

الضبط الإداري بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة

Administrative policing between the protection of public order and the safeguarding of public freedoms

بوهنتالة ياسين⁽¹⁾ زيبار الشاذلي⁽²⁾

⁽¹⁾ مخبر افاق الحوكمة للتنمية المحلية المستدامة، المركز الجامعي الشهيد سي الحواس بركة،

الجزائر معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية المركز الجامعي سي الحواس بركة.

Yacine.bouhental@cu-barika.dz

⁽²⁾ مخبر افاق الحوكمة للتنمية المحلية المستدامة، المركز الجامعي الشهيد سي الحواس بركة،

الجزائر معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية المركز الجامعي سي الحواس بركة.

chadli.zibar@cu-barika.dz

تاريخ النشر:

2025/10/31

تاريخ القبول:

2025/07/26

تاريخ ارسال:

2025/04/29

الملخص:

ان اندماج الفرد في النسيج الاجتماعي يقتضي بالضرورة أن يتمتع بجملة من الحقوق والحريات يترتب على ذلك ممارسة العديد من الأنشطة والمعاملات، وفقا لضوابط قانونية وتنظيمية تفرضها ضرورة الموازنة بين المصلحة الاجتماعية ومتطلبات النظام العام، وهنا تظهر سلطة الإدارة يقع على عاتقها المحافظة على النظام العام في المجتمع من خلال ممارسة مهام الضبط الإداري الذي يكفل تنظيم ممارسة الحريات العامة، غير ان الإدارة وفي سبيل ممارسة مهامها قد تميل الى تجاوز صلاحياتها في بعض الحالات مما يقيد ويقلص من ممارسة هذه الحريات العامة. وبما ان هذه الأخيرة مكفولة دستوريا وجب احترامها وتحقيق ضمانات ممارستها.

الكلمات المفتاحية:

الضبط الإداري، الحريات العامة، الظروف العادية، الظروف الاستثنائية.

المؤلف المرسل : ياسين بوهنتالة

Abstract:

The integration of the individual into the social fabric necessarily requires that he enjoy a set of rights and freedoms, which entails the exercise of many activities and transactions, in accordance with legal and regulatory controls imposed by the need to balance the social interest and the requirements of public order, and here appears the authority of the administration, which is responsible for maintaining public order in society by exercising administrative control functions that ensure the regulation of the exercise of public freedoms, but the administration may tend to exceed its powers in some cases, which restricts and curtails the exercise of these public freedoms. Since these freedoms are constitutionally guaranteed, they must be respected and their exercise must be guaranteed.

key words:

Administrative control, public freedoms, normal circumstances, exceptional circumstances.

تشكل الحريات العامة جوهر الحياة الديمقراطية، غير أن ممارستها لا تكون مطلقة، بل تخضع لضوابط من أجل الحفاظ على النظام العام بمختلف أبعاده. وهنا تبرز الغاية من مهام الضبط الإداري كألية قانونية تمكن الإدارة من اتخاذ الاجراءات اللازمة لضمان الحفاظ على استقرار المجتمع وتحقيق التوازن بين الحقوق والحريات الفردية ومتطلبات حماية النظام العام.

هذا التوازن الدقيق بين مصلحتين جوهريتين: الأولى تتمثل في الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره تحقيقا لمصلحة عامة، والثانية هي صيانة الحريات العامة في إطار الحماية المكفولة لها دستوريا وقانونيا، يجعل من الموضوع ذو أهمية بالغة في المجال الإداري والقانوني حيث يعتبر الضبط الإداري وسيلة فعالة في يد الإدارة لتحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع، غير أن ممارستها للإدارة لسلطاتها في هذا المجال دون ضوابط وقيود من شأنه تقييد هذه الحريات والمساس بها.

ويزداد الموضوع أهمية في ظل التحديات المعاصرة التي تواجه الدولة بصفة خاصة وفي العالم عامة سواء من الناحية الأمنية او الصحية او البيئية، التي قد تضطر الدولة في مثل هذه الظروف الاستثنائية الى التوسيع من صلاحيات الضبط الإداري. ورغم أن ممارسة سلطات الضبط الإداري يفترض أن تكون وفق مقتضيات المشروعية، إلا أن ذلك يتوقف على مدى توافقها مع مبدأ حماية الحريات العامة لضمان عدم الانحراف في استعمال هذه السلطة بما يحقق دولة القانون.

مما سبق التساؤل عن الحدود القانونية للممارسة الضبط الإداري لسلطاته، بما يضمن عدم التعسف في استعمالها، وهو ما يدفعنا الى طرح الإشكالية التالية: الى أي مدى يمكن للضبط الإداري ان يحقق التوازن بين متطلبات النظام العام وضمان الحريات العامة دون الاخلال بإحدهما؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية نعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي من خلال تحليل النصوص القانونية والفقهية ذات الصلة بالضبط الإداري وسلطاته، وكذا

وصف لاختصاصات الإدارة في مجال الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية وانعكاس ذلك على الحريات العامة.

وللإجابة عن هذه الإشكالية، سيتم تقسيم الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: الإطار القانوني للضبط الإداري.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في تنظيم الحريات العامة.

المبحث الأول: الإطار القانوني للضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري أحد أدوات السلطة في تحقيق النظام العام، فهو يحدد الإطار القانوني الذي يرسم حدود ممارسة الإدارة لسلطاتها فيما يتعلق بتنظيم الشؤون العامة للمواطنين والحد من مجال ممارسة حرياتهم في بعض الأحيان، ولتحديد العلاقة بين جهة الضبط الإداري وتأثيرها على الحريات العامة، يقتضي منا الأمر التعريف بالضبط الإداري بممارسته في أن التطرق إلى تأثير ممارسة جهات الضبط الإداري لاختصاصات على الحريات العامة يتطلب منا أولاً التعريف بالضبط الإداري وأهداف ووسائله.

المطلب الأول: الضبط الإداري بين التعريف والغاية

يعتبر الضبط الإداري الصورة الأوضح لتدخل الإدارة في شؤون الأفراد، لما له من دور أساسي في حفظ النظام العام، فهو وسيلة فعالة تمكن السلطة الإدارية من تحقيق التوازن المنشود بين حريات الأفراد ومتطلبات الحياة الاجتماعية، وبالنظر إلى هذه الأهمية تبرز الحاجة إلى تحديد تعريف الضبط الإداري وبيان أهم أهدافه.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

لم يرد في معظم التشريعات القانونية ومن ضمنها التشريع الجزائري، تعريف محدد للضبط الإداري، غير أنه بالرجوع إلى الفقه فإننا نجد عدة تعريفات حاولت تعريف الضبط الإداري من زاويتين أحدهما وظيفي والآخر عضوي.

ويقصد بالتعريف الوظيفي: ذلك: "النشاط الذي تتولاه الجهات الإدارية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة وهي الامن العام، وتوفير السكنية، وصيانة الصحة العامة".¹

أما من الناحية العضوية: فيعرف بأنه: "الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الوظيفة في اطار السلطة التنفيذية ومجموعة الموظفين المكلفين بمهمة الضبط".²

كما يعرف الضبط الإداري بأنه: "ذلك الضابط الذي يقوم بتنظيم وتحديد حريات الافراد بغية تحقيق المنفعة العامة وضمان حماية النظام العام".³

ويعرف أيضا: مجموعة من التدابير والإجراءات، التي تتجلى في صور متعددة من وسائل التدخل، كالأوامر، والقرارات التنظيمية، والقرارات الفردية، واستخدام القوة الجبرية، وتهدف الى فرض قيود على نشاط الافراد وحرياتهم والتمتع بحقوقهم، وتتولى ممارسة هذا التدابير السلطات الإدارية المختصة، سواء على المستوى المركزي او المحلي، ، بهدف الحفاظ على النظام العام ومواجهة كل ما من شأنه المساس به، في حدود القانون واحترام مبدأ المشروعية.⁴

الفرع الثاني: اهداف الضبط الإداري

يعتبر النظام العام المرآة العاكسة للأسس والمبادئ السائدة في مجتمع معين والتي يجب المحافظة عليها وحمايتها بغية الحفاظ، وهو المبرر لتدخل جهات الضبط الإداري للمحافظة على النسق الاجتماعي بما يحقق أمن واستقرار المجتمع ، غير انه ما يمكن ان ننوه له هو أن فكرة النظام العام هي فكرة غير مستقرة مرنة ومتطورة مرتبطة بالقانون العام الذي يتسم بالتطور مسايرة للتغيرات التي تطال البنية الاجتماعية، الثقافية والسياسية في المجتمع.⁵

¹ صفوت احمد حسن محمد، الضبط الإداري، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، ع02، 2021، ص855.

² يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ع 74، 2020، ص1504.

³ محمد علي حسونة، حدود سلطات الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، المجلة القانونية، المجلد14، ع 1، 2022، ص165.

⁴ يوسف ناصر حمد الظفيري، المرجع السابق، ص1506.

⁵ ين بريح ياسين، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق جامعة البليدة 02، ع 15، 2019، ص47.

أولاً: مفهوم النظام العام: تعددت واختلفت التعريفات التي جاء بها الفقهاء للنظام العام ومن أبرزها:

يعرفه شارل ديباش بأنه "مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن ينطوي على مجموعة من المتطلبات التي تعد أساسية لحماية الحياة الاجتماعية"¹. كما يعرفه الفقيه جودوليوري لمرادنيير بأنه: "مجموعة من الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين، بما يتناسب مع علاقاتهم الاقتصادية"².

كما يعرف بأنه: "المصلحة الأساسية في المجتمع سواء كانت مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو خلقية، فالنظام العام هو وضع أو حالة وليس قانوناً أو مبدأ أو مجموعة من القوانين والمبادئ وهذا الوضع يكون مادياً فيشمل أسس المجتمع أو عناصره المادية كالأشخاص والأشياء والتصرفات، ويكون معنوياً فيشمل ما يهيمن على الجماعة من عقائد راسخة ومبادئ أخلاقية واقتصادية"³.

أما القضاء الإداري فقد أورد تعريف في حيثيات قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984: "هو مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته"⁴.

تجمع معظم التعريفات على أن فكرة النظام العام التي ترمي الإدارة إلى تجسيدها هي فكرة تتسم بالمرونة والتطور والنسبية، تختلف باختلاف النطاق المكاني والزمني، وتتحكم فيها العديد من العوامل من بينها المذاهب السياسية والفلسفية والاجتماعية والعقيدة الدينية في المجتمع، فما يمكن اعتباره من النظام العام في بلد معين قد لا تعتبر كذلك في دولة أخرى تختلف عنها في هذه المحددات.

¹ علي مجيد العكيلي، لى علي الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2018، ص17.

² سعى محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري في حماية جمال المدن دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017، ص30.

³ شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2018، ص50.

⁴ ين بريح ياسين، المرجع السابق، ص48.

ثانيا: عناصر النظام العام: يقوم النظام العام على ثلاث عناصر أساسية: الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة.

1- الأمن العام: ويدخل في نطاق ذلك أمن الافراد وامن المجتمع وامن الدولة معا، ويمثل الامن العام العنصر الأساسي في الضبط الإداري لما له من أهمية على استقرار الحياة الاجتماعية¹، فالأمن العام هو تحقيق الاستقرار الأمني للفرد، من أي خطر او اعتداء مهما كان مصدره سواء بشري او كان بفعل الحيوان او الطبيعة، ويجب أن تكون الغاية من تحقيق الامن العام شاملا لجميع مناطق الدولة، مع واتخاذ الاجراءات الضرورية لتصدي لهذا الخطر ودرء المخاوف الناتجة عنه².

2- السكنية العامة: ويقصد بها تجنب الافراد المضايقات التي تتعدى الحدود الضرورية للحياة في المجتمع من خلال ضمان الهدوء في الفضاءات العمومية والشوارع في أوقات النهار والليل³، من خلال الاجراءات التي تتخذها الجهات المختصة للحفاظ على راحة افراد المجتمع من مختلف مصادر الضجيج التي من شأنها ان تعكر صفو الراحة العامة. بمنع كل ما من شأنه ان يحدث صخب او تشويش او تهريج⁴.

3- الصحة العامة: ويقصد بها صون سلامة المواطنين من التهديدات الصحية ومقاومة مسبباتها من خلال تأمين جودة مياه الشرب، وضمان نقاء الهواء بصفة خاصة في التجمعات العمرانية لما تتميز به هذه المناطق من اكتظاظ سكاني ونشاط صناعي، وكذا مراقبة سلامة الاغذية المعروضة للاستهلاك، ومكافحة الأوبئة والأمراض سريعة الانتشار، إضافة الى السهر على التخلص السليم من النفايات الصلبة أو

¹ محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، ط2، 2008، ص271.

² شامير محمود صبري، المرجع السابق، ص 52.

³ ين بريح ياسين، المرجع السابق، ص 49.

⁴ محمد رضا جنيح، المرجع السابق، ص271.

السائلة من خلال اعداد المجاري، وجمع القمامة، بما يعزز الصحة العامة ويحد من المخاطر البيئية¹.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري

تعتمد سلطات الضبط الإداري بمناسبة ممارسة مهامها على مجموعة من الأساليب من أجل تحقيق أهدافها وتتمثل في: لوائح الضبط، القرارات الإدارية الفردية، التنفيذ الجبري المباشر.

1- لوائح الضبط: وتتمثل في مراسيم تنظيمية تتضمن احكاما عامة مجردة تنظم النشاط الفردي وبعض الحريات الفردية من خلال وضع جملة من الإجراءات المقيدة الضرورية لصيانة النظام العام وهي متنوعة نذكر منها على سبيل المثال لوائح الضبط المروري والأمني مثل: منع وقوف السيارات في أماكن معينة، تنظيم أوقات دخول وخروج الشاحنات الكبيرة المدن لتفادي الازدحام، منع التجمهر امام المستشفيات، أيضا هناك لوائح الضبط البيئي مثل: منع حرق النفايات في الأماكن العامة الزام المصانع بتركيب مصفاة لمنع انبعاث الغازات، ومن الأمثلة أيضا على لوائح الضبط الإداري نجد لوائح الضبط الأنشطة الاقتصادية مثل تنظيم عمل الباعة المتجولين فرض الرقابة على أسعار في أوقات الازمات أيضا اللوائح التي تنظم عمل المحلات والأسواق التجارية والمقاهي والمطاعم وما يجب ان تتضمنه من شرط صحية².

وتعد لوائح الضبط أمر ضروري، لان التشريع قد يعجز عن ضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا بترتيبها وتنظيمها، نظرا لجموده وعدم مسابقتها للتطورات التي تلحق المجتمعات، عكس التنظيم الذي يتميز بالمرونة والملائمة والقابلية للتغيير وفقا لمقتضيات الزمان والمكان فالتنظيم يكمل التشريع متى دعت المصلحة الملحة الى ذلك، شريطة ان لا يخالف في لوائحه للنصوص التشريعية سواء من الموضوعية او

¹ شامير محمود صبري، المرجع السابق، ص 53.

² أبو القاسم عيسى، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، ع 02، 2020، ص 449

الإجرائية، إضافة الى صدورها في صورة تتسم بالعمومية والتجريد، وان تحقق المساواة بين المخاطبين بها¹.

وتأخذ لوائح الضبط عدة اشكال تتمثل في:

أ/ **الحضر أو المنع**: وهو ومنع الافراد من القيام بنشاط معين او التواجد في ماكن معينة (عقد اجتماعات، التظاهر في الطرق العامة، منع الصيد خارج الموسم المحدد...)، ويكون هذا الحظر او المنع جزئيا او مؤقنا².

ب/ **الترخيص أو الاذن المسبق**: وهو اجراء يخضع مزاولة أي نشاط او حق الى شرط الحصول المسبق على الموافقة الرسمية من السلطة المختصة، ومع ذلك فإن الاذن المسبق يعتبر اجراء ماس بحرية الافراد وهو ما يستلزم ان يكون بناء على نص قانون مسبق سواء دستور او قانون³.

ج/ **الإعلان أو الاخطار المسبق للإدارة**: وليس الغاية من المنع او الاذن للممارسة نشاط معين وانما هو مجرد التزام من الافراد بإعلان الإدارة عن رغبتهم في ممارسة نشاط معين، وهو ما يسمح للإدارة أن تتخذ ما يلزم من احتياطات وإجراءات للحفاظ على النظام العام⁴.

2- **القرارات الإدارية الفردية**: وهو ما تصدره الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص من قرارات تطبيقية للقوانين او اللوائح الضبطية على فرد معين بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم، في حال قيامهم بأعمال مخلة بالنظام العام، وتأخذ هذه القرارات صورا متباينة فقد تكون في صورة امر بالقيام بفعل ايجابي مثل الامر الصادر بعدم مبنى ايل للسقوط، أو أمر بالالتزام بفعل سلبي معين مثل كحظر التظاهر في الطرق العمومية، والاصل ان تصدر القرارات الفردية بناء على قاعدة تنظيمية عامة سواء في قانون او لائحة⁵.

¹ ين بريح ياسين، المرجع السابق، ص 50

² صفوت احمد حسن محمد، المرجع السابق، 882.

³ أبو القاسم عيسى، المرجع السابق، 449.

⁴ المرجع نفسه، ص 449-450.

⁵ محمد علي حسونة، المرجع السابق، ص 169.

3- التنفيذ الجبري المباشر

يجوز لجهات الضبط في سبيل أعمال قراراتها الفردية و اللاتحجية اللجوء الى استعمال القوة المطلوبة قصد تفادي التصرفات التي من شأنها المساس بالنظام العام دون اللجوء الى القضاء، غير ان ممارسة هذا الامتياز الذي ينطوي على نوع من الخطورة يتطلب توافر جملة من الترتيبات والشروط وهي¹:

أ- أن تتصف القرارات الإدارية المطلوب تنفيذها قسرا بالمشروعية، وان تستهدف تحقيق أغراض الضبط الإداري.

ب- ان تثبت امتناع الفرد او الافراد عن تنفيذ قرارات الضبط الإداري.

ت- وجود حالة ضرورة تستدعي اللجوء الى القوة المادية لمواجهة او الحد من خلال الاخلال بالنظام العام.

ث- وجوب التناسب بين الإجراءات القهرية مع ما يتطلبه تنفيذ إجراءات الضبط الإداري دون تعسف أو تجاوز للسلطة.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في تنظيم الحريات العامة

ان قيام الدولة بممارسة مهام الضبط الإداري يقترن بالموازنة بين كفتين، فمن جهة نجد أن القوانين جاءت في جملتها لحماية الحقوق والحريات وصيانتها من أي تعرض أو انتهاك وهو الأصل، ومن جهة أخرى فإن تحقيق أغراض الضبط الإداري يؤدي الى فرض جملة من الضوابط والقيود على ممارسة هذه الحقوق والحريات، وهو ما يمثل استثناء على الأصل سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية.

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في تنظيم ممارسة الحريات العامة في

الظروف العادية

يشكل النظام العام محور العلاقة بين الضبط الإداري والحريات العامة، فاذا كان الأصل في التصرفات والافعال الاباحة الا أن حسن سير الحياة الاجتماعية في إطار منظم، تجيز لهيئات الضبط الإداري إقرار بعض القيود على هذه الحريات، مما يفرض خلق توازن دقيق في رسم الحدود الفاصلة بين حماية النظام العام تفاديا لانتشار الفوضى هذا من

¹ أبو القاسم عيسى، المرجع السابق، ص450.

جهة، و بين عدم الافراط في تقييد الحريات مما يتولد على ذلك استبداد وتعسف. ويكون ذلك من خلال:

الفرع الأول: ضرورة الالتزام بمبدأ المشروعية

ان هيئات الضبط الإداري وهي بصدد تأدية مهامها يتوجب عليها احترام مبدأ المشروعية الذي يقصد به امتثال السلطات العامة مثلها مثل الافراد لقواعد القانون، فاحترام القانون والخضوع له لا يقتصر على الافراد في علاقاتهم الخاصة، بل يمتد أيضا الى السلطات العامة في الدولة بحيث تكون قراراتها وتصرفاتها متطابقة مع متطلبات القانون¹، ويترتب على ذلك خضوع كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية في إطار تحقيق الضبط لتحقيق الضبط لقواعد المشروعية التي تحكم جميع القرارات الإدارية الأخرى.

ويشمل مبدأ المشروعية جميع القواعد القانونية العامة والملزمة أيا كان شكلها سواء مكتوبة او غير مكتوبة وأيا كان مصدرها، فجميع تصرفات الإدارة واعمال لا تكون منتجة لأثارها الا اذا تمت وفقا لقواعد القانون الذي ينظمها، و تبرز ضرورة احترام الحريات من خلال ما كرسه الدستور الجزائري مبدأ المشروعية في ديباجته حيث جاء في ديباجته: "ان الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية و الجماعية..."، كما ألزمت المادة 34 من جميع السلطات والهيئات العامة باحترام الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها دستوريا، وقيدت إمكانية الحد منها بضوابط محددة، أهمها وجود قانون يهدف الى حماية النظام العام، الأمن، الثوابت الوطنية، مع عدم المساس بجوهرها.

وعليه فان الدستور كان واضحا في تبيان الحريات العامة من خلال ادراج فصل خاص بها اسماء " الحقوق والحريات "، وكذا تبيان العلاقة بين السلطة والأفراد، من حيث تحديد نطاق تمتع الافراد بحرياتهم وكيفية تنظيمها وضمان تنفيذها، معاقبا بذلك كل المخالفان التي تمس او ترتكب ضدها². بما تضمنته نصوص قانون العقوبات او بعض

¹ عبد الناصر عبد الله أبو سميحة، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحدث احكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ط01، 2014، ص 11.

² إبراهيم براهيمي مورا، محمد سعادي، ضمانات الحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، ع01، 2021، ص 442.

القوانين الخاصة وكذا نصوص قانون الإجراءات الجزائية هذا الأخير الذي يعتبر في حد ذاته دستور للحريات.

الفرع الثاني: رقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

ان الرقابة القضائية ركيزة اساسية لضمان التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، فلا جدوى من وجود نصوص قانونية والدستورية التي تحد من سلطاتها، ان لم تخضع هذه الهيئات التنفيذية لجهة قضائية تراقب احترامها لهذه القيود والضوابط ويتحقق ذلك من خلال رقابة فعالة تمكن الأفراد من الطعن بالإلغاء ضد اعمال الإدارة امام القضاء الذي يقوم بالبحث في مدى مشروعية تلك الاعمال وإلغاء القرارات الإدارية المستوجبة لذلك وكل ذلك يتحقق من خلال منظومة قضائية مستقلة للقضاء الإداري عن القضاء العادي¹. وتتمثل الرقابة القضائية صورتين:

أولاً: الرقابة الداخلية وتتمثل في عنصري الاختصاص والشكل

1- قاعدة الاختصاص: وتبرز في حالة ممارسة هيئة معنية لعمل قانوني يدخل في اختصاص هيئة أخرى ما يجعل هذا العمل مشوباً بعيب عدم الاختصاص وبالتالي يكون سبباً لإلغائه بواسطة دعوى الإلغاء، هذا وقد يكون عدم اختصاص موضوعي كتعدي سلطة على اختصاص سلطة أخرى، او لعيب الاختصاص الزمني كممارسة جهة الضبط الإداري لعمل خارج المدة الزمنية المحددة له، مثل ممارسة الموظف لعمل خارج المدة المحددة لأداء مهمته، او لعيب عدم اختصاص المحلي كأن تمارس هيئة معينة لعمل يقع خارج اختصاصها الإقليمي (مثل حدود البلدية)².

2- قاعدة الإجراءات الشكلية الجوهرية: ويقصد بها الإجراءات التي يوجب القانون اتباعها لإصدار القرار الإداري بحيث يكون القرار معيباً إذا لم يستوفي تلك الإجراءات وهو المظهر الخارجي الذي تتخذه الإدارة لتحقيق مصلحة الفرد والإدارة بعيد عن التسرع ومن أجل إقامة بعض الضمانات للأفراد توزاي الصلاحيات التي تتمتع بها جهة الضبط

¹ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص 37.

² إبراهيم براهيمى مورا، المرجع السابق، ص 444.

الإداري¹. كان يشترط المشرع شكل معين في القرار كالكتابة مثلا²، أو ان يتم اصدار القرار وفق الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين، فاذا انحرفت السلطة المختصة عن هذه الإجراءات باتخاذ إجراءات أخرى لا تتناسب مع الغاية المشروعة التي خولت من اجلها فان قرارها يكون مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة. وغالبا ما تلجأ الإدارة الى مثل هذه الإجراءات اعتقادا منها ان الاجراء المتبع يحقق هدفها، أو تهربا من الإجراءات المطولة والمعقدة³.

ثانيا: الرقابة الخارجية: وتتمثل في الرقابة على الهدف، السبب، المحل وهو ما يمثل المشروعية الخارجية.

1- الرقابة على الهدف: ويقصد به الغاية التي يريد رجل الإدارة تحقيقه عقب اصدار قراره ويكون الهدف منه هو المحافظة على النظام العام بعناصر الثلاثة، وتكون قرارات الضبط الإداري غير مشروعة لعيب في الهدف أو الغاية، ما يجعلها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة اذا استهدفت هذه السلطات، وهي بصدد ممارسة اختصاصاتها الضبطية أهدافا أخرى غير المحافظة على النظام العام، يظهر عيب الهدف في القرارات التي تستخدم فيها الادارة سلطتها التقديرية بصورة خاصة، ويكون قرار الضبط الإداري معيبا في الحالات الاتية:

- اذا كان الهدف من القرار تحقيق مصلحة خاصة، أو بقصد الانتقام أو لتحقيق أغراض سياسية.
- اذا كان الهدف من القرار يستهدف مصلحة غير مندرجة ضمن اهداف الضبط الإداري.

¹ علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، د.ط، 2017، ص103.

² المرجع نفسه، ص ص: 444-445.

³ عاطف عبد الله المكاي، القرار الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2012، ص59.

- إذا استخدمت هيئة الضبط الإداري إجراءات إدارية لا يجوز لها قانونا اللجوء إليها لتحقيق أهدافها، وهو ما يطلق عليه الفقه اسم الانحراف بالإجراءات¹.

2- الرقابة على السبب: من متطلبات مشروعية قرارات الضبط الإداري ان تصدر استنادا الى أساس قانوني تستمد منه قوتها القانونية، ويكون كذلك متى كان مؤسسا على أسباب جدية، والسبب هو الواقعة القانونية المادية النابعة من إرادة مصدر القرار والتي تدفعه الى اتخاذ ذلك القرار، ويجب على القاضي ان يتيقن من ثبوت الوجود المادي للوقائع التي دفعت هيئة الضبط الى اصدار قرارها من حيث تقدير القيمة الذاتية للوقائع وتقدير التناسب بين التدبير المتخذ والظروف التي دفعت الى إصداره "رقابة الملائمة". فاذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تقييم مدى ملائمة قرارها، فان هذه الاستقلالية تخضع لرقابة استثنائية فيما يتعلق بالضبط الإداري لما لذلك من تأثير جوهري على الحريات الأساسية².

3- الرقابة على المحل: ومحل القرار الإداري تنظيم التمتع بالحقوق والحريات، ويقصد بالرقابة على المحل مطابقة القرار الإداري لأحكام القانون، وتشمل جميع عيوب القرار الإداري سواء من ناحية الاختصاص على اختلاف صوره او من ناحية الشكل، او إساءة استخدام السلطة والانحراف لها³.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري في تنظيم ممارسة الحريات العامة في الظروف الاستثنائية

ان العالم بصورة عامة والدول بصفة خاصة ليست بمنأى عن حدوث ظروف استثنائية، تجعل من الصعب الحفاظ على النظام العام، من خلال ما يمكن ان يتهده سواء كوارث طبيعية او حروب او انتشار للأوبئة، ولأشك ان وباء كوفيد 19 الذي اجتاح

¹ يوسف ناصر حمد الظفيري، المرجع السابق، ص 1526.

² بن بوعبد الله نورة، بن بوعبد الله وردة، دور الرقابة القضائية على اعمال الضبط الإداري في حماية الحريات الأساسية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مسيلة، ع 02، 2020، ص 933.

³ إبراهيم براهيمي مورا، المرجع السابق، ص 445.

العالم وخلف العديد من الآثار التي مست جميع المجالات أوضح دليل على ذلك، وهو ما يجعل المشرع وسلطات الضبط الإداري توسع في ممارسة اختصاصاتها بما يقييد من الحريات العامة خلافا مما هو عليه الامر في الظروف العادية كون ان الإجراءات العادية لا تعد كافية لمواجهة الظروف الاستثنائية.

فهذه الظروف والاحطار لا يمكن مواجهتها الا بمنح جهات الضبط الإداري سلطات واسعة ولو اقتضى الامر تقييد مؤقت للحريات، فيكون لها فرض قيود على نشاط الافراد في مختلف المجالات، وتستند هذه الضوابط والقيود الى التشريعات الاستثنائية ونظرية الظروف الطارئة التي ارساها القضاء الإداري لتبسيط عمل الإدارة في مواجهة الظروف الاستثنائية عند غياب النص التشريعي¹.

والظروف الاستثنائية هي تلك الأحوال غير الطبيعية الخطيرة التي من شأنها ان تهدد كيان الدولة وتزعزع استقرارها مما يتطلب تدخل الدولة بواسطتها مختلف أجهزتها ومنها الضبط الإداري باتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية²، تقتضيها الضرورة لمواجهة سريعة وفعالة لتفادي انتشار الفوضى وانعدام الاستقرار.

والظروف الاستثنائية متنوعة منها الداخلية والاضطرابات التي يمكن أن تشهدها البلاد نتيجة الفتن والثورات والانقلابات وكل ما من شأنه المساس بالنظام العام وتهديده كما قد تكون نتيجة لظواهر الطبيعية كالزلازل، الفيضانات، كما يمكن ان تكون ظروف خارجية كوقوع حرب عالمية أو إقليمية، او انتشار وباء سواء على المستوى الداخلي او على المستوى العالمي ومن الأمثلة على ذلك انتشار وباء كوفيد 19.

الفرع الاول: ضوابط تقييد الحريات في ظل الحالات الاستثنائية

تنوع الحالات التي يمكن تتسع فيها صلاحيات الإدارة من حيث اتخاذ الإجراءات الملائمة نظرا لتوافر حالات الظروف الاستثنائية، وهذا ما جعل المشرع الجزائري يتدخل بنصوص دستورية وقانونية من اجل وضع الإطار القانوني الذي يتم في ضوئه ممارسة هذه الإجراءات مع توفير ضمانات كافية بعدم تجاوز هذه الصلاحيات الا في ضمن حدود هذه الحالات.

¹ محمد علي حسونة، المرجع السابق، ص 191.

² يوسف ناصر حمد الظفيري، المرجع السابق، ص 1529.

أولاً: أهم مظاهر تقييد الحريات العامة في الحالات الاستثنائية
يمكن تحديد أهم الحالات الاستثنائية في:

1 - الحالات الاستثنائية الواردة في الدستور الجزائري

نصت المادة 97 على اعلان حالة الطوارئ أو الحصار والتي هي من صلاحيات رئيس الجمهورية بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، و الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة ورئيس المحكمة الدستورية كما نصت هذه المادة على ضرورة توضيح التدابير التي سوف يتم اتخاذها والاطار الزمني لها.

كما نصت المادة 98 على انه يكون لرئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك ان يصيب مؤسساتها الدستورية او استقلالها او سلامة ترابها محددة اطارها الزمني وإجراءات تقريرها.

ولا يتخذ هذا الاجراء الا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
اما حالة الحرب والتي تعتبر أخطر الحالات تقييدا للحريات لتعلقها بالوضع الأمني فقد نصت عليها المادة 100 و 101 و 102 التي منحت صلاحيات واسعة لرئيس الدولة ومن أهمها وقف العمل بالدستور اذ يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات مالم يوجد مانع من ذلك، وفي حالة استقالته او وجود مانع في ذلك تخول مهامه لرئيس مجلس الأمة او رئيس المحكمة الدستورية وفق الشروط التي حددها الدستور.

2- تقييد الحريات العامة في ظل الجوائح الصحية

تعد جائحة كورونا الصورة الأبرز والواضح للقيود التي مست الحريات في ظل هذه الحائجة التي مست العالم بأسره، حيث تم اللجوء الى العديد من التدابير الوقائية استجابة لحالة الطوارئ الصحية من اجل الحد من انتشار الفيروس حفاظا على الصحة العامة، وهو ما أدى الى فرض العديد من القيود على بعض الحريات كحرية التنقل وحرية التعليم وحرية التجمع السلمي.

وقد توجه المشرع الجزائري الى أسلوب الضبط الإداري لإعلان حالة الطوارئ بداية من صدور المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المتضمن تدابير الوقاية من وباء كورونا وما تلاه من تعديلات اين اتسعت سلطات الضبط الإداري للتجاوز الوضع العادي لتمس بحريات

أساسية للأفراد كمنع التنقل بين الولايات وتعليق نشاط خدمات النقل البري والحضري والشبه حضري وبين البلديات والولايات وكذا النقل الجوي الداخلي...¹

2- التدابير المتخذة في إطار مكافحة الإرهاب

بالرجوع الى نص المادة 04 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية القاضية بتعليق التزامات الدولة ببعض الحقوق في اطار حالات الطوارئ كمكافحة الإرهاب، حيث تمس التدابير المتخذة بهذا الشأن بالدرجة الاولى الحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات وهما محميان بموجب المادتين 21 و 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية، غير ان تقييد هذين الحقين جاء مشروطا فقد نصت المادة 22 من العهد ذاته على ان ينص القانون على فرض قيود وأشارت المادة 21 على وجوب ان يكون فرضها متفقا مع القانون.²

ثانيا: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية:

ان تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يتطلب توافر جملة من الشروط استخلصها فقهاء القانون الإداري من من اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي والتي تتمثل أساسا في:³
أ/ وجود خطر جسيم وحال يهدد الدولة في كيانها وسلامة افرادها، وان يكون هذا الخطر على وشك الوقوع او وقع ولايزال مستمرا مثل حدوث فيضان، زلزال، وباء معين، تهديد خارجي.

ب/ استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية بحيث تصح القوانين العادية غير فعالة كما تصبح الاليات القانونية التي في يد الإدارة عاجزة عن مواجهة الخطر مما يتطلب اللجوء الى إجراءات ووسائل استثنائية.

ج/ ان تكون الغاية من لجوء الإدارة الى الوسائل والإجراءات الاستثنائية هو تحقيق مصلحة عامة جدية ومحقة. والجديّة هنا هي الاستناد الى أسباب جوهرية تبرر قراراتها، بحيث انها لو لم تتبع هذا الاجراءات لاختل النظام العام او توقف سير المرافق العامة، وان

¹ عربي ربيع عبد الحفيظ، محمودي فاطمة الزهراء، الضبط الإداري بين قدر كورونا وحرية الافراد، مجلة صوت القانون، ع02، 2022، ص358 ومابعدها.

² بوكورو منال، مطبوعة بيداغوجية محكمة في مقياس الحريات العامة، موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2019-2020، ص80.

³ شرقي صلاح الدين، حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة ورقلة، ع 14، 2016، ص 97.

تكون هذه الأسباب حقيقية لا وهمية من أجل تحقيق المصلحة العامة والا عدت أعمالها باطلة.

د/ شرط التناسب حيث لا يجوز للإدارة أن تتوسع في ممارسة نشاطها من خلال ما تستخدمه من وسائل وإجراءات استثنائية إلا بالقدر والفترة الذي يتطلبها الظرف الاستثنائي بحيث يزول العمل بها بانتهاء هذا الظرف.

هـ/ شرط المشروعية بحيث يجب أن تكون هذه التدابير صادرة بالرجوع إلى قوانين صريحة ودستورية مع مراعاة الضمانات القانونية التي تمنع التعسف.

الفرع الثاني: الرقابة على سلطات الضبط الإداري في حالة الظروف الاستثنائية

تتيح حالة الظروف الاستثنائية لجهة الضبط الإداري إمكانية التوسع في ممارسة سلطاتها على نحو يجعل تصرفاتها التي كانت غير مشروعة في ظل الظروف العادية، مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية لكن هذا التوسع ليس على الإطلاق بحيث يتجاوز حدود مبدأ المشروعية، بل أن أعمالها يجب أن تكون ضمن هذا المبدأ الذي يتسع نطاقه في ظل الظروف الاستثنائية (إحلال مبدأ المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية)، وهذا لا يعفيها من رقابة القضاء الذي هو حارس الحقوق والحريات¹، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا.

وقد نصت المادة 184 من الدستور الجزائري لسنة 2020 على أنه "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنفيذي للدستور، وفي كيفية استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها". وهو ما يفيد بأن "... في مطابقة العمل التشريعي والتنفيذي للدستور، وفي كيفية استخدام الوسائل المادية..." إمكانية إخضاع السلطة التنفيذية للرقابة القضائية حتى في الظروف الاستثنائية، وهذا تحقيقاً لضمنة هامة وهو خضوع مؤسسات الدولة لمبادئ الشرعية الدستورية وعدم تجاوز حدود صلاحياتها، بما في ذلك الحالات الاستثنائية غير أن فعالية الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية ترتبط بشكل جوهري باستقلالية الجهاز القضائي سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية².

¹ يوسف ناصر حمد الظفيري، المرجع السابق، ص 1538.

² شرقي صلاح الدين، المرجع السابق، ص 98.

خاتمة:

من خلال ماسبق تم التوصل الى جملة من النتائج والتوصيات تتمثل أساسا في:

• النتائج:

- من المهام الأساسية والجوهرية لجهات الضبط الإداري هي العمل على تحقيق النظام العام بعناصره الثلاثة الصحة العامة، السكينة العامة، والامن العام، بما يضمن استقرار الحياة الاجتماعية.
- تتميز فكرة النظام العام بالنسبية والمرونة اذ انها تتغير بتغير المكان والزمان كما انها تتأثر بالظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.
- تلتزم جهات الضبط الإداري على الالتزام بمبدأ المشروعية لضمان تطابق إجراءاتها مع ما يتطلبه القانون والدستور بصفة خاصة في الظروف العادية.
- تعد الرقابة القضائية الية فعالة لحماية ممارسة الحريات، حيث تمكن الافراد من الطعن في قرارات الإدارة متى كانت مخالفة لمبدأ المشروعية.
- ان وجود الظروف الاستثنائية يجيز لجهة الإدارة التوسع في اتخاذ الإجراءات لمجابهة كل ما من شأنه ان يمس بالنظام العام، شريطة احترام مبدأ التناسب.

• التوصيات:

- الزام الجهات الإدارية بتقديم تقارير دورية بشأن الإجراءات المتخذة في الظروف العادية وبصفة خاصة في الظروف الاستثنائية.
- تنظيم عمل السلطات التنفيذية بشكل أوضح للحد من التوسع غير المبرر في تقييد الحريات مع الحفاظ على النظام العام.
- ان ما يشهده العالم من تغييرات سواء في المجال الصحي او التكنولوجي يقتضي بالضرورة مسايرة النصوص القانونية لهذه التغييرات لمجابهة الازمات الصحية والتكنولوجية.
- اخضاع القائمين على على الجهات الإدارية الى دورات تدريبية وتكوينية فيما يتعلق باتخاذ القرارات بما يحقق التوازن بين الصالح العام والحريات العامة.

- توعية الأفراد في مجال الحقوق والحريات والاليات القانونية للطعن في قرارات الإدارة الماسة بها.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا / قائمة المصادر:

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادي الأولى عام 1442هـ الموافق 2020/12/30

المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، العدد82، السنة 57، الموافق 2020/12/30.

ثانيا / قائمة المراجع:

أ- الكتب:

- 1- شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2018.
- 2- سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري في حماية جمال المدن دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017.
- 3- عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2012.
- 4- علي مجيد العكيلى، لى علي الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2018.
- 5- علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، د.ط، 2017.
- 6- محمد رضا جنيج، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، ط2، 2008.

ج- المقالات في المجلات:

- 1- إبراهيم براهيمى مورا، محمد سعادي، ضمانات الحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد01، 2021.
- 2- أبو القاسم عيسى، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 02، 2020.
- 3- بن بريح ياسين، التنظيم القانوني لاليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق جامعة البليدة 02، العدد15، 2019.

- 4- بن بوعبد الله نورة، بن بوعبد الله وردة، دور الرقابة القضائية على اعمال الضبط الإداري في حماية الحريات الأساسية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مسيلة، العدد 02، 2020.
- 5- شرقي صلاح الدين، حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة ورقلة، العدد 14، 2016.
- 6- صفوت احمد حسن محمد، الضبط الإداري، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 02، 2021.

- 7- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحدث احكام المحاكم وفتاوي مجلس الدولة
- 8- عربي ربيع عبد الحفيظ، محمودي فاطمة الزهراء، الضبط الإداري بين قدر كورونا وحرية الافراد، مجلة صوت القانون، العدد 02، 2022.
- 9- محمد علي حسونة، حدود سلطات الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، المجلة القانونية، المجلد 14، العدد 1، 2022.
- 10- يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 74، 2020.

د- المطبوعات:

- بوكورو منال، مطبوعة بيداغوجية محكمة في مقياس الحريات العامة، موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2019-2020.