وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة عباس لغرور –خنشلة–

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق نيابة العمادة للدراسات في التدرج

الضبط الإداري بين تقييد حريات الأفراد والمحافظة على النظام العام

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري.

إعداد الطالبة: إشراف الأستاذ:

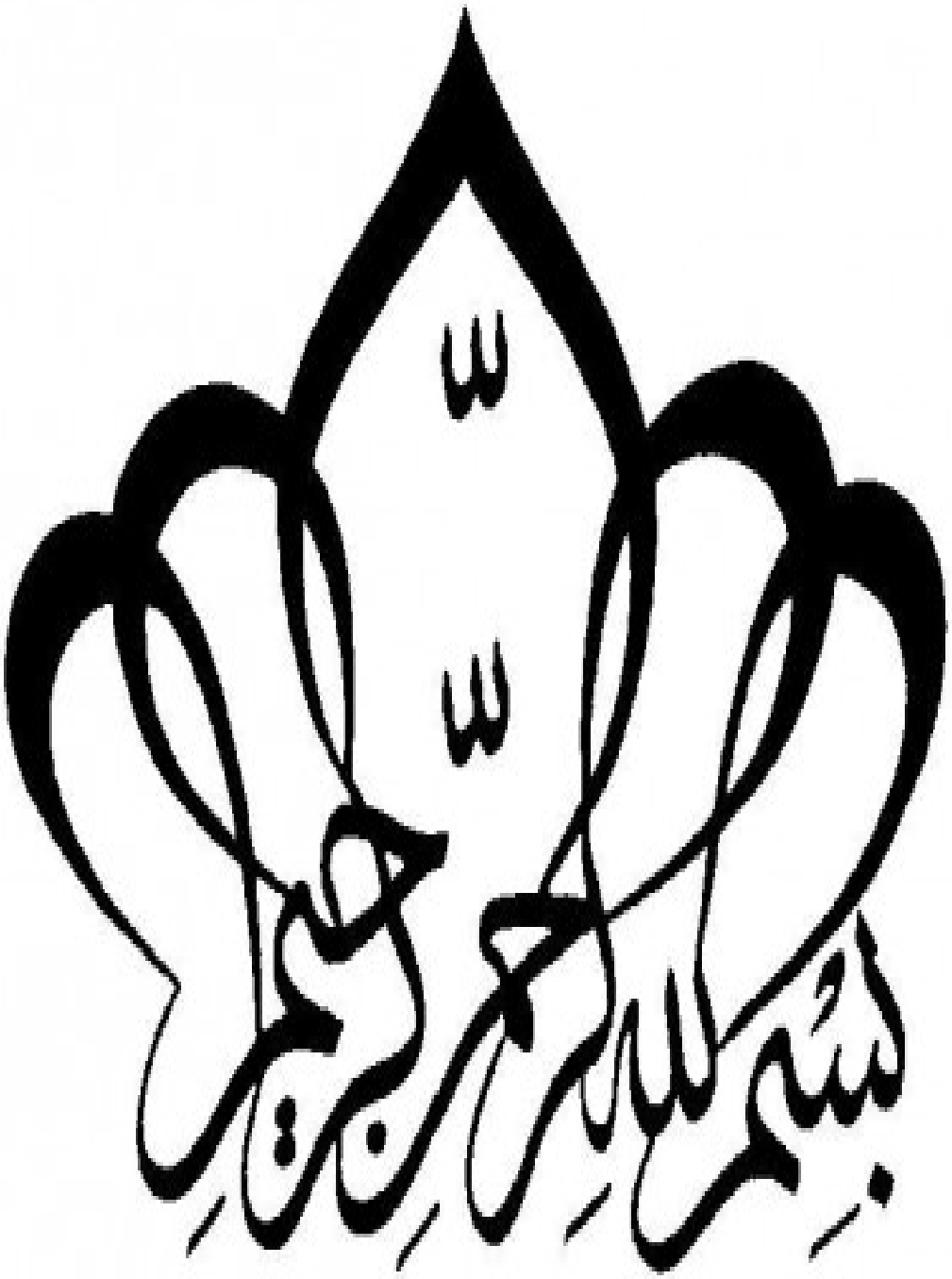
أسماء مرداسي د.سعاد بوقندورة

اللقب و الاسم	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د.زياد عادل	أستاذ محاضر أ	جامعة خنشلة	رئيسا
د. سعاد بوقندورة	أستاذ محاضر ب	جامعة خنشلة	مشرفا و مقررا
أ.حسين بوخيرة	أستاذ مساعد أ	جامعة خنشلة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية:2018-2019

﴿رَبَّنَا لاَ تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلاَ تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلاَ تُحَمِّلْنَا مَا لاَ طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا أَنتَ مَوْلاَنا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾

سورة البقرة-286-


بسم الله الرحمن الرحيم

الفصل التمهيدي:

مفهوم الضبط الإداري والحريات العامة

الفصل الأول:

دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام

الفصل الثاني:

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية و الاستثنائية

مقدمة

الإهداء:

إلى شمعة حياتي **أمي**

إلى سندي في الحياة **أبي**

إلى من جعلوني أعانق الفرح أخواتي : **غادة..أمينة..خلود..تقوى**

إلى بهجة المنزل: **ميرال..أسيل**

إلى صديقاتي :

أماني مسعد.. نادين حكار.. حفيظة بوغرارة

إلى رفيقة مشواري الدراسي ومن تقاسمت معها حلو الأيام :

خولة بوغرارة

إلى جميع من يسكنون قلبي و قدموا لي يد العون

أهدي ثمرة جهدي

شكر و تقدير:

الحمد الله أولا الذي وفقني وأعانني لإتمام هذا العمل

ثم يطيب لي أن أتقدم بخالص الشكر والعرفان والتقدير إلى

الأستاذة المشرفة الدكتورة **سعاد بوقندورة** التي تكرمت بقبول

الإشراف على هذه المذكرة وعلى اهتمامها وتقديمها لي النصائح

وحسن التوجيه لإتمام هذا العمل المتواضع.

كما نتقدم بخالص الاحترام إلى لأساتذة أعضاء لجنة المناقشة

وإلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية

كما لا يفوتنا أن نتوجه بخالص الشكر والاحترام والتقدير إلى كل

من ساهم في مد يد العون لإتمام هذا العمل من بعيد أو قريب

الخاتمة

مقدمة:

مع التطور السياسي و الاقتصادي تتطور وظيفة الدولة و تتسع دائرة نشاطاتها وذلك من أجل هدف سامي و هو خدمة أفراد المجتمع، بالرغم من تعدد و تنوع وظائف الدولة إلا أن فقهاء القانون الإداري يرون أن ممارسة الدولة لوظائفها لا تخرج عن صورتين أساسيتين، الأولى إيجابية وهي أن تمارس الإدارة العمومية نشاطها عن طريق مرفق أو جهاز يوفر الحاجات و المتطلبات الأساسية لإشباع حاجات الأفراد يتمثل في المرفق العام، والثانية سلبية تتمثل في الزجر و الأمر حفاظا على النظام العام و السكينة في الدولة و يسمى الضبط الإداري و هي من أهم الوظائف التي تمارسها الدولة لما لها من أهمية في مسألة الحفاظ على النظام العام و استقرار الأفراد، إذ بدونها تعم الفوضى و يزول النظام و تنهار القيم.

فوظيفة الضبط الإداري تهدف أساسا إلى صيانة المجتمع و حفظ نظامه العام، لأن الضبط الإداري ضرورة اجتماعية و وظيفة تتم في إطار الدستور و القوانين لا يمكن الاستغناء عنها بأي صورة من الصور لأنها غايتها هي إقامة توازن بين حماية النظام العام في المجتمع، و بالمقابل يجب مراعاة ممارسة الحريات العامة و الحقوق الشخصية للأفراد حتى لا يساء استخدامها.

فلا يمكن أن توجد حريات مطلقة لأن إطلاقها يعني حلول الفوضى و تعرض الأمن الاجتماعي للأخطار و كذلك لايمكن أن يوجد ضبط مطلق لدرجة تقييد حريات الأفراد المكفولة دستوريا.

ولكي تمارس سلطات الضبط الإداري اختصاصاتها و واجباتها خول لها المشرع مجموعة من السلطات التي تسهل عليها وضع قيود للنشاط الفردي ذلك عن طريق

ماتصدره من لوائح و قرارات فردية ، لكن تبقى لهذه السلطات حدود يضعها القضاء وذلك من أجل عدم هدر الحريات العامة .

❖ **أهمية الدراسة:**

تتجلى أهمية الدراسة في أهمية علمية و أخرى عملية:

1-أهمية علمية:

*تتجلى أهمية الدراسة في عملية التوازن بين سلطات الضبط الإداري في تقييد حريات الأفراد من أجل الحفاظ على الاستقرار الداخلي للبلاد و سلامة ترابها.

*موضوع الضبط الإداري من أقدم و أهم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ نشأة الدولة بمفهومها الحديث والتي مازالت محل دراسة ليومنا هذا نظرا لضرورتها وإلزاميتها لحماية المجتمع ووقاية النظام العام إذ بدونها تعم الفوضى و يسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع.

*تعطى أهمية كبيرة لموضوع الضبط الإداري لتدخل الدولة في جميع نواحي النشاط الفردي، فبعدما كانت كافة مجالات النشاط الفردي متروكة للأفراد دون تدخل من جانب الدولة، أصبحت الدولة في الوقت الحالي تتدخل في جميع أوجه النشاط الفردي، و ذلك تحت ضغط الواقع الاقتصادي و الإجتماعي.

*تحديد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده سلطات الضبط عند تقييدها لحريات الأفراد.

*تبيين أهمية و دور السلطات القضائية في رقابة على هيئات الضبط الإداري و تجسيد مبدأ حماية الحقوق و الحريات العامة المقررة للأفراد في قانون ودستور الدولة.

2-أهمية عملية:

*قد تخل سلطات الضبط الإداري في التوفيق بين المحافظة على النظام و تقييد حريات الأفراد و عدم السماح للأفراد ممارسة حرياتهم و القيام بحقوقهم.

*السلطات الواسعة الممنوحة لهيئات الضبط قد تتعسف في استعمال سلطاتها مما يؤثر سلبا على مسألة ممارسة الأفراد لحرياتهم.

*يعد هذا الموضوع من المواضيع الحساسة و الحديثة بحكم ما عرفته الجزائر من ظروف استثنائية و التي تتطلب المزيد من البحث بغية الوصول إلى إحداث توازن.

❖ **أهداف الدراسة:**

1-أهداف علمية:

*تبسيط مفهوم الضبط الإداري و توضيح أهميته في الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة.

*توضيح كيفية حماية نظام و كيان الدولة ،ووقايته من الأخطار التي تهدد في أمنه و صحته و سكينته بما تفرضه من قرارات و أوامر تنفذ قسرا على ذوي الشأن إن استدعت الضرورة.

*تمكين الأفراد من معرفة أن ممارسة هيئات الضبط لاختصاصاتها له أهمية بالغة في استقرار المجتمع و حماية القيم، وليس فقط للحد من حريات الأفراد دون هدف معين.

*تسليط الضوء على مبدأ المشروعية و دور القضاء الإداري في وضع حدود لسلطات الضبط الإداري و تحقيقه لعملية التوازن بين الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام.

2-أهداف عملية:

*إضافة هذا العمل إلى جانب مواضيع الضبط الإداري كإثراء علمي و مرجع لكل باحث في موضوع الضبط الإداري.

*تمثل هذه الدراسة لبنة من لبنات البحث العلمي ما يجعلها مفتاحا أو منطلقا للدراسات المستقبلية من قبل الباحثين و جامعيين و أكاديميين.

❖ **الإشكالية:**

بناء على ما سبق، و ما إرتئيت له من هدف و أهمية موضوع المذكرة أطرح الإشكال التالي:

ما مدى توفيق سلطة الضبط الإداري في تحقيق أهدافه بين الحفاظ على النظام العام من جهة و حماية الحريات العامة من جهة أخرى؟

و يتفرع من الإشكال الرئيسي عدة تساؤلات فرعية مفادها:

-ما هو مفهوم الضبط الإداري وفيما تتمثل أهدافه؟

-فيما تتمثل سلطات الضبط الإداري؟

-ما هي الحدود التي تتوقف عندها وظيفة الضبط للسماح للأفراد بممارسة حرياتهم؟

-ما مدى رقابة القضاء على هاته السلطات؟

❖ **المنهج المتبع:**

اعتمدت في بحث و دراسة موضوع الضبط الإداري بين تقييد حريات الأفراد والمحافظة على النظام العام المنهج الوصفي الذي من شأنه تسهيل دراسة الموضوع.

❖ **الدراسات السابقة:**

قد اعتمدت في بحثي على مجموعة من الكتب و رسائل الدكتوراه و الماجستير التي تناولت موضوع مذكرتي التي من شأنها الإثراء والإضافة المعرفة إلى عملي المتواضع وأهمها:

-**كتاب سليماني هندون في الضبط الإداري:** الذي عالج من خلاله مفهوم الضبط الإداري بمختلف تعريفاته و ميزه عما يشابهه من نظم وتطرق كذلك إلى سلطات الضبط الإداري والوسائل التي خولها القانون لهاته السلطات للمحافظ على النظام العام وبالإضافة إلى ذلك تطرق إلى حدود سلطات الضبط الإداري والقيود القانونية الواردة عليها من أجل عدم إهدار حقوق الأفراد المكفولة دستوريا.

-**أطروحة الدكتوراه لمقدود مسعودة الحاملة لعنوان: التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر:** التي عالجت من خلالها المفاهيم المختلفة للضبط الإداري و الحريات العامة وتطرقت إلى نظرية الظروف الاستثنائية وبينت آثارها على الحريات العامة بالإضافة إلى ذلك أبرزت دور الرقابة القضائية في مراقبة سلطات الضبط الإداري في مواجهة تعسف الإدارة في استعمال السلطة و خلصت إلى نتيجة مفادها أن التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة مطلب شرعي وقانوني لكل الأفراد والمجتمع على حد السواء أثناء جميع الظروف التي تمر بها البلاد.

-**رسالة الماجستير لغلاي حياة الحاملة لعنوان: حدود سلطات الضبط الإداري:** التي عالجت فيها القيود المفروضة على سلطات الضبط الإداري من مبدأ مشروعية الذي تطرقت إلى تعريفة ذكر مصادره وكذلك الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف العادية و الاستثنائية من أجل حماية الحريات العامة.

❖ **أسباب اختيار الموضوع:**

1-أسباب ذاتية:

*لعل أهم الأسباب التي جعلتني أختار دراسة موضوع الضبط الإداري هي الاهتمام الشخصي ، الرغبة ، حب الاستطلاع ، التقصي و التنقيب في جوانب الموضوع.

2- أسباب موضوعية:

*يعتبر موضوع الضبط الإداري بين تقييد حريات الأفراد و المحافظة على النظام العام من المواضيع ذات أهمية نظرا لصلتها بالإدارة من جهة باعتبارها صاحبة امتيازات السلطة العامة و بين الأفراد من جهة أخرى باعتبار أن الحريات العامة مكفولة دستوريا.

❖ **الصعوبات:**

*لعل أكثر الصعوبات التي واجهتني خلال إنجاز هذا البحث هي عدم توفر المراجع العلمية التي من شأنها تسهيل عملية البحث و عدم وجود الفراغ الكافي للتنقل بالرغم من التسهيلات المتوفرة من طرف الجامعة.

❖ **خطة:**

من أجل دراستي لهذا الموضوع قمت بإتباع خطة بحث مرتكزة على ثلاثة فصول كل فصل قسمناه إلى مبحثين :

فصل تمهيدي جاء تحت عنوان **مفهوم الضبط الإداري و الحريات العامة** الذي قسمناه إلى مبحثين الأول جاء بعنوان **مفهوم الضبط الإداري و الحريات العامة** والثاني:**مفهوم الحريات العامة**

الفصل الأول تطرقت من خلاله إلى **دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام** الذي تناولت فيه مبحثين، الأول جاء تحت عنوان **سلطات الضبط الإداري** والثاني **وسائل الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام.**

أما الفصل الثاني تطرقت من خلاله إلى **حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية و الاستثنائية** الذي تناولنا فيه مبحثين، الأول جاء تحت عنوان **حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، و** الثاني **حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.**

وخلصت الدراسة إلى خاتمة تضمنت أهم النتائج و الاقتراحات.

يعتبر الضبط الإداري عملية إصدار الإدارة لمجموعة من الأوامر والتعليمات للمواطنين ترشدهم إلى وجوب القيام بعمل ما، أو الامتناع عنه، ويكون المغزى من هذه الأوامر والتعليمات دائماً الحفاظ على أمن المجتمع وحمايته من أي مخالفات قد تلحق الضرر بالنظام العام في المنطقة.

ويعدّ الضبط الإداري أسلوباً وقائيّاً يتفادى المشاكل والخلافات والتجاوزات قبل وقوعها وكما يمنع اندلاع الفوضى، ويركز على عدة مجالات منها الأمنية والصحية والآداب العامة في مجتمع ما، و نجد أن الضبط الإداري يرتبط بالحريات العامة بالدرجة الأولى لما فيه من تقييد و حد الأفراد من ممارسة حرياتهم.

والأكيد أن احترام الحريات العامة وكفالتها في الدولة يؤدي إلى الأمان والاستقرار والتقدم، وهو ما يساعد الفرد على أداء دوره الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي، إذ أن احترام الحريات يوفر البيئة المناسبة للتقدم العلمي والتقني والصناعي نتيجة تنمية المواهب والقدرات وتشجيع الإبداعات وتقوية الاستثمارات. كما أنه يؤدي إلى توسيع الصلات الاجتماعية بين مختلف أفراد المجتمع وفئاته وطبقاته، ويرسخ الانتماء إلى الوطن، والتضحية من أجله، لأن غياب الحريات يشعر الفرد بنوع من الاغتراب السياسي والاجتماعي، وهو ما ينعكس في نقمته على وطنه وعدم اكتراثه بقضايا مجتمعه.

ومن هذا المنطلق سأحاول التطرق في هذا الفصل إلى مفهوم الضبط الإداري و الحريات العامة وذلك من خلال ما يلي:

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري

المبحث الثاني: مفهوم الحريات العامة

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري من أهم الوظائف في الدولة المتمثلة في مراقبة وتنظيم النشاط الفردي في شتى المجالات عن طريق فرض قيود على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام و ذلك من خلال ما تصدره من إجراءات و تدابير سواء كانت عامة أو فردية لضمان سلامة المجتمع ووقايته من الاضطرابات قبل وقوعها أو منع تفاقمها أو وقفها عند وقوعها.

في هذا المبحث سنتناول مفهوم الضبط الإداري مشيرين إلى أهم الجوانب المتعلقة به وفي الأخير التمييز بينه وبين الأنظمة الأخرى

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه

التقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة التي تميز حرية الفرد من واجباته، يمنع الأفراد من التحيز إلى الحرية المطلقة التي تعود على صاحبها وعلى المجتمع بحالة من الفوضى، لذا يتعين أن تضبط حرية الأفراد حتى لا يساء استعمالها وهذا من قبل السلطة العامة ووفقا للكيفية التي وضعها القانون وبالضمانات التي قررها وهذا ما يعرف بالضبط الإداري[1]

الفرع الأول: التعريف اللغوي و الاصطلاحي للضبط الإداري

أولا: التعريف اللغوي:الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل والتصحيح،[2] بالرجوع إلى مختلف قوانين في اللغة العربية إن كلمه الضبط تحمل عده معاني هذه المفاهيم :الدقة في التحديد

[1]– عمار بوضياف : **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الرابعة، دار جسور للنشر،المحمدية، الجزائر ،2017، ص،489.

[2]– حسام مرسي:**أصول القانون الإداري**، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية ، 2012، ص127.

حيث يقال ضبط الأمر أي حدده على وجه الدقة .القبض بمعنى الإمساك بالشخص الشيء الخفي عن العين،فيقال ضبط المتهم القبض عليه أو ضبط ذلك الشيء[1]

ثانيا:التعريف الاصطلاحي:يمكن تعريفه بأنه حق الدولة في تقييد حريات الأفراد باتخاذ الاجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام في المجتمع و التي تتفاوت في درجتها بحسب طبيعة الظروف التي تستلزمها[2]

لم يضع المشرع الجزائري تعريف للضبط الإداري لذلك سنتطرق إلى التعريفات الفقهية :

ثالثا: التعريف الفقهي:

لقد اختلف الفقه في وضع تعريف جامع مانع للضبط الإداري ويرجع ذلك إلى مرونة فكرة النظام العام، وكذا تباين النظرة والزاوية التي نظر إليها الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري.

اعتبار أن الضبط الإداري هو من أهم موضوعات القانون الإداري الذي هو فرنسي النشأة والأصل . ومن تعريفات الفقه الفرنسي للضبط الإداري تعريف الأستاذ De l'aubader الذي عرفه على أنه "أحد أشكال تدخل الإدارة التي تمارسه السلطات الإدارية لتقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام" [3]

اتجه **هوريو** إلى تعريف الضبط بأنه: "سيادة النظام والسلام وذالك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون،و أن كافة وسائل الحكم فيما عدا القضاء الجنائي،تعتبر وسيلة

[1]– ياسين بن بريح: **الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي و الشريعة الإسلامية**، الطبعة الأولى ،مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014،ص 13.

[2]–محمد فؤاد عبد الباسط: **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، مصر، 2006، ص155.

[3]– حسام مرسي: **سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي**،دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،2011، ص107.

ضبط ومن يراه غاية من جهة أهداف، وقيدا على الحرية الفردية، اعتبارا بنتيجة نشاطه وآثاره"[1]

لكن هناك من أوجد معايري لتعريف الضبط الإداري معيار مادي وأخر وظيفي وثالث معيار توفيقي سنستعرض كل منهم على التوالي[2]:

المعيار العضوي: ووفقا لهذا المعيار يعرف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وهو مجموع الأشخاص العاملين أو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام.

المعيار الموضوعي: وينظر هذا المعيار للضبط الإداري بأنه مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام.

من خلال ما سبق التعرض إليه نجد أن كلا المعيارين يصف جانبا معين من الضبط الإداري فالأول يتعرض إلى الهيئات والأشخاص الذين لا يمكنهم العمل دون إجراءات أو قوانين تحدد عملهم والثاني يتحدث عن الإجراءات والتدابير التي لا يمكن أن تنفذ بدورها دون وجود أشخاص معينين لتنفيذها.

ولهذا يعتبر كلا التعريفين قاصرا وهذا ما أدى بالفقه إلى إيجاد **معيار المختلط** بينهما والذي يعرف الضبط الإداري على أنه حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيود تحد حرياتهم بقصد حماية النظام العام.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين النوع الأول الأساسي وهو الضبط العام الإداري العام، والنوع الثاني وهو الضبط الإداري الخاص

[1]– محمود سعد الدين شريف: **النظرية العامة للضبط الإداري**، مجلة مجلس الدولة، طبعة 11، 1962، ص109.

[2]– نوال بن شيخ: **الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة**، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في قانون إداري،كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013/2012، ص (15–16).

1-الضبط الإداري العام : ويقصد به النظام القانوني العام للبوليس الإداري أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة.[1] و آداب عامة.

والضبط الإداري العام عبارة عن مجموعة الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط والأمن وصون الصحة العامة، كما تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع.[2]

2-الضبط الإداري الخاص: ويقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاطات وحريات الأفراد في مجال محدد معين فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته.[3]

وهو الضبط الذي نظمته نصوص قانونية أو لائحية خاصة، بقصد الوقاية من الإخلال بزاوية من زوايا النظام العام في ميدان معين، أو بالنسبة لمرفق محدد أو تجاه طائفة محددة من الأشخاص، بأساليب أكثر دقة وإحكاما وأكثر تماشيا وملائمة لهذه المنطقة الخاصة.[4]

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري

وتنقسم أغراض الضبط الإداري إلى قسمين أهداف تقليدية وأهداف حديثة من شأنها المحافظة على النظام العام.

الفرع الأول:المفهوم التقليدي

إن الهدف من المحافظة على النظام العام هو المحافظة على عناصره الأمن الصحة والسكينة ويتم تفصيلها بالشكل التالي:[5]

---

[1]- عمار بوضياف: مرجع سابق، ص497.

[2]- حسام مرسي:**سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي**، مرجع سابق، ص ، 116.

[3]- عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 497.

[4]- حسام مرسي: **سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي**، مرجع سابق ص، 117.

[5]- عمار بوضياف: مرجع سابق، ص (498-499).

أولا: الأمن العام

يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى و الأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، ومن أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق و الفيضانات والزلازل وغيرها.

لذا يتعين على السلطة العامة توفير كافة الإمكانات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

ثانيا: الصحة العامة

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد. أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء الحيوان أو المياه أو مادة أخرى فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على الصحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل الإجراءات بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية.

ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، بل قبله أيضا وفي إجراءات الضبط وهو الأصل في إجراءات الضبط.

ثالثا: السكينة العامة

من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، وعليه يقع عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلا أثناء الحفلات في الليل أ نهار لسبب أو لأخر.

وتحقيقا لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج والذي صدر تطبيقا للمادة 121 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة. وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في أماكن متعددة العامة والخاصة....[1]

الفرع الثاني : المفهوم الحديث

لم تبق أهداف وظيفة الضبط الإداري محصورة في الثلاثية التقليدية، بل تجاوزتها بتطور وتوسع الشعب وتدخلات الدولة وتطور التشريع والاجتهاد القضائي، إلى أهداف حديثة تتعلق بالنظام العام الخلقي والآداب العامة وجمال المدن ورونقها ويتم تفصيلها بالشكل التالي:[2]

أولا: النظام العام الأخلاقي

أصبح النظام العام في بعده الجديد يتضمن حماية الأخلاق والآداب العامة ، بعدما كان مقتصرا على المظاهر المادية المحسوسة التي تهدده، ولا يعتد بالجوانب الأدبية أو الأخلاقية إلا إذا كان من شأنها تهديد النظام المادي، ويشمل البعد الخلقي والآداب العامة مجالات السينما، المسرح والمطبوعات و غيرها، لما يمكن أن تمثله من خطورة على القيم والمبادئ التي يحترمها ويقدسها المجتمع، ومن الأحكام التي أجاز فيها مجلس الدولة الفرنسي إجراءات الضبط المتعلقة ب:

- منع عرض الصحف والمجلات والمنشورات المثيرة للغرائز في الطرق العامة؛
- 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 واللهو في الأماكن العمومية،

[1]- **أنظر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج**، ج ر ، عدد 50 المؤرخة في 07 فيفري 1993.

[2]- خرشي إلهام:**محضرات في مادة الضبط الإداري**، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، أجيزت من قبل المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية، المحضر رقم 2016/288،المؤرخ في 26 سبتمبر 2016، 2016/2015، ص (40-43).

وتتعرض هذه المبادئ والقيم للتطور والتغيير بتغير المجتمع والزمن، فمنع 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 العامة؛
- منع الدعارة واللباس الفاضح وجميع التصرفات المخلة بالآداب العام في الأماكن العمومية.

ثانيا: جمال و رونق المدن

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، التوزيع.

أما حاليا فقد تم حصر العناصر التي تدخل في جمال المدينة ورونقها كالتالي:

1-ترميم المباني القديمة وتشييد العمارات ونظافة البيئية وتنظيم لوحات الدعاية الإعلامية والإعلان في المدينة:

تلتزم أجهزة الدولة التنفيذية وبالخصوص الوزراء ورؤساء البلديات والولاة والدوائر الأثرية المختلفة بحماية المباني الأثرية وصيانتها وترميمها دوريا وفق الحالة التي وجدت عليها دون تغيير. وتدخل هذه الحماية في إطار تدعيم القيمة الجمالية للمدن وتقدير أهمية الموقع الأثري وطابعه المعماري القديم، لما لها من أُثر تاريخي في تكوين التراث التاريخي والحضاري للدولة والمدن مثل المساجد، القلاع، الأسواق، الحمامات، .....

وقد أصبح بناء المدن اليوم يتميز بطابع خاص يضفي عليها جمالا متناسقا، حيث تتميز العمارات فيها والأسواق والمرافق والطرق بأشكال متناسقة من حيث الألوان، الطلاء والتصميم

المعماري المتميز، بناء على خلفيات ثقافية وتاريخية كما تشمل المحلات التجارية، والترفيهية والخدماتية.

ولا تقتصر مهم الدولة في البناء والتشييد والترميم بل تتعداها إلى اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لرفع المخلفات والقمامة الناتجة عن المنازل والمحال التجارية ... بالإضافة إلى جميع أنواع النفايات...

كما أصبحت الدولة اليوم تركز على جانب أخر من الجمال وهو تنظيم لوحات الدعاية والإعلان والمقصود بها كافة أنواع اللوحات العادية والإرشادية أو أعمدة الإنارة التي توضع على الأرصفة وعلى المحلات التجارية وأسطح العمارات وتعكس هذه اللوحات الوجه الجمالي والحضاري للمدينة، ويشترط فيها ألا تتعارض مع الأعراف والتقاليد والأخلاق والعادات وأن تراعي مقتضيات الأمن والسلامة وعدم تشويه المناظر الطبيعية أو الآثار. مثلا يجب إلصاق الإعلانات الانتخابي في أماكن محددة...

2-تشجير المدينة وتزينها والاهتمام بحدائقها

لا تلتزم الدولة بعملية التشجير في المناطق الصحراوية والغابات والسهوب فقط، إنما تهتم أيضا في المدن خصوصا على حواف الطرقات وفي الحدائق العامة إن هذه العملية ليس لها فائدة جمالية فحسب وإنما لها فائدة صحية أيضا لما للأشجار من فوائد تتعلق بتنقية الجو من التلوث وتوفير الأكسجين ما تهتم الدولة بفتح أكبر عدد ممكن من الحدائق فقد أثبتت الدراسات في العراق أن المدارس التي يهتم فيها بزرع المساحات الخضراء ارتفعت فيها نسب النجاح في الامتحانات [1]

[1]- خرشي إلهام: مرجع سابق ، ص 43.

3-حماية النظام الاقتصادي العام والسياسي:[1]

أ- **بالنسبة النظام للنظام الاقتصادي:** فقد تولت الدولة تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وعلى إثر هذا التطور بدأت تظهر إلى الوجود فكرة النظام العام الاقتصادي والتي تتمثل في تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية وتدابير الأسعار، وتدابير الاقتصاد الخاص بالأزمات، وتدابير التموين، وتدابير حماية بعض المرافق الاقتصادية وحماية الأموال وإشباع حاجات الأفراد قد يعتبر مصدرا من مصادر الاضطراب لا تقل خطورته عن خطر اضطراب خارجي، وفي مجال بعض الأعمال الخاصة التي يمكن للإدارة التدخل للحد من نشاطها مع مراعاة بعض الاعتبارات والحدود حتى لا تمس بالحريات العامة للأفراد، وأن السياسية الاقتصادية عامل قوي في المحافظة على الأمن والنظام في الدولة الحديثة.

ب- بالنسبة للنظام السياسي: فتتدخل الإدارة في أعمال السلطة السياسية عن طريق ما منحها القانون الإداري من سلطات ونفوذ لتستعملها لتحقيق غايات سياسية، إذ تتمتع بوسائل قوية وفعالة تستعملها إذا ما أصاب الدولة على المستوى الوطني اعتداءات في الداخل والخارج،فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة، فالنظام العام يتأثر بالظواهر السياسية المتبعة ، فالنظام العام يتأثر بالظواهر السياسية و يتلون باللون السياسي الذي يقرره الدستور في الدولة والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة، أو بصيغة أخرى هو ذلك النظام الذي تعمل الدولة على إقامته وفرضه، وليس بهدف حماية الأفراد في أموالهم وأجسادهم بل لحماية الدولة ككائن معنوي، ويتضح ذلك من خلال ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وتدابير تقيد ممارسات الحقوق والحريات العامة في إطار ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية، حيث تناول المشرع الجزائري هذه التدابير والإجراءات في دستور

[1]- لوصيف خولة: **الضبط الإداري** "**السلطات والضوابط**"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014، ص(18-19).

1989 في مواد من 86 إلى 91 ودستور 1996 في مواده من 91 إلى 96 وهي حالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية (وسنتطرق إليهم لاحقا)

المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عما يشابهه من الأنظمة

الواقع أن الدول في سعيها لتحقق نموها وأمنها واستقرارها وتلبية مختلف حاجيات مواطنيها تعتمد على العديد من الأنظمة والوسائل لتحقيق سعيها هذا، وإذا كان الضبط الإداري إحدى هذه الوسائل التي تسعة الإدارة من خلاله للمحافظة على النظام العام داخل الدولة، فإنه كثيرا ما يقع نوع من الخلط بينه وبين مختلف أنظمة الضبط الأخرى، لذلك سنقوم بتوضيح هذا الاختلاف.

الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

من أجل تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي لا بد من تعريف الضبط التشريعي

أولا: تعريف الضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات فمصدر الضبط هنا السلطة التشريعية.[1]

ثانيا: الاختلاف بين الضبط الإداري و الضبط التشريعي

وإذا كان نظام الضبط الإداري يعمل على تقييد الحريات العامة بغية تحقيق النظام العام وصيانته، فالأصل أن الحريات العامة تجد مصدرها في الدستور ثم يعمل بها في حدود القانون فلا تمارس هذه الحريات إلا وفقا له وفي النطاق المحدد لها. وبالتالي فالهدف من الضبط التشريعي والإداري هو المحافظة على النظام العام، والاختلاف بينهما في السلطة التي تباشره والصادر عنها، فالضبط الإداري تباشره سلطة إدارية في حين يكون الضبط التشريعي صادر عن السلطة التشريعية.

[1]– مقدود مسعودة: **التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر**، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون الإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2017/2016، ص 25.

ويري الفقه أن الضبط الإداري يعمل داخل إطار الضبط التشريعي حيث تقوم سلطات الضبط الإداري بتطبيق المبادئ والأحكام العامة التي ينظمها الضبط التشريعي، إلا أن هذا لا يمنع الإدارة من إضافة أحكام لائحية جديدة تحد بمقتضاها من الحريات.[1]

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

لتمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي يتعين علينا أولا تعريف الضبط القضائي حيث يعرف على أنه" الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها تمهيدا للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإنزال العقوبة به"[2]

يتفق الضبط الإداري مع الضبط القضائي في أن كلهما يستهدفان المحافظة على النظام العام إلا أنهما يختلفان فيما يلي:[3]

أولا: من حيث السلطة المختصة

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

ثانيا: من حيث الغرض

إن مهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام و تمنع وقوع الاضطراب فيه في حين مهمة الضبط القضائي علاجية ولاحق لوقوع الإخلال بالنظام العام و هدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق و المحاكمة وتوقيع العقاب وقمع الجريمة

[1]– مرجع نفسه، ص 26.

[2]– لوصيف خولة، مرجع سابق، ص، 23.

[3]– المرجع نفسه، ص، 24.

ثالثا: من حيث طبيعة إجراءاته

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

ومما لا شك فيه أن الضبط الإداري إذا نشط انعكس آثار هذا النشاط على الضبط القضائي، فتقل المخالفات والجرائم، والعكس صحيح وفي هذا الصدد يرى البعض أنه لمواجهة أي إخلال بالأمن العام يجب استخدام أسلوبين مكملين لبعضهما وهما منع وقوع هذا الإخلال ومعاقبة الجاني بعد ارتكابه واقعة الإخلال بالعقاب والردع.

المبحث الثاني: مفهوم الحريات العامة

للحرية وقع خاص في نفوس البشر، إذ تعد أكثر الكلمات تداولا خصوصا في العصر الحديث نظرا لتطور الفكر البشري المتزايد حول زيادة المواضيع التي تدخل ضمن نطاقها، فالحرية في مفهومها الكلاسيكي تعني قدرة الإنسان على اختيار سلوكه بنفسه، ويشير الفقه إلى أن الحرية هي مجموعة الحقوق المعترف بها والتي اعتبرت أساسية في مستوى حضاري معين، ووجب بالتالي أن تتمتع بوصفها هذا بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة لها وتضمنها بعدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها.

المطلب الأول: تعريف الحريات العامة

تثير ماهية الحريات العامة الكثير من الإشكالات الفقهية، ففي تعريفها وتحديد مدلولها وتصنيفها اختلافات واضحة بين المدارس والمذاهب الفقهية عبر تطوراتها التاريخية الممتدة إلى التاريخ القديم للإنسان نفسه، كما أن أساسها ومصادرها متنوعة وسندرج فيما يلي تعريف القضائي والفقهي للحريات العامة

الفرع الأول: تعريف الفقهي للحريات العامة

قبل تحديد مفهوم الحريات فقهيا لا بدا من التوقف عند مدلولها اللغوي ثم الاصطلاحي

أولا: تعريف الحرية لغة واصطلاحا

إن التعريف اللغوي للحرية يختلف بين مفسر وأخر ولكن تم بالإجمال الاتفاق على مفهوم مصطلح الحرية بالنحو التالي:[1]

1- الحرية لغة:

تعني كلمة الحرية في أصولها الدلالية في اللغة العربية الطبيعة النقية الصافية غير المختلطة بسواها، مي الأصل الذي لا يقبل زيفا، وينبغي صونه في نقائه وخلوصه، الأصل الأصيل الجيد والثمين، وبالتالي يقال "الذهب الحر، والطين الحر، والفرس الحر، وغيرها..."

كما يقال الإنسان الحر إما إشارة إلى أخلاقه الفاضلة ومنزلته الرافعة أو إلى الإنسان الغير المستعبد، ومن هنا فإن الحرية هي مقدرة الفرد على القيام بأداء ما يريد وما يشاء دون موانع تحد من إرادته خلافا للمستعبد، وأيضا يشير مصطلح الحرية إلى غياب القهر والقسر والإجبار والإرغام في الفعل أو الاختيار أو القرار، وبالتالي تكون الحرية هي حال الإنسان الخالصة إنسانيته من خضوع لقهر أو غلبة أو سيادة تفسد صدور فعله عن ذاته.

2- الحرية اصطلاحا:

يرى "منوتيسكو": أن الحرية تتمثل في قدرة المرء على أن يعمل ما تمليه عليه إرادته لكن وفقا لما تنص عليه القوانين العادلة، فالقوانين هي التي تنظم العلاقات داخل المجتمع وتضمن الحريات.

[1]- بن بلقاسم أحمد، **محاضرات في الحريات العامة**، ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016/2015، ص، (3-4).

ويعرفها " ريفيرو" بأنها: مجموعة من الحقوق والمعترف بها والتي اعتبرت أساسية في مستوى حضاري معين، ووجب بالتالي أن تتمتع بوصفها هذا بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة لها وتضمنها بعدم التعرض لها و بيان وسائل حمايتها[1].

ثانيا: التعريف الفقهي

رغم الاختلاف الفقهي حول تعريف مدلول الحريات العام إلى أنه يضل موضوعها واحدا، فهو ينطلق من صيغته الفردية وفق المصالح المادية والمعنوية للأفراد ليتخذ بعد ذلك شكلا جماعيا واجتماعيا، حيث لا وجود للحريات العامة في ظل غياب الحرية الفردية، باعتبار هذه الأخيرة أساسا لوجود الحريات العامة.

لعل أوجز و أوضح تعريف للحريات العامة هو تعريف الفيلسوف الإنكليزي "جون ستيوارت ميل" "الحرية هي جزء من السلوك الذي لا يؤثر فيه المرء على أحد و لا يعني أحد غيره"[2]

- يعرف الفقيه andre lalande الحرية في ذلك الإنسان الذي لا يكون عبدا أو سجينا، وهذا مفهومها البدائي، أم التعريف العام للحرية فيتحقق في حالة الإنسان الذي يتصرف وفق إرادته وطبيعته دون إكراه، وبالمفهوم الاجتماعي تعني القدرة على القيام بكل مالا يمنعه القانون، وبالمفهوم السياسي هي مجموعة الحقوق المعترف بها للفرد، والتي تحد من سلطة الإدارة.[3]
- ويعرف الفقيه rivero بأنها: (مجموعة الحقوق المعترف بها والتي اعتبرت أساسية في مستوى حضاري معين، ووجب بالتالي أن تتمتع بوصفها هذا بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة لها وتضمنها بعدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها).[4]

---

[1]– بن بلقاسم أحمد: مرجع سابق، ص 6.

[2]– رامز محمد عمار: **حقوق الإنسان و الحريات العامة**،مكتبة نرجس، السنة غ م، ص15.

[3]– رحموني محمد: **تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات والأحزاب السياسية أنموذجين)**، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد– تلمسان– ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015/2014، ص 15.

[4]– المرجع نفسه، ص 16.

الفرع الثاني: التعريف الدستوري للحريات العامة

لقد اختلفت الدساتير الجزائرية في التسميات المستخدمة في متنها حين التنصيص على الحريات العامة، فدستور 1996 يعطي الفصل الرابع منه تسمية " الحقوق والحريات"، كما أردف بنص المادة 1/122 مصطلح "الحريات العمومية"، في حين ورد بنص المادة 32 منه مصطلح "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن. وتجدر الإشارة، إلى أن المؤسس الدستوري غاير بين الحريات الأساسية، والحريات العامة، فمنح الحريات الأساسية حماية دستورية، حيث نصت المادة 32 من دستور 1996 على أن : "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة". وأقر في مواجهة المساس بها جزاءا، ذلك حينما نصت المادة 35 من ذات الدستور على أنه: " يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق الحريات...". كما استثنى المؤسس الدستوري الحريات الأساسية من أي تعديل بنص المادة 5/178 بقولها: " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: ... الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن ."ومن جانب آخر، نجد أن الحريات العامة عادة ما يوكل المؤسس الدستوري أمرها إلى تدخل المشرع بإصدار قانون ينظمها، فالمؤسس الدستوري يكفلها حين التنصيص عليها بمتن الدستور تاركا أمر تنظيمها للمشرع، الأمر الذي يحصنها من تعسف الإدارة. فعلى سبيل المثال نصت المادة 31 مكرر من دستور 1996 على أن: " تعمل الـــدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.

كما نصت المادة 3/43 على أن:" ... يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات" وبالرجوع إلى دستور 1989 فإنه استخدم تسمية " الحريات والحقوق" كعنوان للفصل الرابع منه، كما ورد بنص المادة 32 منه مصطلح "الحقوق الأساسية للإنسان ."أما دستور 1976 فقد عنون الفصل الرابع منه بمصطلح " الحريات الأساسية وحقوق، كما ورد

بنص المادة 151 منه مصطلحات: "الحقوق والواجبات الإنسان والمواطن "الأساسية للأفراد" و "الحريات العمومية" و"الحريات الفردية"[1]

أما دستور 1963 فقد استخدم مصطلح "الحقوق الأساسية"، كما عبر عن هذه الحقوق الأساسية بمصطلح "الحقوق والحريات" بنص المادة 22 منه بقولها: " لا يـــجوز لأي كان أن يستعمل الحقوق والحريات السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية ."...وعلى سبيل المقاربة والاستشهاد، فقد استخدم الدستور الفرنسي مصطلح " الحريات العامة" ومصطلح " الحرية" في مادته 34 بقولها " : يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:

الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية ..."

عرف الدستور الجزائري الحريات العامة في المادة 122 الفقرة الأولى من دستور 1996 كما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور وكذلك في المجالات التالية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين".

في مجمل القول فالحريات العامة مجال خاص للقانون ذلك أن المشرع هو الذي يقوم بتحديد النظام القانون للحريات العامة وبهذا كان للحريات العامة مفهوما قانونيا وضمانات قانونية تحميها وتؤكدها، فمن واجبات الدولة القانونية الامتناع عن التدخل في المنطقة المخصصة لحرية الأفراد فهي ملزمة باحترام نشاط الأفراد الحر، الحريات العامة هي حدود على السلطات ويجب أن تفرض على المشرع وعلى كل أجهزة الدولة.

المطلب الثاني: أنواع الحريات العامة

[1] – رحموني محمد: :مرجع سابق ، ص 14-15.

لا توجد حرية عامة واحدة وإنما هناك حريات عامة، فالحريات العامة لا يتمتع بها فقط الوطنيين وإنما حتى الأجانب الذين لهم حق وحرية التنقل، الإقامة، العمل، وحق وحرية التعليم وحق وحرية الامتلاك، هذا ما يفهم منه أن الجميع يتمتع بها الوطنيين والأجانب أي كل من يتواجدون في المجتمع دون تفرقة بسبب الجنس أو السن أو الكفاءة أو المركز الاجتماعي أي يتساوى أمامها الجميع باستثناء الحريات السياسية التي تقتصر على الوطنيين دون الأجانب والتي يعالجها البعض باعتبارها مستقلة، منفصلة عن الحريات العامة، فهي متعلقة بسلطة الحكم في الدولة، وهذه السلطة لا يمكن أن يتولاها غير الوطنيين. آما أن الحريات العامة متدرجة ونسبية ومضمونها يتغير بتغير العصر وباختلاف طبيعة النظام السياسي الذي تقوم فيه.

الفرع الأول: الحريات المتعلقة بشخصية الإنسان

هي ما تعلق بحق الأمن والمسكن والمراسلات والتنقل وقد كفلها الدستور والتشريعات المختلفة ونوجزها فيما يلي[1]:

أولا–حق الأمن: يمثل حق الأمن الشخصية في أدق صورها، وهو حق الإنسان في الحماية من الاعتداء، بالقبض عليه أو حبسه أو تقييده تعسيفا وهناك من يعتبر هذا الحق أصلا وأساسا تستند إليه كافة الحريات لكن ممارسة هذه الأخيرة متوقف ومرهون بالسلامة والأمن وانتفاء القيود.

وقد كفل الدستور الجزائري لسنة 1996 هذا الحق "حق الأمن" وحدد له جملة من الضمانات ونص على معاقبة القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية التي تنص عليها المادة 35 من الدستور أما المادة 45 منه تنص "كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون".

[1]– مريم عروس: **النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر**، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في القانون الإداري والمالي، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2000/1999، ص(40،49).

ثانيا–حرمة وحرية السكن: هذه الحرية يتمتع بها الإنسان في المكان الذي يسكنه سواء كان مالكا له أو مستأجرا إياه أو يقيم فيه على سبيل التسامح من مالكه حتى ولو أجر حجرة في الفندق ليوم واحد تعد مسكنا. فهو حر في أن يقيم هناك ودون أن يفرض عليه أمرا محددا بقرار من السلطات العامة للدولة، ودخول المنازل والمساكن وتفتيشها يشكل مساسا بحقوق الأفراد وحرياتهم وانتهاك لمحرماتهم واعتداءا على أسرارهم. فلا تفتيش بدون مقتضى القانون وفي إطار احترامه. ونتص المادة 40 من دستور 1996 " تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة السكن".

ثالثا–سرية المراسلات: إن الإنسان حر في أن يعبر عن أفكاره فيما يكتبه من رسائل والمرء لا يستطيع أن يعيش في معزل، بل له أهل وأصدقاء وبتعامل مع بعض أفراد المجتمع حتى عن طريق المراسلات.

فالمرسلات تتعلق بأمور حياة الفرد الخاصة ولقد نصت عليها وكفلتها معظم الدساتير وهي نوع من الاتصال وقررت لها حرمة باعتبارها من الحريات اللاصقة بالإنسان والتي تهمه وحده. فمضمون هذه الحرية عدم جواز مصادرتها أو انتهاك أو اغتيال سرية المراسلات بين الأفراد لما يتضمنه من اعتداء على حق ملكية الخطابات المتضمنة لهذه المراسلات ولما في ذلك من انتهاك لحرية الفكر واحترام الحياة الخاصة للأفراد وأسرارهم.

رابعا–حرية التنقل: يقصد بهذه الحرية السماح للفرد بأن يتنقل من مكان إلى أخر داخل بلاده أو خارجها، فهو غير خاضع في ذلك لأي مانع أو قيد إلا ما يفرضه القانون. فهذه الحرية يجب أن تنظم حتى لا تتعارض مع مصالح الأفراد في استعمالها تعارضا تجعل استعمالها مستحيلا

وقد كفل الدستور الجزائري الصادر في 1996 حرية التنقل في المادة 44 والتي تنص على: ".....، أن يختار بحرية موطن إقامته وأن يتنقل عبر تراب الوطني...". ونستخلص من

هذه المادة أن المواطن داخل إقليم الدولة له الحق في التنقل بصورة مطلقة وهذه قاعدة عامة أن حقه في التنقل مطلق داخل إقليم دولته.

كذلك وقد كفل الدستور السفر إلى الخارج، هو من الحقوق المتعلقة بالحريات العامة، فلا يجوز تقييدها ومصادرتها إلا في الحدود التي رسمتها القوانين والقواعد التنظيمية العامة التي تتعلق بالحد من الجرائم و اعتقال المجرمين و منعهم من الهرب خارج حدود الوطن.

الفرع الثاني: الحريات المتعلقة بنشاط الإنسان

وهي ما تعلق بحرية العمل و التجارة والصناعة والإضراب والتملك والتدين والتعليم ومظاهر لحرية الرأي العام والتعبير كذلك حرية الاجتماع والتظاهر ونوجزها فيما يلي:[1]

أولا-حرية العمل: وتعني هذه الحرية إتاحة الفرصة أمام كل من يريد أن يعمل، في اختيار العمل الذي يريد، وعد احتكار بعض الأعمال من قبل الهيئات الخاصة، مع توفير أجور عادلة وظروف عمل مناسبة. أما الحق في العمل والحق في اختيار العمل المناسب له، وأن يكفل له هذا العمل تأمين حاجياته وحاجيات أسرته، ومن هنا كان واجبا على الدولة السعي لتحقيق ذلك لمواطنيها، فضلا عن توليهم الوظائف العامة بالتساوي.

ثانيا-حرية التجارة والصناعة: وهي تعني حرية مباشرة الفرد للأنشطة التجارية والصناعية، وما يتفرع عنها من تبادلات ومراسلات وعقود وصفقات، وغيرها من مستلزمات هذه الأنشطة.

ثالثا-الحق في الإضراب: الإضراب هو امتناع العمال جماعيا بصورة مؤقتة ومنظمة عن العمل بقصد الضغط على أرباب العمل لتحقيق مطالبهم المتعلقة بشروط العمل. ويعتبر

[1]- بن بلقاسم أحمد: مرجع سابق، ص(61،71)

الإضراب الوسيلة الأكثر فعالية في أيدي العمال للحصول على تحسين شروط العمل أو الحياة أو الاثنين معا.

رابعا-حرية التملك: ويقصد بها قدرة الفرد على أن يتملك ما يصح أن يكون محلا للتملك وفقا للقانون، وعندما يتملك يصبح له حقا على ما تملكه ويستطيع أن يتصرف فيه كافة التصرفات التي يجيزها القانون.

خامسا-حرية التدين: وتعني حرية الإنسان في اختيار الدين الذي يؤمن به وحقه في أن يعبر بصورة منفردة أو مع الآخرين بصورة علنية أو غير علنية عن الديانة أو العقيدة التي يؤمن بها.

سادسا-حرية التعليم: لا أحد يجادل في مدى أهمية العلم للفرد والمجتمع فهو سر تقدم و تحضر الأمم والمجتمعات، لذلك من الطبيعي أن يكون التعلم حقا يجب على كل دولة توفير سبله وتيسيره للجميع، ومن هنا فقد أولاه الإسلام عناية خاصة.

سابعا-حرية الرأي والتعبير: تعد حرية الرأي و التعبير أحد الأسس الرئيسية للمجتمع الديمقراطي، وشرطا أساسيا لازدهار شخصية الفرد وتفتحها، لذلك كانت ومازلت موضع اهتمام وعناية من قبل الإعلانات والمواثيق والدساتير، فقد نصت المادة 42 من الدستور الجزائري بقوله " لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي العام".

ثامنا-حرية الاجتماع والتظاهر: نظرا لما يمكن أن تخلفه حرية التظاهر من آثار على الأمن العام، فإنها محاطة بكثير من القيود التي تحد منها، و المقصود بالاجتماع و التظاهر هو تجمع لأفراد محدد ومنظم مسبقا، يجري في الشوارع والطرقات والساحات العامة، ويرمي إلى التعبير الجماعي عن موقف معين أو أفكار معينة، وبما أن هذه الأماكن مخصصة لتمكين الأفراد من المرور عليها والاستفادة منها وفقا لما يقرره القانون.

المطلب الثالث: الضمانات المنصوص عليها دستوريا في حق الإنسان

إن التنصيص على الحريات لا يكفي بل لا بد من ضمانات ناجعة لممارستها ولقد تعرض لها الدستور وهناك ضمانات ذو صبغة سياسية مستمدة من الهياكل الدستورية وسنقوم باستعراضها فيما يأتي:

الفرع الأول: الضمانات الدستورية لحماية الحريات العامة

اولا: مبدأ سيادة القانون (مبدأ المشروعية)

حتى ينطبق على الدول الصفة القانونية يجب أن تخضع جميع الهيئات الحاكمة فيها للقواعد القانونية السارية المفعول وتتقيد بها، شأنها في ذلك شأن المحكومين، وقد صار هذا المبدأ من المبادئ المسلم بها في كل الدساتير الديمقراطية ومقتضاه التزام جميع أعضاء المجتمع وسلطات الدولة على السواء باحترام القانون كأساس لمشروعية الأعمال أيا كان مصدر هذا القانون و أيا كان مستواه في النظام القانوني للدولة. إلا أن سيادة القانون لا تعني فقط مجرد الالتزام باحترام أحكامه، بل تعني سمو القانون وارتفاعه على الدولة، وهو ما يتطلب أن تبدو السيادة في مضمون القانون لا مجرد الالتزام بأحكامه، ومن حيث المضمون يجب أن يكفل القانون الحقوق والحريات للافراد، فهذا هو أساس سيادة القانون.[1]

ثانيا: مبدأ سمو الدستور

ويقصد به خضوع السلطات العامة لقواعد الدستور وأحكامه وعليه فإن أي سلطة من سلطات الدولة لا يمكن أن تمارس إلا اختصاصات التي خولها إياها الدستور والحدود التي رسمها، وبخصوص السلطة التشريعية فإن هذا المبدأ يعني علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة، لذا فإن أي قانون تصدره الدولة يجب ألا يكون مخالفا للدستور. ومبدأ السمو أصبح حاليا مبدأ مسلما به حتى إذا نصت عليه الدساتير أو لا.ويعني أن حتى في حالة عدم النص عليه أو الإشارة إليه ضمن صلب الوثيقة الدستورية[2]

[1]– فطيمة معيزة: **الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية في الجزائر**، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة الشهيد حمد لخضر الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016، ص 43 .

[2]– نفس المرجع،ص 44.

ثانيا: مبدأ تدرج قواعد القانونية

إن احترام الدستور من طرف جميع الأنظمة المعاصرة مرتبط بمبدأ تدرج القوانين وبتوفر الضمانات لتفوق الدستور واحترامه يقتضي مبدأ تدرج القوانين على خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى، ولما كان الدستور يأتي في أعلى هرم التدرج القانوني وجب على المشرع أن يتقيد في أعماله بالقاعدة الأعلى حتى أن أعمال الحكومة يجب أن تكون مطابقة لما هو محدد في الدستور.

ويعتبر هذا الترابط الوثيق بين هذه القواعد القانونية الناتج عن هرمية القواعد القانونية وارتباطها بالدستور تعتبر ضمانة تشكليه لحقوق الإنسان وحرياته.[1]

الفرع الثاني: الضمانات السياسية

تتخذ الضمانات السياسية للحريات العامة عدة مظاهر، أهمها مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون، ورقابة الرأي العام.

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات الهامة للحريات العامة، ويقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع سلطات الدولة وظائفها وتقسيمها على هيئات مختلفة وعدم جمعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ولو كانت تلك الهيئة هي الشعب ذاته أو كانت الهيئة النيابة ذاتها، وذلك ضمانا لحس سير مصالح الدولة وحماية لحريات الأفراد ومنعا للتعسف والاستبداد، فالسلطة الطلقة مفسدة مطلقة.

غير أن بعض الفقهاء يرى أن فصل السلطات الكلاسيكي قد ولى وصار الآن بدله مبدأ الفصل بين سلطتين:سلطة الدولة وسلطة المعارضة، فالأولى تتمتع بسلطتي التشريع والتنفيذ والثانية تتمتع بسلطة الرقابة. ونشير إلى أن التطبيقي الواقعي للمبدأ قد أوجدت لنا عدة نظم وفقا لطبيعة العلاقة بين هذه السلطات المختلفة في الدولة وهي النظام الرئاسي والبرلماني

[1]–فطيمة معيزة: مرجع سابق، ص (45–46).

والمجلسي وشبه الرئاسي والغاية الأساسية لهذا المبدأ تتمثل في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم.[1]

ثانيا: مبدأ سيادة القانون

نظرا للأهمية الكبرى التي يتصف بها القانون والدور المميز الذي يلعبه في تسهيل شؤون الأفراد وتحديد حقوقهم وواجباتهم بشكل عام، فقد أجمع علماء القانون والسياسية على ربط مفهوم سيادة القانون بوجود الدولة الديمقراطية ومبدأ سيادة القانون يعني الخضوع الجميع حكما ومحكومين، لقواعد القانون القائمة في بلد ما دون تمييز بينهم بسبب أصل أو جنس أو لغة أ دين وعلى هذا الأساس يمثل مبدأ سيادة القانون، قمة الضمانات لحماية الحريات العامة، للأفراد لأن فكرة الحريات العامة تقترن بدولة القانون، ودولة القانون ترتبط بمبدأ سيادة القانون. ولذلك فإن معظم الدساتير والقوانين في الأنظمة الديمقراطية تؤكد نصوصها على تطبيق مبدأ خضوع الدولة للقانون تأكيدا للديمقراطية وضمانة أكيدة للحرية العامة.[2]

ثالثا: رقابة الرأي العام

يلعب الرأي العام دورا كبيرا وهاما في الدفاع الناجع للحريات العامة أي مجتمع من المجتمعات المنظمة في إطار الدولة الحديثة ، ومع أنه كان دائما موجودا عبر العصور إلا أن شكل التعبير عنه لم تتخذ صفته المتطورة إلا في عصرنا الحاضر، من خلال النقابات والأحزاب والجمعيات والنوادي والصحافة وغيرها.

والرأي العام في المجتمعات الديمقراطية هو العامل الرئيس في ردع الحكام وإجبارهم على احترام الدستور، وهو الضمان الأساسي من الناحية السياسية للحريات العامة وحقوق الأفراد، لاسيما عن طريق الاستفتاءات واستطلاعات الرأي وعن طريق الاحتجاجات المباشرة كالتظاهرات والمسيرات.

---

[1]– بن بلقاسم أحمد: مرجع سابق، ص 103.

[2]– نفس المرجع، ص103.

ولذلك فإن الحكومات الديمقراطية تسترشد به في وضع سياستها وتعلق عليه أهمية كبيرة، لمعرفة اتجاهاته حيال القضايا المطروحة، والمسائل المستجدة، خاصة عندما تكون استطلاعات الرأي العام قامت بها مراكز مهنية ومحترفة ومستقلة.[1]

رابعا: مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الدستوري الأساسي الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر، والذي يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدولية، وقد جعل المفكرون من المساواة المدخل الأساسي للوصول إلى الديمقراطية الحقيقية وكفالة الحرية. "إذ أن المجتمع الذي تنعدم فيه المساواة وتسوده روح التمييز والتفريق يصل به الأمر في النهاية إلى الإنكار التام للحرية."

ولا يهدف مبدأ المساواة إلى إزالة التمييز بين الأفراد المؤسسة على الأصل أو الجنس أو اللغة أو العقيدة أو اللون، أو غير ذلك من الأسباب فقط، وإنما يهدف كذلك إلى تحقيق العدالة للجميع، و تمتعهم بالحقوق والحريات على قدم المساواة.[2]

[1]– بن بلقاسم أحمد: مرجع سابق ، ص 104.

[2]– محمد عمار، **حقوق الإنسان والحريات العامة**، مكتبة النرجس الإلكترونية pdf، www.narjes-library.blogspot.com . ص، 129.

خلاصة الفصل:

لقد حاولت في هذا الفصل الإلمام بالجوانب المهمة التي تخص موضوع الضبط الإداري و كذا الحريات العامة و التطرق إلى مختلف التعريفات و التي جاءت متباينة و مرد ذلك لعدة أسباب أهمها التطور الذي عرفه الضبط الإداري و ارتباطه بفكرة النظام العام و مايتسم به هذا الأخير من مرونة و خضوعه للمتغيرات الزمنية و المكانية و الذي يهدف بصفة عامة إلى الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث التي تطرقنا لها سابقا و لم يقتصر هدف الضبط إلى الأهداف التقليدية فقط بل تطور ليشمل عناصر أخرى يؤخذ فيها بعين الاعتبار الشق المعنوي لفكرة النظام العام و التي تخص الحفاظ على الجمال و الرونق و كذا الحفاظ على الأخلاق و الآداب العامة أما في المبحث الثاني من هذا الفصل تطرقنا إلى مختلف التعريفات التي تخص الحريات العامة و أنواع الحريات المتعلقة بالأفراد و التي كفلها لهم الدستور صراحة و أعطى لهم ضمانات لحماية حقوقهم و ضمان حريتهم في كل زمان و مكان.

تمهيد:

إن الدستور والقانون هما وحدهما من يحددا الوسائل والهيئات الإدارية في الدولة المختصة بممارسة سلطة الضبط الإداري هي السلطات المخولة لها صلاحيات اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام و هذه السلطات نستطيع حصرها في رئيس الجمهورية و الوزير الأول على المستوى المركزي و الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي على المستوى المحلي و تستعين هيئات الضبط الإداري في سبيل تحقيق النظام العام بالعديد من الأساليب والوسائل والتي تتميز عن غيرها من الأساليب المشابهة لها في أنها تهدف إلى غرض محدد وهو وقاية النظام العام في عناصره التي رأيناها في الفصل السابق

هذه الأساليب والوسائل يمكن ردها إلى أسلوبين متميزين:

فهي إما تصرفات قانونية وإما أعمال مادية ، تلك الأساليب والوسائل يناط بهيئات الضبط الإداري استخدامها من أجل تحقيق أهدافها.

لذا ارتأيت تقسيم هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري و الذي قسمناه إلى مطلبين تطرقنا في المطلب الأول إلى سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي أما المطلب الثاني سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري و الذي قسمناه بدوره إلى مطلبين تعرضنا في المطلب الأول على الوسائل القانونية للضبط الإداري أما المطلب الثاني الوسائل المادية

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري

تقوم سلطات الضبط الإداري بإصدار وسائل لممارسة نشاطها الضبطي في مواجهة حقوق وحريات الأفراد إذ أن هذه السلطات الإدارية المسؤولة عن المحافظة على النظام العام و المختصة بممارسة الضبط الإداري في الدولة هي هيئات محددة قانونا، و إن كان هذا الإجراء القصد منه المحافظة على النظام العام إلا أنه يحمل درجة معينة من الخطورة لاتصاله بالحريات العامة وتأثيره عليها، لذا وجب تحديد هيئات الضبط الإداري تحديدا دقيقا والتقليص منها قدر الإمكان، حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء .هذا التحديد يؤدي إلى القضاء على ظاهرة تداخل في الاختصاص، فلو تعددت الهيئات الممارسة للضبط الإداري لأدى ذلك إلى التنازع فيما بينها في مجال ممارسة هذا الاختصاص بالتالي حدد القانون سلطات أو هيئات الضبط الإداري و قسمها إلى قسمين: هيئات تمارس اختصاص الضبط الإداري على المستوى الوطني، وهيئات تمارس الضبط الإداري في حدود جغرافية وإقليمية محددة وهي ما يطلق عليها بالضبط الإداري المحلي

و لذلك قسمت المبحث إلى سلطات تمارس وظيفة الضبط على المستوى المركزي **(مطلب أول)** وأخرى في حدود إقليمية وجغرافية محددة (محلية) **(مطلب ثاني)**

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

يقصد بالضبط الإداري على المستوى المركزي تلك الهيئات التي منح لها المشرع صراحة سلطة اتخاذ مجموعة من الأعمال و القرارات الإدارية بهدف حماية النظام العام بصفة وقائية على مستوى كامل إقليم الدولة، و المتمثلة في رئيس الجمهورية **(فرع أول)** الوزير الأول **(فرع ثاني)** الوزراء **(فرع ثالث)**

الفرع الأول: رئيس الجمهورية:

بالرغم من أن الدستور لم ينص صراحة على صلاحية رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري، و لكن يمكن تأسيس هذه الوظيفة على منحه صلاحيات المحافظة على كيان الدولة و أمنها و سلامتها [1] كما يلي:

نص المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي وضعت نص اليمين الدستورية الذي يؤديه رئيس الجمهورية، والذي يتضمن نصه مايلي "...أسهر على استمرارية الدولة وأعمل وأحافظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وأحمي الحريات و الحقوق الأساسية والمواطن..."[2]

" يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها ، وله أن يخاطب الأمة مباشرة"[3]

هو رئيس الدولة و قمة السلطة التنفيذية فيها،[4] يتم انتخابه على أساس برنامج مزكى من طرف الأغلبية المطلقة للناخبين، ويمارس سلطات هامة على المستويين الداخلي والخارجي، لذا أولته مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر العناية الكبيرة، ومنحته سلطات دستوري يباشرها في الظروف العادية و الظروف الغير العادية[5] باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للبلاد، فهو مكلف بالمحافظة على كيان الدولة [6] وقد اعترفت له معظم الدساتير المتعاقبة صراحة بممارسة صلاحية الضبط الإداري وذلك للمحافظة على وحدة

[1]–خرشي إلهام:مرجع سابق ،ص62

[2]–تقابلها المادة 76 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

[3]– مادة 84 من التعديل الدستوري2016

[4]–محمد فؤاد عبد الباسط:**القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر ،الإسكندرية،2006 ،ص43.

[5]–خلاف فاتح،شبري عزيزة:**سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016**،مجلة أبحاث قانونية و سياسية،العدد الثاني، ص108.

[6]–مقدود مسعودة: مرجع سابق، ص 32.

وكيان الدولة وذلك بتخويله اتخاذ جملة من التدابير والإجراءات كإعلان حالة الطوارئ والحصار والحرب والحالة الاستثنائية[1] موضوع المواد من 105 إلى 109من دستور 2016. والهدف الأساس من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعمد على إتباع إجراء معين بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها [2]

تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية رغم عدم وجود نص في الدستور يمنح بصفة صريحة لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، إلا أنه و بالنظر إلى مركزه و سلطته في التنظيم في المجالات غير المتخصصة للسلطة التشريعية في الظروف العادية، إلى أن قرارات رئيس الجمهورية تتخذ شكل مراسيم رئاسية.

الفرع الثاني: الوزير الأول:

يعين الوزير الأول حسب نص المادة 79 من دستور 1996 حسب آخر تعديل لسنة 2016 على ما يلي . –"يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم

يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته و يعرضه في مجلس الوزراء".

و تنتهي مهامه إضافة الى الوفاة في صورتين الإقالة و الاستقالة.[3]

[1]– خولة عزوز :**تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة**،مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص منازعات عمومية، جامعة العربي بن مهيدي–أم بواقي– ،2015–2016 ص 12.

[2]– عمار بوضياف: مرجع سابق، ص500.

[3]–محمد الصغير بعلي: **القانون الإداري (التنظيم الإداري)**، دار العلوم للنشر و التوزيع ،المكتبة القانونية الجزائرية law.dz.net ،ص88.

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط، ذلك أن إقرار حالة الطوارئ و الحصار و الحالة الاستثنائية و التعبئة العامة و الحرب من السلطات اللصيقة برئيس الجمهورية. [1]

و من الآراء التي تقر للوزير الأول سلطة ممارسة رأي مبني على أساس أن للوزير الأول سلطة مباشرة الضبط الإداري بناءا على السلطة التنظيمية المقررة في الدستور (المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 1996) و كذلك بناء على المرسوم الرئاسي رقم 92-44 [2] لا سيما في المادة الثالثة منه حيث نصت :" تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله الطوارئ"[3]

الفرع الثالث: الوزراء

على خلاف الوزير الأول الوزراء ليسو إلا عبارة عن سلطات ضبط خاصة ولا يتمتعون بهذه السلطات إلا بنص خاص يوكل لهم مهام الضبط الخاص في مجالات و ميادين محددة[4] خلافا لما هو عليه الوضع بالنسبة لوزير الداخلية باعتباره أكثر الوزراء احتكاكا و ممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني في الحالات العادية أو

[1]- عمار بوضياف: المرجع السابق ، ص501.

[2]-مرسوم رئاسي رقم **92-44**المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق ل 9 فيراير سنة 1992 **يتضمن إعلان حالة الطوارئ** .

[3]-بن ساسي شهرة،مزداوت زهية: **الرقابة القضائية على الضبط الإداري**، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري ،جامعة عباس لغرور خنشلة، 2013-2014 ،ص15.

[4]-بعد تعيين رئيس الجمهورية الوزير الأول و تعيينه لأعضاء الحكومة يصدر الوزير الأول مراسيم تنفيذية لتحديد مهام الوزير في إطار السياسة العامة للحكومة و يفوض له ممارستها في ميدان معين المواد 77، 79، 85 من دستور 96.

الحالات الاستثنائية، و هو مادلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة لصلاحية وزير الداخلية نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم 91-01[1] و مرسوم تنفيذي 94-247 [2] المحدد لصلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية.

بالرجوع للمادة الثانية من المرسوم السالف الذكر نجد أن الوزير الأول أعطى لوزير الداخلية ممارسة مجموعة من الصلاحيات في ميدان المحافظة على النظام العام و الأمن العام و الحريات العامة.

وحددت المادة الثالثة مهام وزير الداخلية في مجال النظام و الأمن العموميون، والتي تتمثل في السهر على احترام القوانين والتنظيمات وحماية الأشخاص و الممتلكات وضمان الهدوء والطمأنينة و النظام العام وحماية المؤسسات الوطنية ومراقبة المرور عبر الحدود والمشاركة في حماية البيئة وضمان سهولة المرور في الطرق.

وليس وزير الداخلية فقط من يباشر إجراءات الضبط، بل الوزراء الآخرون أيضا كل في مجال اختصاصه و قطاعه، فوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الاثار أو المتاحف يترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين، كما يباشر وزير الفلاحة أيضا إجراء الضبط عندما يصدر قرارات تنص على منع الصيد نوع معين من السمك و تتضمن أيضا تنظيم مواقيت الصيد فهنا أيضا يترتب على تطبيقها تقييد حريات الأفراد في مجال معين و هكذا...

[1]-أنظر عمار بوضياف : مرجع سابق ، ص501.

[2]- مرسوم تنفيذي 94-247 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، جريدة رسمية رقم:53 في مادة 2 حددت صلاحيات وزير الداخلية.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي:

هي تلك الهيئات التي حدد لها المشرع بصفة صريحة حدود اختصاصها الإقليمي، المتمثلة أساسا في الوالي **(فرع أول)** ورئيس المجلس الشعبي البلدي **(فرع ثاني)**

الفرع الأول : الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يجوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي،كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.[1]

إن وظيفة الوالي هي من الوظائف العليا في الدولة مثلما ورد في نص المادة 110 من قانون 12-07[2] المتعلق بالولاية حيث نصت على :" الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة"

و هو ماتضمنته المادة رقم 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230[3] التي تنص على أن:

" الوالي ممثل الدولة و مندوب الحكومة في الولاية"

إن المشرع الجزائري قد منح للوالي سلطات واسعة في مجال حفظ الأمن العام و جعل منه قائد لكافة مصالح الأمن في الولاية ، حيث أخضعها لسلطته ، و هذا من خلال العديد من النصوص القانونية و التنظيمية [4]حيث نصت المادة 96 من القانون

[1]- محمد الصغير بعلي: **القانون الإداري التنظيم الإداري** ،مرجع سابق ،ص 159.

[2]-قانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12 سنة 2012.

[3]-المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد أحكام القانون الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 28 يوليو 1990.

[4]-خرباشي نبيلة : **دور الوالي في المحافظة على النظام العام** ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف -مسيلة- ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016-2017 ، ص 34.

90-09 [1]على أنه:" الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العامة ".

و هو مانصت عليه المادة 114 من قانون الولاية على أن:" الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العامة" و بغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع له القانون مصالح الأمن تحت تصرفه وهذا مانصت عليه المادة 118 من قانون الولاية . و تزداد صلاحية الوالي سعة في الحالات الاستثنائية إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة و الدرك لضمان سلامة الأشخاص و الممتلكات طبقا للمادة 116 من قانون الولاية. [2]

بموجب المادة 117 من قانون الولاية على الوالي توفير كل تدابير الحماية خدمة للنظام العام بمختلف عناصره .

فقد تجلى دور الوالي في المحافظة على الصحة العمومية كممثلا للدولة و للولاية من خلال المادة 52 من قانون 85-05[3] التي تمنح الوالي صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية بهدف تفادي الأوبئة و الأمراض و أيضا المادة 124 من نفس القانون التي تسمح للوالي باتخاذ قرار بالاستشفاء الإجباري بناءا على النظام العام أو على أمن الأشخاص[4]

لقد أقر المشرع مسؤولية الوالي في المحافظة على السكينة العامة من خلال المادة 114 من القانون المتعلق بالولاية 12-07.

[1]- القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المؤرخ في 7 أفريل 1990 ،جريدة رسمية 15.

[2]- عمار بوضياف : مرجع سابق ، ص503 .

[3]-القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها المؤرخ في 16 فيفري 1985 ، جريدة رسمية عدد08.

[4]- القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها ،مرجع سابق.

كما نجد أيضا قوانين ونصوص أخرى تقر كذلك بدور الوالي في المحافظة على السكينة العامة و من هذه القوانين:

نجد القانون 91-19 المعدل لقانون 89-20 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، و باعتبار الاجتماعات و المظاهرات العمومية تمس بالسكينة العمومية فقد فرضت المادة 05 منه قيد على ممارسة هذه المظاهرات و الاجتماعات و الذي يتمثل في تقديم تصريح بالاجتماع قبل تاريخ الانعقاد، ونصت على أنه: "يصرح بالاجتماع ثلاثة أيام كاملة على الأقل قبل تاريخ انعقاده لدى:

-الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية

-الوالي بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر العاصمة

-الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى"

هذا من أجل حماية سكينة المواطنين من الأجهزة التي تصدر أصوات و التي قد تؤثر على راحتهم.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تعتبر البلدية جماعة إقليمية يشرف على تسيرها هيئات، منها رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره ممثلا الدولة في إقليم البلدية، يتمتع بصلاحية واسعة واردة في قانون البلدية و النصوص القانونية الأخرى.[1]

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل البلدية تارة، و يمثل و يعمل لحساب الدولة تارة أخرى.[1]

[1]- بعلي محمد الصغير: **الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم و للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 92.

فهو يتمتع بجملة من الاختصاصات و تعتبر اختصاصاته في مجال الضبط الإداري من أهم الاختصاصات التي يتولاها[2]، فقد أناط له قانون البلدية 11-10[3] صراحة بممارسة مجموعة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام، و ذلك ما ورد في المادة 88[4] التي كلفت رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على النظام العام و السكينة العامة و النظافة العمومية، و أكدته المادة 94 من نفس القانون التي نصت على مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات ، و تنظيم ضبطية الطرقات[5] ، خول المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق المحافظة على الأمن العام بموجب نص مادة سالفة الذكر و كذلك المادة 14 من مرسوم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية[6].

يملك رئيس المجلس البلدي ترتيبا على ذلك و في سبيل صيانة و حماية الأمن العام صلاحية اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتنظيم عدد من المجلات التي يمكن أن تهدد الأمن العام[7] و المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ، والسهر على نظافة العمارات و سهولة السير في الشوارع و الساحات

---

[1]- بعلي محمد الصغير: **القانون الإداري التنظيم الإداري**، مرجع سابق، ص 133.

[2]-عبد الحليم تينة: **تنظيم الإدارة البلدية**، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر-بسكرة- ، 2013-2014، ص 31.

[3]- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل22 يونيو سنة 2011، **يتعلق بالبلدية**.

[4]-أنظر المادة 88، المرجع نفسه.

[5]-أنظر المادة 94 ، المرجع نفسه.

[6]-أنظر مادة 14 من مرسوم رقم 81-267، مؤرخ في 10 أكتوبر 1981 ، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، جريدة رسمية عدد 41، صادر في 13 أكتوبر 1981.

[7]- يامة إبراهيم: **لوائح الضبط الإداري بين الحفظ على النظام العام و ضمان الحريات العامة**، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قانون عام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015 ، ص 102.

و الطرقات العمومية وهذا ما نصت عليه المادة 2 من مرسوم 81-267، واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها و يتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة و حفظ الصحة العمومية هذا ما نصت عليه المادة 8و7 من المرسوم السالف الذكر. و منع تشرد الحيوانات المؤذية و المخطرة و الحد من تزايدها المادة 12 من نفس المرسوم . و السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع. والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي و المعماري و ضمان ضبطية الجنائز و المقابر.[1]

و قد يستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلك الشرطة البلدية، كما يمكن له عند الضرورة تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بتبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية و السهر على النظام و السكينة و النظافة العمومية بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف

المبحث الثاني : وسائل الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام:

يجب أن تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات وهيئات الضبط الإداري مشروعة، ومن القيود التي استقر القضاء على ضرورة إتباعها في استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري أنه لا يجوز أن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل للحريات العامة بشكل مطلق لان ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات، والحفاظ على النظام العام لا يلتزم غالبا هذا الإلغاء وإنما يكتف بتقيدها، ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبي، أي أن يكون قاصرا على زمان أو مكان معينين.

في هذا ماتطرقنا له في المبحث التالي الأعمال القانونية **(مطلب أول)** الأعمال المادية **(مطلب ثاني)**

[1]-عمار بوضياف: مرجع سابق، ص504.

المطلب الأول:الأعمال القانونية:

هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة و هي تقصد من خلالها إحداث أثار قانونية من إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية معينة عامة أو خاصة كانت، كما أن القرارات الإدارية تعد مظهر من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، لأنها أداة فعالة لانجاز نشاطها الإداري في معظم مجالات العمل الإداري و تنقسم هاته الأعمال القانونية إلى قرارات إدارية تنظيمية أو لوائح الضبط **(فرع أول)** قرارات إدارية فردية **(فرع ثاني)**

الفرع الأول: القرارات الإدارية التنظيمية (لوائح الضبط):

تختص السلطة التشريعية كأصل عام طبقا للمادة 122 من دستور 1996 بتنظيم ممارسة النشاط الفردي ووضع الضوابط التي تسمح بالتوفيق بين ممارسة الحريات المقررة للأفراد في الدستور وبين ضرورة صيانة النظام العام، وتتكفل السلطة التنفيذية بالسهر على حسن تنفيذ القوانين. غير أن القانون يعجز على أن يضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا، مما يجعل السلطة التشريعية لا تحتكر وحدها مهمة تنظيم ممارسة النشاط الفردي بل للسلطة التنفيذية دور لا يستهان به في هذا المجال، لما لها من سلطة التنظيم عن طريق ما تصدره من القرارات الإدارية التنظيمية، والتي تتسم بالمرونة والقابلية للتغيير بسرعة طبقا لمقتضيات الزمان والمكان.[1]

أولا: تعريف لوائح الضبط الإداري (القرارات التنظيمية):

لوائح الضبط الإداري هي مجموعة القواعد العامة المجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية في سبيل المحافظة على النظام العام وتهدف لوائح الضبط الإدارية إلى

[1]–سليماني السعيد: **محاضرات في الضبط الإداري**، جامعة محمد الصديق بن يحي –جيجل– ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016–2017، ص 50.

تنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم التي تكفلها القوانين بما تتفق مع النظام العام دون إن تنتقص من هذه الحقوق والحريات أو تصادرها بل إن دورها يقتصر على تنظيم هذه الحقوق والحريات مثل الأنظمة الخاصة بتنظيم ممارسة المهن والحرف والنشطات المختلفة والمتعلقة بمراقبة المواد الغذائية والمحلات العامة[1]

وهي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن سلطات الضبط الإداري مختصة في شكل مراسيم رئاسية تنفيذية أو قرارات وزارية، ولائية ، بلدية.

وأن موضوعها يتعلق بمركز قانوني عام، وكل من يخالف أحكامها يتعرض إلى عقوبات جزائية.

و إذن تتضمن لوائح الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة ومخصصة الأهداف أي تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة و بغير ذلك تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة مما يعرضها للإلغاء عند الطعن فيها أمام القضاء الإداري ، كما ترتب مسؤولية الإدارة عما ينجم عنها من أضرار للغير.

وتتضمن هذه اللوائح تقييد حريات الأفراد، وهنا يثار سؤال عن مدى مشروعية مثل هذه اللوائح، باعتبار أن إصدار القواعد العامة والمجردة التي تقيد الحريات من اختصاص القانون وليس الإدارة.

يقصد بالقرارات الإدارية الضبطية العامة أو ما يصطلح عليه باللوائح الضبط تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره. وبمعنى أخر كل القرارات التي تصدرها سلطات الضبط الإداري بدون تفويض تشريعي صريح يتضمن تقييد النشاط الفردي بهدف حماية النظام العام تحت طائلة عقوبات جنائية.[2]

[1]– مصلح ممدوح الصرايرة: **القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية،عمان–الأردن، 2014، ص286.

[2]– سليمان السعيد: مرجع سابق، ص 51.

فلوائح الضبط من اللوائح التي تضع بعض القواعد القانونية والتي تحد من الحريات العامة، باعتبارها من أهم أساليب الضبط الإداري وأبرز مظهر من مظاهر سلطته وذلك ضمانا لأغراض الضبط الإداري.[1]

ثانيا: صور لوائح الضبط:

1-التنظيم:

تتكفل سلطات الضبط الإداري بموجب هذه الوسيلة القانونية بتنظيم نشاط الأفراد بهدف حماية النظام وتحديد العقوبات على كل من يخالف أحكامها. والمثال على ذلك اللوائح المتضمنة تنظيم أماكن توقف سيارات النقل داخل المدينة، أو تحديد أماكن بيع الخضر والفواكه... الخ.

تتسم هذه الصورة بأنها أقل خطورة على حريات الأفراد، إذ لا يحق لسلطات الضبط وضع قيود من شأنها تعلم الحرية، طبقا لقاعدة الحرية هي الأصل والتقيد هو الاستثناء. فالتنظيم يكون بالقدر الضروري لصيانة النظام العام بصفة وقائية.[2]

2-الإخطار المسبق:

الإعلان أو الإخطار المسبق للإدارة

وفي هذه الحالة النشاط الفردي يكون جائزا ومسموحا به، بل ولا يشترط إذن أو ترخيص مسبق لممارسته، ولكن تشترط لائحة الضبط مجرد التزام الأفراد بإعلان الإدارة عن رغبتهم في القيام بنشاط معين. وحكمة هذا الإخطار أو الإعلان المسبق هو أن تتخذ جهة الإدارة ما يلزم من احتياطات وإجراءات للحفاظ على الأمن العام.

ومثال الإعلان المسبق، هو حالة رغبة الأفراد أو جمعية خاصة أو حزب سياسى بتسيير المواكب أو المظاهرات في الطريق العام.[3]

---

[1]- محمد محمد عبده إمام:**القانون الإداري و حماية الصحة العامة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص289.

[2]- سليمان السعيد: مرجع سابق، ص 51-52.

[3]-محمد رفعت عبد الوهاب: **النظرية العامة للقانون الإداري**، مرجع سابق، ص216.

3- الإذن المسبق (الترخيص):

ضرورة أخذ موافقة السلطة الإدارية قبل ممارسة نشاط أو مهنة معينة[1]

أ-**الترخيص:** وهنا يجب الحصول على إذن مسبق أو ترخيص لممارسة النشاط الفردي و هذا لاتصاله بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر و هنا تمتلك الإدارة السلطة التقديرية لقبول أو رفض منح الترخيص و من أمثلة هذا الإبلاغ عن عقد الاجتماعات العامة و المعلوم أن حرية الاجتماع مكفولة دستوريا لكن مقتضيات الحفاظ على النظام العام تدفع الإدارة إلى إصدار نظام لائحي بشأن الإخطار مثال هذا في التشريع الجزائري القانون رقم 90-29 المؤرخ في 07 فيفري 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير. [2]

و لقد ورد في قانون03-10 المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 20 جويلية 2003 أن المنشآت المصنفة تخضع لترخيص حسب أهميتها و درجة الضرر أو الخطر.

و تضمن المرسوم المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة و يحدد قائمتها و أنواع المنشآت المصنفة المؤرخ في 4 نوفمبر 1998 تحت رقم 98-339 على ضرورة إخضاعها لتفتيش و تحقيق يسبق الترخيص من طرف جهات معينة.

و المقصود بالمنشآت المصنفة في القانون الإداري هي :" منشات من كل طبيعة مثل، ورشات، مصانع، استثمارات يمكن أن تشكل أخطارا على راحة الجوار، الأمن، الصحة العامة، حماية البيئة أو المواقع والآثار التاريخية، إنشاؤها يكون محلا لترخيص أو تصريح، ويتم إخضاعها للتفتيش من أجل مراقبة احترامها للقواعد المطبقة عليها".

[1]-مصلح ممدوح الصرايرة:**القانون الإداري**، مرجع سابق،ص287.

[2]-سليمان السعيد : مرجع سابق، ص53.

وكذلك "هي أي منشأة يمكن أن تسبب اعتداءات على البيئة وبسبب آثارها المحتملة تفرض الإدارة رقابتها على نشاطاتها".[1]

ب-الإعلان المسبق: وهنا يجب إعلام الإدارة المعنية بممارسة النشاط و الهدف من الإعلام هو اتخاذ الإدارة لكافة الاحتياطات و الإجراءات للحفاظ على النظام العام و من أمثلة ذلك في التشريع الجزائري القانون 29- 89 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية المعدل و المتمم بالقانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 الذي يشترط إيداع طلب ترخيص بتنظيم اجتماع عمومي قبل 03 أيام من تاريخ عقد الاجتماع.[2]

ج- الحظر:

يعتبر أعلى وسيلة مساسا بالحريات العامة بهدف المحافظ على النظام العام، ويراد به أن ينهي القرار أو النظام عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد، هو بذلك يعد من الأساليب الوقائية المانعة[3]، كمنع وقوف السيارات في مكان معين بسبب ازدحام المرور في ذلك المكان.. إلا أن هذا المنع لا يعني المنع المطلق والشامل لنشاط معين لأن في ذلك إلغاء للحرية إنما يكون المنع جزئيا مثل تعليق رخصة سياقه عند خرق قانون المرور أو منع فلم من العرض لأغراض أخلاقية ، وليس لسلطة الضبط الإداري أن تلغي الحرية.. وتطبيقا لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يقر الإدارة في منع ممارسة المصورين المتجولين لنشاطهم[4] في الشوارع منع مطلق.[1]

---

[1]-مدين أمال: **المنشآت المصنفة لحماية البيئة-دراسة مقارنة-، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق- تخصص قانون عام** ، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012-2013، ص 18.

[2]- نوال بن شيخ، مرجع سابق ، ص18.

[3]- محمد جمال الذنيبات:**الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع،عمان- الأردن، 2011، ص 175.

[4]- حكم مجلس الدولة الفرنسي حول القرار التنظيمي الذي اتخذه عمده إحدى المدن الفرنسية في 12 مارس سنة 1949، ومنع بموجبه المصورين في الطرقات العامة من ممارسة مهنة التصوير على هذا الوجه لما يسببه ذلك من مساوى، تؤثر على المرور وعلى النظام العام.. ولما عرض الموضوع على مجلس الدولة الفرنسي قضي بأنه لا يجوز للإدارة المساس بحرية ممارسة المواطنين أي نشاط مهني لم يكن محلا لتقييد قانونى.

و المنع لا يكون بمجرد منع نشاط ما و فقط و إنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فمنع المرور على جسر آيل للسقوط ومنع التجول ليلا في ظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح.[2]

ولقد ورد في قانون 14-01 [3]متعلق بتنظيم حركة المرور وسلامة الطرقات أن المشرع قام بمنع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس و ذلك حفاظ على السكينة العامة.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية:

تمثل هذه الوسيلة من وسائل الضبط الاداري الأوامر الصادرة من سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام لتطبيقها على فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم، أو على حالات أو وقائع محددة بذاتها ..

وتشمل الأوامر الضبطية الفردية الأوامر والنواهي التي قد تكون عامة أو فردية.. وهي لا تنشيء أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية للأفراد، ولا تستلزم جميعها وفي كل الحالات قاعدة تنظيمية سابقة تصدر بناء عليها، لأنها ليست قرارات إدارية بمعنى الكلمة[4].

والأصل أنه يجب أن تستند هذه القرارات إلى القوانين واللوائح فتكون تنفيذا لها، إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة. فاللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديدا أو إخلال لم يكن

---

[1]-نواف كنعان:**القانون الإداري**، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر و التوزيع،عمان-الأردن، 2008، ص 293 .

[2]-عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 505.

[3]- أنظر مادة 31 من قانون رقم **14-01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور و الطرق و سلامتها و أمنها**، جريدة رسمية رقم: 45.

[4]-نواف كنعان: **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص، 295.

التشريع أو اللائحة قد توقعاه فان طلب أن يكون الطراز الفردي مستندة إلى قاعدة تنظيمية يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها.[1]

و تأخذ القرارات الإدارية الفردية عدة صور

أولا:صور القرارات الإدارية الفردية:

1-الأمر:

حيث يمكن أن تلجأ سلطة الضبط الإداري إلى وسيلة توجيه الأمر إلى فرد أو مجموعة أفراد للقيام بعمل معين مثل أمر المتظاهرين بأن يتفرقوا والكف عن التظاهرة . و مثال ذلك الأوامر الصادر من رئيس م ش ب وفق المادة89 الفقرة 03 من قانون البلدية بهدم منزل آيل للسقوط[2] أو القرار الصادر بمصادرة كتاب أو صحيفة معينة.

2- التنبيه:

مثل التنبيه الذي تصدره الشرطة للمتظاهرين في مكان ما للتفرق طبقا لقانون العقوبات في مادته .97[3]

3- المنع " الحظر ":

ويكون مؤداه أن تصدر سلطات الضبط الإداري قرار فردي تلزم فيه شخص أو مجموعة أشخاص معينين بذاتهم بالامتناع عن القيام بعمل المنع عرض مسرحية أو فيلم

[1]- مازن راضي ليلو :**الوجيز في القانون الإداري**، د ط، المنشورات الأكاديمية العربية في الدنمرك، 2008، ص 62.

[2]- المادة 89 فقرة 3:"...كما يأمر ضمن نفس الأشكال ، بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما ، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي " . ، قانون رقم 11 – 10، مرجع سابق.

[3]- أنظر الأمر 66-156 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، **المتضمن قانون العقوبات** ، المعدل و المتمم سنة 2008.

فتكون من شأنه الإخلال بالنظام العام [1] أو المنع من الإقامة في مكان ووقت معينين لاعتبارات أمنية .

4- الترخيص :

قد تشترط الإدارة و طبقا لنصوص القانون أو التنظيم على الأفراد ترخيصا معينا إن هم أرادوا ممارسة حرية معينة أو القيام بعمل معين كما لو أراد الأفراد ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بالنشاط و إلا كان عملهم مشوب بعي بالمشروعية ، كما تستطيع الإدارة أن تفرض على حامل السلاح استصدار رخصة لذلك أو أن تفرض على من أراد الدخول لمنطقة معينة الحصول على إذن من جهة محددة و عادة ما يكون ذلك في الحالات الاستثنائية ، ولقد ورد في قانون حماية البيئة 03-10 أن المنشآت المصنفة تخضع لتراخيص[2]

و بالتالي يمكن القول أن في هذه الصورة يسمح للأفراد ممارسة حرياتهم شريطة الحصول على موافقة وإذن مسبق من الإدارة، وإلا كانت تلك الممارسة مخالفة للقانون ومعاقب عليه.

ثانيا:الشروط الواجب توافرها في الأوامر الفردية:[3]

1-إن يصدر الأمر في نطاق القوانين أو الأنظمة

2-أن يكون القرار الفردي مبنيا على وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره وإلا كان معيبا

3-أن يكون القرار الضبطية صادرا من هيئة الضبط الإداري المختصة

4-أن يستند القرار الإداري إلى سبب صحيح ومشروع يسوغ لهيئة الضبط الإداري اتخاذه

---

[1]- المادة 16 ": يضبط رئيس المجلس البلدي ، تنظيم العروض الفنية العمومية ، ويسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطانها صيغة تضبط الطمأنينة العمومية ، وبالتالي وعن طريق المخالفة يمكن كذلك لرئيس البلدية منع العروض الفنية و الأفلام التي قد تمس النظام العام... " ، مرسوم رقم 81 – 267، مرجع سابق.

[2]-عمار بوضياف: مرجع سابق، ص، 506.

[3]-مصلح ممدوح الصرايرة: مرجع سابق، ص 290.

5-إن يكون التدبير الضبطي لازما لحماية النظام العام وان يكون هناك تناسب بين الإجراء وبين احتياجات النظام العام

والأصل أن الأوامر الفردية تصدر استنادا لنص سواء كان قانونا أم نظاما إلا أن القضاء الفرنسي قضى بان من حق الإدارة أن تصدر قرارات فردية دون الاستناد إلى نص عام إذا توافرت الشروط التالية: [1]

1-ألا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ الأمر الفردي

2-أن يكون الأمر الفردي متعلقا بالنظام العام ومحققا لأغراض الأمن العام والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة

3-وجود ظرف استثنائي يتطلب اتخاذ الإجراء الفردي

4-أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة لمواجهة الحالة الطارئة

كما أجاز الفقه للإدارة أن تصدر قرارات فردية مخالفة لقاعدة تنظيمية عامة في حالة حصول ضرورة استثنائية وبالشروط التالية: [2]

1. أن تكون القاعدة التنظيمية قد أجازت هذا الاستثناء
2. أن لا يرخص بالاستثناء لأغراض تعسفية بل يجب ان يكون الهدف تحقيق غرض من أغراض النظام العام
3. أن يتمتع الأفراد بهذه الاستثناءات على قدم المساواة ودون تمييز من قبل الإدارة

المطلب الثاني: الأعمال المادية (التنفيذ الجبري):

تعني هذه الوسيلة من وسائل الضبط الإداري حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها و أوامرها الضبطية على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء [1]،

[1]- مصلح ممدوح الصرايرة : مرجع سابق، ص 290.

[2]-نفس المرجع، ص 291.

وأن تنفذ هذه القرارات جبرا بالقوة المادية إذا تطلب الأمر ذلك، لكن التنفيذ الجبري يعد من أخطر وسائل الضبط الإداري المخولة للإدارة لذلك لابد من توافر شروط معينة لاستخدام هذه الوسيلة وهي وجود نص صريح يبيح للإدارة استخدام هذا الحق.و يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري كما ويتم اللجوء إليه في حالة الضرورة ويشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر المحتمل وقوعه[2]

، ذلك أن الأصل أنه لا يجوز للسلطة الإدارية استخدام القوة المادية إلا بإذن سابق من القضاء ، واستخدام القوة من قبل سلطات الضبط الإداري يجب أن تعتبر إجراءا استثنائيا ، فلا يجب أن تلجأ الإدارة إليه إلا إذا ثبت لها امتناع الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط بالطريق الاختياري . و كما قلنا سابقا أن هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفا، باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم.

ونشير إلى أن وسائل إكراه الأفراد على الخضوع للقرارات الإدارية الضبطية ليست بذات المرتبة، حيث تنوعت ما بين التنفيذ الجبري عبر استخدام القوة العامة أو الوسائل الإكراهية، وبين التصرف التلقائي الذي لا يحتاج إلى أكثر من تصرف مادي بسيط.

الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري المباشر:

يرى الأستاذ سليمان الطماوي أن" التنفيذ الجبري حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء" بمعنى أن للإدارة الحق في استخدام القوة المادية عند اللزوم لمنع الإخلال بالنظام العام أو لإعادته إلى نصابه مخالفا بذلك القواعد العامة التي توصي الإدارة باللجوء إلى القضاء لتنفيذ قراراتها أو لردع الأفراد الذين يرتكبون الأفعال التي من شانها الإخلال بالنظام العام[3] .

---

[1]– نواف كنعان:مرجع سابق، ص 297.

[2]– زانا رسول محمد أمين: **الضبط الإداري بين حماية الأمن العام و تقييد الحريات(دراسة مقارنة)**، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر و التوزيع–عمان–،2014، ص42.

[3]–ممدوح صرايرة مرجع سابق ص291.

يقصد بالتنفيذ الجبري المباشر ذلك الأسلوب الذي يسمح للسلطة الإدارية بتنفيذ قراراتها بنفسها دون إذن مسبق من القضاء وذلك في حالة وجود نص صريح يسمح لها بذلك أو في حالة الاستعجال. ويرى الأستاذ ماجد راغب الحلو أن حق التنفيذ المباشر هو حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها بنفسها تنفيذا جبريا دون التجاء إلى القضاء. ويعد حق التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مزاولتها لنشاطها. إذ عن طريقه تستطيع الإدارة في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختيارا أن تحصل على ما لها من حقوق قبلهم مباشرة وبالقوة إذا ألزم الأمر. وهذا الحق يدعم ما لقرارات الإدارة في ذاتها من قوة تنفيذية تتمثل في أنها يمكن أن ترتب آثارا في حق الأفراد بصرف النظر عن إرادتهم.

القاعدة العامة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وكذا الفصل بين السلطة والوظيفة، أنه من غير المعقول أن تكون الجهة التي تقرر الإجراء هي نفسها الجهة التي تنفذ هذا الإجراء، بل على السلطة الإدارية– وفي موضوعنا سلطة الضبط الإداري – أن تلجأ إلى القضاء لضمان تنفيذ قراراتها في حالة تقاعس المخاطبين بها. استثناءا يمكن لهيئات الضبط الإداري أن تلجأ إلى تنفيذ قراراتها بطريقة مباشرة وجبري أي باستعمال القوة دون حاجة إلى إذن من القضاء. ففي بعض الحالات تجد سلطات الضبط الإداري نفسها أمام وضعيات يستلزم عليها استعمال الإكراه بهدف ضمان تنفيذ قراراتها لتحقيق الغرض من وجودها والمتمثل في حماية النظام العام أو إعادة صيانته في حالة اضطرابه، ومن ثم فان إخضاعها إلى ضرورة اللجوء إلى القضاء والحصول على إذن مسبق قد يجعل من تدخلها بدون جدوى [1].

ولا شك أن مجال الضبط الإداري الذي يستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع وعلى قمته حماية الأمن العام للمجتمع، يبدو فيه أبرز ما يكون احتياج الإدارة العامة لاستخدام امتياز التنفيذ الجبري المباشر، لأن حماية النظام العام والأمن العام أمر بطبيعته يغلب فيه طابع الضرورة لسرعة مواجهة الإخلال والتهديد للنظام العام. مثل وقف أو غلق محل تجارى بدون ترخيص، أو يبيع للجمهور سلعة وأغذية فاسدة ومغشوشة، أو

[1]– سليماني السعيد : مرجع سابق، ص 66.

مصادرة أعداد صحيفة تحمل تهديدا خطيرة للأمن العام، أو وقف أو منع مظاهرة تحمل هذا التهديد[1]

مثال ذلك المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 نصت على أنه:" يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه قمع كل ما من شأنه أن يخل بذلك"[2].

والأمثلة عن التنفيذ المباشر كثيرة كأن تلجأ لسلطات الضبط الإداري إلى هدم المباني الآيلة إلى السقوط إذا كان ذلك يشكل خطرا على المارة، وكذلك الأوامر الشفوية التي يصدرها يوميا رجال الشرطة بقصد تنظيم حركة المرور في المدن... الخ.

الفرع الثاني:شروط تطبيق التنفيذ الجبري المباشر:

على الرغم من أهمية اللجوء إلى التنفيذ الجبري في مجال الضبط الإداري إلا أنها تشكل الوسيلة الأكثر خطورة على حقوق وحريات الأفراد مما دفع الفقه و القضاء في الاعتراف بحق الإدارة باستخدام هذا الأسلوب ويشترط لمشروعيته ما يلي :

*أن يكون الإجراء أو الأمر الذي تريد الإدارة أو تعمل على تنفيذه بالقوة الجبرية أن يكون مشروعا وفقا للقوانين والأنظمة.

*أن يثبت امتناع الأفراد عن التنفيذ اختياريا، وان الإدارة قد أعطت لهم المهلة الزمنية الكافية للقيام بهذا التنفيذ.

*أن يكون استخدام القوة المادية هي الوسيلة الوحيدة لإعادة النظام العام وان يتم استخدامها بالقدر التي تمليه الإدارة.

*أن يوجد نص قانوني يجيز لسلطة الضبط الإداري استعمال حق التنفيذ الجبري.

[1]- محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص219.

[2]- مرسوم رقم 81-267 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة والطمأنينة العمومية، مرجع سابق.

كما يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة و الاستعجال و بقصد بها وجود خطر داهم يهدد النظام العام و يتعذر تداركه بالطرق القانونية.

خلاصة الفصل الأول:

إن الدستور والقانون هما وحدهما من يحددا الوسائل والهيئات الإدارية في الدولة المختصة بممارسة سلطة الضبط الإداري هي السلطات المخولة لها صلاحيات اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام و هذه السلطات نستطيع حصرها في رئيس

الجمهورية و الوزير الأول على المستوى المركزي و الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي على المستوى المحلي و تستعين هيئات الضبط الإداري في سبيل تحقيق النظام العام بالعديد من الأساليب والوسائل والتي تتميز عن غيرها من الأساليب المشابهة لها في أنها تهدف إلى غرض محدد وهو وقاية النظام العام في عناصره الحديثة و التقليدية هذه الأساليب والوسائل يمكن ردها إلى أسلوبين متميزين فهي إما تصرفات قانونية وإما أعمال مادية ، تلك الأساليب والوسائل يناط بهيئات الضبط الإداري استخدامها من أجل تحقيق أهدافها.

تمهيد:

لقد تأكدت أهمية وضع الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزم بها سلطة الضبط، ولقد ضاعف من أهمية ذلك أن ما يخوله الضبط للإدارة من سلطات واسعة لا يلزم فيه أن يستند دائما إلى نص تشريعي، حقا أن لهذا الوضع ما يبرره من ضرورات المحافظة على النظام العام والأمن لأن مشكلات وقاية النظام العام لا يمكن التنبؤ بها مقدما حيث يتحكم في نشأتها ظروف مفاجئة متغيرة قد لا يكون القانون قد استعد لها ونسق أوضاع مجابهتها وبالتالي تكون الإدارة هي الأقدر على سرعة التصرف إزاء ما تثيره ضرورة المحافظة على النظام العام.

غير أنه ليس مؤدي ذلك أن تصبح صلاحيات الضبط مطلقة من غير قيود أو ضوابط، ذلك أنه يخشى أن تتجاوز هيئات الضبط حدودها فتشترط في استخدام امتيازاتها وسلطاتها لغير صالح الأفراد فتنقلب وظيفتها إلى وظيفة استبدادية تهدر حقوق الأفراد وحرياتهم، لذلك فقد روعي أن يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحرية بأساليب متفاوتة لا تفضي إلى التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام ومن أجل هذا كان النفور من أسلوب الحظر المطلق كأسلوب من أساليب تقييد الحرية، أيضا فإنه قد روعيت المقابلة بين أساليب التدخل بسلطة الضبط وطبائع الحريات وطبقاتها فما يصلح أسلوب لتقييد حرية من الحريات قد لا يستقيم أسلوبا حكيما لتنظيم حرية أخرى وهكذا.

وإذا تحدثنا عن التقييد القانوني لتحدثا عن القيود الدستورية والقانونية وكذلك تتقيد هيئات الضبط بالعديد من الضوابط عند اتخاذ الإجراء الضابط التي تشكل قيودا على صلاحيات الضبط والهدف من وراء ذلك هو التوفيق بين مطالب الحرية و مقتضيات الحفاظ على النظام العام في المجتمع والقضاء مراقب بصفة عامة مدى تحقيق ذلك ومدى ملائمة إجراءات الضبط الإداري ومدة تناسبها مع الوقائع ؛ وعليه سنتناول في هذا الفصل الدراسة الحدود القانون كقيد على سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية كمبحث أول و تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية كمبحث ثاني وذلك على النحو الآتي :

المبحث الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية:

إن المشكلة الأساسية والهامة التي تواجه سلطات الضبط الإداري عندما تمارس اختصاصاتها في الظروف العادية هي كيفية التوفيق بين الحريات العامة التي نص عليها الدستور والقوانين، وبين حماية النظام العام و لذلك وضعت مجموعة من القيود على سلطات الضبط الإداري وهذا حتى يتم تحقيق التوازن بين سلطات الضبط الإداري التي تهدف للمحافظة على النظام العام وبين مقتضيات حماية الحقوق والحريات.لذلك سنطرق إلى حدود سلطات الضبط في الظروف العادية و المتمثلة في مبدأ المشروعية كمطلب أول و الرقابة القضائية كمطلب ثاني

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كحد لسلطات الضبط الإداري:

إن السمة البارزة للدولة الحديثة هي دولة قانون تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم و نشاطهم و كذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية و المحلية فإذا كان على الإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية عند مباشرة لأي نشاط إداري ، فإن ذلك يصدق بصفة خاصة عند ممارستها لاختصاصاتها كسلطة ضبط نظرا لتأثير تلك السلطة على حقوق الأفراد وحرياتهم فلقد أصبح مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل الدول ، وذلك كقيد لسلطات الضبط و ضمانة لحماية لحقوق الأفراد

لذلك يتعين علينا أولا تحديد مضمون مبدأ المشروعية **(الفرع الأول)** ، ثم انعكاسات هذا المبدأ على سلطات الضبط الإداري **(الفرع الثاني):**

الفرع الأول: مضمون مبدأ المشروعية:

يتعلق مبدأ المشروعية بحدود سلطة الدولة و خضوعها لقواعد ملزمة ، لذلك يعتبر هذا المبدأ الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة . و قد شهد العصر الحديث ظهور الدولة القانونية التي يخضع فيها الحكام و المحكومين لأحكام القانون[1]

[1]–علي عبد الفتاح محمد: **الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة**، دار الجامعة الجديدة، مصر ، 2009، ص7.

أولا: تعريف مبدأ المشروعية:

لقد ذهب الدكتور عمار بوضياف إلى تعريف مبدأ المشروعية على أنه :"الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة ، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين للقانون و سيادة هذا الأخير وعلو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة ،سواء إرادة الحاكم أو المحكوم".

أما الدكتور عمار عوابدي يفقد ذهب إلى القول أن: "الخروج من أحكام و مقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملا غير مشرع ومحلا للطعن فيه بعدم الشرعية و تقدير النتائج و الجزاءات المترتبة على عدم مشروعيته".[1]

الأستاذ محمد الصغير بعلي ميز بين مبدأ المشروعية بمعناه الواسع والمشروعية الإدارية فمبدأ المشروعية بمعناه الواسع قصد به : سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيهم السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة". فتعني : "خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده."[2]

كما يرى الدكتور محمود محمد حافظ أن مبدأ المشروعية يقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة. وهو ما يعبر بخضوع الحاكمين و المحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة الحاكم أو المحكوم.[3]

[1]–عمار عوابدي: **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري**، دار هومة، الجزائر 2005،ص161.

[2]–محمد الصغير بعلي: **الوجيز في المنازعات الإدارية**، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر،2005،ص9.

[3]–أنظر الدكتور محمود محمد حافظ: **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993،ص22.

ثانيا: مصادر مبدأ المشروعية:

إذا كانت الإدارة تلتزم باحترام القانون و تطبيقه، فإن المقصود بالقانون هنا القواعد القانونية جميعها أيا كان شكلها.[1]

يمكن تقسيم مصادر المشروعية إلى قسمين رئيسيين هما مصادر مكتوبة، و تتضمن كل من الدستور و المعاهدات و التشريعات العادية و التنظيمات أو اللوائح. والمصادر غير المكتوبة التي تتضمن العرف و القضاء المبادئ العامة للقانون.

و فيما يلي سيتم التطرق إلى كل مصادر المشروعية على حدى و ذلك على الشكل التالي:

1-المصادر المكتوبة:

و هي القواعد القانونية المدونة في الوثيقة رسمية، و الصادرة عن سلطات رسمية لها حق التشريع في الدولة، بحيث تتدرج في المرتبة بحيث تتربع القواعد الدستورية قمة الهرم ثم القوانين و أخيرا التنظيمات أو اللوائح، و ذلك على الشكل التالي:

أ- الدستور(التشريع الأساسي):

يشكل الدستور التشريع و القانون الأساسي و الأسمى بالنسبة للنظام القانوني للدولة، هو يتضمن المبادئ و القواعد الأساسية التي تضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات و يكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية.

ويستمد الدستور علو مرتبته من مصدرين أساسيين أحدهما موضوعي والأخر شكلي.

فالمصدر الموضوعي :يتمثل في أن الدستور يتكفل بضبط و تحديد أهم و أخطر علاقة و هي علاقة الحاكم بالمحكومين، كما يتضمن إلى جانب ذلك الإعلان عن مجموع الحقوق و الحريات التي يتمتع الأفراد داخل الدولة.

[1]- مازن ليلو راضي :**القضاء الإداري(دراسة الأسس و مبادئ القضاء الإداري في الأردن)**، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر، عمان، 2005، ص 23.

أما المصدر الشكلي: فيقصد به مساهمة الشعب بصفة مباشرة في إقرار الوثيقة الدستورية و هذا باعتمادها بطريق الاستفتاء، وهو الأسلوب الغالب في ظل الدولة الحديثة، بل وحتى ولو انتخب الشعب جمعية تأسيسية و كلفت بصياغة الدستور.[1]

و بالتالي يمكن القول أن الدستور هو: التشريع الأعلى الذي لا يعلوه أي قانون آخر، وهو القانون الذي يساعد في ترسيخ معنى مبدأ المشروعية و إخضاع الحكام و المحكومين للقانون[2] ،وأن الدولة تعد دولة قانونية من خلال تبيان نظام الحكم و تحديد الحقوق و الحريات العامة للأفراد و تقرير الأسس و المقومات التي يقوم عليها المجتمع.[3]

ب-القوانين(التشريع العادي):

تعرف القوانين على أنها مجموعة من القواعد القانونيّة التي تنظم سلوك الأفراد وعلاقاتهم في المجتمع، مما يؤدي إلى تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم، وتحقيق النظام والعدل، مع مراعاة عادات وتقاليد المجتمع ومعتقداته. القوانين في التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثانية بعد الدستور من حيث التدرج القانوني وتعد المصدر الثاني من مصادر المشروعية .

والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استنادا إلى القانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك العمل.

والسلطة المختصة بإصدار القانون في العراق هي البرلمان باعتباره ممثلا للإدارة العامة ويشترط في التشريعات التي يصدرها أن توافق أحكام الدستور وإلا كانت غير مشروعة وجديرة بالحكم بعد دستوريتها.[4]

---

[1]-غلاي حياة: **حدود سلطات الضبط الإداري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون العام المعمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-،2014-2015، ص21.

[2]- بن كدة نور الدين: **مبدأ المشروعية في القرار الإداري**،مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ،كلية الحقوق و العلوم السياسة،جامعة محمد خيضر -بسكرة-،2014-2015،ص51.

[3]- أنظر: سامي جمال الدين، **الرقابة على أعمال الإدارة**، نشأة المعارف، مصر، 2003، ص28.

[4]- مازن راضي ليلو :**القضاء الإداري(دراسة الأسس و مبادئ القضاء الإداري في الأردن)**،الطبعة الثانية، دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية -2003، ص24.

ج-التنظيمات أو للوائح (التشريع الفرعي):

هي مجموعة القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية وهي واجبة الاحترام من حيث أنها تمثل قواعد قانونية عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم التدرج القانوني.

ومن ثم فإن هذه اللوائح والأنظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب مجموع الأفراد أو أفرادا معينين بصفاتهم لا بذواتهم، إلا أنها تعد قرارات إدارية من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنفيذية.[1]

وتتكون من ثلاثة أنواع: اللوائح التنفيذية والضبطية والتنظيمية التي تمت الإشارة سابقا.

2- المصادر غير المكتوبة:

تشمل المصادر غير المكتوبة للمشروعية على العرف و القضاء و المبادئ العامة للقانون و هذا ماسيتم التعرض له فيما يلي:

أ-العرف:

يعتبر العرف بشكل عام مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية أيا كان نوعه الذي قد يتمثل في العرف الدستوري أو العرف الإداري..

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها و تستمر فتصبح ملزمة لها و تعد مخالفتها مخالفة للمشروعية تؤدي إلى إبطالها بالطرق المقررة قانونا.[2]

يقوم العرف الإداري على ركنين أساسيين هما:

***الركن المادي:** و هو اعتياد الإدارة العامة في تصرفاتها و أعمالها على سلوك أو عادة معينة في صورة مستمرة و متكررة.

***الركن المعنوي:** الاعتقاد بالإلزام بتلك التصرفات و عدم مخالفتاها، سواء من جانب الأفراد المتعاملين مع الإدارة أو الإدارة بحد ذاتها.

[1]- مازن راضي ليلو: **القضاء الإداري(دراسة الأسس و مبادئ القضاء الإداري في الأردن)**، المرجع سابق، ص26.

[2]- نفس المرجع، ص30.

و العرف الإداري–كمصدر من مصادر المشروعية الإدارية– يعني : القواعد غير المكتوبة التي تتكون من جراء العادات التي تلتزمها الإدارة في مجال النشاطات الإدارية المختلفة..[1]

ب– المبادئ العامة للقانون:

تعني المبادئ العامة للقانون –كمصدر لمبدأ المشروعية الإدارية– مجموعة القواعد غير المكتوبة في نصوص قانونية التي يقررها أو يكتشفها أو يستنبطها القضاء و يعلن ضرورة التزام الإدارة بها، بحيث تعتبر مخالفتها لها مخالفة لمبدأ المشروعية الإدارية[2]

لا يشترط في مبادئ العامة للقانون أن ترد في نص قانوني مكتوب[3]

و من تلك المبادئ التي استنبطها القضاء[4]:

– ومن أهم المبادئ العامة للقانون، التي تجد مصدرها في أحكام القضاء الإداري، يمكن الإشارة إلى المبادئ العامة القانونية التالية:

- مبدأ كفالة حق الدفاع.
- مبدأ المساواة بمختلف تطبيقاته.
- ومبدأ الحرية بمختلف تطبيقاته أيضا.
- ومبدأ العدل والإنصاف.
- ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.
- ومبدأ استمرارية المرافق العامة.
- ومبدأ تكييف وتطور المرافق العامة.

وغيرها من المبادئ العامة التي تسري على الإدارة العامة في مختلف جوانبها.

[1]–نواف كنعان :**القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان–الأردن،2005،ص25.

[2]– نفس المرجع، ص30.

[3]– مازن ليلو راضي :**القضاء الإداري(دراسة الأسس و مبادئ القضاء الإداري في الأردن)**، مرجع سابق، ص28.

[4]–محمد الصغير بعلي: **الوجيز في المنازعات الإدارية**، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة–الجزائر،2005، ص15.

الفرع الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري:

كما قلنا سابقا أن مبدأ المشروعية يقتضي خضوع إرادة الحاكم مثل المحكوم لقواعد القانون. ومن لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون، بل أنه من الضروري أن تخضع له أيضا و بالذات الهيئات الحاكمة في الدولة[1]

و لدراسة هذا الفرع يجب التطرق إلى مبدأ المشروعية الذي يحكمه تدرج القواعد القانونية و تبيان أهميته في تقييد الإجراء الضبطي:

أولا- تدرج القواعد القانونية :

إن قواعد المشروعية يحكمها مبدأ تدرج القواعد القانونية فترتب القواعد القانونية أو الأدوات التشريعية من الأعلى إلى الأدنى وفقا لقوتها و إلى الجهة المنوطة بها إصدارها مع ضرورة الالتزام عند التطبيق بهذا الترتيب فيأتي في قمة الهرم التشريعي الدستور ثم القانون الذي يقره البرلمان ثم المبادئ العامة للقانون التي يقرها القضاء الإداري..ثم تأتي اللوائح أو المراسيم التنظيمية بأنواعها التي تصدرها قيادة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أخيرا العرف الإداري.

إن كانت كلها قواعد ملزمة نظرا لطابعها القانوني الملزم ، فبالتالي يجب على كل سلطة عند قيامها بإنشاء القواعد القانونية أن تراعي أحكام القواعد الأعلى ، فلا يجوز للقاعدة الأدنى مرتبة تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى مرتبة منها و إلا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية .[2]

واحتراما لمبدأ المشروعية وما يترتب عليه من نتائج، وخاصة في مجال أعمال قاعدة التدرج فإنه يتعين في أعمال الضبط أن تكون مستندة دائما إلى قاعدة عامة سابقة

[1]-محمد رفعت عبد الوهاب: **القضاء الإداري**، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2005، ص12.

[2]- غلاي حياة: مرجع سابق، ص31.

نص تشريعي– تنظيم تصدر تطبيقاتها في حدودها، غير أنه قد تصدر بعض أعمال الضبط تكون مستثناة من الخضوع لقاعدة تدرج القواعد القانونية وتتمثل أساسا في [1]:

***لوائح الضبط المستقلة:** هي التي تصدر دون حاجة إلى الاستناد إلى نص قائم و تصدر هذه للوائح استجابة للضرورات العملية، فلا شك أن خطورة المسائل المتعلقة بالنظام العام و احتياجاتها إلى سرعة الحسم بما لايتفق و بطء الإجراءات البرلمانية المتعلقة باقتراح مشروعات القوانين و مناقشتها و إصدارها قد يؤدي إلى تعريض النظام العام للخطر مما يتحتم على الإدارة إصدار تلك التنظيمات حماية للنظام العام.[2]

***قرارات الضبط الفردية المستقلة:** يتعين في قرارات الضبط الفردية أن تكون مستندة دائما إلى قاعدة عامة سابقة تشريعية أو تنظيم يصدر تنفيذا له وذلك تطبيقا لمبدأ المشروعية وما يترتب عليه من نتائج خاصة في مجال أعمال قاعدة التدرج غير أنه قد تصدر قرارات ضبط فردية غير مستندة إلى قاعدة عامة سابقة وذلك تحقيقا لمتطلبات حفظ النظام العام[3].

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية:

تمثل الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ضمانة هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين فالإدارة تمارس نشاطها في مجال الضبط الإداري بغرض حماية النظام العام في هذا المجال تقوم بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم و أوجه نشاطهم فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليها من القيود ما تتطلبه المحافظة على النظام العام. فمع التسليم بالأهمية البالغة لوظيفة الضبط الإداري، فإنه يبقى واضحا أن نشاطه في هذا الخصوص، وما يتضمنه من تنظيم وتقييد الحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع للرقابة القضائية التي تضمن حياده في قيامه بوظائفه.

[1]–سليماني هندون:**الضبط الإداري(سلطات و ضوابط)**،دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2017،ص95.

[2]–نفس المرجع،ص96.

[3]– نفس المرجع، ص96.

بالتالي سنتطرق في هذا المطلب إلى **تعريف الرقابة الإدارية(فرع أول)** و**الرقابة القضائية على العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري (فرع ثاني)** و**الرقابة القضائية على العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري**

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية:

تعريف د/سامي جمال الدين: "تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية"[1]

هي الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية التي تحدث أثرا قانونيا بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية، الصادرة عن سلطات الضبط الإداري والمتمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزير الداخلية، الوالي، رئيس البلدية، مدير مؤسسة عمومية مثل رئيس الجامعة، مدير مستشفى... وسلطات الضبط الإداري الخاص. وتنصب الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات الخارجية والداخلية، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة الضبطية تجاوزت القانون كان له إلغاء قرارها والتعويض المتضرر إذا طلب ذلك. وتشكل هذه الرقابة الضمانة الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون لتوافر الضمانات المتعلقة بالاستقلالية والحياد والكفاءة لدى القاضي.

فقد عهد دستور 1996 المعدل للسلطة القضائية بمهمة حماية الحقوق والحريات كما اعترف للقضاء الإداري بالنظر في قرارات السلطات الإدارية. ويمارس القاضي رقابته سواء من حيث تقيد الإدارة بالأسباب التي أدت إلى التدخل أو الأهداف التي سعت لتحقيقها، وقبل ذلك أن يصدر القرار من سلطة الضبط الإداري المختصة ووفقا للإجراءات والأشكال المطلوبة وأن يكون محلها مشروعا.

[1]– جمال قروف:**الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري**،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ،شعبة قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة باجي مختار–عنابة–,جانفي**2006**، ص14.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري:

تتقيد لائحة الضبط الإداري بوجوب صدورها من ممن يملك إصدارها، وبضرورة الالتزام بما تنص عليه كافة القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة من قيود تتعلق بالشكل، والإجراءات أو السبب. فإذا تجاوزت سلطة الضبط هذه السلطة، فإن لائحة الضبط تعد غير مشروعة وتستوجب الإلغاء من طرف القاضي الإداري بعد رقابته لكل عيب من عيوب عدم المشروعية الخارجية، وتتمثل أوجه الرقابة على العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري فيما يلي[1]:

أولا:عيب عدم الاختصاص في قرار الضبط الإداري:

1-تعريفه:

يعرف ركن الاختصاص في القرار الإداري بأنه القدرة أو الصفة القانونية على ممارسة و إصدار قرار إداري معين باسم الدولة و لحساب الإدارة العامة، و يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه انعدام القدرة و الأهلة أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين باسم و لحساب الإدارة العامة بصفة شرعية.[2]

ولعيب عدم الاختصاص عدة صور ومظاهر تتنوع بتنوع صوره ومظاهر الاختصاص ذاته فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصيا وقد يكون زمانا وقد يكون مكانيا وقد يكون موضوعيا، ويتدرج عيب عدم الاختصاص وفقا الاختلاف درجات خطورته وجسامته في الخروج على القانون ومبدأ الشرعية من عيب عدم الاختصاص البسيط وهو عدم الاختصاص العادي والمتمثل في اعتداء السلطات الإدارية على اختصاصات بعضها البعض كاعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاصات سلطة إدارية لامركزية والعكس، ويتدرج كذلك إلى عيب عدم الاختصاص الجسيم أو الخطير

[1]- يامة إبراهيم: مرجع سابق، ص272.

[2]- سليماني هندون:مرجع سابق،ص124.

والمتمثل في اعتداء سلطات سياسية أو تشريعية أو قضائية أو أشخاص ليست لهم صفة إدارية على اختصاصات ووظائف السلطة الإدارية في الدولة ويسمى عيب عدم الاختصاص الجسيم هذا بعيب اغتصاب السلطة المعاقب عليه جنائيا.[1]

ويتلخص عيب الاختصاص في ثلاث صور:

2-صوره: [2]

أ-**عيب الاختصاص الموضوعي** : ويقصد به "أن يصدر عضو إداري أو جمة إدارية قرار من اختصاص عضو آخر أو جهة إدارية أخرى، ويتخذ صورا عديدة تمثل في : اعتداء موظف على اختصاص موظف آخر مواز له في السلم الإداري، أو اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه، أو اعتداء الرئيس على اختصاص مرؤوسه، أو اعتداء الهيئة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية ، ويحتمل أن تصدر أعمال الضبط الإداري متسمة بعدم المشروعية بسبب عيب عدم الاختصاص الموضوعي في بعض الحالات كأن يزاول رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات الوالي ، ويحل محله فيها أو يعدل قراراته أو يعقب عليها ، فيكون بذلك قد تجاوز اختصاصاته ويستوجب الأمر بطلانها وإلغاؤها.

ب-عدم الاختصاص الزمني: ويقصد به أن يزاول أحد أعضاء الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة لذلك،

ج-عدم الاختصاص المكاني: والمقصود منه مخالفة الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية الإدارية التي يجوز للسلطة الإدارية أو الشخص الإداري المختص أن يمارس في نطاقها فقط سلطته واختصاص إصدار القرارات الإدارية مثل الحدود الإدارية للبلدية والحدود

---

[1]- سليماني هندون: مرجع سابق،ص124.

[2]- مبخوتة أحمد: **الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال و تدابير الضبط الإداري و حماية الحريات و الحقوق الأساسية**،البوابة الجزائرية للمجلات العلمية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي -تيسمسيلت- ، العدد الثامن عشر ،مارس2017،ص146.

الإدارية للولاية ، ويرى أغلب الفقهاء أن حالات هذا العيب نادرة الوقوع عمليا لأن كل هيئة ضبط إداري تعرف حدود إقليمها التي تمارس فيه نشاطها.

ومن التطبيقات القضائية لعيب عدم الاختصاص، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 20-11-1976 ،فصلا في القضية التي جمعت السيدان (كماش وأكوكس) كطرف مدعي و(بلدية بودواو) مدعى عليها، وتتلخص وقائعها فيما يلي:

"أنه إثر مداولة المجلس الشعبي لبلدية بودواو، قرر رئيسه منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية (الخمور) على مستوى تراب البلدية .اعتبر المدعيان أن هذا القرار قد ألحق بهما ضررا، فرفعا دعوى إلغاء ضده بعد أن قدما تظلمين (رئاسيا و ولائيا) لرئيس الدائرة ولمصدر القرار، مؤسسان دعواهما على أربعة عيوب شابت القرار المخاصم وهي: عيب السبب، وعيب الاختصاص، والانحراف في استعمال السلطة وأخيرا عيب مخالفة القانون . ومما جاء في حيثيات القرار القضائي أنه: "وفيما يخص مشروعية القرار الإداري الصادر في 30-09-1975 ،واستنادا على المادتين 235 و237 من القانون البلدي .حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي، وإشراف السلطة العليا، بممارسة سلطات الضبط المخولة له قانونا، وأن هدف الضبط الإداري البلدي يتمثل في حماية حسن النظام والأمن والصحة العامة، وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بتسبيب قراراته، يجب أن تكون هذه الأخيرة قد اتخذت بناءا على أسباب كافية من جهة، ولكن من جهة أخرى، ومهما كانت الأسباب والدواعي، فإن غلق بيع المشروبات الكحولية بصفة نهائية مثل ما أمرت به سلطات البلدية، يشكل عقوبة لا يحق إلا للمحكمة اتخاذها، لهذا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مختص باتخاذ مثل هذا القرار، وبالنظر كذلك إلى أن المداولة المؤرخة في 10-09-1975 والتي على أساسها قرر المجلس الشعبي البلدي بـ 17 صوت ضد صوت واحد منع بيع وإستهلاك المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية باطلة بحكم القانون، كونها ذات طبيعة مستقبلية (أمر)، بينما محلها مسألة ضبط تدخل في إطار صلاحيات رئيس

المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يستوجب إلغاء القرار المتخذ) . ولهذه الأسباب قضى المجلس الأعلى بإلغاء القرار المطعون ضده"[1]

ثانيا:عيبي الشكل و الإجراءات في قرارا الضبط الإداري:

الشكل هو المظهر الخارجي الذي يرتديه القرار الإداري، الذي تفصح بموجبه الإدارة عن إرادتها و الأصل أن القرار الإداري، سواء كان فرديا أو تنظيميا، لا يخضع من حيث المبدأ لأي شكل خاص فقد تفصح الإدارة عن إرادتها، سواء جاء ذلك من خلال قرار مكتوب ، أو شفهي أو بطريقة صريحة أو ضمنية فكلها طرق للتعبير.[2]

يحدث عيب الشكل عند مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها قراراتها، ويستوي في ذلك أن تكون المخالفة كاملة أو جزئية.

إن المشرع الجزائري لم يفرق بين الإجراءات والأشكال الجوهرية وغير الجوهرية، وإنما يعتبر كل شكل أو إجراء نص عليه القانون يجب أن تراعيه الإدارة، واللائحة الضبطية التي تخالف الأشكال والإجراءات المحددة قانونا تعتبر معيبة بعيب الشكل ويجوز إلغائها.[3]

يمكن القول أن اللائحة باعتبارها قرارا إداريا لا يشترط فيها أن تصدر في صيغة معينة، إلا أن القوانين قد تحدد إجراءات وأشكال معينة لإصدارها، ولعل أهمها نشر لائحة الضبط الإداري، وكذلك إجراء الاستشارة، وينجم على عدم احترامها إلغاء اللائحة الضبطية.[4]

هذا ما جاء في حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر في 26-06-1982 حيث قالت: "... كما أن المدعى عليهما لا يقدمان في هذه الأثناء الدليل على أنه تمت مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في المادة التاسعة من الأمر 72-26

---

[1]- مشار إليه في مذكرة جمال قروف:مرجع سابق،ص77.

[2]- أحمد بناني:**الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية**، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في القانون، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014/2013، ص 191.

[3]- جمال قروف: مرجع سابق،ص78.

[4]- نفس المرجع، ص78.

المؤرخ في 20-02-1974 المتعلق بالحصول على الموافقة المسبقة لوزير الفلاحة ولكاتب الدولة للري... وحيث أن قرار الوالي المؤرخ في07-02-1978 متناقض كما هو واضح مع المقتضيات التشريعية الآنفة الذكر...لذلك يتعين النطق ببطلانه لخرقه القانون"[1]

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري:

تتمثل في رقابة عيبي مخالفة المحل أو عيب مخالفة القانون و السبب:

أولا:عيب المحل:

يحدث هذا العيب عند الخروج على أحكام القانون و مخالفة القواعد القانونية أيا كان مصدرها سواء كان المصدر مكتوبا أو غير مكتوب[2]

الثابت أن القضاء الإداري يراقب بصورة كاملة مدى مشروعية و صحة محل قرار الضبط الإداري، فإذا كان مخالفا للقانون في معناه الواسع، أصبح القرار الإداري غير مشروع و لا ينتج أثره، سواء جاءت المخالفة مباشرة للقانون بأن تجاهلت مقتضياته تماما وتصرفت الإدارة خارج نطاقه، أو كانت المخالفة غير مباشرة وهي الحالة التي تفسر فيها الإدارة القانون بما يتناقض مع إرادة المشرع، أو تخل بالمعاني الحقيقية الواردة في مبدأ قانوني عام، لهذا فإن مشروعية محل القرار الإداري الضبطي مرتبطة بصفة أساسية مع انسجام و تطابق ذلك المحل مع القانون، أو القرارات التنظيمية التي تتضمن هي الأخرى قواعد قانونية عامة و مجردة تصدرها السلطة التنفيذية، وهي بصدد ممارسة سلطتها التنظيمية المحددة في المادة 125 من دستور الجزائر[3]

[1]- مشار إليه في رسالة:قروف جمال: مرجع سابق، ص 78.

[2]- عمر بوقريط:**الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري**،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة متنوري بقسنطينة،2006-2007،ص 96.

[3]- أحمد بناني: مرجع سابق،ص 237.

ثانيا: عيب السبب:

يشكل عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري سمة مميزة في عملية الرقابة القضائية على جانب عنصر الغاية لأن سلطات الضبط الإداري تصدر قراراتها بناء على سبب الإخلال بالنظام العام ومن أجل المحافظة عليه وبصفة عامة فإن سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار أو الدافعية لتدخل الإدارة لإصداره، فالحالة القانونية أو الظروف المادية هي المبررة لاتخاذ القرار الإداري. فخروج تظاهرة عن الحد المعقول وتحولها إلى فوضى وشغب مما يهدد النظام العام، يعد سببا لاتخاذ قرارا بمنع هذا التظاهرة والتصدي لها، وتعد رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ الشرعية في إصدار القرار ذلك ن القرارات الصادرة من الإدارة.[1]

يراقب قضاء الإلغاء عيب السبب في قرارات الضبط الفردي من نواحي مختلفة منها: رقابته على الوجود المادي للوقائع، حيث يتحقق من أن تكون الوقائع موجودة من الناحية الواقعية، أي توافر تهديد فعلي للنظام العام، كما يراقب سلامة وصحة التكييف القانوني للوقائع من الناحية القانونية بالإضافة إلى ذلك يبحث قاضي الإلغاء في مدى التناسب بين الخطر أو الوقائع التي تخل بالنظام العام، وبين القرار الضبطي الفردي أي رقابة ملائمة[2]

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

قد تطرأ على الدولة ظروف تجعلها توقف العمل بالقوانين العادية واللجوء إلى استخدام قوانين أخرى ملائمة للظروف المستجدة، وهذا ما يجعلها تزيد من اتساع سلطات الضبط الإداري إلا أن هذه الظروف الاستثنائية يعني أنها تفتح المجال أمام هذه الهيئات لممارسة سلطاتها بدون ضابط أو قيد بل أنها تخضع لضوابط وقيود وهذا ما سنتناوله بالدراسة في هذا الفرع.

[1]– عمر بوقريط:مرجع سابق، ص 107.

[2]– جمال قروف: مرجع سابق، ص 92.

ويقصد بالظروف الاستثنائية الوقائع التي تحدث وتشكل تهديدا لأمن وسلامة الدولة بصورة غير عادية، ولا تكفي الصلاحيات الممنوحة للإدارة بواسطة التشريعات العادية لمواجهتها مما يتطلب اللجوء إلى تطبيق تشريعات استثنائية تسمح للإدارة باستخدام صلاحيات أوسع لمواجهة تلك الوقائع[1]، أما في مجال الضبط الإداري فإن هذه النظرية تساعد سلطات الضبط الإداري باتخاذ إجراءات وتدابير تعد في الأوقات العادية غير مشروعة، وفقا لقواعد المشروعية العادية، إلا أنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك وفقا لقواعد المشروعية الاستثنائية.

كما أنها تعني الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات.

بناء على ذلك سوف يتم التعرض في هذا المبحث النظام القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية وشروط الإعلان عن الحالة الاستثنائية (مطلب أول) الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (مطلب الثاني)

المطلب الأول: النظام القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية وشروط إعلانها:

من المعلوم أن القواعد القانونية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة، تلك القواعد ترتكز بالأساس على مبادئ تهدف الى تقييد سلطة الحكام و تعمل على بعث نوع من التوازن بين المؤسسات من أجل تأمين و حماية مبدأ سيادة القانون و حقوق الإنسان و حرياته.[2]

تعرف الظروف الاستثنائية لدى فقهاء القانون على أنها : "مجموعة من الحالات الواقعية التي تنطوي على أثرين، يتمثل أولهما بوقف سلطة القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة العامة، ويتمثل الثاني منهما في بدء خضوع قرارات الإدارة إلى مشروعية خاصة أو استثنائية يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها[3]

[1]– مصلح ممدوح الصرايرة: **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص311.

[2]– عادل بوعمران: **دولة القانون: الضمانات و القيود**، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، جامعة سوق أهراس، المجلد 11، العدد الأول، 2015، ص 496.

[3]– مديحة الفحلة: **نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام و التزام حماية الحقوق والحريات الأساسية**، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر –بسكرة– ،العدد الرابع، ص 226.

وقد اعتبر الأستاذ الدكتور أحمد فتحي سرور الظروف الاستثنائية بأنها:" حالة من الواقع تتطلب بالنظر إلى خصوصيتها الغير عادية – الإفلات من تطبيق قواعد القانون العادي، فالطابع الغير عادي أو الاستثنائي لهذه الحالة من الواقع لا تتلاءم معها القواعد المطبقة في الظروف العادية فالقواعد القانونية تشير إلى السلوك الإنساني الذي يمكن إتباعه بما يتفق مع هذا الواقع، وهو ما يتطلب وجود قواعد قانونية تنظم الظروف غير العادية التي لا تصلح أدوات القانون العادي للتجاوب معها، باعتبار أن القانون هو وليد المجتمع"[1]

إن الجزائر كغيرها من الدول أقرت الظروف الاستثنائية في دساتيرها المتعاقبة، إذ تواترت على منح رئيس الجمهورية سلطات استثنائية من أجل المحافظة على مؤسسات الجمهورية الدستورية، وعلى أمن الدولة والمواطنين، وذلك انطلاقا من دستور 1963 الذي تضمن كل من حالة الحرب والتدابير الاستثنائية كما تعرف حاليا.

وأضاف له دستور 1976 سلطات أخرى بالإضافة إلى حالة الحرب و التدابير الاستثنائية هي:حالة الطوارئ، حالة الحصار، و الحالة الاستثنائية و هي: حالة الطوارئ، وحالة الحصار وحالة التعبئة العامة وعلى نفس المنوال سار دستور 1989 ودستور 1996.

ففي جميع الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور الجزائري وتطبيقاتها التنظيمية، تمنح سلطات استثنائية واسعة السلطات الضبط الإداري تجد مبررها في حماية النظام العام، بحيث تصل هذه السلطات إلى درجة مصادرة بعض الحريات بدعوى أن الأولوية في ظل الظروف الاستثنائية تكون للنظام العام على حساب الحرية.[2]

وبناء على ذلك، سيتم التعرض في هذا المطلب إلى حالة الطوارئ (الفرع الأول)، وثم إلى حالة الحصار (الفرع الثاني)، وبعدها إلى الحالة الاستثنائية (الفرع الثالث)، وأخيرة إلى حالتي التعبئة العامة والحرب (الفرع الرابع).

[1]– مديحة الفحلة: مرجع سابق، ص 226.

[2]– إبراهيم يامة: مرجع سابق ،ص183.

الفرع الأول: حالة الطوارئ:

حالة الطوارئ هي الحالة الاستثنائية التي يتطلب حلها إصدار تشريعات خاصة ويتم من خلالها منح السلطة التنفيذية صلاحيات أضافية يتعذر حلها وفق القوانين التقليدية السائدة في البلد، أن حالة الطوارئ معروفة في العالم وبالذات منذ القرن التاسع عشر، بعد ظهور الدولة القومية بمفهومها الحديث، إلا أنها انتشرت خلال الحرب العالمية الأولى وبعدها وصولا إلى الحد الذي أصبحت تقنن في الدساتير ابتداء لغرض الاستناد إلى هذه التشريعات الدستورية لإصدار مثل هكذا قوانين طارئة ولكي يتم التجاوز على الدستور والذي يفرض انه أعلى القوانين في البلد استنادا إلى مبدأ تدرج القاعدة القانونية.[1]

لم يعرف المشرع الجزائري حالة الطوارئ، لأن الأصل أن المشرع لا يعطي مفاهيم يتركه للفقه، وإنما ذكر شروط قيامها والإجراءات المتبعة لذلك في حالة إعلانها،

لقد عالج المؤسس الدستوري الجزائري حالة الطوارئ بداية من دستور 1976 في مادته 119 [2] وفي دستور سنة 1989 في مادته 86[3] التي يقابلها المادة 91[4] من دستور 1996 شرط قيامها وهو تعرض البلاد للخطر، والإجراءات الواجب إتباعها ومجموعة من القيود شكلية وشرط المدة، كما أورد الهدف من فرضها والتدابير والقيود المفروضة على الحريات أثناء تطبيق حالة الطوارئ في المادة 02 من المرسوم الرئاسي

[1]– عباس عبد الأمير إبراهيم العامري: **إعلان حالة الطوارئ و آثاره على حقوق الإنسان**، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت– لبنان، 2016، ص21.

[2]– مادة 119 من دستور 1976: في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا و الحكومة حالة الطوارئ أو الحصار و يتخذ كل الإجراءات اللازمة باستتباب الوضع.

[3]– مادة 86 من دستور 1989: يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو حالة الحصار لمدة معينة بعد إجتماع المجلس الشعبي الوطني و رئيس الكومة و رئيس المجلس الدستوري.

[4]– الجديد الذي أتى به هاذ الدستور أنه لايمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه.

رقم 92-44[1] "تهدف حالة الطوارئ إلى استتباب النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية.[2]

من خلال النصوص السابقة نلاحظ أن العامل المشترك بالنسبة لهذه الحالة هو أن تقرير حالة الطوارئ هي سلطة يختص بها رئيس الجمهورية حيث بإمكانه اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.[3]

مدة تطبيق حالة الطوارئ أو الحصار فإن التعديل لم يحدد هذه المدة على وجه التدقيق، مما يعطي لرئيس الجمهورية سلطة تقدير المدة التي يراها مناسبة لاستعادة النظام و السير العادي للمؤسسات.[4]

الفرع الثاني: حالة الحصار:

تعرف حالة الحصار على أنها:" الوضع الذي يوجد فيه مكان حرب بين دولتين فتحتل دولة من قبل دولة أخرى، وحينها تتركز السلطة بيد قائد الجيش المحتل، وتلك هي الأحكام العرفية العسكرية، بينما تعلن الأحكام العرفية السياسية، بمعرفة السلطة التنفيذية سواء بمناسبة قيام حرب بين دولة وأخرى أو في حالة قيام ثورة مسلحة داخل الدولة وتنتقل بذلك السلطات من الهيئات المدنية إلى الهيئات العسكرية، غير أنها في الحالة الثانية تلتزم حدود الدستور وفق الظروف القائمة". وتعرف كذلك بأنها: "إجراء من إجراءات الأمن العام تعطل بمقتضاه القوانين ويحل محلها النظام العسكري".

---

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 92 -44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، المؤرخ في 09 فيفري 1992 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10 ،سنة 1992.

[2]- عفاف بن عمارة: **حالة الطوارئ بين أحكام الدستور و رقابة القضاء بالتشريع الجزائري**، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ،تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر –بسكرة- ، 2014-2015، ص10-11.

[3]- غلاي حياة : مرجع سابق،ص 111.

[4]- مبروك غضبان، نجاح غربي: **قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار و الطوارئ و مدى تأثيرهما على الحقوق و الحريات في الجزائري**، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد العاشر، ص16.

وقد عرفها الفقه الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي المتضمن إعلانها بأنها:" حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات والوسائل القانونية و التنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام و السير العادي للمرافق العمومية ".

وهذا ما جاءت به المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار المعلنة ابتداء من 5 جوان 1991 إذ تنص" هدف حالة الحصار الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية، و استعادة النظام العام و كذلك السير العادي للمرافق العمومية، بكل الوسائل القانونية و التنظيمية، لاسيما تلك التي ينص عليها هذا المرسوم"

و ما يمكن القول إجمالا أن حالة الحصار من حيث ممارسة السلطة الأمنية، تعطي للسلطات العسكرية الحق بتقليص الحريات العامة حماية للمؤسسات الدستورية في الدولة عكس حالة الطوارئ التي توسع من صلاحيات السلطة التنفيذية، وتبناها المشرع الجزائري في الدستور المعدل في 6 مارس 2016 في مادته 105، إلى جانب حالة الطوارئ وفي مادة واحدة مع إعطاء لخيار لرئيس الجمهورية في اللجوء لأي من الإجراءين الذي يراه مناسبا، إلا أنه لم يبين كيفية التمييز بينهما و كيفية معرفة و تقدير المبررات التي دفعت الرئيس للإعلان عنها[1]

الفرع الثالث: الحالة الاستثنائية شروط الإعلان عن الحالة الاستثنائية:

أولا: تعريفها:

يضاف إلى حالتي الطوارئ وحالة الحصار، حالة غير عادية أخرى على حد تعبير المؤسس الدستوري الجزائري، ألا وهي الحالة الاستثنائية". بحيث تستدعي هذه الأخيرة من حيث فرضها ظروفا أخطر مقارنة بتلك التي تستدعي فرض حالتي الحصار والطوارئ. إذ يرتبط ذلك بخطر وشيك الوقوع يهدد أركان الدولة، ومؤسسات البلاد، أو استقلالها، أو سلامة تراها. وإذا كان فرضها من الخطورة بمكان، بالنظر لما يترتب عنها من آثار على السير العادي للمؤسسات من جهة، والحقوق والحريات العامة للأفراد من

[1]- نوال رحوي: **أثر الظروف الاستثنائية على الحقوق و الحريات العامة**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، كلية الحقوق و لعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2015-2016، ص 17.

جهة أخرى، كان لابد من شروط و آليات مختلفة و متعددة انطلاقا من جسامة الخطر الذي يتهدد المؤسسات الدستورية، أو استقلال الأمة و سلامة ترابها.[1]

تعتبر الحالة الاستثنائية أكثر تعقيدا من حالة الطوارئ و حالة الحصار[2]، حيث نصت عليها المادة 93 من دستور 1996 بقولها :" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة،و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية و يجتمع البرلمان وجوبا تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"

والهدف من هذا هو حماية الحريات العامة و عدم المساس بها، لاسيما و أن لهذه الحالة عديد الآثار على الحقوق و الحريات العامة، و إن كان بشكل غير مباشر، من خلال مساس سلطات رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية بضمانات الحريات العامة، خاصة مع اعتراف المؤسس الدستوري، باختصاصه في ممارسة سلطة التشريع.[3]

و نظرا لجسامة خطورة ما قد تحدثه هذه الحالة من أثار سلبية عدد حقوق و حريات الأشخاص داخل المجتمع، اشترط المؤسس الدستوري إلزامية تقييدها بإجراءات خاصة تتعلق بمواجهة أحداث خارجية، لأنه بمجرد الإعلان عنها تعرقل الأداء العادي

[1]– لزرق حبشي: **أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضمانتها**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة أبي بلقايد–تلمسان– ،2012–2013، ص131–132.

[2]– غلاي حياة: مرجع سابق، ص 114.

[3]– لزرق حبشي: مرجع سابق، ص 132.

لعمل السلطات العامة الدستورية . كما تخول هذه الحالة صلاحيات جد هامة لرئيس الجمهورية ابتداء بأخذ رأي المجلس الدستوري، و رئيسي غرفتي البرلمان و الاستماع إلى رأي المجلس الأعلى للأمن، و بمجلس الوزراء.[1]

ثانيا: شروط الإعلان عن الحالة الاستثنائية:

للإعلان عن الحالة الاستثنائية نجد هناك شروط شكلية و أخرى موضوعية و سنتناول هذه الشروط فيما يلي[2]:

1-الشروط الموضوعية:

إن الأسباب التي تخول رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية هي وجود خطر حال يهدد بشل مؤسسات الدولة الدستورية أو القضاء، على استقلالها و سلامة ترابها

2-الشروط الشكلية:

إن رئيس الجمهورية حسب المادة 93 من الدستور1996 مقيد في إعلان الحالة الاستثنائية بجملة من الاستشارات:

أخذ رأي المجلس الدستور، ورئيسي غرفتي البرلمان والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء. ونلاحظ من نص المادة 2/93 أن استشارة رئيس الجمهورية لهذه الهيئات هي استشارة

إلزامية حسب نصها التالي :" ... ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة..." أي أن قرار رئيس الجمهورية في إعلان هذه الحالة دون أن يستشير هذه الجهات هو قرار غير مشروع، بينما القرار الذي يعلق الحالة خلافا لمضمون الاستشارة التي أبدتها هذه الهيئات يعتبر قرار مشروع لأن رئيس الجمهورية ملزم بطلب الرأي وليس بالتقيد بمضمونه، لأنه لا ويجد نص قانوني يرتب جزاء لرئيس الجمهورية عند عدم الأخذ بمضمون الاستشارة.

[1]- غلاي حياة: مرجع سابق، ص 115.

[2]- خولة لوصيف: مرجع سابق، ص56.

وختاما و مما تقدم ذكره فإن نتائج الحالة الاستثنائية، تتمثل في تخويل رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الدولة، كما أن هذه الحالة تنتهي بحسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر والتي أوجبت إعلانها.

الفرع الرابع: حالتي التعبئة و الحرب:

تعرف حالة التعبئة العامة بأنها:" جعل المرافق العامة والمشاريع الخاصة والمجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة. وبالتالي تأميم ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي". وتعرف كذلك بأنها:" مرحلة سابقة على مرحلة الحرب تسمح باتخاذ الإجراءات اللازمة للاستعداد لها". بينما تعرف حالة الحرب بأنها: " تعتبر حالة الحرب المثال الأفضل لحالات الظروف الاستثنائية، أين تتسع سلطات الإدارة بشكل كبير على حساب باقي السلطات الأخرى.[1]

وتعرف الحرب على أنها "قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية، وفقا القواعد تنظيم حالات الحرب"، وهي تنشأ بين دول ذات سيادة، وهو ما يميزها عن الاضطرابات الداخلية، كما أن حالة الحرب تقتضي إجراءات خاصة يستلزم إتباعها لأنه من خلال إقرارها يتم وقف العمل بالدستور، وقد تظم حالة الحرب بموجب المواد 95، 96، 97، من دستور 1996، إذ يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، أي أنه يسير البلاد بصفة انفرادية، وتتمثل الإجراءات المتبعة لإعلان هذه الحالة – حالة الحرب – حسب نص المادة 95 فيما يلي:"... اجتماع مجلس الوزراء والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك" ومن جهة أخرى إذا ما وقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فإنه يتلقى رأي المجلس الدستوري في ذلك ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة وهذا وفقا لمقتضيات المادة 97 من الدستور[2]

[1]-- ابراهيم يامة: مرجع سابق، ص 203.

[2]- خولة لوصيف: مرجع سابق ، ص 57-58.

وقد أورد المؤسس الدستوري الجزائري حالة التعبئة العامة في كل من دستور 1976 ودستور 1989 ودستور 1996 وأغفلها في دستور 1963. وهذا بخلاف حالة الحرب التي أوردها المؤسس الدستوري الجزائري في كل الدساتير المتعاقبة التي عرفتها الجزائر.

وبما أن النصوص الدستورية التي نصت على حالة التعبئة العامة لم تعط مفهومة لها، ولم تشر إلى الأسباب أو الأوضاع التي توجب إعلانها، ولا إلى الإجراءات التي يمكن اتخاذها خلالها، فإن هذا ما جعل العديد من الباحثين يعتبرونها توطئة لحالة الحرب يدرسونها مع حالة الحرب.[1]

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

يمارس القضاء الإداري دورا مهما في الرقابة على سلطات الضبط الإداري، في الظروف الاستثنائية مع أن هذه السلطات تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام، وحسن سير المرافق العامة. وفي هذا المجال لا يجوز أن تستخدم الإدارة سلطاتها الاستثنائية دون ضابط، كما أن التوسع في استخدام سلطات الضبط الإداري يجب أن يكون بالقدر اللازم لمواجهة خطورة الظرف الاستثنائي، وأن تتحدد ممارسة هذه السلطات بمدة الظرف الاستثنائي ولا يجوز أن تستمر فيه لمدة تزيد عن ذلك.

وهذا ستتم دراسته في هذا المطلب **الرقابة على قيود الإجراء الضابط للظروف الاستثنائية(الفرع الأول) وأساس مسؤوليات هيئات الضبط في الظروف الاستثنائية(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: الرقابة على قيود الإجراء الضابط للظروف الاستثنائية:

تتسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية غير تلك الممنوحة في الظروف العادية وذلك لتمكينها من السيطرة على الوضع و مواجهة الظروف الطارئة ، و إن كانت سلطات الضبط الإداري واسعة و ملزمة بالمحافظة على كيان الدولة مما يهددها من أخطار إلا أن هذه السلطات تخضع لرقابة القضاء و ذلك للحد من إهدار الحقوق

[1]– ابراهيم يامة: مرجع سابق، ص 202.

والحريات بصورة مفرطة في مثل هذه الظروف و تبعا لذلك خصصت هذا الفرع لدراسة الرقابة القضائية المفروضة على الإجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية:

أولا:أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية:

سبق القول أن ضرورة وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، و سير الحياة العامة يتطلب تدخل الإدارة لتنهض بواجبها الأصيل في الحفاظ على النظام العام، و ضمان سير المرافق العامة[1] و يتطلب ذلك إجراءات استثنائية لاستتباب الأوضاع حتى ولو خالفت في ذلك مبدأ المشروعية

يتحقق الظرف الاستثنائي بقيام حالة واقعية غير عادية وغير مألوفة تخرج عن نطاق ما يمكن توقعه، كالخطر الجسيم المفاجئ الذي يهدد النظام العام والأمن فلا يجوز للإدارة أن تتذرع بوجود ظرف استثنائي غير مؤكد حدوثه. وقد أضاف القضاء الفرنسي في اجتهاداته ما يمكن اعتباره ظرفا استثنائيا يبرر خروج الإدارة عن القواعد القانونية العادية: حالة الحرب، حالة الثورة، نشوب أزمة عصيبة على إثر الحرب، التهديد بإضراب عام، وقوع اضطرابات تهدد الأمن العام.

فلا جدال في أن الظرف الاستثنائي هو المبرر الوحيد لإعطاء الإدارة سلطات واسعة، فإنه يلزم وجود وتحقق هذه الظروف، وإلا عدت أعمالها باطلة لعدم صحة الحالة الواقعية التي أسست عليها الإدارة أعمالها الاستثنائية، أي لبطلان السبب الذي استندت إليه الإدارة في ذلك، إذ يقع على عاتق القاضي الإداري واجب التحقق من قيام الحالة الواقعية المبررة لاتخاذ القرار الإداري في الظروف الاستثنائية.[2]

وتبعا لذلك يتعين على جهات الضبط الإداري أن تثبت الظرف الاستثنائي وأن تلك الإجراءات التي اتخذت هي الوسيلة الوحيدة للمحافظة على النظام العام، ويبقى على

[1]– سليماني هندون: مرجع سابق، ص148.

[2]– مديحة الفحلة: مرجع سابق، ص 228.

القاضي الإداري أن يتحقق من تلك الوقائع على ضوء الظروف الزمانية والمكانية التي يحيط بها.[1]

هذا ما أكده مجلس الدولة في قضية Veuve Goguet بتاريخ 03-05-1946 من عدم مشروعية القرار الذي اتخذه عمدة مدينة NANTES بالإستلاء على شقة مملوكة لإحدى العائلات التي نزحت من المناطق التي كانت مسرحا للعمليات الحربية في فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية ، ذلك أن المصاعب و الظروف التي واجهتها الإدارة في تلك المدينة لا تبرر إصدار قرار الإستلاء.[2]

ثانيا:ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه:

أي أن يكون الهدف منه تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام، وأن عدم اتخاذ هذه الإجراءات سوف يترتب عنه إخلال بالنظام العام.[3]

فإن وقف ممارسة الحريات العامة و الحقوق يجب أن يكون بالقدر وفي الحدود الضرورية التي تتيح للإدارة القدرة على مواجهة الأخطار الناتجة عن الظروف الاستثنائية بالفعل . و هذا ما يستوجب عدم تجاوز الإدارة مقتضيات الظروف التي تواجهها

لذلك فإن إجراء الضبط الإداري لا يعتبر مشروعا إلا إذا كان ضروريا من أجل الحفاظ على النظام العام، و هذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات ،لذا يقوم القضاء الإداري بالتحقق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تعسف به التشريعات السارية، وهو مايعني ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه لمتطلبات الحالة، فإذا ثبت له أن الإدارة كانت تستطيع أن تتغلب على المصائب الناجمة عن الظروف الاستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات ووسائل تنص عليها التشريعات السارية ومع ذلك اتخذت إجراء

[1]- عبد القادر محمدي: **الرقابة على سلطات الضبط الإداري بالجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر –سعيدة–، 2017-2018، ص50.

[2]- مشار إليه في : غلاي حياة : مرجع سابق، ص 139.

[3]- خولة لوصيف: مرجع سابق، ص63.

استثنائيا لا تجيزه هذه التشريعات، فإنه يحكم بإلغاء الإجراء ، بالتالي لا بد من وجوب الإجراء الضبطي الإداري الاستثنائي كونه الوسيلة الأنجح لمواجهة هذا الظرف الطارئ[1]

ثالثا: تناسب الإجراء الضبطي و الظروف الاستثنائية:

يجب أن تراعي الإدارة الملائمة في مدى التصرف ما بين الخطر المتوقع و بين الإجراء الذي اتخذ لمواجهته [2]

يتعين أن يتناسب الإجراء الاستثنائي الذي تقوم به الإدارة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه، ولا يتسع نشاط الإدارة إلا بالقدر الذي يمليه الظرف، فيكون العمل لازما حتما فلا يزيد على ما تقتضي به الضرورة، بمعنى التزام الإدارة بأن تستخدم من الوسائل والإجراءات ما يتناسب فقط مع القدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائي.[3]

فقد راقب القضاء الجزائري للسلطات التوسعية للإدارة التي يجب أن لا تخرج عن إطار القوانين العادية كلما سمح الأمر بذلك مع مراعاة مبدأ التناسب بين التدبير الاستثنائي والغاية منه وهي الحفاظ على النظام العام. حيث قضى مجلس الدولة في القضية رقم 6195 بقرار صادر بتاريخ 23-09-2002 بإبطال قرار والي ولاية الجزائر بإغلاق الحانة لمدة غير محدودة بهدف المحافظة على النظام العام والآداب العامة، وقد اعتبر مجلس الدولة قرار الوالي مخالفا لنص المادة 10 من الأمر 75/41 الذي يعطي هذه الصلاحية للوالي لكن لمدة لا تتجاوز 6 أشهر وذلك إما لمخالفة صاحب الحانة للقوانين أو القواعد المتعلقة بهذه المؤسسات أو بغرض المحافظة على النظام العام والآداب العامة. أما الغلق النهائي للحانة فهي من صلاحيات السلطة القضائية، ولذلك يبطل قرار الوالي لمخالفته أحكام الأمر 75./41[4]

[1]-خولة لوصيف: مرجع سابق، ص 141.

[2]-سليمان هندون: مرجع سابق، ص 149.

[3]- مديحة الفحلة: مرجع سابق، ص 131.

[4]- مشار إليه في: مديحة الفحلة : مرجع سابق، ص 231.

الفرع الثاني: أساس مسؤوليات هيئات الضبط في الظروف الاستثنائية:

يقصد بأساس المسؤولية تحديد الأسباب العميقة التي تسوغ الالتزام الذي يقع على عاتق شخص عام بتعويض شخص آخر عن الأضرار التي أصابته.[1]

إن لجوء سلطة الضبط الإداري إلى استعمال الإجراءات الاستثنائية قد يسبب أضرار بالأفراد، وهذا ما يؤدي إلى طرح مدى مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن تلك الأضرار، خاصة من أجل الإجراءات التي تقوم بها سلطة الضبط الإداري في تلك الظروف يعتبرها مشروعة. لقد أصبحت الإدارة مسؤولة عن أعمالها المادية والقانونية، وما تحدثه هذه الأعمال من ضرر اتجاه الغير فيمكن للشخص المتضرر أن يطالب بالتعويض عما أصابه من ضرر. وقد يكون اختلاف حول أساس المسؤولية الإدارية فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، أن هذا الأساس يكمن في نظرية المخاطر أو تحمل التبعة، وضرورة مساواة المواطنين أما الأعباء العامة، والتي من مقتضاها أن تسأل الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء أعمالها دون تكليف طالب التعويض أن يثبت خطأ الإدارة، وبذلك يجوز للقضاء أن يحكم بالتعويض للأضرار التي لحقت الغير رغم اعترافه بمشروعية تصرف الإدارة، وقد يغرق الفقه الإداري بين الخطأ المعتبر في الظروف العادية والخطأ المعتبر في الظروف الاستثنائية. وعليه يمكن مساءلة سلطات الضبط الإداري عن تصرفاتها على أساس الخطأ كما يمكن مساءلة الإدارة حتى من دون ارتكاب الخطأ.[2]

أولا:مساءلة سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ في الظروف الاستثنائية:

من أجل تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط ، بالإضافة إلى تحديد صور الخطأ الموجب لمسؤولية هيئات الضبط الإداري .

[1]–مسعودة مقدود: مرجع سابق، ص 286.

[2]– عبد القادر محمدي: مرجع سابق، ص 52.

هذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي:

1-شروط تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الخطأ[1]:

أ- **الخطأ** : الأصل في قيام المسؤولية اتجاه سلطات الضبط الإداري نتيجة تصرفاتها هو الخطأ من جانبها والذي ينسب إلى الموظف، ومن هنا فالخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف، في حين أن الخطأ المرفقي هو الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري.

ب- الضرر: حتى تقوم المسؤولية اتجاه سلطات الضبط الإداري لا بد أن يكون ضرر قد لحق بمن يطلب التعويض نتيجة تصرف الإدارة، فالخطأ الذي لا ينتج ضرر لا يمكن أن يعطي الحق في التعويض بأي حال من الأحوال، كما يشترط أن يكون الضرر مباشرا بمعنى أن تكون علاقة مباشرة بين الضرر ونشاط الإدارة، وأن يكون مؤكد الوقوع سواء في الحاضر أو في المستقبل، ومبني على حق مشروع مع قابلية التقدير .

ج-علاقة السببية: الترتيب مسؤولية هيئات الضبط الإداري، يجب أن تكون رابطة سببية بين خطأ الإدارة وبين الضرر الذي أصاب المتضرر، بحيث يكون تصرف الإدارة هو السبب المباشر، بمعنى إذا كان السبب خارجي تنتفي مسؤولية الإدارة وقد تكون المسؤولية مشتركة في بعض الحالات نتيجة الخطأ المشترك .

2- صورة الخطأ الموجب لمسؤولية سلطات الضبط الإداري:

و يتجسد في صورتين:

أ-المخاطر كأساس لمسائلة سلطات الضبط الإداري عن أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية:

إذا كان الخطأ يشكل القاعدة العامة لأساس مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة فإن الخطأ الذي يقع في الظروف العادية يختلف عن ذلك الذي يقع في الظروف الاستثنائية، حيث يكون الإشراف على المرفق صعبا أو مستحيلا في بعض الأحيان، فليس من السهل

[1]-عبد القادر محمدي:مرجع سابق، ص 53.

في ظل الظروف الاستثنائية إثبات الخطأ من طرف الضحية، بل وبحكم تلك الظروف وصعوبة مهام الضبط الإداري فإنه يتم تخفيف تلك الأخطاء بل وعدم تقريرها في أحيان أخرى بصورة نهائية، لذلك يستبعد الخطأ كأساس للمسؤولية في تلك الظروف .إن صعوبة تلك الظروف وما تتطلبه من سرعة واستعجال لمواجهتها غالبا ما تتخذ تلك التدابير والإجراءات الطابع المادي مما يتطلب اعتماد أساس يتماشى وطبيعة تلك الظروف بما يضمن عدم ضياع حقوق الضحايا .وأمام أهمية نظرية المخاطر ودورها في المحافظة على حق الضحية في اقتضاء تعويض يتناسب ونسبة الضرر الذي سببه النشاط الضبطي [1]

ب-الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة:

تثور مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إذا ما اختل التوازن بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة المترتبة على نشاط الدولة، فالحقوق والحريات بحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ المساواة ، لهذا فإن أفراد المجتمع متساوون في التمتع بالحقوق و أخريات ، وفي مقابل ذلك فإكم متساوون كذلك في تحمل التكاليف و الأعباء العامة التي تفرضها الحياة في المجتمع، حيث أن التوازن بين الأفراد يختل إذا ما تحملت فئة منهم أعباء الدولة دون باقي أفراد المجتمع . وفي مجال الظروف الاستثنائية فإن الإدارة تقوم بإجراءات استثنائية من أجل المصلحة العامة ،أي أن الإجراءات التي تقوم بها الإدارة يفترض أن ينتفع بها جميع أفراد المجتمع ، و لكي تتحقق المساواة بين الفئة التي استفادت من عمل الإدارة و الفئة التي تضررت منه، يجب السماح لهؤلاء الذين تضرروا المطالبة بالتعويض عما طرأ لهم من ضرر جراء نشاط استفاد منه أغلب أفراد المجتمع ، فلم يعد مسموحا الآن أن يتحمل بعض أفراد المجتمع لوحدهم الأضرار التي تسببها الإدارة من خلال أعمالها حتى و لو اعتبرت تلك الأعمال مشروعة.[2]

[1]- مسعودة مقدود: مرجع سابق، ص 288.

[2]- حياة غلاي: مرجع سابق ، ص 165.

ملخص الفصل الثاني:

من خلال مادرسته في هذا الفصل خلصت إلى أن رغم أهمية وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على كيان الدولة و سلامة ترابه في الظروف العادية ، واتساع هاته السلطات إلى الظروف الاستثنائية و ذلك لاستتباب الأوضاع و إعادة الاستقرار في هاته الظروف الخاصة إلا أنه هناك حدود ورقابة قضائية على هاته السلطات في كلا الظرفين و ذلك للحفاظ على حريات الأفراد و الحرص على عدم هدر حقوقهم.

الخاتمة:

ختاما و للإجابة على الإشكال المطروح وبعد دراسة موضوع الضبط الإداري في التشريع الجزائري يعد الضبط الإداري وسيلة هامة في يد السلطات العمومية لتجسيد الموازنة بين اعتبارات ممارسة الحقوق و الحريات العامة و بين ضرورات و اعتبارات وقاية النظام العام بصفة وقائية، وذلك تطبيقا للقاعدة الفقهية التي مفادها أن الحرية هي الأصل و التقييد هو الاستثناء

يمكن القول أن وظيفة الضبط الإداري من الوظائف الحساسة في الدولة لأنها تمس بالحقوق و الحريات من جهة، و تهدف للمحافظة على النظام العام بأبعاده التقليدية و الحديثة من جهة ثانية، و من خلال ما قدمناه من تعريفات و مفاهيم و التطرق إلى هيئاته المركزية و للامركزية و كيفية وضع القضاء حدود لهاته الهيئات لتجسيد هذا التوازن

مما سبق ذكره توصلت إلى مجموعة من النتائج :

-رغم تنوع التعريفات واختلاف الفقهاء في وضع مفهوم محدد للضبط الإداري إلا أن تبقى غايته واحدة و هي المحافظ على النظام العام.

-لم تقتصر أغراض الضبط على الأغراض التقليدية و المعروفة بالأمن العام والصحة العامة و السكينة العامة و إنما توسعت لأغراض حديثة من شأنها الحفاظ على الآداب العامة و الحفاظ على جمالية و رونق المدينة.

-تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل و الأساليب المادية و البشرية و القانونية من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام.

-سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة و إنما مقيدة بمبدأ المشروعية و رقابة القضاء الإداري من أجل تحقيق التوازن بين ممارسة الحريات و توفير الاستقرار سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية

-اتساع سلطات الضبط الإداري و إعطاءها صلاحيات و اختصاصات واسعة تمارسها في الظروف الاستثنائية التي تطرأ فجأة و التي تمس بسلامة الدولة كالحروب و الكوارث الطبيعية و في هذه الحالة تقوم سلطات الضبط الإداري بمواجهة هذه الظروف من خلال إجراءات سريعة وحازم لاستتباب الأوضاع.

-رغم الاختصاصات الواسعة الممنوحة لسلطات لضبط الإداري قي الظروف الاستثنائية هذا لا يجعل الإدارة في منأى عن رقابة القضاء.

الاقتراحات:

من خلال النتائج السابقة أقترح مايلي:

- وضع قوانين و قواعد صارمة في مجال المحافظة على الآداب العامة و جمال و رونق المدينة .
- وجوب الرقابة على الوسائل المستعملة من قبل هيئات الإدارة حتى لا تتعسف و تمس بحقوق و حرات الأفراد بطرق غير قانونية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المصادر:

***الدساتير:**

1-دستور 22 نوفمبر 1976 المنشور في جريدة رسمية رقم: 49 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .

2-دستور 28 نوفمبر 1989 المنشور في جريدة رسمية رقم:9 المؤرخة في 1 مارس 1989.

3-دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور في جريدة رسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، و الذي تم تعديله بجريدة رسمية رقم 14 مؤرخة في 6 مارس 2016.

***القوانين:**

-القوانين العادية:

1-قانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها المؤرخ في 16 فيفري 1985 ، جريدة رسمية عدد08.

2-قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المؤرخ في 7 أفريل 1990 ،جريدة رسمية 15.

3-قانون رقم 14-01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور و الطرق و سلامتها و أمنها، جريدة رسمية رقم: 45.

4-قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادي الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

5-قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة، 2012، يتعلق بالولاية،

6-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

-الأوامر:

1-الأمر 66-156 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، المتضمن قانون العقوبات ، المعدل و المتمم سنة 2008.

-المراسيم الرئاسية:

1-المرسوم الرئاسي رقم 92 -44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، المؤرخ في 09 فيفري 1992 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10 ،سنة 1992.

-المراسيم التنفيذية:

1-مرسوم رقم 81-267، مؤرخ في 10 أكتوبر 1981 ، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، جريدة رسمية عدد 41، صادر في 13 أكتوبر 1981.

2-مرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد أحكام القانون الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 28 يوليو 1990.

3-مرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج، ج ر ، عدد 50 المؤرخة في 07 فيفري 1993.

ثانيا :المراجع:

ا-الكتب:

1-حسام مرسي: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي،دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، دط،2011.

2-حسام مرسي:أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية ، 2012.

3-رامز محمد عمار.حقوق الإنسان و الحريات العامة،مكتبة نرجس، السنة غ م.

4-زانا رسول محمد أمين: الضبط الإداري بةين حماية الأمن العام و تقييد الحريات(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر و التوزيع-عمان-،2014.

5-سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، نشأة المعارف، مصر، 2003.

6-عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر،المحمدية، الجزائر، الطبعة الرابعة،2017.

7-عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة، الجزائر 2005.

8-عباس عبد الأمير إبراهيم العامري: إعلان حالة الطوارئ و آثاره على حقوق الإنسان، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2016.

9-علي عبد الفتاح محمد: الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر ، 2009.

10-مازن راضي ليلو :القضاء الإداري(دراسة الأسس و مبادئ القضاء الإداري في الأردن)،الطبعة الثانية، دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية -2003.

11-مازن راضي ليلو :الوجيز في القانون الإداري، د ط، المنشورات الأكاديمية العربية في الدنمرك، 2008.

12-محمد بعلي الصغير: الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم و للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.

13-محمد بعلي الصغير: القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع ، المكتبة القانونية الجزائرية، law.dz.net

14-محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة-الجزائر،2005.

15-محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2005.

16-محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، مصر، 2006.

17-محمد جمال الذنيبات:الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع،عمان- الأردن، 2011.

18-محمد محمد عبده إمام:القانون الإداري و حماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

19-محمد عمار، حقوق الإنسان والحريات العامة، مكتبة النرجس الإلكترونية pdf، . www.narjes-library.blogspot.com

20-محمود سعد الدين شريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، طبعة 11، 1962.

21-محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

22-مصلح ممدوح الصرايرة: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية،عمان- الأردن، 2014.

23-نواف كنعان:القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر و التوزيع،عمان-الأردن، 2008.

24-نواف كنعان :القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان-الأردن،2005.

25- هندون سليماني:الضبط الإداري(سلطات و ضوابط)،دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2017.

26-ياسين بن بريح: الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي و الشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2014.

II-الرسائل الجامعية:

-أطروحات الدكتوراه:

1-أحمد بناني:الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في القانون، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014/2013.

2-إبراهيم يامة: لوائح الضبط الإداري بين الحفظ على النظام العام و ضمان الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قانون عام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015.

3-لزرق حبشي: أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضمانتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة أبي بلقايد- تلمسان- ،2012-2013.

4- مسعودة مقدود : التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الإداري، جامعة محمد خيضر- بسكرة-، 2017/2016.

5- محمد رحموني: تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات والأحزاب السياسية أنموذجين)، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان- ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015/2014.

-مذكرات الماجستير:

1- أمال مدين: المنشآت المصنفة لحماية البيئة-دراسة مقارنة-، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق-تخصص قانون عام ، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012-2013.

2-جمال قروف:الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، شعبة قانون إداري،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باجي مختار-عنابة-,جانفي2006.

3- حياة غلاي: حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون العام المعمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان،2014-2015.

4-عمر بوقريط:الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة منتوري ،قسنطينة،2006-2007.

5-مريم عروس:النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في القانون الإداري والمالي، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2000/1999.

-مذكرات الماستر:

1-خولة عزوز:تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة،مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص منازعات عمومية، جامعة العربي بن مهيدي-أم بواقي-، 2016-2015.

2- خولة لوصيف: الضبط الإداري "السلطات والضوابط"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014.

3-عبد الحليم تينة: تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر-بسكرة- ، 2013-2014.

4-عبد القادر محمدي: الرقابة على سلطات الضبط الإداري بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر -سعيدة-، 2017-2018.

5-عفاف بن عمارة: حالة الطوارئ بين أحكام الدستور و رقابة القضاء بالتشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ،تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة- ، 2014-2015.

6-شهرة بن ساسي ،مزداوت زهية: الرقابة القضائية على الضبط الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، 2013-2014.

7–فطيمة معيزة: الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة الشهيد حمد لخضر الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016.

8–نبيلة خرباشي: دور الوالي في المحافظة على النظام العام ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف –مسيلة– ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017–2016.

9–نور الدين بن كدة: مبدأ المشروعية في القرار الإداري،مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ،كلية الحقوق و العلوم السياسة،جامعة محمد خيضر –بسكرة–،2014–2015.

10–نوال بن شيخ: الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في قانون إداري،كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة–، 2013/2012.

11–نوال رحوي: أثر الظروف الاستثنائية على الحقوق و الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، كلية الحقوق و لعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد–تلمسان–، 2015–2016.

ثالثا–المقالات:

1– أحمد مبخوتة: الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال و تدابير الضبط الإداري و حماية الحريات و الحقوق الأساسية،البوابة الجزائرية للمجلات العلمية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي –تيسمسيلت– ، العدد الثامن عشر ،مارس2017.

2–عادل بوعمران: دولة القانون: الضمانات و القيود، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، جامعة سوق أهراس، المجلد 11، العدد الأول، 2015.

3- فاتح خلاف ، شبري عزيزة:سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016،مجلة أبحاث قانونية و سياسية،العدد الثاني.

4-مبروك غضبان، نجاح غربي: قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ و مدى تأثيرهما على الحقوق و الحريات في الجزائري، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد العاشر.

5-مديحة الفحلة: نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام و التزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر -بسكرة- ،العدد الرابع.

رابعا:المحاضرات:

1-أحمد بن بلقاسم ، **محاضرات في الحريات العامة**، ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016/2015.

2-سليمان السعيد: **محاضرات في الضبط الإداري**، جامعة محمد الصديق بن يحي -جيجل- ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016-2017.

3-خرشي إلهام، **محضرات في مادة الضبط الإداري**، جامعة محمد لمين دباغين سطبف، أجيزت من قبل المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية، المحضر رقم 2016/288،المؤرخ في 26 سبتمبر 2016، 2016/2015.

فهرس المحتويات	
الشكر	
الإهداء	
مقدمة	**8-2**
الفصل التمهيدي:مفهوم الضبط الإداري والحريات العامة	**36-10**
المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري	11
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه	11
الفرع الأول: التعريف الضبط الإداري	11
الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري	13
المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري	14
الفرع الأول: الأغراض التقليدية	14
الفرع الثاني: الأغراض الحديثة	16
المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عما يشابهه من الأنظمة	19
الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي	20
الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي	21
المبحث الثاني: مفهوم الحريات العامة	22
المطلب الأول: تعريف الحريات العامة	22
الفرع الأول: تعريف الفقهي للحريات العامة	22
الفرع الثاني: التعريف الدستوري للحريات العامة	25
المطلب الثاني: أنواع الحريات العامة	27
الفرع الأول: الحريات المتعلقة بشخصية الإنسان	27
الفرع الثاني: الحريات المتعلقة بنشاط الإنسان	29
المطلب الثالث: الضمانات المنصوص عليها دستوريا في حق الإنسان	31
الفرع الأول: الضمانات الدستورية لحماية الحريات العامة	31
الفرع الثاني: الضمانات السياسية	32

خلاصة الفصل التمهيدي	36
الفصل الأول: دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام	**62-38**
المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري	39
الفرع الأول: رئيس الجمهورية	40
الفرع الثاني: الوزير الأول	41
الفرع الثالث: الوزراء	42
المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي	44
الفرع الأول: الوالي	44
الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي	46
المبحث الثاني : وسائل الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام	48
المطلب الأول:الأعمال القانونية	49
الفرع الأول: القرارات الإدارية التنظيمية (لوائح الضبط)	49
الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية	54
المطلب الثاني: الأعمال المادية (التنفيذ الجبري)	58
الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري المباشر	58
الفرع الثاني:شروط تطبيق التنفيذ الجبري المباشر	60
خلاصة الفصل الأول	62
الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية	**98-64**
المبحث الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية	65
المطلب الأول: مبدأ المشروعية كحد لسلطات الضبط الإداري	65
الفرع الأول: مضمون مبدأ المشروعية	65
الفرع الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري	71
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية	73

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية	73
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري	74
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري	78
المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	80
المطلب الأول: النظام القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية وشروط إعلانها	80
الفرع الأول: حالة الطوارئ	82
الفرع الثاني: حالة الحصار	83
الفرع الثالث: الحالة الاستثنائية شروط الإعلان عن الحالة الاستثنائية	84
الفرع الرابع: حالتي التعبئة و الحرب	87
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	88
الفرع الأول: الرقابة على قيود الإجراء الضابط للظروف الاستثنائية	89
الفرع الثاني: أساس مسؤوليات هيئات الضبط في الظروف الاستثنائية	92
ملخص الفصل الثاني	96
الخاتمة	98
قائمة المصادر و المراجع	100
فهرس المحتويات	109
ملخص	

الملخص:

وظيفة الضبط الإداري لها أهمية كبيرة في المحافظة على النظام و التي تتضمن تقييدا للنشاطات الفردية و تتم هذه الوظيفة في إطار الدستور والتشريع الذي كرس لهيئات الضبط مجموعة من القرارات والتنظيمات و للوائح لممارسة اختصاصاته في مجال الحفاظ على النظام العام ،إلا أن هذه الوظيفة ليست مطلقة و إلا ترتب على ذلك إهدار للحريات لذلك وضع المشرع حدود لممارسة تدابير الضبط الإداري لاختصاصاته ،لضمان إقامة توازن بين ممارسة الحرية من جانب و صيانة النظام العام من جانب آخر.

Résumé :

La fonction de la police administrative incluant la restriction d’activités individuelles, revêt une grande importance dans le maintien du système, qui s’assure dans le cadre de la Constitution et de la législation, ayant consacré un ensemble de décisions et des règlements aux organes de régulation, pour exercer ses fonctions dans le domaine du maintien de l'ordre public. Néanmoins, cela n’est pas absolue ce qui a engendré un gaspillage de libertés et par conséquent, le législateur a imposé des limites à l'exercice de mesures de contrôle administratif afin de garantir un équilibre entre exercice de la liberté et maintien de l'ordre public.