

التنظيم الضبطي، انعكاساته على النشاط الفردي

و تطبيقاته في التشريع الجزائري

Judicial Regulations, Its Implications on Individual Activity and Its Application in Algerian Legislation

لعروسي حليم (أستاذ محاضر أ مشرف)

جامعة يحي فارس المدينة (الجزائر)

laroussi.halim@gmail.com

طالب دكتوراه: فارس أمين *

جامعة يحي فارس المدينة (الجزائر)

fares.amine@univ-medea.dz

تاريخ إرسال المقال: 2024-01-22 تاريخ قبول المقال: 2024-10-19 تاريخ نشر المقال: 2025-01-15

المخلص: تعتمد الدولة في سبيل تحقيق النظام العام على مجموعة من الوسائل القانونية أهمها التنظيم الضبطي أو ما يعرف بلوائح الضبط الإداري، و هي مجموعة من التدابير و الإجراءات الوقائية التي تصدر من طرف سلطات الضبط الإداري في شكل قواعد عامة و مجردة و غير شخصية، تقيد بموجبهما أوجه النشاط الفردي حفاظا على النظام العام.

تتخذ هذه اللوائح الضبطية مجموعة من الأشكال، بحيث قد تصدر في صورة حظر أو منع من ممارسة نشاط معين لفترة مؤقتة، أو قد تكون في شكل إجراء تشترط بمقتضاه الإدارة من الأفراد تقديم إذن مسبق (ترخيص) قبل الشروع في ممارسة حرية معينة أو نشاط محدد، بالإضافة إلى إمكانية صدورهما أيضا في شكل تنظيم للنشاط، تستهدف من خلاله هيئات الضبط الإداري التأثير المحكم للنشاط توخيا لأي انزلاق من شأنه عرقلة السير الحسن للنظام العام.

كل هذه الأساليب أقرها المشرع الجزائري و جسدها ضمن قوانين و تنظيمات سارية المفعول، ينظم بموجبهما عملية ممارسة الأفراد للحريات العامة بطريقة إستباقية وقائية، حتى يمنع كل ما من شأنه المساس بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العمومية.

الكلمات المفتاحية: التنظيم الضبطي - المنع - الترخيص - الإخطار - تنظيم النشاط - الجمعيات.

Abstract: The State depends on a variety of legal means to ensure the public order, the most important of which is the judicial regulation, or the so-called “Administrative Control Regulations”. These Regulations include a set of preventive measures and procedures issued by the administrative authorities in the form of abstract and impersonal general rules, pursuant to which certain aspects of individual activity are restricted in order to preserve the public order.

The said Regulations take a variety of forms: they may be issued as a prohibition or restriction on exercising a specific activity for a limited period, or they may take the form of a process according to which the authorities require individuals to provide prior authorization (license) before exercising a specific right or activity. Further, these Regulations may also be issued in the form of an organizational activity used by the bodies in charge of administrative control to closely supervise the activity in order to avoid any violation that would hinder the proper conduct of the public order.

All these procedures were approved by the Algerian Legislator and reflected in the form of effective laws and regulations, pursuant to which the exercise of civil rights by individuals is regulated proactively and preventively, in order to avoid any harm to the public safety, health or public security.

Key words: Judicial Regulations- Prohibition- License- Notification- Regulating activity- societies.

* المؤلف المرسل

المقدمة:

يعتبر الضبط الإداري من أبرز المهام التي تقوم بها الدولة في سبيل المحافظة على النظام العام بجميع مقوماته، من أمن عام وصحة عمومية وسكينة عامة، لذلك يتفق أغلبية الفقهاء على اعتباره مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها الدولة بشكل استباقي ضد الأفراد خلال ممارستهم لنشاط معين، وهذا قصد تأطيره وتنظيمه بالكيفية التي تسمح لها بحماية النظام العام من أي فعل من شأنه المساس باستقراره أو أي محاولة لانتهاكه.

إن تنوع واختلاف أنشطة الأفراد جعل من مسألة تنظيمها في غاية الأهمية، كونها تندرج ضمن الحقوق والحريات الأساسية التي ما فتأت كل الدساتير تعمل جاهدة على تكريسها والتأكيد عليها في تشريعاتها، مسندة عملية تنظيمها للمشرع وحده، وهذا بموجب القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة.

و على اعتبار أن المشرع الجزائري لا يستطيع الإحاطة والإلمام بكافة التفاصيل المتعلقة بممارسة هذه الحريات نظرا لتفرعها وتشعبها، فقد كان لزاما عليه البحث في وسيلة قانونية تمكنه من تدارك هذا النقص التشريعي، و من ثم ضمان التحكم الفعال في مباشرة الأفراد لحرياتهم الأساسية عن طريق تنسيقها وفقا للظروف واللباسات التي يقتضيها الحفاظ على النظام العام، هذه الوسيلة تتمثل في أنظمة الضبط الإداري (لوائح الضبط)، التي تعتبر من أبرز الوسائل الوقائية التي تنتهجها هيئات الضبط الإداري في سبيل توجيه النشاط الفردي بالطريقة التي تضمن فيها الدولة المحافظة على النظام العام دون أي إفراط أو تفريط.

لقد اختلف الفقهاء حول السلطة أو الهيئة المخول لها إصدار هذه الأنظمة الضبطية، حيث أسندت الدساتير المصرية صلاحية القيام بذلك لرئيس الجمهورية وهذا بموجب الدستور الحالي لعام 1971 في حين أجاز المؤسس الدستوري في الفقه الفرنسي مهمة القيام بإصدار لوائح الضبط إلى رئيس الوزراء وهذا بموجب دستور 1958، و بعدها لرئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1975، ليأتي الدستور الحالي و يؤكد تمتع السلطة التنفيذية بهذه الصلاحية حصرا، و هذا بعد توزيع الاختصاص التشريعي لفائدة السلطة التشريعية، ليصبح كل ما يخرج عن هذا النطاق التشريعي هو مجال خصب يحق فيه للسلطة التنفيذية اتخاذ ما تراه مناسبا من إجراءات قصد استتباب الأمن، و هذا عن طريق أنظمة الضبط المختلفة.

و بالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن كل الدساتير المتعاقبة لم تنص صراحة على السلطة المكلفة بإصدار لوائح الضبط الإداري، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يلجأ إلى

تطبيق ما تواتر العمل به في الواقع الدستوري، و هو ما يعرف بالعرف الدستوري الذي جعل من مسألة إصدار الأنظمة الضبطية ضمن مجال السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية مناصفة مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و هذا طبقاً لأحكام المادة 141 من دستور تعديل 2020.

أمام هذا الاختلاف، و نظراً للأهمية التي يكتسبها موضوع التنظيم الضبطي في الجزائر، لاسيما ما تعلق بصوره المختلفة التي تعتبر أساس تقيد النشاط الفردي، ارتأينا في هذا الموضوع تسليط الضوء عليه من خلال طرح الإشكالية التالية: كيف أطر المشرع الجزائري النشاط الفردي في ظل تنظيم ضبطي تحكمه حتمية المحافظة على النظام العام؟ و ما هي تطبيقات ذلك في التشريع الجزائري؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على خطة من محثين، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية التنظيم الضبطي، أين استعرضنا أهم التعاريف التي قيلت بشأنه و كذا الاختلافات الفقهية المثارة بخصوص مسألة السلطة المكلفة بإصداره كمطلب أول. ثم قمنا بتسليط الضوء على الأشكال و الصور التي يتخذها كمطلب ثاني، في حين خصصنا المبحث الثاني إلى تطبيقات التنظيم الضبطي في التشريع الجزائري، أين تطرقنا إلى بعض النماذج العملية التي تطبق فيها هيئات الضبط الإداري لمختلف الأساليب و التدابير الوقائية طبقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

المبحث الأول: ماهية أنظمة الضبط الإداري (لوائح الضبط):

تعتبر أنظمة الضبط الإداري أو ما يعرف بلوائح الضبط، من أهم الأساليب التي تنتهجها سلطات الضبط أثناء مباشرتها لمهامها الضبطية في سبيل المحافظة على النظام العام و صيانتها، حيث تضع بموجبها مجموعة من القواعد العامة و الموضوعية المجردة تقيد من خلالها أوجه النشاط الفردي، و هذا تفادياً لأي اضطراب من شأنه الإضرار بالنظام العام، الأمر الذي قد ينجر عنه المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم، سيما أثناء تفعيل أحكامها كونها تحتوي على أوامر و نواهي، بالإضافة إلى تقريرها إذا اقتضى الأمر لعقوبات توقع على مخالفيها.

المطلب الأول: مفهوم أنظمة الضبط الإداري والسلطات المختصة بإصدارها:

لقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأن أنظمة الضبط الإداري و تنوعت حسب منظور الفقهاء، إلا أنها تنصب في مجملها في سياق واحد، لذلك سنتطرق خلال هذا المطلب إلى التعريف بهذه اللوائح، ثم نستعرض السلطات المختصة بإصدارها، على اعتبار وجود بعض الاختلافات الفقهية

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
بخصوص مسألة الهيئة المخول لها قانونا استصدار مثل هكذا لوائح لتنظيم و تأطير نشاط الأفراد، و هذا بالكيفية التي تضمن بمقتضاها الحفاظ على النظام العام بجميع مقوماته.			

– تعريف أنظمة الضبط الإداري:

يعرف الدكتور سليمان الطماوي أنظمة الضبط بأنها: "القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة، تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، لا يهم في ذلك عدد اللذين تطبق عليهم"¹، كما عرفها الدكتور طعيمة الجرف على أنها: "قواعد عامة و موضوعية مجردة و غير شخصية تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي حفاظا على النظام العام، مثل لوائح تنظيم المرور و لوائح مراقبة الأغذية"²، في حين عرفها الدكتور ماجد راغب الحلو على أنها: "قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام، و من أمثلتها لوائح المرور و اللوائح المتعلقة بهراقبة الأغذية و الوقاية من الأمراض المعدية و الأوبئة"³، أما الدكتور محمد ماهر أبو العينين فقد عرفها بأنها: "اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة، و السكينة العامة"⁴.

استنتجا لكل ما سبق ذكره، نستخلص أنه بالرغم من تعدد المفاهيم بشأن أنظمة الضبط الإداري، إلا أنها تنصب كلها في مضمون واحد باعتبارها مجموعة من القرارات الموضوعية العامة و المجردة و غير شخصية تصدرها هيئات الضبط الإداري، تقيد من خلالها أوجه النشاط الفردي حفاظا على النظام العام بجميع عناصره من أمن عام و صحة عمومية و كذا السكينة العامة .

– السلطة المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإداري:

من المعروف أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في مجال تنظيم عملية ممارسة الأفراد لحقوقهم و حرياتهم و هذا بموجب القوانين التي يصدرها، غير أنه و نظرا لعدم قدرة هذا الأخير على الإحاطة علما بكافة التفاصيل المتعلقة بكيفية ممارسة هذه الحقوق و الحريات، فقد خولت مهمة القيام بذلك للسلطة التنفيذية⁵، من خلال إصدار قرارات مستقلة قائمة بذاتها تضم قواعد عامة و

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1984 ص 452.

² - د. طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة، دون طبعة، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1970 ص 218.

³ - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1996 ص 484.

⁴ - محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات مكتبة صادر، بيروت، لبنان، سنة 1998 ص 84.

⁵ - د. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لسنة 2015 ص 43.

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
مجردة الغاية منها لا تخرج عن أمرين: فهي إما توجه لتنظيم عملية سير المرافق العمومية مثل قرارات المرافق العمومية، وإما تستهدف حماية النظام العام بجميع مقوماته وهو ما يعرف بأنظمة الضبط الإداري.			

إن تحديد الهيئة المكلفة بإصدار لوائح الضبط الإداري، تعتبر من المسائل التي عرفت خلافا بين الفقهاء على مستوى مختلف التشريعات، خاصة التشريع المصري والفرنسي، حيث أسند الأول مهمة إصدار هذه اللوائح إلى رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 145 من دستور المصري الحالي لعام 1971: "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط...."، ليكون بذلك المؤسس الدستوري المصري قد فصل صراحة في مسألة السلطة المكلفة بإصدار أنظمة الضبط الإداري، من خلال جعلها اختصاص أصيل يتمتع به رئيس الجمهورية لوحده، لا يحق له بأي حال من الأحوال تفويضه إلى أية هيئة أخرى وهذا على عكس اللوائح التنفيذية، طبقاً لأحكام المادة 144 من الدستور نفسه⁶.

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الشأن، ماذا لو سكت الدستور عن النص صراحة عن هذا الأمر، فكيف يتم إصدار هذه اللوائح الضبطية؟

للإجابة على هذا السؤال انقسم الفقه المصري في ظل الدساتير التي سبقت الدستور الحالي 1971 إلى طائفتين، منهم من أجاز للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح الضبط الإداري، مدعّمين موقفهم بالنظر لما يقتضيه العرف الدستوري وكذا حتمية الحفاظ على النظام العام⁷، ومنهم من أنكر حق الحكومة في إصدار مثل هذه التنظيمات وهذا نظراً لعدم وجود أساس دستوري واضح يخول لها القيام بذلك، وبالتالي يعتبر أي إجراء أو تدبير تتخذه السلطة التنفيذية في هذه الحالة بمثابة اعتداء على الحريات العامة، وبالنتيجة اعتداء على الدستور الذي كفلها.

إن استقراء هذا التضارب الفقهي السائد في الموقف المصري قبل دستورها الحالي، يدل دلالة لا تدع أي مجال للشك في أن مسألة تحديد الجهة المكلفة بإصدار لوائح الضبط الإداري لم تكن بالأمر الهين، وهذا راجع في اعتقادنا إلى سببين أساسيين: أحدهما يتعلق بحتمية الحفاظ على النظام العام باعتباره خط أحمر لا يمكن بأي حال من الأحوال المساس به، وبالتالي يتعين على هيئات الضبط الإداري اتخاذ كل التدابير الملائمة في سبيل تحقيق هذا الغرض حتى ولو لم ينص الدستور على ذلك أما السبب الثاني فيرجع إلى المكانة التي تحتلها الحريات العامة باعتبارها من الأولويات الجوهرية التي تسعى جل الدول إلى تكريسها تحقيقاً للديمقراطية وحماية لحقوق الإنسان، ومن ثم لا يمكن اتخاذ أي إجراء من شأنه انتهاك هذه الحقوق والحريات الأساسية خاصة لو لم ينص الدستور الذي كفلها على ذلك.

⁶ - د. عصام على الدبس، القانون الإداري الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع (الأردن)، لسنة 2014 ص 480.

⁷ - د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق ص 208.

أما في الفقه الفرنسي، و باستثناء دستور عام 1814 الذي نص على إصدار أنظمة الضبط الإداري، وكذا دستور 1958 الذي خول لرئيس الوزراء آنذاك سلطة إصدار هذه اللوائح طبقا لأحكام المادة 21 منه التي جاء فيها أن رئيس الوزراء هو من يتولى عمل الحكومة و هو المسؤول عن الدفاع الوطني، حيث يضمن تنفيذ القوانين و يمارس في سبيل الحفاظ على النظام العام السلطة اللائحية⁸، وبالتالي أجاز المؤسس الدستوري الفرنسي لرئيس الوزراء حق إصدار اللوائح الضبطية، شريطة فقط عدم تجاوز النطاق المحدد للقانون بموجب أحكام المادة 34 من دستور 1958، و هذا إذا دُل على شيء إنما يدل على استحواذ رئيس الوزراء الفرنسي في تلك الفترة على سلطة إصدار أنظمة الضبط الإداري، بالرغم من أن رئيس الجمهورية هو الذي كان يشرف على توقيعها، و هذا طبقا لأحكام المادة 13 من نفس الدستور الناصّة على أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى التوقيع على المراسيم التي يقرها مجلس الوزراء، و من ثم و على الرغم من هذا التأكيد الصريح لأحقية رئيس الوزراء في اتخاذ ما يراه مناسباً في سبيل الحفاظ على النظام العام، إلا أن الواقع العملي أثبت أنه لا يوجد أي مانع يمنع رئيس الجمهورية في فرنسا من إصدار لوائح الضبط الإداري، و هذا من منطلق كون من غير المعقول أن يوقع الرئيس على عمل معين دون أن يكون مالكا له، فمن يملك الكل يملك الجزء⁹.

بناء على ذلك يمكن القول أنه ماعدا هاذين الدستورين، لم يرد النص صراحة على الهيئة المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإداري، و من ثم كانت هذه الأخيرة تصدر بموجب العرف الدستوري المفسر لنص المادة الثالثة من دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1975، الذي كان يمنح لرئيس الجمهورية حق إصدارها إلى غاية صدور الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية، أين قام المشرع الفرنسي بتوزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان و السلطة التنفيذية، ليصبح بذلك الاختصاص التشريعي المذكور على سبيل الحصر في المادة 34 منه، و كل ما يخرج من نطاق هذه المادة تختص به السلطة التنفيذية بما في ذلك أنظمة الضبط الإداري، و هذا طبقا لأحكام المادة 37 من الدستور الفرنسي الحالي.

– سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري في التشريع الجزائري :

بالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري، نجد أن الدستور الحالي و حتى الدساتير السابقة لم تنص صراحة على الهيئة المكلفة بإصدار لوائح الضبط، و ذلك راجع لكون هذه اللوائح تندرج ضمن السلطة التنظيمية¹⁰، و التي يقصد بها ذلك الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية خارج المجالات المحددة

⁸ - حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لسنة 2015 ص43.

⁹ - د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانة الرقابة الإدارية، دون طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، دون سنة نشر ص311.

¹⁰ - د. كريمة زقاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر لسنة 2016 ص132.

أصلا للسلطة التشريعية، أين يتولى رئيس الجمهورية أو الوزير الأول في إطار الصلاحيات الممنوحة لهم ضمن أحكام الدستور، بسن قوانين عامة و مجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية و المادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

و بالرجوع إلى الدساتير السابقة للدولة الجزائرية، خاصة دستور 1976 نجده أسند السلطة التنظيمية كاملة سواء كنظيم مستقل أو في مجال تنفيذ القوانين إلى رئيس الجمهورية، و هذا طبقا لنص المادة 111 في فقرتها 10 و 11 التي جاء فيها أن رئيس الجمهورية وعلاوة على السلطات المخولة له بموجب الدستور، يمارس أيضا السلطة التنظيمية بالإضافة إلى السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات¹¹ غير أنه و بمجيء دستور 1989 و دستور 1996 تغير هذا الاستحواذ من خلال جعل المؤسس الدستوري مهمة القيام بالسلطة التنظيمية تتم مناصفة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و من بعده الوزير الأول، حيث نصت المادتان على التوالي 116 و 125 من الدستورين على أن رئيس الجمهورية هو من يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون، أي تلك اللوائح المستقلة التي تستند في وجودها للدستور و ليس للقانون، في حين يتولى الوزير الأول صلاحية تنفيذ القوانين في مجال الحفاظ على الأمن العام و النظام العام في الدولة، و هو ما تم التأكيد عليه من خلال أحكام المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و المادة 141 من تعديل 2020.

يتضح من خلال هذه المواد الدستورية أن السلطة التنظيمية من جهة تعتبر ذلك المجال الواسع المخول لكل من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و الذي يطال كافة الميادين و الشؤون باستثناء مجال القانون الذي يعتبر بالأساس اختصاص أصيل يتمتع به البرلمان، و هذا بموجب أحكام المادة 139 و 140 من الدستور الحالي.

من جهة أخرى، نجد أن المؤسس الدستوري لم يحدد المجالات التي تنطوي تحت هذه السلطة، الأمر الذي جعل موقفه مبهما بخصوص هذه المسألة، نظرا لعدم تحديد فيما إذا كانت لوائح الضبط الإداري تندرج ضمن السلطة التنظيمية من عدمه، و من ثم يجب علينا الاحتكام إلى ما تواتر عليه العمل في الواقع الدستوري الجزائري، بمعنى تلك المراسيم و التنظيمات التي اعتاد رئيس الجمهورية على إصدارها أثناء ممارسته للسلطة التنظيمية، و هذا ما يعرف لدى الفقه الدستوري بالعرف الدستوري المفسر الذي يلعب دورا بارزا في توضيح طريقة تطبيق النصوص الدستورية، خاصة عند سكوت هذه الأخير عن ذلك¹².

¹¹ - دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق لـ 22 نوفمبر 1976

المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 94 المؤرخة في 02 ذو

الحجة عام 1396 الموافق لـ 24 نوفمبر 1976 ص 1294.

¹² - عادل داودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر، باتنة لسنة 2012، ص 42.

و الجدير بالملاحظة في هذا الشأن هو أن أغلب التنظيمات الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية، تتخذ في مظهرين أساسيين: أحدهما سلمي يتجلى من خلال مراقبة و توجيه النشاط الفردي، و كذا تأطير عملية ممارسة بعض الحريات العامة، و هو ما يعرف لدى الفقه بـ "لوائح الضبط"، و الآخر إيجابي يتجلى من خلال إنشاء المرافق العامة و تنظيمها و هو ما اصطلح عليه في الفقه الإداري "لوائح المرافق العامة".

إذن فلوائح الضبط في التشريع الجزائري في اعتقادنا هي مجال من بين المجالات المخولة لرئيس الجمهورية يمارسها مناصفة مع الوزير الأول في ظل ممارسة السلطة التنظيمية، و هذا قصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام و الصحة العامة و كذا السكينة العمومية، على سبيل المثال نصت المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 05-117 على منع جميع الممارسات الرامية إلى إدخال مواد إشعاعية أثناء مرحلة صنع و تسويق المواد الغذائية و مستحضرات التجميل و الألعاب و الحلبي بالإضافة إلى المجوهرات و كل الأدوات ذات الاستعمال المنزلي¹³، و هو ما أقره المرسوم التنفيذي 09-143 المتضمن مهام الدرك الوطني و تنظيمه، من خلال تأكيده على دور الدرك الوطني في مجال الشرطة الإدارية في المحافظة على النظام العام، و هذا بموجب عمل وقائي يتسم بالمراقبة الشاملة و المتواصلة تأميناً للأشخاص و حماية لممتلكاتهم.

المطلب الثاني: صور التنظيم الضبطي

يتخذ التنظيم الضبطي في الجزائر عدة أشكال، حيث قد يهدف إلى حظر أو منع القيام بعمل معين أو قد يفرض على الفرد ضرورة الحصول على إذن مسبق حتى يتسنى له مزاولة نشاط محدد، كما يمكن أن يصدر التنظيم اللائحي في شكل إخطار يوجه من الفرد إلى سلطات الضبط الإداري قصد إحاطتها علماً بطبيعة الفعل المراد القيام به، و أخيراً قد يصدر بغرض تنظيم لنشاط منصوص عليه في القوانين و التنظيمات السارية المفعول، و هو ما سوف نتطرق إليه بالتفصيل فيما يلي:

ـ الحظر أو المنع :

و يقصد به ذلك الإجراء الذي يتضمن عادة نهياً أو منعاً من القيام بعمل معين أثناء مباشرة نشاط محدد من الأنشطة الفردية¹⁴، سواء كان هذا المنع من حيث الغرض أو الزمان أو من حيث المكان بمعنى آخر هو ذلك النهي الذي تفرضه هيئات الضبط الإداري ضد الأفراد أثناء قيامهم بنشاط معين و هذا توخياً للمحافظة على النظام العام.

¹³ - مرسوم رئاسي رقم 05-117 المؤرخ في 02 ربيع الأول عام 1426 الموافق 11 أبريل سنة 2005، المتعلق بتدابير

الحماية من الإشعاعات المؤينة، الجريدة الرسمية المؤرخة 13 أبريل لسنة 2005 العدد 27، ص 4.

¹⁴ - حبيب إبراهيم حمادة الدليبي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لسنة 2015، ص 48.

إن اتخاذ مثل هذا التدبير لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون بشكل مطلق، بل لفترة مؤقتة فقط، ذلك لأن المنع المطلق من ممارسة حرية معينة يعتبر بمثابة إقصاء لها، وهو ما لا تملكه سلطات الضبط الإداري¹⁵، من منطلق كون ممارسة الحريات العامة أمر جليل لا يحق لأي جهة مهما كان نوعها المساس به، لذلك أجمع الفقه والقضاء الإداريين على أن اتخاذ هذا الإجراء لا يتم إلا في حالة واحدة ألا وهي عندما يكون المنع أمر ضروري للمحافظة على النظام العام.

– الإذن المسبق (الترخيص):

تعتبر هذه الوسيلة من الناحية العملية من أبرز المظاهر التي تلجأ إليها الإدارة لتقييد النشاط الفردي أو بالأحرى تأطير حرية الأفراد في مزاولة نشاط محدد، فمن المعروف مثلاً أن الدستور يكفل حرية الأفراد في التجمع والتظاهر، غير أنه لم يترك هذه الحرية على إطلاقها، بل أتاح لهيئات الضبط الإداري سلطة تنظيم هذه التظاهرات بالكيفية التي تسمح لها بالحفاظ على النظام العام، وهذا عن طريق إلزام الراغبين في القيام بذلك بضرورة الحصول على ترخيص مسبق من طرف الجهة الإدارية المختصة قبل الشروع في ممارسة نشاط أو حرية من الحريات المكفولة دستورياً.

إن مسألة فرض الإدارة لمثل هكذا أسلوب لا ينطبق على جميع الحريات العامة، بل هناك البعض منها لم يخضعها الدستور ولا حتى القانون لشرط الحصول على ترخيص مسبق، في هذه الحالة لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلزم الأفراد بتقديم ذلك، وإلا كانت قراراتها ولوائحها مشوبة بعبث عدم المشروعية¹⁶، في حين وباللغة المخالفة لو نظم القانون طريقة ممارسة حرية ما وأخضعها بصريح العبارة لشرط الحصول على ترخيص مسبق من الإدارة فهنا الأمر يختلف، وبالتالي تكون كل القرارات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري مشروعة ومستوفية لجميع أثارها القانونية، لذلك ينبغي على الإدارة أن تتعامل في هذا الشأن بشكل متساوي مع طالبي هذه التراخيص، من خلال تنظيمها بالطريقة التي لا تجعل من إصدارها خاضعا لسلطتها التقديرية من جهة، ومن جهة أخرى لتفادي جعل عملية ممارسة الحريات العامة تكون تحت رحمتها وتقديرها¹⁷.

و عليه يمكن القول أن الترخيص أو ما يعرف بالإذن المسبق، هو آلية تتيح لهيئات الضبط الإداري المختصة، المعرفة المسبقة فيها إذا كان النشاط المراد مزاولته من قبل الأفراد لا يتضمن أي مخالفة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، ولا يترتب عليه أية أضرار للمجتمع، وبالتالي إذا

¹⁵ - د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق ص 384.

¹⁶ - د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، دون طبعة، مكتبة القاهرة الحديثة سنة 1970 ص 218.

¹⁷ - زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، دون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، سنة 2017 ص 34.

رأت الإدارة أن منح هذا الإذن قد يؤثر بأي شكل من الأشكال على مقتضيات النظام العام، جاز لها إلغاؤه أو التعديل فيه حسب الحالة، ذلك لأن منحه بموجب قرار إداري لا يترتب عليه نشوء حق مكتسب للأفراد، بل يكمن أثره القانوني في إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الفردي فقط لا أكثر ولا أقل، أي أن الفرد الحائز على ترخيص لمزاولة حرية معينة يكتسب بموجبه مركزاً قانونياً عاماً وليس مركزاً خاصاً يميزه عن غيره من الأفراد الآخرين¹⁸.

– الإخطار:

قد لا تتخذ مسألة تقييد النشاط الفردي أي وجه من الأوجه السالفة الذكر، وإنما يقتصر الأمر فقط على قيام الأفراد أو الهيئات بإحاطة الإدارة علماً بعزمهما على مزاولة نشاط موضوع الإخطار من باب السماح لها كهيئة ضبط إداري مراقبته وتمكينها من اتخاذ ما يسعها من إجراءات سلفاً، بغية منع ما قد ينجر عنه من أضرار وبالتالي تجنب ممارسته في الخفاء.

في الحقيقة يعتبر هذا النظام أقل الأنظمة تقييداً للحريات العامة مقارنة بالأنظمة السابقة، إلا أنه ضروري في بعض الحالات حتى يتسنى لهيئات الضبط الإحاطة علماً سلفاً بمباشرة الأفراد لنشاط معين وهذا في الوقت المناسب، بغرض صد أي عمل من شأنه المساس بالنظام العام¹⁹، وهنا تكمن الحكمة من وراء إقراره، كونه يساهم في تحقيق التوازن بين ممارسة الحريات والحقوق الفردية من جهة، وبين المقتضيات الدستورية والعملية المتصلة بنظام المجتمع وأمنه من جهة أخرى.

و الإخطار قسمان ونوعان، فهو إما أن يكون غير مقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحرية، حيث يمكن للأفراد مباشرة النشاط بمجرد إعلام السلطات الإدارية المختصة بالرغبة في ذلك دون الحاجة لانتظار موافقتها على الطلب المقدم²⁰، فيصبح بذلك عبارة عن إجراء يتأرجح بين إباحة النشاط وبين الحصول على إذن مسبق من الإدارة، وبالتالي يكون الغرض منه بالدرجة الأولى جلب انتباه سلطات الضبط الإداري بين ما هو محظور وما هو مباح من النشاطات، والتعبير عن النية والإرادة الشخصية للمصرّح أو المصرّحين لدى الإدارة في ممارسته تلقائياً، بعد أخذ هذه الأخيرة علماً به حتى تستطيع مواجهة ما قد ينجم عنه من مخاطر خلال ممارسة النشاط المصرّح به وتسهيل

¹⁸ - د. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، مرجع سابق، ص 53.

¹⁹ - د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، دون طبعة، مكتبة القاهرة الحديثة سنة 1970 ص 219..

²⁰ - د. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، مرجع سابق، ص 55.

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
ممارسته، مع احتفاظها بحقوقها في تقديم صاحب النشاط أمام الجهات القضائية المختصة في حالة عدم احترامه للقوانين و التنظيمات المعمول بها ²¹ .			

أما النوع الثاني من الإخطار فهو الذي يتشابه نوعا ما مع نظام الإذن المسبق أو ما يعرف بالتصريح، من خلال اقتراحه بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية وذلك في حالة عدم استفتاء الطلب المقدم من قبل صاحب النشاط، للشروط والبيانات المحددة قانوناً والواجب توفرها فيه حيث تملك سلطات الضبط الإداري في هذا المجال حيزاً واسعاً في مراقبة طبيعة الحرية أو العمل المراد مباشرته، و بالتالي اتخاذها مسبقاً للإجراءات الكفيلة بالحفاظ على النظام العام بجميع مقوماته.

من خلال استقراء كلا النظامين سواء الإذن المسبق أو الإخطار، نستخلص أنه بالرغم من وجود بعض أوجه التشابه بينهما، لاسيما ما تعلق بضرورة إبلاغ الإدارة سلفاً بمحتوى النشاط أو الحرية المراد القيام بها، و من تم تمتعهما بالصيغة الوقائية التي تسمح لهذه الأخيرة استباق الوضع و اتخاذ كل ما تراه مناسباً من تدابير قصد التصدي لكل ما من شأنه المساس بأمن و سلامة المجتمع، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود فروقات جوهرية بينهما، تتمثل في ضرورة صدور قرار إداري صريح بالنسبة لنظام الإذن المسبق حتى يتم السماح للأفراد بممارسة النشاط، و هذا عكس ما هو معمول به بالنسبة لنظام الإخطار الذي لا يشترط صدور قرار إداري بالموافقة أو الرفض عند تقديم الطلب، و بالنتيجة في حالة تقديم طلب لمزاولة نشاط معين أو ممارسة حرية من الحريات العامة و كان القانون قد قيدها بمدة زمنية معينة للرد على الطلب، فإن انقضاء هذه المدة دون الرد عليه يعتبر رفضاً له بالنسبة لنظام التصريح، في حين لا يعد كذلك بالنسبة لنظام الإخطار و إنما يعتبر بمثابة موافقة ضمنية، و عليه لا يوجد ما يمنع الأفراد من ممارسة النشاط ما دام أن الإدارة لم تعترض على ذلك.

– تنظيم النشاط:

قد لا تأخذ اللوائح الضبطية المستعملة من قبل سلطات الضبط الإداري أثناء مباشرتها للإجراءات الوقائية في سبيل المحافظة على النظام العام أحد الصور الثلاثة السابقة، فلا هي تمنع قيام بالنشاط بصفة مؤقتة، و لا تخضعه لضرورة الحصول على إذن مسبق و لا حتى لمجرد الإخطار، و إنما تكفي فقط بوضع توجيهات معينة في شأنه و هذا ما يسمى بتنظيم النشاط²²، حيث تتولى هيئات الضبط الإداري بموجب هذا الأسلوب وضع تعليمات و إجراءات عامة يلتزم الأفراد بمراعاتها أثناء ممارستهم

²¹ - د. عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2007 ص 215.

²² - د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة، دون طبعة، مكتبة القاهرة الحديثة سنة 1970 ص 219..

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
للأنشطة الفردية مثل الأنظمة المتعلقة بتنظيم أماكن التسلية و الترفيه و كذا القرارات المتضمنة تنظيم نشاط بيع المشروبات بشتى أنواعها.			

يعتبر هذا النظام كذلك أقل صور التنظيم الضبطي تقييدا للحريات، كونه يقتصر فقط على مجرد تنظيم نشاط الأفراد حفاظا على مقتضيات النظام العام، وهذا من خلال لوائح تبين شروط و كيفية ممارسته دون أن يصل الأمر إلى درجة منعه مادام أنه نشاط مشروع، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية ROLLAND بتاريخ 08 نوفمبر 1924 بأنه " يتعين على سلطات التنظيم مراعاة الاحتياطات الضرورية و اتخاذ التدابير اللازمة لتأمين حياة الناس من مخاطر المساكن المقامة على الخشب، بدلا من حظر بنائها في هذه البلدة"²³.

المبحث الثاني: تطبيقات التنظيم الضبطي في التشريع الجزائري:

بعدما تطرقنا إلى مفهوم التنظيم الضبطي و انعكاساته على النشاط الفردي، سوف نستعرض في هذا المبحث تطبيقاته في التشريع الجزائري، وهذا من خلال إبراز بعض الأمثلة العملية المستوحاة من مختلف القوانين و التنظيمات السارية المفعول، بالإضافة إلى بعض القرارات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري في مجال تقييد الحريات العامة في سبيل المحافظة على النظام العام.

المطلب الأول: نماذج عن نظامي المنع و الإخطار في التشريع الجزائري

لدراسة نماذج حول أسلوب المنع و الإخطار (التصريح) في التشريع الجزائري، اعتمدنا في هذا الشأن تارة على بعض القرارات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري، و تارة أخرى على بعض القوانين و التنظيمات المعمول بها، باعتبارها آليات فعالة تستعين بها الإدارة في مجال تأطير الحريات العامة للأفراد، وهذا على النحو التالي:

- منع ارتياد الأشخاص و المركبات على المساحات الغابية خلال الفترة الصيفية:

بعدما شهدت الجزائر في الآونة الأخيرة و على غرار العديد من دول العالم، انتشار كبير لحرائق الغابات و هذا نتيجة التغيرات المناخية الناجمة عن الارتفاع غير المسبوق لدرجات الحرارة خلال الفترة الصيفية الفارطة، سارعت السلطات الإدارية العليا في البلاد إلى اتخاذ سلسلة من الإجراءات الوقائية للحد من انتشار ألسنة اللهب و المحافظة على أمن الأشخاص و ممتلكاتهم، و هذا من خلال تفعيل مختلف الآليات القانونية و التنظيمية الرامية إلى المحافظة على الثروة الغابية و المساحات الخضراء عموما، كان أبرزها المنشور الوزاري رقم 423 المؤرخ في 02 جوان 2011، المتعلق بتأطير

²³ - د. عصام على الدبس، القانون الإداري الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الاردن، لسنة 2014 ص 484، 485.

حملة الوقاية من حرائق الغابات و مكافحتها، و الذي تمخض عليه العديد من القرارات الصادرة عن السلطات المحلية كالولاية و البلدية على غرار القرار الصادر عن مديرية الغابات لولاية المدية مؤخرا تحت رقم 724 بتاريخ 15 جوان 2023، المتضمن منع دخول الشاحنات و السيارات و كذا الدرجات النارية إلى الغابات، خلال الفترة الممتدة من الفاتح جوان إلى غاية 31 أكتوبر من السنة الجارية، الذي أقر بالمنع البات لدخول الشاحنات و السيارات و كذا الدرجات النارية إلى المناطق الغابية و هذا على مستوى كافة إقليم ولاية المدية، مستثنيا بذلك المساحات الخضراء الموجهة خصيصا لاستقبال العائلات و السواح و كذا الهيئات و الأشخاص المؤهلين و السكان القاطنين في المناطق الغابية.

يفهم مما سبق، أن حظر ارتياد وسائل النقل السالفة الذكر، جاء في إطار التدابير الوقائية والاحترازية المسطرة من طرف الهيئات المحلية لولاية المدية (مديرية الغابات)، لحد من انتشار حرائق الغابات و مكافحتها، و هذا حفاظا من جهة على الثروة الغابية، و من جهة أخرى حماية الأشخاص والممتلكات، و من تم تفادي كل ما من شأنه المساس بالنظام العام بجميع عناصره، لذلك منع ذات القرار كل عمليات التحميم داخل الأملاك الغابية أثناء حملة الوقاية و مكافحة الحرائق، ماعدا المناطق المرخصة من قبل الهيئات الإدارية، أين يتم في هذا الغرض إنشاء مفحات خارج إقليم الغابة على بعد يزيد عن 01 كلم، و هذا طوال الفترة المذكورة سابقا.

إن من أهم ما يمكن استخلاصه من فحوى هذا القرار، هو عدم جعل عملية الحظر أو المنع للأنشطة المقامة على مستوى الفضاءات الغابية أمرا نهائيا و مطلقا، و هذا من منطلق عدم أحقية أي هيئة إدارية مهما كان نوعها سواء كانت مركزية أو لامركزية في تقييد الحريات العامة بشكل قطعي، و هو ما يظهر جليا من خلال إشارة القرار إلى بعض الاستثناءات التي ترد في شأن إمكانية القيام ببعض الأعمال على بعد مسافة محددة، بالإضافة إلى النص صراحة على زوال الحظر بعد انقضاء فترة معينة، و هذا ما يعتبر في اعتقادنا من أهم السمات التي يتميز بها هذا الأسلوب من خلال كونه لا يصدر بصفة مطلقة و إنما خلال فترة مؤقتة فقط، بالإضافة إلى استثنائه لبعض الأعمال و الأنشطة.

٢- الإخطار أو التصريح المسبق في مجال تأسيس الجمعيات:

بالرجوع إلى أحكام المادة 07 من القانون 06-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات²⁴، نجد أنها تنص على أن تأسيس أي جمعية سواء بلدية أو ولائية أو حتى وطنية يخضع لتصريح تأسيسي مسبق، يودع على مستوى المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية، أو على مستوى الولاية بالنسبة للجمعيات ذات الطابع الولائي، أو على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية و التهيئة العمرانية بالنسبة للجمعيات الوطنية أو ما بين الولايات، و هذا من

²⁴ - القانون رقم 06-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة في 21 صفر عام 1433 الموافق 15 جانفي 2012، ص 35.

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
طرف الهيئة التنفيذية للجمعية ممثلة في رئيسها أو ممثلها القانوني، مقابل حصوله على وصل إيداع تسلمه إياه الإدارة المعنية بعد الفحص الدقيق للملف، طبقاً لأحكام المادة 08 من القانون نفسه.			

و نظراً لأهمية هذا الإجراء كونه يضبط وقائياً حرية ممارسة الأفراد للنشاط الجمعي، فقد أحاطه المشرع الجزائري بمجموعة من الشروط لضمان صحته من الناحية القانونية من جهة، و من جهة أخرى ضمان عدم تعسف هيئات الضبط الإداري في انتهاك حق الأفراد في ممارسة هكذا نشاط، و هذا من خلال اشتراطه على هذه الأخيرة ضرورة المراجعة الدقيقة لملف طلب التصريح المسبق (الإخطار) بغية تأسيس جمعية و التأكد من مدى مطابقتها للقوانين و التنظيمات السارية المفعول، مانحاً إياها آجال محددة للفصل في الطلب و ذلك على النحو التالي²⁵:

- ثلاثون (30) يوماً بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، فيما يخص الجمعيات البلدية.
- أربعون (40) يوماً بالنسبة للولاية، فيما يخص الجمعيات الولائية.
- خمسة و أربعون (45) يوماً للوزارة المكلفة بالداخلية، بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات.
- ستين (60) يوماً للوزارة المكلفة بالداخلية، بالنسبة للجمعيات الوطنية.

في هذا الإطار ينبغي على الهيئات الإدارية المختصة إما أن تمنح للجمعية قبل انقضاء الآجال السالفة الذكر وصلاً يعد بمثابة اعتماد، أو تتخذ في هذا الشأن قراراً بالرفض يكون معللاً بحجة عدم احترام أحكام التشريع المعمول به، ذلك لأن سكوت الإدارة و عدم ردها بشكل صريح على الطلب المقدم خلال الآجال المحددة يعتبر بمثابة اعتماد للجمعية، و هذا طبقاً لأحكام المادة 11 من القانون السالف الذكر، و عليه تكون هنا ملزمة بتسليم وصل التسجيل للجمعية.

وعلى اعتبار أن حرية التجمع من الحريات المكفولة دستورياً، فقد منح المشرع الجزائري للجمعيات التي صدر في حقها قرار برفض ملفها، الحق في الطعن فيه و هذا بموجب دعوى الإلغاء ترفعها أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، حيث أنه في حالة ما إذا أصدرت هذه الأخيرة قراراً لصالح الجمعية، فإنه يتعين على الإدارة أن تمنح لها وجوباً وصل تسجيل، و هو ما يعتبر بمثابة ضماناً أخرى يمنحها القانون للسلطات القضائية في سبيل حماية الحقوق و الحريات الأساسية للأفراد.

من جهة أخرى، و بغرض تحقيق نوع من التوازن بين ضبط الحريات العامة و المحافظة على النظام العام، خول المشرع الجزائري للسلطات الإدارية هي الأخرى الحق في رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة قصد إلغاء تأسيس الجمعية، و هذا خلال أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر من تاريخ

²⁵ - المادة 08 من نفس القانون .

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
انقضاء الأجل الممنوح للجمعيات، على أن يكون هذا الطعن غير موقوف للتنفيذ طبقا لأحكام المادة 10 من قانون الجمعيات.			

المطلب الثاني: نماذج عن تنظيم النشاط في التشريع الجزائري

في الحقيقة و بالنظر إلى تعدد و تنوع الأنشطة المقننة ، سوف نسلط الضوء في هذا المطلب على نموذجين فقط، الأول يتعلق بنشاط استغلال نادي الانترنت، في حين نخصص الثاني لنشاط قاعة الحفلات، من خلال عرض الأطر القانونية المنظمة لهما، و كذا الإجراءات التي تحكم عملية ممارستها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

– التأطير القانوني لنشاط نادي الانترنت:

يعتبر نادي الانترنت فضاء عمومي يضع تحت تصرف مستعمليه وسائل الإعلام و الاتصال ، تسمح لهم باستغلال شبكة الانترنت قصد ربط العلاقات مع الغير و هذا لأغراض شخصية أو مهنية.

و بالنظر إلى ما يمكن أن تحدثه هذه النوادي في الأوساط و التجمعات السكنية، خاصة خلال الفترة المسائية نتيجة الأصوات العالية التي تصدر من طرف مستخدميها، فقد أحاطها المشرع الجزائري هي الأخرى بمجموعة من الأحكام و الضوابط قصد تنظيمها و ضمان المحافظة على النظام العام، و هذا من خلال إخضاعها إلى إلزامية الحصول على رخصة استغلال مسبقة يسلمها والي الولاية مقر تواجد النادي بعد إجراء تحقيق معمق في هذا الشأن، طبقا لأحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 207-05 المؤرخ في 04 جوان 2005²⁶.

في ذات السياق، فإنه يتعين على كل شخص يريد مواصلة هذا النشاط، التقدم على مستوى المصالح المكلفة بالتنظيم في الولاية التي يقع فيها النادي قصد إيداع طلب الحصول على رخصة استغلال، حيث يمنح له مقابل ذلك وصل استلام، و هذا بعد التأكد من استفاء الملف لجميع الوثائق الضرورية و التي تتمثل على وجه الخصوص فيما يلي²⁷:

²⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 207-05 المؤرخ في 26 ربيع الثاني عام 1426 الموافق 04 جوان 2005، المحدد لشروط و كفاءات فتح و استغلال مؤسسات التسلية و الترفيه، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة بتاريخ 05 جوان 2005 ص 05.

²⁷ - المادة 02 من القرار المؤرخ في 05 ربيع الثاني عام 1441 الموافق لـ 02 ديسمبر 2019 ، المحدد لتشكيلة الملف الإداري و التقني لطلب رخصة استغلال مؤسسات التسلية و الترفيه، الجريدة الرسمية العدد 08 الصادرة في 22 جمادى الثانية عام 1441 الموافق لـ 16 فيفري سنة 2020 ص 18.

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
------------	-----------	----------------------------------	-------------

– استهارة طلب رخصة استغلال مؤسسة تسلية و ترفيه، تملأ و تمضى من طرف صاحب النشاط.

– نسخة من سند الملكية أو عقد الإيجار يحزر من قبل الموثق.

– ملف تقني يحتوي على بطاقة تقنية لطلب رخصة استغلال مؤسسة تسلية و ترفيه.

يبث الوالي في طلب الرخصة إما بالقبول أو الرفض بناء على آراء المصالح الإدارية و التقنية المختصة في هذا الشأن، و هذا خلال أجل 75 يوم من تاريخ إيداع الطلب، مع إلزامية تعليل سبب الرفض بوضوح في حالة عدم الموافقة عليه طبقا لأحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي 207-05 المؤرخ في 04 جوان 2005، المحدد لشروط و كيفية فتح و استغلال مؤسسات التسلية و الترفيه.

و في حالة الموافقة على الطلب، تسلم رخصة استغلال مؤسسة تسلية " نادي انترنت " إلى المعني قصد بداية نشاطه، تمتد صلاحيتها لخمس (05) سنوات قابلة للتجديد، شريطة تقديم طلب تجديدها قبل ستة (06) أشهر على الأقل من تاريخ انتهاء صلاحية الرخصة الجارية.

للإشارة فإنه يمكن إلغاء رخصة الاستغلال في حالة عدم قيام المعني باستغلال النادي خلال مدة سنة كاملة من تاريخ حصوله على الترخيص، مع إمكانية تمديد هذه الآجال إلى سنة أخرى في حالة القوة القاهرة المعللة قانونا، كما يمكن أيضا سحبها منه في حالة وفاته أو ثبوت عدم كفاءته المدنية أو اختفائه أو فقدانه لحقوقه المدنية و الوطنية طبقا لأحكام المادة 21 من نفس المرسوم.

و على اعتبار أن الوالي هو الذي يسهل على ممارسة الضبط الإداري و هذا على مستوى كامل إقليم الاختصاص، أجاز المشرع الجزائري له أيضا إمكانية سحب هذه الرخصة طبقا لقاعدة توازي الأشكال، و هذا لأسباب قد تتعلق إما بالمحافظة على النظام العام و أمن و سلامة المواطنين، أو في حالة تغيير المعني لطبيعة النشاط، أي ممارسته لنشاط موازي آخر لا يمت بصلة مع النشاط المرخص، دون إعلام السلطات المختصة²⁸.

– الأحكام المطبقة على قاعة الحفلات في التشريع الجزائري:

لقد أحاط المشرع الجزائري نشاط تسيير قاعات الحفلات باعتباره من أبرز النشاطات التي قد تؤثر على النظام العام، بمجموعة من الأحكام و التدابير الرامية إلى تنظيمه بالكيفية التي تضمن الحفاظ على راحة السكان دون أن يشكل ذلك بالمقابل قيда بالنسبة لكل من يريد استغلال هذه الأماكن،

²⁸ - المادة 25 من نفس المرسوم التنفيذي.

في ظل احترام مبدأ حرية التجارة الذي يعد من أهم المبادئ التي ما فتأت الدساتير الجزائرية التأكيد على تكريسها في مختلف نصوصها المتعاقبة.

يقصد بقاعة الحفلات، ذلك الفضاء العمومي الذي تنظم فيه مختلف المناسبات الاحتفالية بشتى أنواعها من زواج و ختان و كذا أعياد الميلاد، أين تقدم فيه خدمات الإطعام و بيع المشروبات غير الكحولية وفقا لأحكام المادة 5 من المرسوم التنفيذي 05-207، المحدد للشروط و كيفية فتح و استغلال مؤسسات التسلية و الترفيه السالف الذكر.

يخضع استغلال هذه المؤسسة كغيرها من مؤسسات التسلية و الترفيه إلى ضرورة الحصول المسبق على ترخيص يسلمه الوالي المختص إقليميا، بناء على طلب يقدمه صاحب الشأن، يرسل عقب إيداعه إلى المصالح الأمنية من أمن وطني و مصالح الدرك الوطني و كذا الحماية المدنية، بالإضافة إلى الهيئات الإدارية الأخرى ذات الاختصاص في مجال الصحة و البيئة و التجارة، قصد دراسته و إبداء الرأي فيه و ذلك خلال أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإيداع.

خلال هذه الفترة تقوم المصالح المذكورة أعلاه، بإجراء تفتيش للمؤسسة بغرض استخراج النقاىص التي من شأنها التأثير بشكل أو بآخر على النظام العام، خاصة ما تعلق بالجوانب الصحية و البيئية، مع العمل على تبليغها للمعني قصد إزالتها، ليتم بذلك تعليق الأجل الممنوحة لدراسة طلبه إلى حين رفع جميع التحفظات المقررة من طرف الهيئات المختصة، طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 05-207.

بعد الانتهاء من التحقيق، تبدي المصالح الأمنية و الإدارية رأيها الصريح بخصوص موضوع الطلب، ترسله مباشرة إلى السلطة المختصة (الوالي) الذي يبت في طلب المعني بشكل نهائي إما بالقبول أو الرفض، و هذا بناء على نتائج التحقيق المنجز، في ظل احترام القوانين و التنظيمات السارية المفعول²⁹.

تجدر الإشارة إلى أن رخصة استغلال مؤسسة ترفيه تعتبر شخصية، لا يمكن بأي حال من الأحوال إيجارها أو تحويلها أو حتى التنازل عنها، و هذا تحت طائلة سحبها من المعني إذا تبين مخالفته للأحكام التنظيمية المؤطرة لها، كعدم استغلالها مثلا في حدود سنة كاملة من تاريخ تبليغه بالرخصة، أو عند وفاته أو فقدانه للحقوق المدنية و الوطنية التي كانت سببا في حصوله عليها، دون أن ننسى الأسباب المتعلقة بالنظام العام³⁰، و التي لا يتوانى الوالي بمقتضاها القيام بإجراءات سحب

²⁹ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 05-207 المؤرخ في 05 جوان سنة 2005.

³⁰ - انظر المادة 25 من ذات المرسوم التنفيذي.

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
الترخيص، و هذا بموجب قرار معلل طبقا لقاعدة توازي الأشكال، متى تبين له صدور أي فعل من شأنه المساس بالطمأنينة و السكينة خاصة الصحة العمومية.			

– الخاتمة:

من خلال ما سبق عرضه في هذه الدراسة، خلصنا إلى أن التنظيم الضبطي (لوائح الضبط) تعتبر من أبرز الآليات الوقائية المنتهجة من طرف سلطات الضبط الإداري في سبيل تأطير النشاط الفردي و هذا في شكل استباقي بغية المحافظة على النظام العام، أين أجاز المشرع الجزائري لكل من السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية و الوزير الأول) على الصعيد المركزي، و كذا الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) على الصعيد الإقليمي، الحق في اتخاذ ما يروونه مناسبا من إجراءات و تدابير قصد تقييد النشاط الفردي و هذا بموجب قرارات عامة و مجردة يتم بمقتضاها تأطير عملية ممارسة الأفراد للحريات العامة و من ثم منع كل ما من شأنه المساس بالنظام العام.

يتخذ هذا التنظيم الضبطي العديد من الأشكال، بحيث يمكن أن يصدر في صورة حظر أو منع لنشاط معين و هذا لفترة مؤقتة فقط، أو في شكل إذن مسبق (ترخيص) أو إخطار تشترطه هيئات الضبط الإداري على الأفراد قبل مزاولتهم لنشاط محدد، بالإضافة إلى أسلوب تنظيم النشاط الذي لا يقل أهمية عن الأساليب السابقة، أين تتولى سلطات الضبط الإداري في هذا الشأن وضع مجموعة من التدابير و التوجيهات قصد تنظيم عملية ممارسة هؤلاء الأفراد لنشاطاتهم طبقا للقوانين و التنظيمات السارية المفعول.

ختاما و بناء على ما سبق عرضه، خلصنا في هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- غموض موقف المؤسس الدستوري بخصوص مسألة السلطة المكلفة بإصدار لوائح الضبط الإداري، من خلال عدم الإفصاح عنها بشكل صريح ضمن أحكام الدستور، على عكس المشرع المصري و الفرنسي اللذان أقر صراحة بصلاحيات السلطة التنفيذية بإصدار هذه التنظيمات الضبطية ضمن أحكام الدستور، و هو ما دفع بالشراح و المختصين في الشأن الإداري الجزائري إلى القول أن هذه المسألة تدخل ضمن السلطة التنظيمية التي يتمتع بها كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، لكن دون الإشارة الدقيقة للشؤون و التدابير التي تدخل ضمن هذه السلطة.
- العمل على تعديل بعض المراسيم و التنظيمات المحددة لكيفية ممارسة النشاطات و الحريات العامة المكفولة دستوريا، حتى تواكب المستجدات التي تطرأ في مجال ترقية الحقوق و الحريات الأساسية للأفراد.

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
------------	-----------	----------------------------------	-------------

المراجع:

- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، الطبع الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لسنة 2015.
- زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة و الرقابة القضائية عليها، دون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، سنة 2017.
- سليمان مُحمَّد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1984.
- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانة الرقابة الإدارية، دون طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، دون سنة نشر.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة، دون طبعة، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1970.
- عصام على الدبس، القانون الإداري الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، لسنة 2014.
- عادل داودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر، باتنة لسنة 2012.
- عبد الرحمان عزاي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2007.
- كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر لسنة 2016.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1996.
- مُحمَّد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات مكتبة صادر، بيروت، لبنان، سنة 1998.

المجلد: 11	العدد: 01	السنة: جانفي 2025 م- رجب 1446 هـ	ص: 86 - 105
- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، سنة 2015.			

- نسيغة فيصل، الضبط الإداري و أثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء لقانونية الإسكندرية، سنة 2020 .

– النصوص القانونية:

– دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 94 المؤرخة في 02 ذو الحجة عام 1396 الموافق ل 24 نوفمبر 1976 ص 1294.

– القانون رقم 12-06 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة في 21 صفر عام 1433 الموافق 15 جانفي 2012.

– مرسوم رئاسي رقم 05-117 المؤرخ في 02 ربيع الأول عام 1426 الموافق 11 أبريل سنة 2005، المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة، الجريدة الرسمية المؤرخة 13 أبريل لسنة 2005 العدد 27

– مرسوم تنفيذي رقم 05-207 المؤرخ في 26 ربيع الثاني عام 1426 الموافق 04 جوان 2005، المحدد لشروط و كفايات فتح و استغلال مؤسسات التسلية و الترفيه، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة بتاريخ 05 جوان 2005 .

– القرار المؤرخ في 05 ربيع الثاني عام 1441 الموافق ل 02 ديسمبر 2019 ، المحدد لتشكيلة الملف الإداري و التقني لطلب رخصة استغلال مؤسسات التسلية و الترفيه، الجريدة الرسمية العدد 08 الصادرة في 22 جمادى الثانية عام 1441 الموافق ل 16 فيفري سنة 2020 .