنها تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة وهي نقطة الاحتكاك الأولى في علاقته بها، وهي كذلك القناة أو الجسر الأول الذي من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن، إذ أنها المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواطنته عن طريق الاستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه⁴، و يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام في البلدية، إذ أن المحافظة على النظام العام يعتبر من المواضيع الأساسية والحساسة للدولة لذا نجد مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام يقوم بها بصفته ممثلاً للدولة، وهو نفسه الجهاز التنفيذي للبلدية حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في بلديته عن حفظ النظام والأمن والنظافة والهدوء⁵.

فطبقاً لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام .

وذلك ما ورد في المادة 88 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية حيث نص على

مايلي: (يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي حث إشراف الوالي على ما يلي:

¹ سكوح رضوان: المرجع سابق، ص30

² عمار بوضياف: المرجع سابق، ص492

³ عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 195

⁴ فيصل نسيغة: الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004/2005، ص ص 2625

⁵ أحمد محيو :مرجع سابق، ص20

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية .
- السهر على النظافة والسكينة والنظافة العمومية .
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف¹ كما نجد المادة 94² من نفس القانون أكدت على ذلك بنصها على ما يلي (في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي :
- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.
- التأكد من حفظ النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص،ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعات الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها .
- منع تشرد الحيوانات المؤذية أو الضارة .
- السهر على سلامة المواد الغائية الاستهلاكية المعروضة للبيع .
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة .
- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية (...).

¹ المادة 88 - من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 94 - من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

كما نجد أن قانون البلدية رقم 08/90 الملغى قد نص على ذات الصلاحيات المكلف بها رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في المواد من 69 إلى 76¹ ، وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى جانب أنه يسهر على حفظ النظام العام والأمن العام ولى النظافة داخل محيط بلديته فإنه يقوم كذلك باتخاذ الاحتياطات والوقاية والتدخل والإسعافات، ويتولى السهر على حماية الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية ويتخذ التدابير في حالة الخطر الجسيم ويأمر بهدم الجدران والبنائيات المتداعية والسهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والمساحات العمومية، كما يعمل على حماية الأفراد من الحيوانات المؤذية والمضرة والسهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع ويعمل على احترام مقاييس التعمير والتخطيط العمراني².

كذلك تجدر الإشارة إلى المرسوم رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية، حيث وضح صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المادة 2 ف 6 التي تنص على ما يلي: « يقوم فضلا على ذلك بتجميل الطرق وبنشئ في المناطق الحضرية مساحات للراجلين.... » ، كما نجد المادة 4 من نفس المرسوم والتي نص على ما يلي « يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إنارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الإنارة³ » .

وتشير المادة 7 إلى أن «يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، ويجب عليه أن يسهر

¹ أنظر المواد من 69 - إلى 76 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج، عدد 15 ، المؤرخة في 11 أبريل 1990

² حسين فريجة، مرجع سابق، ص 203.

³ المادة 2 و 4 من المرسوم رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق

بالخصوص على حفظ الصحة ونظافة المساكن والعمارات والأنهج والساحات والطرق والبنىات
والمؤسسات العمومية. »

وتنص المادة 8 كذلك على أن « يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إجراءات
النقاوة وحفظ الصحة العمومية، على المحافظة على صحة الجماعة وتحسين ذلك وتطويره .. »
إضافة إلى ذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ وينفذ في إطار التنظيم المعمول به
كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ
على الطمأنينة والآداب العامة وهذا ما نصت عليه المادة 14 من نفس المرسوم¹.
كما توجد العديد من المواد التي تحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي مثل
المادة 11 والتي تشير إلى السهر على صحة التغذية وكذلك المادة 12 والتي تنص على
منع تشرد الحيوانات الضارة والمادة 9 التي تشير إلى تنظيم المزابل العمومية².
ونجد أن هذا المرسوم قد حدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي على سبيل
الحرص وهذا يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي على أداء المهام المسندة إليه.
ولقد أمكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية
بغرض أداء مهامه³، وهذا ما نصت عليه المادة 93 من قانون البلدية >> يعتمد رئيس
المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة
البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم.
يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك
الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المختصة عن طريق التنظيم⁴.

¹ المادة 7 ، 8 ، 14 من المرسوم 267/81 ، المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق
والنقاوة والنظافة العمومية

² أنظر المواد 11 - ، 12 ، 9 من نفس المرسوم

³ عمار بوضاف، مرجع سابق، ص 493

⁴ المادة 93 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

كما تنص المادة 17 من المرسوم 267/81 على أنه « يكون في خدمة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حتى يقوم بسلطات الشرطة أعوان البلدية ومفتشوا المصالح العمومية البلدية، ويمكنه فضلا عن أن يسخر في إطار التشريع المعمول به، الشرطة أو الدرك الوطني وكل عون عمومي آخر يحتمل أن يساعده في القيام بمهامه¹»، أي أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طلب تدخ قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا للتحكم خاصة في المسائل الأمنية²، وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن المجلس الشعبي البلدي له أن يمارس مهام ضبطية بطريقة غير مباشرة من خلال مداولاته المغلقة، وهذا ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية 10/11 (جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولات، غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل : دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام)³. كما نصت على ذلك المادة 19 من قانون البلدية 08/90 الملغى⁴.

¹ المادة 17 من المرسوم 267/81

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 423

³ المادة 26 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

⁴ أنظر المادة 19 - من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى

خاتمة الفصل :

رغما كل القيود التي يفرضها الضبط الإداري أو البوليس الإداري على حريات الأفراد فإنه في النهاية يقوم على خدمة هؤلاء الأفراد بالحفاظ له 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.

الفصل الثاني

التراخيص الإدارية كآلية للضبط الإداري المنبجهر

يعد قطاع المناجم مسألة حيوية وأساسية لا بد من الأخذ بها عند رسم أو تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي أو على نطاق مشروع إنتاجي أو خدمي معين .

وان أهمية هذا القطاع دفع بالحكومة الجزائرية المتعاقبة إلى وضعه في قمة الأولويات، من خلال السعي الدؤوب نحو تطويره وتنظيمه وجعله قاطرة التنمية في الجزائر، و ينعكس ذلك من خلال إعادة النظر في منظومته القانونية واستبدال الإطار التشريعي الذي كان يحكم الأنشطة المنجمية، بقانون المناجم الجديد رقم 05/14، من أجل تدارك النقائص التي يمكن أن تلحق ضررا بالاقتصاد الوطني.

وحتى نولي موضوع التراخيص الضبط الإداري المنجمي حقه من الدراسة، ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في:

- المبحث الأول بالدراسة الكيفيات والاجراءات المطبقة في منح التراخيص المنجمية
- أما المبحث الثاني فكان بعنوان هيئات الضبط المنجمي

المبحث الأول: كفاءات والإجراءات المطبقة في منح التراخيص المنجمية ومجالات تطبيقها
إدارة النشاط النجمي تدخل الدولة مباشرة في تأطير الأنشطة المنجمية بواسطة سن القوانين والأنظمة التي تحكم هذا القطاع، كما أنها تنظم القطاع المنجمي عن طريق ما يسمى بالإدارة المكلفة بالمناجم التي نص عليها القانون 01-10 المتعلق بالمناجم في المادة 41 منه، حيث أوكلت لها صلاحيات هامة وعامة لإدارة القطاع المنجمي، كما أنها تعتبر القاعدة التي تمارس أساسا صلاحيات السلطة العمومية في تسيير هذا القطاع (المطلب الأول).

وباعتبار الأنشطة المنجمية تدخل ضمن الأنشطة الاقتصادية الحيوية، ومن أجل ضمان الاستغلال الأمثل للثروات المنجمية ومنع استنزافها كان لا بد من وضع أحكام قانونية ردية لكل مخالفة تتعلق بالتشريع المنجمي وهذا ما تم تكريسه فعلا في القانون 01-10 حيث أتى بأحكام تتعلق بالرقابة التقنية والإدارية التي قد تنجم عنها عقوبات إدارية في حالة المخالفة، هذا بالإضافة إلى الأحكام الجزائية التي تتضمن المخالفات والعقوبات المقررة لها (المطلب الثاني).

لكن هذا التصديق على القطاع والتشديد في العقوبات المقررة للمخالفين للتشريع المنجمي، لم يمنع المشرع من وضع حوافز ومزايا لجلب الاستثمار في هذا القطاع خاصة الأجنبي المباشر الذي يحتم وجود مناخ ملائم لممارسة النشاط (382)، كل ذلك يتم مع فرض التزامات تقع على عاتق المستثمر فيه (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تراخيص استغلال المناجم.

لقد عرف المشرع الجزائري الترخيص المنجمي بأنه «إعارة عن وثيقة تسلم من طرف السلطة الإدارية المختصة، تخول حقوق ممارسة نشاطات البحث أو الاستغلال المنجميين على محيط مساحة يحدد بنظام إحدائيات مستعرض مركاتور العالمي (المادة 04 من القانون 05-14).

وهذا تعريف شكلي، فالمشرع الجزائري اعتبر الترخيص المنجمي تلك الوثيقة التي تسلم إلى المستثمر في قطاع المناجم، والتي بموجبها يمكنه ممارسة النشاط المنجمي والاحتجاج على الغير، ومن جهة أخرى فإن المشرع الجزائري استعمل في النص العربي مصطلح الترخيص غير أنه استعمل في النص الفرنسي مصطلح والذي يعني الرخصة، ولا شك أن هناك اختلاف بين الرخصة والترخيص، حيث يرى مجلس الدولة العصري أن مصطلح الترخيص يطلق على الترخيص الإداري بصفة عامة، في حين كلمة الرخصة ذات طبيعة خاصة ومفهوم مختلف عن الترخيص، ولذا لا يمكن خضوعها لأحكام الترخيص من حيث منحها وإغائها من جانب السلطة الإدارية.¹

الفرع الأول: تراخيص استغلال المنجمي الحرفي وللمقلع والجمع أو جني المواد المعدنية

1. تراخيص الاستغلال المنجمي :

هي التراخيص التي تمنح من أجل إنجاز أشغال التطوير، أو التوسيع والأشغال التحضيرية وأشغال الاستخراج وتثمين المواد المعدنية، أو المتحجرة وكذا نشاطات عملية اللم والجمع أو الجني للمواد المعدنية من نظام المقالع المتواجدة على حالتها فوق سطح الأرض، وتشتت هذه التراخيص للقيام بنشاط الإستغلال المنجمي، ولا يجوز القيام بهذا الأخير إلا بعد الحصول على تراخيص من ANAM كما جاء في نص المواد 62، 63، 103 من القانون 05/14.²

ولقد تم تعداد التراخيص المتعلقة بالاستغلال المنجمي في المادة 62 من القانون السابق الذكر، التي تنص على أنه: "لا يمكن ممارسة نشاطات ... الإستغلال المنجمي إلا عن طريق ترخيص منجمي على شكل:

✚ إما ترخيص لاستغلال منجم.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 202/18 مؤرخ في 2018/05/05 المحدد لكيفيات وإجراءات منح التراخيص المنجمية ، الجريدة الرسمية 49 مؤرخ في 2018/08/08.

² وزارة الطاقة والمناجم، القرار الوزاري الصادر عن وزير الطاقة والمناجم في 26 جويلية 2003، المتضمن محتوى التقرير السنوي عن النشاط المنجمي.

✚ إما ترخيص لاستغلال مقلع.

2. ترخيص لاستغلال منجمي حرفي.

تسمى كذلك ترخيص لممارسة نشاط اللم والجمع و/ أو الجني للمواد المعدنية من نظام المقالع المتواجدة على حالتها فوق سطح الأرض¹.
ومما سبق يشترط للقيام بأي نشاط يتضمن الإستغلال المنجمي، بمختلف أشكاله المدرجة في المادة 21 من القانون السابق الذكر الحصول على ترخيص مسبق، من طرف الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالاستغلال المنجمي يلاحظ بأن المشرع لم يفصل فيها باستثناء مدة الترخيص بالاستغلال المنجمي على خلاف ما إذا تعلق الأمر بتراخيص البحث المنجمي، حيث فصل فيها كل شكل على حدة².

تختلف مدة الإستغلال المنجمي باختلاف شكل الترخيص المراد الحصول عليه، فبالنسبة لكل من الترخيص باستغلال منجم، أو لاستغلال مقلع فتقدر المدة بعشرين (20) سنة على الأكثر مع الحق في طلب تجديدها لعدة مرات لمدة على ألا تتجاوز عشر (10) سنوات لكل تجديد، وخمس (05) سنوات على الأقل، فيما يخص الترخيص بالاستغلال المنجمي الحرفي مع إمكانية تجديد المدة لعدة مرات لمدة لا تتجاوز سنتين لكل تجديد وسنتين على الأكثر، فيما يخص ممارسة نشاط اللم أو الجني للمواد المعدنية من نظام المقالع المتواجدة على حالتها فوق سطح الأرض³.

وقد أخضع المشرع تراخيص الإستغلال المنجمي التي يكون موضوعها استغلال مساحة تابعة كلياً أو جزئياً للأملاك العمومية التابعة للري أو للأملاك الوطنية الغائية ضرورة الحصول على موافقة رسمية من الإدارة المكلفة بالمجالين وموافقة الإدارة المكلفة

¹ قانون رقم 05/14 مؤرخ في 24 فيفري 2014 يتضمن قانون المناجم، ج ر، عدد 8، صادر في 30 مارس 2014

² قانون رقم 05/14، المرجع السابق.

³ أنظر المواد من 107 إلى 109 من القانون رقم 05/14،

بالبيئة (المادة 105 من القانون السابق الذكر)، كما أعطى المشرع حق الأولوية والأفضلية لصاحب الترخيص بالإستكشاف الذي قام بتقدير المكن ومنحه ترخيص بالاستغلال المنجمي على باقي الراغبين في الحصول على ترخيص بالإستغلال على نفس المكن، وذلك حسب الشروط المنصوص عليها في المادتين 98 و104 من القانون 05/14 بالإضافة إلى الحقوق الملحقة بالأرض¹.

وفي ختام هذا الفرع لابد من الإشارة إلى أنه لا يمكن لصاحب الترخيص المنجمي التنازل أو تحويل كل من تراخيص البحث المنجمي (تراخيص التنقيب المنجمي وتراخيص الاستكشاف المنجمي) وتراخيص الإستغلال المنجمي الحرفي وتراخيص ممارسة نشاط اللم والجمع و/ أو الجني للمواد المعدنية من نظام المقالع المتواجدة على حالتها فوق سطح الأرض، سواء كان هذا التنازل كلي أو جزئي وكل تنازل أو تحويل للتراخيص يعتبر باطلا، إلا أنه بالنسبة لكل من تراخيص استغلال منجم أو استغلال مقلع يجوز لصاحبها التنازل عنها أو تحويلها كلياً أو جزئياً ويكون هذا التنازل في شكل بروتوكول مصحوب بموافقة الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، كما يجب أن تتوفر في المتنازل له جميع الشروط المطلوبة في المتنازل عن الترخيص سواء تعلق الأمر بالقدرات التقنية والمالية واكتتاب دفتر أعباء جديد يتضمن برنامجاً جديداً للأشغال المراد إنجازها، ويعتبر كل تأجير من الباطن لتراخيص الاستغلال المنجمي باطلاً سواء كان كلياً أو جزئياً.

¹ قانون رقم 05/14 مؤرخ في 24 فيفري 2014 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 8 صادر في 30 مارس 2014

الفرع الثاني: تعليق تراخيص المنجمية

ويتم تعليق تراخيص المنجمي وفق حالات محددة قانوناً (1.1) وإجراءات معينة (2.1) تناولها بالتفصيل كما يلي:

1. حالات تعليق الرخص المنجمية

أشارت كل من المادة 91 والمادة 153 من قانون المناجم 01-10¹ إلى الحالات التي تلجا إليها الإدارة إلى تعليق السند المنجمي، وقد ذكرت هذه الحالات على سبيل الحصر، وهذا ما يدل على خطورة هذا الاجراء وصرامته، باعتبار أن عدم امتثال المستثمر للإعدادار ينجم عنه سحب السند المنجمي، إذ يتبع التعليق احتمال سحب السند، مما يعني عدم إمكانية ممارسة النشاط لعدم توفر السند القانوني الممارسته، وتتمثل هذه الحالات في²:

- عدم دفع الرسوم والفواتير خلال سنتين متتاليتين؛
- عدم الوفاء بالالتزامات المتعهد بها؛
- عدم الاستجابة للشروط والالتزامات الناجمة عن قانون المناجم 01-10 والنصوص المتخذة لتطبيقه؛
- عدم الشروع في الأشغال في مدة لا تتجاوز سنة واحدة بعد منح السند المنجمي ومتابعتها بصفة منتظمة؛
- علم القيام بإنجاز البرنامج المقرر الأشغال التنقيب والاستكشاف والاستغلال حسب القواعد الفنية المنجمية؛
- عدم القيام بتحقيق مصاريف الاستثمار السنوية الموافقة للأشغال وحسب المخطط المحدد؛

¹ انظر المادة 91 والمادة 153 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، ويتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم.

² ذكرت هذه الحالات على سبيل الحصر في المادتين 91 و153 من القانون رقم (1-1) المؤرخ في 13 يوليو 2011، يتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، نفس المرجع السابق

- عدم القيام بالإيداع القانوني لكل معلومة أو وثيقة أو دراسة مهما كانت طبيعتها والمتعلقة بعمليات التقيب والاستكشاف والاستغلال؛
- عدم المحافظة على عينات الحفر السطحي بالجزائر، وكذا كل العينات المهمة التي تخص كل من المواد موضوع السند وكذا المواد الأخرى المرتبطة بها؛
- عدم تقديم كل المعلومات وكل التبريرات الضرورية التي تطلبها منه المصالح المكلفة بالمناجم، بغية تفادي كل حادث أو من جراء وقوع حادث.

2. إجراءات تعليق المسند المنجمي

تطبيقا لنص المادة 91 في فقرتها الأخيرة التي أحالت على التنظيم اجراءات تعليق السند المنجمي تناول المرسوم التنفيذي رقم 02-65 الذي يحدد إجراءات الحصول على السندات المنجمية، إجراءات ذلك في المادتين 39 و 40 منه، وطبقا لذلك يتم تعليق السند المنجمي وفق الإجراءات التالية:¹

- إثبات اعوان شرطة المناجم ارتكاب صاحب السد المنجمي أو مستأجره إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادتين 91 و 153 من قانون المناجم 1001 فيتم اخطار الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بذلك؛
- يرسل رئيس مجلس إدارة الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بعد مناقلة المجلس إعدار إلى الحائز أو المستأجر يتم بموجبه إما الامتثال للالتزامات التي تم خرقها أو مخالفتها، او اما لتقديم تبريراته على الا يتجاوز الأجل شهرا واحدا في الحالتين، وإذا تعلق الأمر بالاعتياز المنجمي، فإن الإعدار يلصق في مقرات البلديات المعنية بالسند المنجمي ويحدد أجله بشهرين؛
- فور تبليغ صاحب السند المنجمي أو مستأجره بالإعدار يتعين عليه إرسال تقرير مفصل للوكالة الوطنية الممتلكات المنجمية لتقديم تبريرات والامتثال للالتزامات التي خرقها.

¹ أنظر المادتان 39 و 40 من المرسوم التنفيذي رقم 02-65 مؤرخ في 06 فبراير 2002، مرجع سابق

- عند انقضاء الأجل المحدد في الإعذار ولم يقم المستثمر بتطبيق التعليمات المقيدة أو لم يقدم حجة أو شريير، يعلن رئيس مجلس إدارة الوكالة الوطنية للجيولوجيا عن تعليق النشاط لمدة شهرين، ليتخذ صاحب السند أو مستأجره خلالها كل التدابير للتكفل بالتعليمات التي أمرت بها شرطة المناجم وتشير إلى أن قانون المناجم رقم 01-10 مكن المستثمر الذي علق سنده المنجمي من الطعن أمام الجهة القضائية الإدارية والمتمثلة في مجلس الدولة في أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ التبليغ¹.

3. تعليق الرخص الأخرى.

ويقصد بالرخص الأخرى رخصة عملية اللم والجمع و/أو الجني (1.1) ورخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل (2.1).

1.3 تعليق رخصة عملية اللم والجمع و/أو الجني

لا يتم تعليق رخصة عملية اللم والجمع و/أو الجني الا وفق حالات معينة وبتابع اجراءات محددة

1) حالات تعليق رخصة عملية اللم والجمع أو الجني: حدد قانون المناجم 01-10 والمرسوم التنفيذي رقم 02-469 الحالات التي تلجأ إليها الإدارة إلى تعليق رخصة عملية اللم وهي كما يلي:

ارتكاب المخالفات المنصوص عليها في المادة 91 من قانون المناجم 01-10 والتي قضت بما يلي يمكن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية أن تعلق السند المنجمي أو الرخصة المنجمية في الحالات الآتية:

- إذا لم يدفع الرسوم والفواتير خلال سنتين متتاليتين.

¹ وذلك باعتبار القرار الذي تتخذه الوكالة الوطنية المشكلات النجمية قررا بانها فرمها بجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة صب أحكام القانون رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو 1998، بتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ح ر عدد 37 مؤرخ في 01 بوتييه 1998ء وللمزيد من التفاصيل انظر: معاشو عمار، اختصاصات مجلس الدولة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية. عد ، سنة 2007، ص ص 189-28

- إذا لم يف بالالتزامات التي تعهد بها.
- إذا لم يستجيب للشروط والالتزامات الناجمة عن قانون المناجم 01-10 والنصوص المتخذة لتطبيقه...؛
- ارتكاب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 02-469 والمتمثلة في:¹
 - عدم احترام فترة ممارسة النشاط المرخص بها.
 - عدم الشروع في الأشغال في مدة لا تتجاوز شهرا واد بد منح الرخصة؛
 - عدم احترام حدود المساحة الممنوحة بموجب الرخصة؛
 - عدم إنجاز البرنامج المقرر اللم والجمع والجني حسب القواعد القانونية مع احترام قواعد
 - حسن الجوار عدم القيام بالإيداع القانوني لكل معلومة ووثيقة تتعلقان بعمليات الاستغلال؛
 - عدم تقديم كل المعلومات وكل التبريرات الضرورية التي تطلبها منه شرطة المناجم بغية تفادي كل حادث أو من جراء وقوع حادث.
- (ب) إجراءات تعليق رخصة عملية اللم والجمع و/أو الجني: عند ارتكاب المستثمر في نشاط اللم والجمع و الجلي لمخالفة أو أكثر من المخالفات السالفة الذكر، فإنه يتم اتخاذ بشأنها الإجراءات التالية²؛
- يتم إثبات ارتكاب مخالفة أو أكثر من المخالفات المنصوص عليها في قانون المناجم والمرسوم التنفيذي 02-469 من طرف أعوان شرطة المناجم التابعين للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية
- ترسل الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية إعدار إلى صاحب الرخصة للوفاء بالتزاماته في اجل 15 يوم إذا نقض أجل 15 يوم ولم يأخذ صاحب الرخصة بعين الاعتبار الأحكام والتعليمات المشار إليه، فإن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية تصدر قرارا بتعليق النشاط المنجمي المتعلق برخصة عملية اللم والجمع و أو الجني ويبقى لصاحب رخصة

¹ انظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 26902 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002

² انظر 27 مرة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 46902 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002

عملية اللم الحق في الطعن في قرار التعليق أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ التبليغ

2.3 تعليق رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل

لا يمكن اتخاذ قرار تعليق رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل الا وفق حالات معينة واتباع اجراءات محددة

(أ) - حالات تعليق رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل: قانون المناجم 10-01 والمرسوم التنفيذي رقم 18-188 المخالفات التي على اثر ارتكابها من طرف صاحب الرخصة تلجأ الإدارة فيها إلى تعليق رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل وهي كالاتي:

المخالفات المذكورة في قانون المناجم رقم 10-01: ونصت عليها المادة 4 من الأمر

رقم 7-2 ، يعدل ويتم القانون رقم 10-01، المتضمن قانون المناجم، وتتمثل في¹

- عدم دفع الرسوم والالتزامات خلال سنتين متتاليتين؛

- إذا لم يف بالالتزامات التي تعهد بها؛

- إذا لم يستجيب للشروط والالتزامات الناجمة عن قانون المناجم والنصوص المتخذة

لتطبيقه.²

الفرع الثالث: سحب التراخيص المنجمية

إذا لم يقيم صاحب الترخيص برفع التحفظات في الآجال التي حددها قرار التعليق تنفيذ الوكالة قرار السحب³ ، غير أنه يمكن للوكالة اتخاذ قرار السحب مباشرة دون المرور بالتعليق وذلك بعد توجيه إعدار لصاحب الترخيص يتضمن أسباب السحب مع منحه اجلا لتقديم الأدلة التي تخالف مزاعم الوكالة، وقد حدد المشرع الأجل الإعدار في نص المادة 63 من المرسوم التنفيذي 18-202 وهي:

- خمسة واربعون (45) يوما بالنسبة لترخيص الاستكشاف المنجمي.

¹ المادة 91 فقرة 2 والمادة 18 فترة 5 من القانون رقم 1001 المؤرخ في 03 يوليو 2017، يضمن قانون المناجم،

المفصل والمتم

² المرسوم التنفيذي رقم 1888 الصادر في 01 يوليو 2008

³ المادة 62 من المرسوم التنفيذي 18-202

- شهران (02) بالنسبة لتراخيص الاستغلال المنجمي.
- ويتوقف خلال هذه الآجال صاحب الترخيص عن ممارسة النشاط المنجمي. ويترتب على قرار السحب حسب نص المادة 64 من المرسوم التنفيذي 18-202:
- انقضاء الترخيص المنجمي.
- انقضاء الحقوق الممنوحة لصاحب الترخيص المنجمي بموجب هذا الترخيص.
- انقضاء الالتزامات الممنوحة لصاحب الترخيص المنجمي بموجب هذا الترخيص.
- امتداد مسؤولية صاحب الترخيص المنجمي على الأضرار الناتجة على ممارسة النشاط المنجمي قبل قرار السحب ولا سيما تلك التي أدت إلى قرار السحب.
- فالوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية تقوم بعملية الرقابة على النشاط المنجمي وتتخذ قرارات عقابية ضد مرتكبي المخالفات، وهذا هو عمل السلطات الإدارية المستقلة، غير أن المشرع لم يمنحها صلاحية فرض غرامات مالية كما هو الحال بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الثاني: آليات ضبط المنجمي ونطاقه

يتجسد البحث المنجمي في مجموع الأنشطة والدراسات الجيولوجية والجيوفيزيائية للتعرف على البنية الجيولوجية للأرض التي تسمح باكتشاف وتحديد مواقع المواد المعدنية ونوعيتها وصفاتها وإمكانية استغلالها اقتصاديا،¹ ولم يتطرق قانون المناجم 01-10 إلى البحث المنجمي بالتعريف، لكن بالرجوع إلى القانون 84-06 المتعلق بالأنشطة المنجمية، وبالضبط في مادته 11 نجد أن المشرع قد توسع في مواضيع البحث المنجمي بحيث يشمل هذا الأخير أشغال المنشأة الجيولوجية، الاستكشاف، التنقيب والأشغال الخاصة بتقييم مواقع المواد المعدنية، في حين أن نشاط المنشأة الجيولوجية لا يخضع لنفس الإجراءات الإدارية المطلوبة في نشاط البحث المنجمي وبالتالي فهو لا يعد بحثا منجميا وهذا ما تم تداركه من

¹ عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، نفس المرجع السابق، ص 250.

خلال القانون 01-10 والذي حصر البحث المنجمي في مرحلتين تتمثلان في: التنقيب المنجمي والاستكشاف المنجمي، فاستبعد بذلك نشاط المنشآت الجيولوجية من دائرة البحث المنجمي. وعليه سنتناول بالدراسة الآلية القانونية التي أقرها المشرع الجزائري في القانون رقم 01-10 المتعلق بالمناجم للدخول والاستثمار في نشاط البحث المنجمي، ففي هذا الإطار تنص المادة 13 من هذا القانون على ما يلي: "ينقسم البحث المنجمي إلى مرحلتين: - الاستكشاف المنجمي"، - الاستغلال المنجمي - التنقيب المنجمي.

فبناء على نص هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري قد قسم البحث المنجمي إلى ثلاث مراحل وهما.

الفرع الأول: الاستكشاف

تناول المشرع الجزائري نشاط الاستكشاف المنجمي في القسم الثاني من الفصل الثاني المعنون ب: البحث المنجمي " في المواد من 102 إلى 115 من قانون المناجم رقم 01-10 وقد نصت المادة 102 على ما يلي: "لا يمكن أيا كان القيام بأشغال الاستكشاف المنجمي إذا لم يكن حائزا ترخيصا بالاستكشاف".¹

وانطلاقا من نص هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري قد اشترط للاستثمار في نشاط الاستكشاف المنجمي لزوم الحصول على الترخيص بالاستكشاف (d'exploration Permis)، الذي يتميز بخصائص باعتباره سندا منجميا للاستكشاف المنجمي (الفقرة الأولى)، وكنتيجة للطبيعة القانونية لهذا السند فقد أورد المشرع عليه حقوق وتصرفات قانونية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: خصائص سند الترخيص بالاستكشاف المنجمي

يتميز الترخيص بالاستكشاف المنجمي إضافة إلى الخصائص العامة السالفة الذكر بمجموعة من الخصائص باعتباره مرتبطا بطبيعة النشاط الممارس، إذ أن الاستثمار في نشاط الاستكشاف المنجمي بالاستكشاف يتطلب تحديد موضوع النشاط (أولا)، وتحديد هوية الشخص المستثمر بموجب الترخيص المنجمي (ثانيا)، وكذا تحديد الحيز الجغرافي والمدة الزمنية لممارسة هذا النشاط (ثالثا).

¹ المادة 101 من القانون رقم 1-16 مؤرخ في 03 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم

أولاً: من حيث موضوع ضبط سند الترخيص بالاستكشاف المنجمي

يتم تحديد موضوع الترخيص بالاستكشاف المنجمي من خلال عاملان: يتمثل العامل الأول في تحديد نوع النشاط المنجمي الممارس، أما العامل الثاني فيتعلق بإعطاء الطبيعة القانونية لهذا النشاط.

1. تحديد نوع النشاط المنجمي الممارس

ربط المشرع الجزائري نشاط الاستكشاف المنجمي بتقنية الترخيص المنجمي وهذا ما يمكن استشفاه من نص المادة 102 من قانون المناجم 01-10، ويقصد بنشاط الاستكشاف المنجمي عملية انجاز الدراسات الجيولوجية والجيوفيزيائية المتعلقة بالبيئة الجيولوجية الباطنية والأشغال التقييمية، والحفر السطحي والنقب والحفر وتحليل الصفات الفيزيائية والكيميائية للمعادن ودراسة الجدوى الاقتصادية التطوير المكنم ووضع حيز الإنتاج.

ويتضمن الاستكشاف المنجمي ثلاثة مراحل متتالية تحدد بناء على مستوى المعارف الجيولوجية المتواصل إليها ودرجة التأكد من نتائج الأشغال المنجزة، وتتمثل هذه المراحل في¹

الاستكشاف التمهيدي: هو عملية تدرجية تتمثل في البحث عن مكنم معدني يكون موضوع استكشاف معمق أكثر ويتم تحديد الكميات المعدنية المفترضة استناداً إلى تفسير النتائج الجيولوجية والجيوكيميائية والجيوفيزيائية.

الاستكشاف العام: هو التحديد الأولي لنطاق مكنم محدد عن طريق تحديد الاحتياطات المحتملة ودراسة الجدوى الاقتصادية منها ومدى قابليتها للاستغلال.

الاستكشاف المفصل: ويتمثل في تحديد نطاق مكنم معروف بكيفية مفصلة وضمن أبعاده الثلاث، ويتم من خلال القيام بأخذ عينات من نقاط مختلفة الموازنات، الخنادق، عمليات الحفر، الأروقة، الأنفاق....)، ويجب أن تكون حلقة أخذ العينات دقيقة جداً لكي يتم إعداد

¹ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 25 المؤرخ في 19 يونيو 2005.

الأبعاد والشكل والبنية والنسب والخصائص الأخرى المتعلقة بالممكن بدرجة عالية من التأكد، ويمكن أن يكون من الضروري القيام بعمليات تجارب المعالجة التي تتطلب أخذ عينات مكثفة، وتسمح المعلومات المحصل عليها باتخاذ قرار بشأن إمكانية دراسة الجدوى.¹

وقصد تقييم جدوى مشروع منجمي يجب القيام خلال مراحل البحث المنجمي بمجموعة من الدراسات وهي:

1- **الدراسة الجيولوجية:** تسمح الدراسة الجيولوجية بتقييم أولي للجدوى الاقتصادية لمشروع منجمي معين، ويتم هذا التقييم من خلال تحديد القيم الدنيا لمحتوى السمك والعمق والكلفة المقدرة بالنسبة إلى المكامن المقارنة في مجال الاستغلال، غير أن هذا التقييم لا يكون مفصلاً بما يكفي للسماح بتحديد أصناف الجدوى الاقتصادية ولا يمكن أن تبيّن الكميات المقدرة على العموم نظراً لاختلاف الأهمية الاقتصادية بين المكامن.

1- **دراسة الجدوى المسبقة:** تقدم الجدوى المسبقة تقديراً تمهيدياً لمدى الجدوى الاقتصادية لممكن معين، يتم على أساسها القيام بأبحاث معمقة أكثر، وتلخص هذه الدراسة جميع المعلومات الجيولوجية والتقنية والبيئية والقانونية والاقتصادية التي تم تجميعها من مرحلة الاستكشاف المفصل.²

1- **دراسة الجدوى:** تسمح دراسة الجدوى معرفة النوعية التقنية والجدوى الاقتصادية للمشروع المنجمي، وتؤدي إلى اتخاذ القرارات المناسبة في مجال الاستثمار، وتعتبر وثيقة مقبولة لدى البنوك للحصول على تمويل المشروع المنجمي، كما تسمح بالتحقيق في جميع المعلومات الجيولوجية والتقنية والبيئية والقانونية والاقتصادية المتعلقة بالمشروع ويجب التحكم في المعطيات المتعلقة بالتكاليف تحكماً كافياً، ويتوقف هذا التحكم على مدى صحة المعلومات مثل حجم الاحتياطات المستتنبطة

¹ سليمان بن ابراهيم ثنيان، التأمين وأحكامه، دار العواصم المتحدة، بيروت، 1993، ص1، ص75

² عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 25

من الاستكشاف المفصل، ونتائج التجارب النموذجية وحساب نفقات التجهيز ومصاريف الاستغلال المتوقعة وبعد إنهاء عملية الدراسات يتم إعداد تقرير الاستغلال بناء على هذه الدراسات.

1- **تقرير الاستغلال:** يقصد بتقرير الاستغلال الوثائق المتعلقة بحالة تطوير واستغلال مكن معين أثناء مدة صلاحيته الاقتصادية ، بما في ذلك مخططات الاستغلال الجارية، ويجب الأخذ بعين الاعتبار كمية ونوعية المعادن المستخرجة أثناء الفترة المعنية، والتغيرات الطارئة على الكميات المجدية اقتصاديا، بناء على المتغيرات الطارئة على الأسعار وعلى التكاليف، وعلى ضبط التقنيات الملائمة، وعلى التنظيمات الجديدة المفروضة ، وعلى المعطيات المتعلقة بالاستكشاف الجاري أثناء الاستغلال، مع تقديم حصيلة مفصلة ومضبوطة للاحتياجات و الموارد الباقية.

الفرع الثاني: الاستغلال المنجمي

يتمثل نشاط الاستغلال المنجمي في أشغال التطوير أو التوسيع ، والأشغال التحضيرية وأشغال الاستخراج وتثمين المواد المعدنية أو المتحجرة، ونشاطات عملية اللم و الجمع أو الجني للمواد المعدنية المتواجدة على حلتها فوق سطح الأرض¹ ، فالأشغال التحضيرية للتهيئة أو التوسيع تعني كل الأشغال التحضيرية الواجب القيام بها في إطار إنجاز الهياكل الضرورية لفتح الاستغلال المنجمي الباطني لا سيما الآبار والسطوح المائلة والأروقة الموصلة للمكن أو عند توسيع الاستغلال إلى منطقة محايدة، وكذا كل الأشغال الواجب القيام بها في إطار التحضير لاستغلال منجمي سطحي للمكن، خاصة الطرق الموصلة ونزع التربة للوصول إلى المادة المعدنية المستهدفة وإنجاز المدرجات الأولية للاستخراج، وأما تثمين الخامات المعدنية فيتمثل في عمليات التعدين التي تقوم بدءا من خام المواد المعدنية أو المتحجرة كما هو مستخرج ، للحصول على منتج يلبي على الخصوص متطلبات

¹ أنظر المادة 21 من القانون 05/14 المتضمن قانون المناجم.

التركيزات وحجم العناصر والشوائب التي تحتويه ، والاستفادة من كل هذه المكونات بطرق اقتصادية¹.

ويتشكل الاستغلال المنجمي من جملة من الاحتياطات الجيولوجية المستخرجة والمحضرة والمواد المعدنية أو المتحجرة المهذمة، والبنية التحتية المتواجدة على سطح الأرض وباطنها والأشغال على سطح الأرض وباطنها والبنائيات والتجهيزات والمعدات ومستودعات والعناصر غير المادية المرتبطة بها.²

ويقسم قانون المناجم الجديد الاستغلال المنجمي إلى نظام المناجم ونظام المقالع، حيث عدل المشرع عن التقسيم الذي تبناه القانون القديم، الذي قسم فيه الاستغلال المنجمي إلى خمسة أقسام وهي: الاستغلال المنجمي الصناعي، الاستغلال المنجمي الصغير والمتوسط، الاستغلال المنجمي الحرفي، استغلال المحاجر والمقالع، أنشطة جمع المواد المعدنية، وحسنا فعل المشرع الجزائري في القانون الجديد لأن التقسيم السابق هو تقسيم السندات المنجمية وليس تقسيم للاستغلال المنجمي من جهة، ومن جهة أخرى فإن معيار التفرقة بين الاستغلال المنجمي الصناعي والاستغلال المنجمي الصغير والمتوسط هو طاقة الإنتاج، وليس نوع المادة المعدنية والمستخرجة وأهميتها الصناعية، فكل استغلال منجمي تساوي طاقته الإنتاجية أو تفوق 300 طن متري في اليوم يعتبر استغلال منجميا صناعيا، وما دونه يعتبر استغلال صغير أو متوسط، وبالتالي يمكن للاستغلال المنجمي الصناعي أن يتحول إلى استغلال منجمي صغير أو متوسط، إذا نقصت الطاقة الإنتاجية ، والعكس صحيح، غير أن الإشكال المطروح هو كيف يمكن للسند المنجمي أن يتماشى مع هذا التغيير، وبالتالي فالتقسيم الذي تبناه القانون الجديد هو التقسيم الصحيح وهو الذي تتبناه معظم التشريعات المقارنة، والتي تفرق بين المناجم والمقالع ، والمعيار المعتمد في هذا

¹ أنظر المادة 23/4 و24 من القانون 05/14 المتضمن قانون المتاجر .

² أنظر المادة 4 من القانون 05/14 المتضمن قانون المناجم

التقسيم هو نوع المادة المعدنية موضوع النشاط وأهميتها الاقتصادية ، فالمواد المعدنية المستغلة في نظام المقالع تعتبر أقل أهمية من المواد المعدنية المستغلة في إطار نظام المناجم.

يندرج ضمن نظام المناجم الاستغلال المنجمي المتعلق بمواقع المواد المعدنية أو المتحجرة التالية:

- المواد المشعة - المواد القودية الصلبة - المواد الفلزية وغير الفلزية - الفلزات الثمينة والأحجار النفيسة وشبه النفيسة.

ويندرج ضمن نظام المقالع مواقع ومكامن المواد المعدنية غير الفلزية الموجهة خاصة للبناء ورصف الطرقات وتهيئة وتصنيف الأراضي¹

ولو قسم قانون المناجم الجديد المواد المعدنية المصنفة ضمن نظام المناجم تقسيما آخر وهو المواد المعدنية الاستراتيجية للاقتصاد الوطني والأخرى غير الاستراتيجية²، وهذا التوجه غير جديد في التشريع الجزائري فقد تبناه المشرع في قانون الأنشطة المنجمية الذي قسم المواد المعدنية إلى صنفين صنف أول وصنف وثاني ثم قسم الصنف الأول إلى مواد استراتيجية للاقتصاد الوطني ومواد غير استراتيجية، ورُتب عن هذا التقسيم استغلال مواد الصنف الأول عن طريق قرار صادر عن الوزير المكلف بالمناجم وتتنصر في المؤسسات العمومية استغلال المواد الصنف الثاني عن طريق رخصة صادرة عن الوالي المختص إقليميا، وتعطى فيها الأولوية للمؤسسات العمومية، غير أنه عدل من هذا التوجه من خلال تعديل سنة 1991، حيث أصبح استغلال المواد المعدنية الاستراتيجية محصورا في المؤسسات العمومية الوطنية، وأما استغلال المواد غير الاستراتيجية فهو خاص بالمؤسسات

¹ أنظر المادة 9 من القانون 05/14 المتضمن قانون المناجم

² أنظر المادة 10 من القانون 05/14 المتضمن قانون المناجم الجديد.

العمومية الوطنية والمستثمرين المقيمين¹، وتعتبر فكرة الاستراتيجية لصيقة بقوانين الاستثمار في الجزائر إلى غاية سنة 2001 أين تخطى المشرع الجزائري عن هذه الفكرة بموجب قانون المناجم القديم ثم قانون تطوير الاستثمار²، و إثر التوجه الجديد للمشرع الجزائري بدء من سنة 2009 والذي أصبح يصب في خانة التضييق من مبدأ عدم التمييز عادت فكرة القطاعات الاستراتيجية إلى القوانين الاقتصادية الجزائرية ومنها قانون المناجم فقانون المناجم القديم لم يتضمن هذا التقسيم، لأنه جاء في ظروف كانت فيها سياسة البلاد متجهة نحو السعي من أجل جلب المستثمر الأجنبي، ويبدو هذا جليا من خلال تبني المشرع الجزائري لمبدأ عدم التمييز بين المستثمر الوطني والمستثمر الأجنبي من جهة وبين القطاع العام والقطاع الخاص، غير أن المشرع الجزائري تخطى في القانون الجديد عن هذا المبدأ حيث حصر استغلال المواد المعدنية الاستراتيجية للاقتصاد الوطني في المؤسسات العمومية الاقتصادية، ومنح لهذه الأخير الحق في إبرام عقود مع أشخاص معنوية خاصة وطنية أو أجنبية مشاركتها في ممارسة هذه الأنشطة وجعل هذا العقد خاضع لرقابة الدولة³، فإذا كان المشرع الجزائري قسم المواد المعدنية إلى الاستراتيجية وإير استراتيجية فإنه أحال تحديد المواد الاستراتيجية إلى التنظيم، غير أن هذا التنظيم لم يصدر.

الفرع الثالث: التنقيب المنجمي

يعد تنقيباً منجمياً كل العمليات المتعلقة بالفحص الطبوغرافي والجيولوجي والجيوفيزيائي، والتعرف على المواقع والأبحاث الأخرى الأولية للمعادن المتواجدة على سطح الأرض من أجل تحديد الصفات المعدنية والخصائص الجيولوجية للأرض⁴، وتتم عملية التنقيب بالاعتماد على طرق جيوفيزيائية وهي المقاييس الفيزيائية لمكونات الأرض، وطرق

¹ نظر المواد 4، 5، 16 من القانون OG/84، المتعلق بالأنشطة المنجمية والتي ألغيت بموجب القانون 24/91 المؤرخ

في 06/12/1991 المعدل والمتمم للقانون 06/84، وعوضت بالمواد 6 مكرر و19

² أنظر الأمر 03/01 المؤرخ في 02/01/2001 المتعلق بتطوير الاستثمار

³ انظر المادة 7 الفقرة 3 من القانون 10/01 المتضمن قانون المناجم القديم

⁴ أنظر المادة 14 من القانون 10/10 المتضمن قانون المناجم القديم

جيوكيميائية وهي دراسة العناصر الكيميائية للمواد الموجودة على سطح الأرض ، وتبدأ هذه المرحلة بدراسة مقومات المنطقة ابتداء من الخريطة الجغرافية، الصور الفوتوغرافية الجوية والوثائق الأخرى المتوفرة، ثم الأشغال على الأرض من أجل الوصول إلى علامات وجود مواقع منجمية من خلال أخذ عينات من أجل تحليلها لمعرفة المواد المعدنية المتوفرة ، وبالوصول إلى هذه النتائج تنتهي مرحلة التنقيب¹.

ويمكن أن يكون التنقيب على المستوى الجهوي، وهو ذلك التنقيب الذي يؤدي إلى معرفة المناطق ذات القدرة المعدنية الكامنة القوة باستعمال نتائج الدراسات الجيولوجية الجهوية، الخرائط الجيولوجية الجهوية، والتعرف التمهيدي في الميدان، والوسائل المنقولة جوا وغير المباشرة والافتراضات و التقديرات الاستقرائية الجيولوجية، ويهدف هذا التنقيب إلى تحديد موقع المناطق المعدنية التي تبرر إجراء دراسة معمقة أكثر .

وعلى هذا فقد عالج المشرع الجزائري نشاط التنقيب المنجمي في القسم الأول من الفصل الثاني المعنون به "البحث المنجمي" في المواد من 94 إلى 101 من قانون المناجم 10-01² وقد نصت المادة 94 من القانون المناجم السالف الذكر على أنه: "لا يمكن لأي شخص القيام بأشغال التنقيب المنجمي إذا لم تكن بحوزته رخصة التنقيب"³

وانطلاقا من نص هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري قد ربط إمكانية الدخول والاستثمار في نشاط التنقيب المنجمي بوجوب الحصول على رخصة التنقيب (Autorisation de prospection). وعليه سنتناول بالدراسة رخصة التنقيب المنجمي من خلال تحديد خصائص رخصة التنقيب المنجمي باعتبارها سندا منجميا لممارسة نشاط التنقيب المنجمي (الفقرة الأولى) وإلى الطبيعة القانونية لرخصة التنقيب المنجمي والتصرفات الواردة عليها (الفقرة الثانية).

¹ Agence nationale de patrimoine minier, lettre de l'ANPM n 05, Mai 2010 p2

² المادة 94 من القانون رقم 10-01 مؤرخ في 3 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم،

³ انظر المادة 13 من القانون رقم 10-1 مؤرخ في 03 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم

الفقرة الأولى: خصائص رخصة التنقيب المنجمي

إن رخصة التنقيب المنجمي بالإضافة إلى توفرها على الخصائص العامة، فإن لها خصائص أخرى تضيف عليها طابعا خاصا مرتبطا وطبيعة النشاط الممارس، خاصة وأن نشاط التنقيب المنجمي مقيد بمجموعة من الضوابط تتعلق بموضوع الرخصة (أولا) وبشخص المستثمر بموجب تلك الرخصة (ثانيا)، إضافة إلى الحيز الجغرافي والمجال الزمني للرخصة (ثالثا).

أولا : من حيث موضع الرخصة

يشترك عاملان أساسيان في تحديد موضوع رخصة التنقيب المنجمي، يتمثل العامل الأول في تحديد نوع النشاط المنجمي الممارس ، ويتعلق العامل الثاني بتحديد الطبيعة القانونية لهذا النشاط المنجمي.¹

1. تحديد نوع النشاط المنجمي الممارس

كما رأينا سلفا ربط المشرع الجزائري نشاط التنقيب المنجمي بنظام الرخصة وهذا حسب ما ورد في قانون المناجم 01-10 بموجب المادة 94 منه، ويقصد بنشاط التنقيب المنجمي مجموع الأشغال التي تسمح بكشف مؤشرات أو معلومات مؤكدة عن وجود مادة أو مواد معدنية في مكان محدد بسطح الأرض، عن طريق الفحص الطبوغرافي والجيولوجي والجيوفيزيائي.

فالتنقيب المنجمي يتم على سطح الأرض فقط، إذ يكشف عن الخصائص الجيولوجية للأرض وعن الموارد المعدنية الموجودة بها في مساحة محددة مسبقا بواسطة وسائل تقنية من طرف مختصين، ويستند التنقيب المنجمي بصفة عامة على نتائج الدراسات الجيولوجية والخرائط، والتعرف التمهيدي في الميدان والوسائل المنقولة جوا وغير المباشرة والافتراضات

¹ محمد الأمين كمال، (الترخيص والاداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي)، مجلة الفقه والقانون، العدد الثاني، ديسمبر 2012، ص 79 .

والتقديرات الاستقرائية الجيولوجية وذلك لتحديد موقع المناطق المعدنية التي تبرز إجراء دراسة معمقة أكثر¹.

المبحث الثاني : هيئات الضبط المنجمي

المطلب الأول: شرطة المناجم الضبط الإداري

تمارس الوكالة ANAM مهمة الرقابة عن طريق شرطة المناجم، بالإضافة إلى ممارستها بصفة مباشرة من أجل تفعيل هذا الدور عن طريق الإستعانة بفئة من مستخدمي شرطة المناجم وذلك حسب المادة 27 من القانون 72/82 والتي جاء فيها: "... ممارسة شرطة المناجم وسلطة معاينة المخالفات طبقا لأحكام هذا القانون ونصوصه التطبيقية"².

الفرع الأول: من لهم صفة شرطة المناجم

تم تحديد صفة شرطة المناجم في المادة 28 من القانون المذكور أعلاه والمتمثلين في سلك مهندسي المناجم التابعين للوكالة وهم من ضمن مستخدميها ويمارسون مهامهم وصلاحياتهم تحت إشرافها عبر كامل التراب الوطني، حيث تنص المادة 28 ف8 على ما يلي: "تنشأ شرطة المناجم المشكلة من مهندسي المناجم التابعين للوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية"³.

وبالرجوع إلى نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 827/72 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بشرطة المناجم، فإن هؤلاء المهندسين هم عبارة عن مستخدمين دائمين للوكالة لهم صفة أعوان عموميين، ويشترط فيهم مجموعة من الشروط تم النص عليها في المادة 83 من المرسوم التنفيذي المذكور سابقا، وتتمثل في⁴:

-التمتع بالجنسية الجزائرية.

¹ المادة 14 من القانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق

² أنظر المادة 27 من القانون رقم 72/82

³ قاسي زينب، مرجع سابق، ص ص 832

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 827/72 مؤرخ في 86 ماي 0772 يحدد القانون الأساسي الخاص بشرطة المناجم، ج ر عدد 30 صادر في 03 ماي.

- التمتع بالحقوق المدنية.
- القدرة على ممارسة المهنة.
- ألا يكونوا ذوي سوابق قضائية.
- أن يكونوا مهندسي دولة ويثبتوا ذلك بإنجازات وشهادات جامعية في الإختصاص المرتبط بالنشاط المنجمي.
- أن يثبتوا خبرة دنيا مطلوبة تفوق خمس (05) سنوات بصفة مهندسين في النشاطات المنجمية¹.

الفرع الثاني : صلاحيات شرطة المناجم

تتولى شرطة المناجم القيام بمجموعة من الصلاحيات تتمثل فيما يلي:

- مهام الرقابة الإدارية والتقنية لنشاطات البحث والإستغلال المنجميين¹، وهذا ما جاءت به المادتين 20 و 822 من القانون رقم 72/82 والمرسوم التنفيذي رقم 827/72 السابق الذكر، فشرطة المناجم تمارس الرقابة الإدارية والتقنية على النشاطات المنجمية إلى جانب الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، إلا أنها تتميز عن هذه الأخيرة في كون الرقابة المفروضة من قبلها تميل إلى الرقابة التقنية أكثر منها إدارية ويعود ذلك إلى كون شرطة المناجم عبارة عن مهندسين متخصصين في المجال التقني والفني.²
- السهر على ضمان احترام القواعد والمقاييس الخاصة التي تضمن النظافة والأمن وشروط الإستغلال حسب قواعد الفن المنجمي، وذلك للمحافظة على الأملاك العمومية وحماية البيئة والأخطار المنجمية والتعويض عنها من قبل أصحاب التراخيص المنجمية.

¹ تالي أحمد، مرجع سابق، ص ص 27

² تجدر الإشارة إلى أن مهمة الرقابة الإدارية والتقنية للنشاطات المنجمية في ظل القانون 79/12 كانت تتولاها الإدارة المركزية والمصالح الخارجية الخاصة بالمناجم والمحاجر عن طريق المهندسين العاملين فيها، أما بعد صدور القانون 87/78 فقد تم منح هذه الرقابة للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية وشرطة المناجم، وهذا ما أثر إيجابيا على استقلالية الوكالة عن الهيئات المركزية.

-تنفيذ مخططات تسيير البيئة ومراقبة مدى تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بحماية البيئة
خطار السلطات المختصة في النشاط المنجمي في حالة مخالفة النصوص القانونية، وهو
ما نصت عليه المادة 23 من القانون السابق الذكر.

-مراقبة تقنيات تنفيذ واستعمال المواد المتفجرة خلال إنجاز أشغال الإستغلال المنجمي.

-القيام بمعاينة الإستغلالات المنجمية والبقايا المنجمية والمنشآت الملحقة بها¹.

وتتولى شرطة المناجم مهمة التحقيق ومعاينة المخالفات المرتكبة من طرف أصحاب
التراخيص، وخلال القيام بهذه المهمة خول لها بعض صلاحيات ضباط وأعوان الشرطة
القضائية، منها طلب تسخير القوة العمومية وذلك لتسهيل القيام بإجراءات التحقيق،
وخلال ذلك يتم إعداد محضر من قبل العون المكلف يتضمن بدقة الوقائع المثبتة
والتصريحات المدلى بها وبعد ذلك يتم التوقيع على المحضر من قبل العون المحرر له
ويرسل المحضر إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا في أجل لا يتجاوز خمسة (72) أيام
من تاريخ إعداده وهذا ما جاءت به المادة 822 من القانون 172/82 التي تنص على ما
يلي: "... ويؤهل أعوان شرطة المناجم، أثناء ممارسة مهامهم، لطلب تسخير القوة العمومية.
يترتب على معاينة مخالفة ما، إعداد محضر يسرد فيه العون المحرر للمحضر بدقة
الوقائع المثبتة، وكذا التصريحات التي جمعها

يرسل المحضر من طرف العون المحرر إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا، في أجل لا
يتجاوز خمسة (05) أيام ابتداء من تاريخ إعداده"

المطلب الثاني: الوكالتان المنجمين

لقد جاء قانون المناجم القديم في ظروف تسعى فيها الجزائر إلى جلب المستثمر
الأجنبي وقصد منح ضمانات تقنع أصحاب المال للاستثمار في الجزائر أحدثت المشرع

¹ تنص المادة 23 من القانون رقم 72/82 على أنه: "يقوم مهندسو شرطة المناجم بمهام الرقابة وتنفيذ مخططات تسيير البيئة
وتطبيق أحكام القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة بحماية البيئة في النشاطات المنجمية يخبر مهندسو شرطة المناجم الإدارة
المكلفة بالبيئة بكل حدث أو فعل مخالف للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة".

الجزائري وكالتين منجميتين وهما (و و م م) و (و و ج م م) ومنحهما صفة السلطة الإدارية المستقلة بصفة صريحة، ويعتبر هذا الموقف عودة للتكليف الصريح للسلطات الإدارية المستقلة الذي تخطى عنه المشرع الجزائري لعشرية كاملة أي بعد صدور قانون الإعلام لسنة 1990 والذي كيف المجلس الأعلى للإعلام على أنه سلطة إدارة مستقلة، وهو ما لم تتضمنه النصوص التي أنشأت مجلس المنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة، اللجنة المصرفية وغيرها، ليأتي قانون المناجم القديم سنة 2001 ليعيد هذا التكليف الصريح الذي تبعته قوانين أخرى أضفت الصفة الصريحة على السلطات إدارية أخرى في مجالات متعددة، وبإلغاء هذا القانون وإحلال محله القانون الجديد استبدل المشرع الجزائري الوكالتين السابقتين بوكالتين جديدتين هما (و ونم) و (و م ج ج) وقد نظم المشرع هاتين الوكالتين

أولاً: تنظيم الوكالتين

لقد عرف تنظيم الوكالتين السابقتين بعض التداخل في الصلاحيات، فمثلاً شرطة المنجم التي كانت تابعة للو و ج م م تمارس الرقابة على ممارسة الأنشطة المنجمية، فإذا عاينت مخالفات تحرر محاضر وتحولها إلى و و م م لاتخاذ الإجراءات العقابية المتمثلة في سحب السند المنجمي أو تعليقه، لأنها هي من أصدرت السند، وهذا طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، وقد بررت الحكومة استبدال الوكالتين السابقتين بالوكالتين الجديدتين بحجة عقلنة سيرهما وتجنب التضارب في المهام والصلاحيات، فالقانون الجديد قضي على التداخل بين صلاحيات الوكالتين، كما حدد لهما القانون اللتان تخضعان إليه

لقد أخرج المشرع الجزائري الوكالتين المنجميتين من تطبيق أحكام القانون الإداري، ولا سيما بالنسبة إلى نظامها الداخلي والقانون الأساسي الذي يخضع له عمالها، وتخضع في علاقاتها مع الغير للقواعد التجارية

فهي لا تعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، وبالتالي لا يخضع عمالها لقانون الوظيفة العمومية، ومعلوم أن المشرع الجزائري يخضع موظفو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إلى قانون الوظيفة العمومية، وأما عمال المؤسسات الأخرى العمومية أو

الخاصة وهو ما يعرف بالقطاع الاقتصادي فيخضعون لقانون علاقات العمل، وقد نص المشرع صراحة على موافقة الوزير المكلف بالمناجم على النظام الداخلي لكل وكالة الذي ينظم أجور المستخدمين دون أن يحدد الشكل الذي يصدر فيه هذا النظام، إذ كان يصدر عن طريق مرسوم تنفيذي رغم أن القانون لم ينص على ذلك صراحة، وأما القانون الجديد فقد منح لكل وكالة الحق في تحديد أجور مستخدميها غير أنه لم ينص صراحة على إبرام إتفاقية جماعية للعمل المنصوص عليها في قانون علاقات العمل، إذ يبدو من النصوص القانونية وهذا التحليل أن النظام الداخلي بعده مجلس إدارة كل وكالة ويحدد فيه حقوق والتزامات مستخدمي الوكالة، ولا مانع من مشاركة ممثلي العمال باقتراحاتهم في إعداد هذا النظام الداخلي الذي يجب أن يخضع لموافقة الوزير المكلف بالمناجم دون أن يصدره في شكل قرار وزاري، وأما إعداد الاتفاقية الجماعية للعمل فالذي أراه أن هذه الاتفاقية ضرورية في المؤسسات الاقتصادية ويجب إعدادها لتحديد حقوق وواجبات العمال نصوصها يتضمنه النظام الداخلي، إذ أن هذه الاتفاقية تصدر في إطار الأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي للوكالة.

ولقد أخضع المشرع علاقات كل من الوكالتين مع الغير للقواعد التجارية، دون أن ينص على قيدها في السجل التجاري، علما أن القيد في السجل التجاري من التزامات التاجر، ولم يحدد المقصود من ذلك، وهو إما أن الوكالتين تمارسان نشاطا تجاريا وبالتالي تتمتع بصفة التاجر، وإما أن المشرع يقصد إخضاع الوكالة للقانون التجاري لأنها تتعامل مع أشخاص يملكون صفة التاجر وهو المتعاملون في قطاع المناجم وبالتالي تخضع علاقاتهم للقانون التجاري، فإذا كانت الفرضية الأولى صحيحة فإن الوكالتين تخضعان للالتزامات التاجر ومنها القيد في السجل التجاري، إذ لو نص المشرع على هذا لاتضح الأمر، وأما إذا كانت الفرضية الثانية صحيحة فإن المشرع قصد منح اختصاص القضاء التجاري وتطبيق قواعد الإثبات التجارية للفصل في النزاعات التي تكون إحدى الوكالتين طرفا فيها، غير

الإشكال الذي يبقى قائماً وبشأن التراخيص التي تمنحها الوكالتين التي تعتبر قرارات إدارية لا يمكن أن يفصل فيها القضاء العادي.

ثانياً: إدارة الوكالتين

يتم إدارة كل وكالة من الوكالتين المنجمتين عن طريق لجنة مديرة، تتمتع بصلاحيات واسعة لتتصرف باسم الوكالة المعنية، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور رئيسها وعضوين آخرين على الأقل، وتتم المصادقة على المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين ويرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات يعين أعضاء كل لجنة بموجب مرسوم رئاسي ويكتسبون صفة المدير ولم يحدد المشرع شروط تعيينهم وهذا يثير إشكال نوع ما ، إذ كان على المشرع على الأقل وضع شروط عامة للتعيين في هذه المناصب كالخبرة في المجال المنجمي والجيولوجي أو القانوني والاقتصادي مثلاً دون أن يضع شروط مفصلة، أما وأن يترك المشرع الحبل على الغارب فذلك أمر غير مستحسن وقد نص المشرع على أن أعضاء اللجنة المديرة يمارسون مهامهم بكل شفافية وحياد واستقلالية¹، ويجب عليهم احترام السر المهني، وهذا أمر منطقي إذ أن احترام السر المهني يعتبر من واجبات كل موظف بل من واجبات كل مستخدم، إذ لا يجوز إفشاء السر المهني إلا بمبررات قانونية ويعين رئيس اللجنة المديرة بموجب مرسوم رئاسي مثل باقي الأعضاء، غير أن المشرع لم يحدد أن كان تعيين الرئيس والأعضاء يكون بنفس المرسوم أم أن الرئيس يعين بمرسوم رئاسي خاص به فيما يعين باقي الأعضاء مرسوم أو مراسيم أخرى، وما دام المشرع لم يحدد هذا الأمر فإنه

¹ أنظر القانون المتعلق بمحافظي الحسابات، والمرسوم التنفيذي 96/431 المؤرخ في 30/11/1996 المتعلق بكيفية تعيين محافظ الحسابات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث العلمية و هيئات الضمان الاجتماعي والدواوين العمومية ذات الطابع التجاري وكذا المؤسسات العمومية غير المستقلة

يمكن أن يكون التعيين بموجب مرسوم واحد كما يمكن أن يكون بعدة مراسيم، فالمشرع هنا أعطى صلاحية التعيين لرئيس الجمهورية لوحده دون باقي الهيئات.¹

المطلب الثالث: رقابة إدارية وتقنية النشاطات المنجمية

يخضع أصحاب الرخص المنجمية إلى رقابة صارمة وتفرض عليهم عقوبات في حالة إرتكابهم لمخالفة ما أو لم يفوا بالالتزامات المفروضة عليهم وسنقوم بدراستها في فرعين كالتالي :

الفرع الأول : الرقابة على النشاط المنجمي

خول المشرع الجزائري لكل من الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية وشرطة المناجم، حق مراقبة الوثائق المتعلقة بالتراخيص المنجمية، وكذلك مراقبة الأشغال المنجمية المنجزة، من خلال متابعة ومراقبة طرق الاستغلال، ومدى احترام قواعد الفن المنجمي، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر ما يلي :

✚ لا يمكن شغل الأراضي والقيام بأعمال البحث والاستغلال داخل المساحة إلا بناء على رأي مسبق من الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية²

✚ يخضع للترخيص المسبق للوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية كل فعل يتعلق بالتخلي عن بئر أو رواق أو خندق أو موقع استخراج أو أرضية منجم أو سد لطرح الأكوام والبقايا المعدنية³

✚ لا يمكن لصاحب الرخصة التخلي أو التوقف عن نشاطه إلا بعد تنفيذ كافة الأشغال المقررة من طرف السلطة الإدارية المختصة والمتعلقة خصوصا بإعادة الأماكن إلى حالتها

¹ ترشيد الاستقلالية ارتباطا وثيقا بطريقة التعيين وطريقة العزل، فإذا كنت مدة العضوية غير محددة ويمكن عزل العضو المعين من طرف الشخص الذي عينه في أي لحظة، فإن هذا يبقى تبعا لمن عينه يسر وينتهي بنوايه ولا يمكن الحديث عن الاستقلالية والحياد

² حسين نداتي، آليات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة خميس مليانة، 2013-2014، ص 60

³ عفاف لعوامر، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص75.

الأصلية والحفاظ على المكنن وحماية طبقات المياه الجوفية وجريان المياه السطحية وكذلك الأمن العموم.¹

✚ يجب على صاحب الترخيص المنجمي فل فتح أو استرجاع بئر أو رواق يمتد إلى سطح الأرض التصريح مسبقا لدى الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ويكون ذلك بإرفاق مخطط يبين وضعية البئر

✚ أو الرواق ومذكرة تبين الأشغال المقررة وكذا عرض كافة تدابير الأمن المتخذة لتلك²

✚ يحظر استعمال فراغات الاستقلال داخل الاستغلالات المنجمية في حالة نشاطها أو توقفها لأعراض أخرى غير تلك المقررة من قبل التقنية المنجمية، دون رخصة من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.³

✚ مراقبة وفحص التصريحات المعدة من طرف صاحب الترخيص المنجمي فيما يخص الأتاوى المقروضة بعنوان استغلال المواد المعدنية أو المتحجرة.⁴

✚ يقوموا مهندسو شرطة المناجم بمهام الرقابة وتنفيذ مخططات تسيير البيئة وتطبيق أحكام القوانين والنصوص المتعلقة بحماية البيئة في النشاطات المنجمية، وكذلك مراقبة تقنيات تنقية المواد المتفجرة.⁵

الفرع الثاني: العقوبات المقررة

لقد نكر المشرع الجزائري بموجب قانون المناجم ، والنصوص التطبيقية له العقوبات أو الجزاءات التي توقع على المستثمر المخالف لالتزامات المفروضة عليه، ويمكن تقسيم هذه

¹ حسين نداتي، آليات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 62

² المادة 47 من لقانون رقم 05/14، المؤرخ في 24 فبراير 2014، المتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية، عدد 18، الصادرة بتاريخ 30 مارس 2014 .

³ المادة 18 فقرة 1 من القانون رقم 05/14، نفس المرجع .

⁴ فقرة 2 المادة 48 من القانون رقم 05/14، نفس المرجع.

المادة 48 من القانون رقم 04/14، نفس المرجع.

⁵ المادة 31 من القانون رقم 05/14، نفس المرجع.

العقوبات إلى قسمين، عقوبات إدارية توقعها الإدارة - أولاً- وعقوبات جزائية ينطق بها القضاء الجزائي - ثانياً

أولاً: العقوبات الإدارية

تفرض السلطة الإدارية الوكالتان المنجميتان - عقوبات إدارية في شكل جزاء لمخالفة ارتكبتها المرخص لها وقبل سرد أشكال العقوبات الإدارية، التي يمكن أن توقعها الإدارة على المستثمر في النشاط المنجمي المخالف للالتزامات المقررة عليه، يجدر بنا عرض تعريفاً للعقوبة الإدارية

1. المفهوم العقوبات الإدارية

سنحاول إعطاء تعريف للعقوبة الإدارية، وذكر الأساس المعتمد لمنح جهة الإدارة سلطة توقيع العقوبات الإدارية.

أ/ تعريف العقوبة الإدارية

يمكن تعريف العقوبة الإدارية بأنها قرارات فردية ذات طبيعة عقابية، جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية، توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة.¹

الأساس الدستوري والقانوني لسلطة الجهة الإدارية - مانحة الترخيص الإداري - في توقيع العقوبة الإدارية

تتحدّر سلطة الجهة الإدارية في فرض العقوبات الإدارية من طبيعة المهمة الإدارية التنظيمية والرقابية المسندة لها، وتجد سندها في عاملين أساسيين هما: التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات، والحد من ظاهرة التجريم والعقاب، على التفصيل التالي:

¹ تاسعة الهاشمي، ضمادات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014،

- العامل الأول

الاتجاه العالمي نحو تطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات في مختلف النظم الدستورية وخاصة النور التنظيمي الذي أصبحت توليه السلطة التنفيذية بممارستها سلطة التقرير والتعليم المستقلة علاوة على سلطة التقرير التابعة ووظيفتها التقليدية المتمثلة في تنفيذ القوانين، مما ترتب عليه الحد من الاختصاص الاستشاري لكل من المشرع والسلطة القضائية كل حسب اختصاصه الدستوري . فبالنسبة للمشرع واختصاصه في مجال سن القواعد القانونية العامة المجردة الضابطة لسلوك الأفراد والمنظمة لنشاطهم، ورغم اختصاصه بصفته صاحب الاختصاص الأصلي بتنظيم الحريات العامة، فقد تم مع ذلك الاعتراف لسلطة التنفيذية التنظيمية باختصاص ودور مكملين في هذا المجال لأن الإدارة أعرف في كثير من الأحيان من المشرع بواقع الحياة اليومية وجزئياته، لتكون سلطة توقيع العقاب استثناءً تتويجا لذلك وتماشيا معه في النسق.

أما بالنسبة للسلطة القضائية فقد تم الاعتراف للسلطة الإدارية استثناءً بتوقيع الجزاء أو العقاب الإداري على الجرائم المرتكبة في حق القوانين والتنظيمات الإدارية، لأن قدرتها أنجع وأكثر من حيث السرعة والمواجهة الرادعة للمخالفات المرتكبة ضد النظم الإدارية من القاضي الجزائي الذي يتصف حكمه بالبطء، ولما تتمتع به العقوبة الإدارية في نهاية الأمر من سرعة وفعالية وواقعية¹.

العامل الثاني

الحد من ظاهرة التجريم والعقاب في مفهوم قانون العقوبات العام في بعض الجرائم المتعلقة بالأنظمة الإدارية والاتجاه بالسياسة الجنائية نحو التقسيم التشريعي الثنائي للجرائم والعقوبات المقابلة لها إلى جنایات وجنح، وجعل المخالفات جرائم إدارية لأهميتها الليلة بالمقارنة بما يصيب الهيئة الاجتماعية من أضرار جراء الجرائم المرتكبة في حق الأشخاص

¹ عبد الرحمن عزوي، الرخص الادارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 20، ص 19

والممتلكات أو لطبيعتها الخاصة فهي عادة جرائم تنظيمية تقابلها عقوبات إدارية فهي تغطي وتواجه الجرائم - المخالفات - التنظيمية الواقعة على القوانين الإدارية والاخلال بها، أي الأنظمة التي تشمل بتنظيمها النشاطات أو القطاعات التي تشرف عليها السلطة | العمومية أو تنظمها وتراقبها ولا يقع على شخص بعينه أو جماعة معينة كجرائم القتل والسرقة التي يعاقب عليها دوماً وفقاً لأحكام القانون الجنائي.¹

ب/ بأشكال العقوبات الإدارية

يمكن تصنيف العقوبات الإدارية المفروضة على النشاط المنجمي إلى صنفين هما: التعليق و سحب الرخص المنجمية.

* **تعليق الرخص المنجمية:** يتم تعليق الرخص المنجمية وفق حالات محددة قانون وإجراءات معينة تتناولها بالتفصيل كمايلي:

- **حالات تعليق الرخص المنجمية:** لقد نص المشرع الجزائري في قانون المناجم 05/14 على الحالات التي تلجأ فيها الإدارة إلى تعليق الرخص المنجمية، وتتكسر على سبيل المثال ما²

✚ عدم القيام بمتابعة أشغال البحث والاستغلال المنجمين.

✚ إذا لم يرسل المرخص له الإيداع القانوني للمعلومة الجيولوجية المتعلقة بعمليات التنقيب والاستكشاف والاستغلال.

✚ إذا لم يقدم المرخص له المعلومات و التبريرات المفيدة التي تطلبها شرطة المناجم أو المصالح غير الممركزة للإدارة المكلفة بالمناجم

✚ إذا لم يقدم للوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية وكالة المصلحة الجيولوجيا تقريراً يلخص النتائج المحصل عليها من أشغال البحث المنجزة وذلك ثلاثة أشهر قبل

¹ تاسة الهاشمي، ضمادات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، المرجع السابق، ص 11

² عبد الرحمن عزوي، الرخص الادارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 25

إنقضاء صلاحية ترخيص البحث المنجمي وستة أشهر قبل إنقضاء مدة الاستغلال

المنجمي. : إذا لم يقدم طلب تجديد الترخيص المنجمي

✚ عدم إحترام قواعد الفن المنجمي وشروط الأمن وحماية البيئة

✚ إذا تم استغلال المكمن بطريقة تهدد حفظه

✚ عدم دفع الرسوم والأتاوي

✚ ممارسة نشاط الاستغلال خارج حدود المحيط المنجمي الممنوح أو استخراج مواد

معدنية أو متحجرة غير مذكورة في الترخيص المنجمي.

خلاصة الفصل الثاني:

في ختام هذا الفصل يمكن القول بأن وكالتي المناجم هما سلطتي ضبط منحت لهما مجموعة من الصلاحيات من أجل ضبط وتنظيم قطاع المناجم، سواء كان هذا الضبط سابقا على الدخول إلى السوق المنجمي أو بعد الدخول إليه وممارسة أنشطة البحث والإستغلال المنجميين، وقد تم توزيع هذه الإختصاصات بين الوكالتين كما يلي:

بالنسبة لوكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر تقتصر مهمتها في الضبط القبلي باعتبارها هيئة مركزية لها اختصاصات المرفق العمومي، ولها دور مرفقي من أجل الدخول إلى السوق المنجمي والمتمثل في تسيير المنشآت الجيولوجية (أشغال المنشآت الجيولوجية، أعمال الجرد، الإيداع القانوني للمعلومات الجيولوجية).

أما فيما يخص الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية فقد كان لها حصة الأسد باستثنائها بأغلب الصلاحيات المخولة بموجب القانون رقم 05/14 والمتمثلة في منح التراخيص المنجمية بمختلف أنواعها باستثناء تراخيص استغلال المقالع، والذي يعتبر شرط أساسي لممارسة الأنشطة المنجمية، بالإضافة إلى اختصاصات بعدية تتمثل في الرقابة التي تمارسها بطريقة مباشرة أو عن طريق شرطة المناجم وفي حالة ثبوت مخالفات من قبل أصحاب التراخيص المنجمية بعد القيام بالتحقيقات والتحريات من قبل شرطة المناجم، يتم اتخاذ تدابير وقائية (الإعذار، الإنذار، تعليق التراخيص المنجمية)، وفي حالة فشل هذه الأخيرة يتم فرض عقوبات نهائية من قبل الوكالة والمتمثلة في سحب التراخيص المنجمية، وتكلف الوكالة أيضا بمساعدة تنفيذ أي تحكيم أو مصالحة أو وساطة بين المتعاملين المنجميين.

وحفاظا على المراكز القانونية لأصحاب التراخيص تم التضييق من نطاق هذه الإختصاصات وذلك من خلال حرمان الوكالة من فرض العقوبات المالية والسالبة للحرية واستثنائها القاضي الجزائي بها، بالإضافة إلى حق الطعن ضد القرارات الفردية الصادرة من الفصل الثاني صلاحيات وكالتي المناجم في ظل قانون المناجم رقم 50/41 الوكالة والمتعلقة بالتراخيص

المنجمية (منح، تجديد، تعليق، سحب) أمام الجهة القضائية المختصة، وتمارس الصلاحيات السابق ذكرها تحت رقابة الوزير المكلف بالمناجم وبالتعاون مع الهيئات الإدارية المختصة¹

¹ سكيينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1990،

الخلافة

إذا كان المشرع الجزائري لم يحدد الطبيعة القانونية للوكالة الوطنية للأنشطة المنجمية فإنه قد أوكّلها مجموعة من الصلاحيات تمكنها من ممارسة مهمة الضبط الاقتصادي، والتي تظهر من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحها لها المشرع ولا سيما في مجال الرقابة، سواء كانت قبلية من خلال الترخيص بممارسة نشاط اقتصادي مقنن وهو النشاط المنجمي الذي لا يمكن ممارسته إلا بموجب رخصة إدارية وهي الترخيص المنجمي، أو رقابة بعدية وهي التي تكون بعد منح الترخيص، بل لا يتوقف الأمر عند وجود الترخيص بل يستمر إلى ما بعد تعليق الترخيص أو نهايته وهو ما يسمى مسؤولية صاحب الترخيص المنجمي في مرحلة ما بعد المنجم، غير أنه بالرجوع إلى التنظيم الهيكلي، نجد أن هذه الوكالة لم ينظمها المشرع مثل باقي سلطات الضبط الإداري المنجمي، وعليه فقد توصلت من خلال هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- إن الوكالة الوطنية للأنشطة المنجمية ليست مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، ولا تخضع لأحكام القانون الإداري، و لا يخضع عمالها لقانون الوظيف العمومي، وإنما تنضج لأحكام القانون التجاري في علاقتها مع الغير، ويخضع عمالها لقانون علاقات العمل، وتمسك محاسبتها وفق الشكل التجاري، وهذا ما يجعلها شبيهة بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ولذلك اطلق عليها البعض سلطات الضبط التجارية.
- لقد اطلق المشرع الجزائري اسم السلطة الإدارية على الوكالة في العديد من نصوص قانون المناجم عند الحديث على الترخيص المنجمي، مما يوحي بان المشرع الجزائري يعتبر الوكالة سلطة إدارية وليست هيئة اقتصادية، فالجانب السلطوي يتمثل في التصرف أو في توجيه تصرفات الآخرين لتحقيق أهداف معينة، او هي تلك القوة القانونية التي تمنح الحق لشخص ما في ان يصدر الأوامر لشخص آخر أو لعدة أشخاص والحصول على تنفيذ اعمال المكلفين بها، فالفقه يختلف في تحديد صفة السلطة بالنسبة للمعطيات الإدارية المسئلة إن أن جانباً منه ينظر إليها كهيكلي مكلف بالتصرف واتخاذ القرارات أي أن الدور

السلطوي هو عكس الدور الاستشاري، فالسلطة تقاس بمدى قدرة الهيئة على اتخاذ القرارات سواء اكانت مقيدة أو مطلقة، فكلاهما يعتبر سلطة، ولا شك أن الوكالة الوطنية للأنشطة المنجمية تتمتع بهذه الصفة، فهي من جهة تتخذ قرارات تهدف إلى تنظيم قطاع المناجم سواء من خلال إصدار التراخيص التي تمكن الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية من ممارسة هذا النشاط أو من خلال اتخاذ إجراءات عقابية ضد المخالفين لقواعد الممارسة المنجمية، والأشخاص في كل الأحوال مجبرون على الانصياع لقرارات هذه الوكالة وهذا ما يمنحها صفة السلطة.

وأما الصفة الإدارية وإن كانت غير متوفرة من الناحية الشكلية، فإنه من الناحية المادية نجد الوكالة تمارس مهامها إدارية وذلك من خلال إصدار الرخص الإدارية التي تسمح بممارسة النشاط المنجمي والتي تكيف على أنها قرارات إدارية، كما انها تسلط عقوبات إدارية تتراوح بين سحب الترخيص المنجمي وتعليقه وهذا يكون عن طريق قرارات إدارية.

- الوكالة الوطنية للأنشطة المنجمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتديرها هيئة تداولية يعين أعضاؤها بموجب مرسوم رئاسي وهذه من خصائص السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الشكلية، إن صفة الاستقلالية في سلطات الضبط الجزائية هي استقلالية نسبية وشكلية فقط.

ومن خلال هذه النتائج يمكن تأكيد فرضية الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية هي سلطة إدارية مستقلة ولكنها سلطة من نوع خاص، فهي لا تخضع للقانون العام، وإنما تخضع للقانون الخاص، وهو ما يثير تساؤلا حول القضاء الذي تخضع لرقابته قراراتها، التي هي قرارات إدارية يخاطب بها تجار، وصادرة عن هيئة تجارية في شكلها، ومن ثم اقدم التوصية التالية للمشرع الجزائري وهي أن يحدد القضاء المختص في الطعن في قرارات الوكالة ولا سيما وأن المشرع نص على التظلم الإداري أمام الوزير المكلف بالمناجم ولم ينص على الطعن القضائي.

فائمة المصادر والمراجع

النصوص القانونية

القوانين:

1. قانون رقم 70/90 مؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 صادر في 04 أبريل 1990، معدل بالمرسوم التشريعي رقم 13/93 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 حر عدد 69 صادر في 27 أكتوبر 1993، ملغى بالقانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 جانفي 1990 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012
2. القانون المتعلق بمحافظي الحسابات، والمرسوم التنفيذي 96/431 المؤرخ في 30/11/1996 المتعلق بكيفية تعيين محافظ الحسابات في لمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث العلمية و هيئات الضمان الاجتماعي والدواوين العمومية ذات الطابع التجاري وكذا المؤسسات العمومية غير المستقلة
3. قانون 79/12 كانت تتولاها الإدارة المركزية والمصالح الخارجية الخاصة بالمناجم والمحاجر عن طريق المهندسين العاملين فيها، أما بعد صدور القانون 87/78 فقد تم منح هذه الرقابة للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية وشرطة المناجم، وهذا ما أثر إيجابيا على استقلالية الوكالة عن الهيئات المركزية
4. قانون رقم 06/84 مؤرخ في 07 جانفي 1984 يتعلق بالأنشطة المنجمية، ج ر عدد 64 صادر في 31 جانفي 1984 معدل ومتمم بالقانون رقم 24/91 مؤرخ في 06 ديسمبر 1991، ج ر عدد 64 صادر في 11 ديسمبر 1991، (ملغى).
5. قانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 لسنة 1990، ملغى بالأمر رقم 11/03 مؤرخ في 26 أوت 2003 ج ر عدد 52 صادر في 27 أوت 2003.
6. القانون 35 / 90 - المؤرخ في 25 / 12 / 1990 ج ر رقم 56 المؤرخة في 26/12/1990 المتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، والمرسوم التنفيذي رقم 348/93 المؤرخ في 28/12/1993 ج ر رقم 87 المؤرخة في 29/12/1993 والذي يحدد للقواعد المتعلقة بأمن واستغلال النقل بالسكك

- الحديدية، والقانون 13/01 المؤرخ في 07/08/2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر رقم 44 المؤرخة في 08/08/2001
7. قانون رقم 05/14 مؤرخ في 24 فيفري 2014 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18، صادر في 20 مارس 2014
8. قانون رقم 05/14 مؤرخ في 24 فيفري 2014 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 8 صادر في 30 مارس 2014
9. قانون رقم 10/01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، صادر في 04 جويلية 2001 ، معدل ومتمم بالأمر رقم 02/07 مؤرخ في 01 مارس 2007، ج ر عدد 16، صادر في 07 مارس 2007 (ملغى)

المواد

1. المرسوم التنفيذي رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 ، المتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، عدد 58.
2. المرسوم التنفيذي رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 ج، ر عدد 41 ، المؤرخة في 13 أكتوبر 1983
3. المرسوم التنفيذي رقم 72/82 على أنه: "يقوم مهندسو شرطة المناجم بمهام الرقابة وتنفيذ مخططات تسيير البيئة وتطبيق أحكام القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة بحماية البيئة في النشاطات المنجمية يخبر مهندسو شرطة المناجم الإدارة المكلفة بالبيئة بكل حدث أو فعل مخالف للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة".
4. المرسوم التنفيذي من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، ويتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم.
5. المرسوم التنفيذي 373/83 المؤرخ في 28/08/1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج، ر، عدد 22
6. المرسوم التنفيذي القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج، ر عدد 15 ، المؤرخة في 11 أبريل 1990

7. المرسوم التنفيذي من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية الملغى ج، ر عدد 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990 .
8. المرسوم التنفيذي رقم 91 / 01 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج، ر عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1994 .
9. المرسوم التنفيذي رقم 314/93 المؤرخ في ديسمبر 1993 يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين
10. المرسوم التنفيذي رقم 267/81 ، المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية
11. لمرسوم التنفيذي 11 / 03 المؤرخ في 23 فيفري 2011 ، يعدل ويتم القانون رقم 91 / 23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 يتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية ، ج، ر عدد 12 المؤرخة في 23 فيفري. 2011
12. المرسوم التنفيذي، المتعلق بالأنشطة المنجمية والتي ألغيت بموجب القانون 24/91 المؤرخ في 06/12/1991 المعدل والمتمم للقانون 06/84 ، وعوضت بالمواد 6 مكرر و 19
13. المرسوم التنفيذي القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ج، ر عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.
1. مرسوم تنفيذي رقم 827/72 مؤرخ في 86 ماي 0772 يحدد القانون الأساسي الخاص بشرطة المناجم، ج ر عدد 30 صادر في 03 ماي.
2. المرسوم التنفيذي رقم 07-402 المؤرخ في 25-12-207 من ج.ر عدد 80 بتاريخ 2007-12-26
3. المرسوم التنفيذي رقم 196/91 المؤرخ في 4/06/1991 :أنظر ج، ر عدد 13 - المؤرخة في 26 / 06 1991 .
4. المرسوم التنفيذي رقم 03 - 223 المؤرخ في 10-06-2003 المتضمن تنظيم المراقبة التقنية للسيارات وكيفيات ممارستها ج.ر عدد 37 بتاريخ 15 - 06 - 2003

5. المرسوم التنفيذي رقم 05-14 المؤرخ في 09-01-2005 من ج.ر عدد 5 بتاريخ 2005-01-12

6. المرسوم التنفيذي رقم 1888 الصادر في 01 يوليو 2008
المرسوم التنفيذي رقم 202/18 مؤرخ في 2018/05/05 المحدد لكيفيات وإجراءات منح التراخيص المنجمية ، الجريدة الرسمية 49 مؤرخ في 2018/08/08
الكتب:

1. أحمد محيو :محاضرات في المؤسسات الإدارية، ت،ر، محمد عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون،-الجزائر، 1996 ،
2. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، طبعة 2011
3. حسين فريجة :شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009
4. حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008
5. حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008 .
6. خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، ط1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997 .
7. خبابة إدريس، دور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي، دون طبعة، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2014. 2007.
8. رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
9. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991
10. سليمان بن ابراهيم ثنيان، التأمين وأحكامه، دار العواصم المتحدة، بيروت، 1993، ط1
11. صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002 .

12. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008 .
13. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1998
14. عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006
15. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009
16. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011
17. عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008
18. عصام علي الدبس، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014 .
19. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر.
20. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1 ، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003
21. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007
22. عمار عوابدي :دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000
23. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجماعية الجزائر، طبعة سنة 1990.
24. غسان مدحت الخيري، مدخل القانون الإداري، دار الراية للنشر، ط 1 - ، الأردن، 2013

25. محمد الصغير بعلي : القانون الإداري، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 - .
26. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط 1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2003
27. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003
28. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د.س.ط)
29. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، القاهرة، مصر، 1962
30. ناصر لباد :الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط - 4الجزائر،2010.

اطروحات والمذكرات

1. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1918
2. مسعود رحيش :الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري،(مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا- للقضاء)، الدفعة 18 ، 2007-2008
3. سعود رحيش :الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري،(مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا- للقضاء) الدفعة 18 - 2007 / 2008
4. عبد الرحمن عزوي، الرخص الادارية في التشريع الجزائري، (رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2010.

ثانية: رسائل الماجستير

1. العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الاداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لاستكمال متطلبات لنيل شهادة(ماجستير) ، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011

2. سكوح رضوان :الضبط الإداري ، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)،
الدفعة 17 2009/2008

3. فيصل نسيغة :الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، (مذكرة لنيل شهادة
الماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة،
2005/2004

4. نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة
(الماجستير)، فرع القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد
خيضر، بسكرة، 2005

5. سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة
ماجستير، جامعة الجزائر، 1990،

ثالثا: مذكرات الماستر

1. تاسة الهاشمي، ضمادات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة
محمد خيضر بسكرة، 2014

2. عفاف لعوامر، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر
بسكرة، 2013-2014

3. ماجدة بوخالفة، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات
نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
محمد خيضر بسكرة 2012-2013

4. حسين نداتي، آليات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة
خميس مليانة، 2013-2014

5. فيصل نسيغة ورياض دنش، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة الوطنية
للمحاماة، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس

المقالات والمجلات

1. محمد الامين كمال، (الترخيص والاداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي)، مجلة الفقه والقانون، العدد الثاني، ديسمبر 2012
2. معاشو عمار، اختصاصات مجلس الدولة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية. عدد، سنة 2003

المراجع باللغة الفرنسية

1. Agence nationale de patrimoine minier, lettre de l'ANPM n 05, Mai 2010
2. ZOUAIMIA Rachid « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », Idara, n 01, 2010

فهرس المئويات

فهرس المثنويات

	بسملة
أ	شكر وعرفان
ب	اهداء
ج	ملخص الدراسة
د	قائمة المختصرات
1	مقدمة عامة
الفصل الأول: الضبط الإداري	
5	تمهيد الفصل الأول
6	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري
6	المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري وطبيعته .
6	الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري .
10	الفرع الثاني : طبيعة الضبط الإداري
13	المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري
13	الفرع الأول : الضبط الإداري العام
15	الفرع الثاني : الضبط الإداري الخاص
17	المطلب الثالث : أهداف الضبط الإداري
18	الفرع لأول : الأهداف التقليدية للضبط الإداري
26	الفرع الثاني : لأهداف الحديثة للضبط الإداري
32	المبحث الثاني : سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليه
32	المطلب لأول : سلطات الضبط الإداري في الجزائر
33	المطلب الثاني : سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني
33	الفرع لأول : رئيس الجمهورية
36	الفرع الثاني : الوزير لأول

38	الفرع الثالث : الوزراء
40	المطلب الثالث : سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي
40	الفرع لأول : الوالي .
43	الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي
48	خاتمة الفصل
الفصل الثاني : التراخيص الإدارية كآلية للضبط الإداري المنجمي	
50	مقدمة الفصل
51	المبحث الأول: كفاءات والاجراءات المطبقة في منح التراخيص المنجمية ومجالات تطبيقها
51	المطلب الأول: تراخيص استغلال المناجم
52	الفرع الأول: تراخيص استغلال المنجمي الحرفي وللمقلع والجمع او جنى المواد المعدنية
55	الفرع الثاني: تعليق تراخيص المنجمية
59	الفرع الثالث: سحب التراخيص المنجمية
60	المطلب الثاني: آليات ضبط المنجمي ونطاقه
61	الفرع الأول: الاستكشاف
64	الفرع الثاني: الاستغلال المنجمي
67	الفرع الثالث: التنقيب المنجمي
70	المبحث الثاني : هيئات الضبط المنجمي
70	المطلب الأول: شرطة مناجم الضبط الاداري
70	الفرع الأول: من لهم صفة شرطة المناجم
71	الفرع الثاني : صلاحيات شرطة المناجم
72	المطلب الثاني: الوكالتان المنجمين
76	المطلب الثالث: رقابة إدارية وتقنية النشاطات المنجمية

76	الفرع الأول : الرقابة على النشاط المنجمي
77	الفرع الثاني: العقوبات المقررة
82	خاتمة الفصل الثاني
85	خاتمة عامة
88	قائمة المصادر والمراجع
98	فهرس المحتويات