

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية المرجع:

قسم القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

الشعبة: الحقوق

تحت إشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة):

بوبكر رشيدة

عباسة آسية

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً

بوزيد خالد

الأستاذ(ة)

مشرفاً مقراً

بوبكر رشيدة

الأستاذ(ة)

مناقشاً

لطروش أمينة

الأستاذ(ة)

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقشت يوم: 2020/08/26

شكر

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين فإني أشكر الله تعالى على فضله حيث أتاح لي إنجاز هذا العمل بفضله، فله الحمد أولاً و آخراً.

ثم أتقدم بالشكر الجزيل والامتنان الخالص إلى:

الدكتورة بو بكر رشيدة.

على قبولها الإشراف على مذكرة تخرجي وعلى ما قدمته لي من عون وإلى كل أساتذتي بكلية الحقوق والعلوم السياسية.

وإلى كل من مدّ لي يد العون من قريب أو بعيد بالكثير أو القليل

أتقدم بالشكر.

الإهداء

إلى ينبوع العطاء الذي زرع في نفسي الطموح والمثابرة...

والذي العزيز.

إلى نبع الحنان الذي لا ينضب...

أمي الغالية.

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي...

إخوتي وأخواني وأصدقائي.

إلى كل محبي العلم والمعرفة.

قائمة المختصرات

_ ج: الجزء.

_ ج ر: الجريدة الرسمية.

_ ص: صفحة.

_ ص، ص: من صفحة إلى صفحة.

_ د، س، ن: دون سنة النشر.

_ د، ب، ن: دون بلد النشر.

_P: Page.

مقدمة

يشكل الضبط الإداري جملة من التدابير الوقائية التي تفرضها السلطة الإدارية على حريات الأفراد، يكون الغرض منها حماية النظام العام بعناصره الثلاث (الأمن، صحة العامة، السكينة العامة) وهذا الأخير هو الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فمن دون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الجماعي¹.

كما يعد الضبط الإداري أهم امتيازات السلطة العامة التي تنفرد بها، وتستعين سلطات الضبط الإداري بالعديد من الأساليب من أجل تحقيق أغراضها مما قد يؤثر ذلك سلبا على الحريات العامة للأفراد التي عادة ما ينص عليها في أغلب الدساتير وتعتبر الركيزة الأساسية في تقرير وحماية هذه الحريات كونها أسمى قانون في الدولة إذ لا يمكن صدور نصوص قانونية تعارضها مما يجعل هذه الحريات² محمية دستوريا وكذلك دوليا خاصة بعد صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإقرار هذه الحريات فإن الأفراد لهم الحق في التمتع بها لكن بصفة مطلقة فكما يقول الفقيه ليون دوجيه "تنتهي حرتي عندما تبدأ حرية الآخرين" وبالتالي يجب ممارسة هذه الحريات في إطار قانوني يضبطها وذلك بتدخل سلطات الضبط الإداري بإصدار لوائح الضبط الإداري وحماية النظام العام ويكون ذلك في إطار التقيد بمبدأ المشروعية وبالتالي الخضوع لرقابة القضاء، وعليه فإن صلاحية سلطات الضبط الإداري بالتدخل يترتب عليه المساس بالحريات العامة للأفراد سواء كان ذلك في ظل الظروف العادية والاستثنائية التي نصت بها الدولة.

وبذلك تقوم سلطات الضبط الإداري بفرض جملة من القيود على حريات الأفراد مما يشكل خطورة على هذه الحريات خاصة في حالة تعسف الإدارة في ممارسة أعمال الضبط.

¹ - تميم نجا، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003/2002.

² - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط2، دار النشر الجزائر، ص399.

فتظهر أهمية الموضوع الذي وقع عليه اختيارنا في الوقوف على مدى انعكاس تدابير الضبط الإداري على الحريات العامة للأفراد خاصة وأن الإجراءات التي تتخذها اتجاه حريات الأفراد غير مستندة إلى نص قانوني يخول لها صلاحية إصدارها وإنما الإجراءات الردعية أو الوقائية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري فرضتها الظروف العادية والاستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة إضافة على ذلك معرفة الضمانات الكفيلة بحماية الحريات العامة وردع الإدارة في حالة تعسفها.

وتكمن أهمية الموضوع فيما يخص أسباب الدراسة تظهر في معيارين أساسيين الأول ذاتي والثاني موضوعي.

فيما يخص المعايير الذاتية تقود إلى الرغبة في معالجة ما أفرزه الواقع العملي للأفراد نحو المطالبة بالحريات العامة عن طريق الأساليب القانونية التي تسمح بذلك وفي المقابل تصدي السلطة لهذه المطالب بأساليب القمع وعدم قدرتها على ضبط وحفظ النظام العام مما تترتب عنه فوضى داخل المجتمعات¹.

أما المعيار الموضوعي يكمن في محاولة التطرق إلى موضوع الحريات العامة الذي يعد من أبرز المواضيع والوقوع على أهم انعكاسات سلطات الضبط الإداري على هذه الحريات خاصة في ظل الظروف الاستثنائية.

وعليه تطرقنا إلى الإشكالية الرئيسية التالية:

ما مدى قدرة سلطات الضبط الإداري على تحقيق الموازنة بين النظام العام والمحافظة على الحريات العامة؟ كيف يمكن أن نوازن بين مقتضيات النظام العام من خلال سلطات الضبط الإداري وحقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى؟

¹ - عمار عوابدي، إنشاء القانون العام والعلوم الإدارية، ج 1، ط 5.

وفي سبيل حل الإشكالية اعتمدنا على المنهج التحليلي والوصفي كون موضوع الدراسة يقتضي تحليل نصوص قانونية بالإضافة إلى إبراز بعض الجوانب النظرية في النقاط التي تستوجب ذلك.

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع "تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة" ارتأينا إتباع الخطة الثنائية والمكونة من فصلين:
الفصل الأول: الإطار العام لفكرة الضبط الإداري.
وبدوره يتكون من مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المبحث الثاني: الحريات العامة وموقف سلطات الضبط الإداري منها.

الفصل الثاني: الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط.

يتمثل المبحث الأول في الضمانات الممنوحة للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، أما المبحث الثاني انعكاسات لوائح الضبط اتجاه الحريات العامة تكمن صعوبات الدراسة في:

من بين الصعوبات والعراقيل التي واجهتني قلة المراجع ومعظمها تتشابه من حيث المفردات والمضمون ولم يأتوا بشيء جديد لكي نستطيع أن نقارن بعضهما البعض.

الفصل الأول:

الإطار العام لفكرة الضبط الإداري

تعتبر الإدارة شخص معنوي عام يمارس نشاطا إداريا، هذا الأخير الذي لا يمكن أن يخرج من إحدى الصورتين، الأولى تتمثل في الجانب الإيجابي للنشاط الإداري وهي المرفق العام والصورة الثانية وهي الضبط الإداري الذي يعتبر الجانب السلبي لهذا النشاط فالضبط الإداري الضبط الإداري له تأثير كبير على الحريات العامة هذه الأخيرة التي نظرا لأهميتها يتم إقرارها في الدساتير كضمانة لاحترامها وعدم الاعتداء عليها إلا أن الضبط الإداري يقيد في الظروف العادية والاستثنائية وهذا تماشيا مع مقتضيات النظام العام.

لهذا سوف نتطرق في هذا الفصل إلى ما يأتي:

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المطلب الأول: المدلول القانوني للضبط الإداري.

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام.

المطلب الثالث: أساليب ووسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام.

المبحث الثاني: الحريات العامة وموقف سلطات الضبط الإداري منها.

المطلب الأول: الحريات العامة إطارها القانوني وتقسيماتها.

المطلب الثاني: اختصاص سلطات الضبط الإداري في مجال حماية الحريات العامة.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

لدراسة هذا العنصر أهمية بالغة في مجال الدراسة كونه يمثل القاعدة الأولى للدخول إلى صلب الموضوع ولتجسيد هذه الأهمية كان لزاما علينا التطرق إلى نقاط معينة لتوضيح مفهوم الضبط الإداري من تعريف لغوي واصطلاحي إلى خصائصه وأنواعه وأهدافه.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري.

كأي مفهوم قانوني سنتطرق إلى المفهوم اللغوي ومن ثمة المفهوم الاصطلاحي (الفرع الأول) أما خصائصه تكمن في (الفرع الثاني) وأنواعه وأهدافه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف الاصطلاحي واللغوي.¹

عرّف الفقيه "André Delaubadéro" الضبط الإداري بأنه "مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام"².

1- التعريف اللغوي للضبط الإداري:

الضبط لغويا هو الإحكام والاتفاق والاصطلاح وتصحيح الأخطاء أو توجيه السلوك ويشمل هذا المعنى مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعلمية والقانونية.

2- التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري:

للضبط الإداري عدة تعريفات في الفقه الفرنسي وكذا العربي وسنبداً بالفقه الفرنسي عل اعتبار أن الضبط الإداري هو من أهم موضوعات القانون الإداري الذي هو فرنسي النشأة والأصل ومن تعريفات الفقه الفرنسي للضبط الإداري الفقيه Delaubadéro الذي عرفناه سابقا وهو تعريف مختصر وشامل لكل عناصر الضبط الإداري لكن التعبير على أنه مظهر من مظاهر عمل الإدارة قد يؤدي إلى تقليص الحجم الحقيقي للضبط الإداري.

¹- ابن منظور، لسان العرب، ج 8، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر، لبنان 1999، ص 15، 16.

²- Yves Craudement, traité de droit administratif, 16 ème édition-tome 1-2.L.G.S.J. Delta, Paris, 2002, p721.

وعرفه أيضا الأستاذ باسكو إلى حد القول أن الضبط الإداري هو "سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة وتملك هذه السلطة في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة.

ويعرفه الفقيه Benoit "الضبط الإداري هو مجموع الاختصاصات المخولة للإدارة التدخل في الأنشطة والعلاقات الخاصة سواء بقواعد تنظيمية عامة أو بقرارات فردية وذلك بغض النظر عن الهدف من التدخل¹.

نجد أيضا تعريف الأستاذ vedel فقد عرفه بأنه "مجموع الأنشطة الإدارية التي تكون موضوعها إصدار قواعد عامة وتدابير فردية تكون لازمة كحفظ النظام العام أي الأمن، السكينة والصحة"².

وقد عرفه الفقيه أندري دي لوبادر "أن الضبط الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الفرد بغرض ضمان حماية النظام العام"³.
فهذه المجموعة من التعريفات تحاول أن تحصر وتجمع كافة الجوانب والعناصر الشكلية-العضوية-القانونية والمادية والموضوعية والوظيفية لفكرة الضبط الإداري.

بينما يتجه الفقهاء العرب ومنهم الدكتور طعيمة الجرف "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث: الأمن العام والصحة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية واستخدام القوة المادية بينما ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية التي تستلزمها الحياة الاجتماعية".

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر العربي الإسكندرية سنة 2007 ص21.

² جورج فوديل، القانون الإداري، الجزء الثاني، (ترجمة منصور القاضي) المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر، دار النشر لبنان، سنة 2001 ص500.

³ ناصر لباند، القانون الإداري الجزء الثاني، ط1، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، سنة 2004 ص7.

وكذلك تعريف الدكتور محمد عاطف البنا فقد عرفه بأنه "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام"¹.

ودرة مالك عرفه بأنه "عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام".

وهناك من أوجد معايير لتعريف الضبط الإداري وهي المعيار المادي والمعيار الوظيفي والمعيار التوفيقي سنعرض كل منهم على التوالي:

أولاً: المعيار العضوي.

وفقاً لهذا المعيار يعرف الضبط الإداري على أنه مجموعة من الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وهو مجموعة الأشخاص العاملين أو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام العام².

ثانياً: المعيار الموضوعي.

وفقاً لهذا المعيار يعرف الضبط الإداري بأنه مجموعة من التدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام.

ولهذا يعتبر كلا التعريفين قاصراً وهذا ما أدى بالفقه إلى إيجاد معيار توفيقي يجمع بينهما.

ثالثاً: المعيار التوفيقي.

عرف الضبط الإداري على أنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد حرياتهم بقصد حماية النظام العام"³.

¹ - محمد عاطف البنا الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1962 ص 337.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار ربحانة الجزائر، د، س ن، ص 190.

³ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري ط1، دار الثقافة، الأردن، سنة 2009، ص 230.

أما الفقه العربي فلم يعطي تغييراً مهماً في تعريف الضبط الإداري هذا كون القانون في الفقه العربي مستمد أصلاً من الفقه الفرنسي ونورد من تعريفاته تعريفات الدكتور نواف كنعان الذي عرف الضبط الإداري على أنه "النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام الذي يعتبر أمراً ضرورياً لحياة الجماعة بما يتسم به هذا النظام القانوني من إجراءات سريعة وفعالة حيث تقول سلطات الضبط الإداري استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لضمان احترام أنظمة الضبط الإداري وتنفيذها وتعريف الأستاذ إبراهيم شيحا الذي صاغه كالتالي: "الضبط الإداري هو مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم المجتمع أي تنظيم المجتمع تنظيمياً وقائياً. تتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أوامر فردية تصدر من جانب الإدارة، وفي هذا إشارة إلى وسائل الضبط¹.

تجدر الإشارة أن الفقه قد قسم الضبط الإداري إلى نوعين هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص الأول يقصد به الإجراءات التي تمارسها السلطات الإدارية بموجب الاختصاصات إليها بهدف المحافظة على النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، أما الضبط الخاص فهو قيام سلطة إدارية معنية بممارسة اختصاص محدد من قبل المشرع مثل حماية المستهلك.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري.

من أهم خصائص الضبط الإداري ما يأتي:

أولاً: الصفة الانفرادية.

إن الضبط الإداري في جميع الحالات هو إجراء تباشره السلطة الإدارية المنفردة² أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية مثل الأمر الصادر بالاستيلاء أو الأمر بمنع التجمهر، أي

¹ - د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 399.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 478.

القرارات الإدارية سواء كانت فردية أو جماعية¹ وتستهدف من خلال المحافظة على النظام فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية وتبعا لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبقا لوفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية بينما يختلف الأمر إن كنا بصدد مرفق عام فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعمله وتحت مسؤوليته المباشرة².

ثانيا: الصفة الوقائية.

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي يدرأ المخاطر على الأفراد، والتي قد تهدد النظام العام³ ويتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري المتبع في القيام بهذه الوظيفة الإدارية وهي تنفيذ القوانين التي تنص على الحفاظ على النظام العام فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنما قدرت خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة⁴.

ثالثا: الصفة التقديرية.

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملها سينتج عليه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام⁵.

¹ مسعود رحيش، الضبط الإداري، كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة للمدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 18، 2007/2008، ص7.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص45.

³ رحيش مسعود، المرجع السابق، ص 06.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 482.

⁵ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 482.

وعليه فإن مجال الضبط الإداري يعد مجالاً خاصاً الذي تمارس فيه الإدارة سلطتها التقديرية. إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام¹، مثال ذلك إذا قررت الإدارة عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنما لا شك أنها رأت أن هناك مخاطر ستنجم عن هذا النشاط الجماعي.

الفرع الثالث: أنواعه.

أنواعه:

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة، ويترتب عنها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نظامها فقد تخص مكاناً محدداً أو أشخاصاً معينين أو موضوعاً دون غيره.

لذلك قسم الفقه الضبط إلى نوعين ضبط عام وضبط خاص.

• الضبط الإداري العام:

يقصد به ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة والسلطات الإدارية المختصة للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة). وتتخذ السلطات المختصة الإجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام أو السكينة العامة والراحة للمواطنين وأخيراً الوقاية من كل ما يمس بالصحة العامة هذه هي المحاور الثلاث التي تعمل داخلها سلطات الضبط الإداري وتتحرك وفقها².

ويعرف الدكتور "عمار بوضياف" بأنه «النظام القانوني العام للبوليس الإداري أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة»³.

¹ - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 08.

² - بوقريط عمر: الرقابة الإدارية على تدابير الضبط الإداري (مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2007، ص 12.

³ - عمر بوقريط، المرجع ذاته، ص 17.

أما الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" فيعرفه كما يلي "مجموعة من القيود والضوابط التي تهدف إلى حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في سائر نواحي الحياة البشرية بغير تخصيص من هذا الناحية أو تلك، فهو يمثل الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري¹.

• الضبط الإداري الخاص:

يقصد بالضبط الإداري الخاص صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الإداري أو استهداف غرض آخر بخلاف الأغراض الثلاثة للضبط الخاص وهي الأمن والصحة والسكينة العموميون.

فبالنسبة للضبط الإداري الخاص بالمكان فإنه يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن سلطة إدارية معينة، أما بالنسبة للضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة فإنه يقصد به تنظيم ورقابة وممارسة أوجه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة، وفيما يتعلق بالأغراض الأخرى، فإنه يستهدف أغراضا تختلف عن الأغراض التقليدية المعروفة للضبط الإداري العام².

وهناك من يرى أن الشرطة الإدارية الخاصة تضمنت معنيين، الأول: يتعلق بنشاطات الشرطة التي لا تختلف أهدافها عن النشاط التي تقوم بها الشرطة العامة وإنما تخضع لنظام قانوني خاص على سبيل المثال شرطة المؤسسات الخطرة أو المرجحة هي شرطة خاصة وموضوعها هو حماية الأمن والسلامة الصحية والطمأنينة، أما المعنى الثاني: المقصود هنا الشرطة التي تتعلق بمواضيع ليست واردة في المحتوى العادي للشرطة العامة على سبيل المثال هناك شرطة الحماية التي تسمح للإرادة بحماية المواقع مما ليست له صلة بالأمن ولا بالطمأنينة ولا بالسلامة الصحية³.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص246.

² رضوان سكوح، الضبط الإداري (مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 17، 2008/2009، ص09، 10.

³ جورج فوديل، بيار دلفوليه، القانون الإداري، منصور القاضي، ج2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، 2001، 1421هـ ص 505.

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام.

من بين المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الإداري إلى جانب الشخصية المعنوية مبدأى المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وهما مبدآن يحددان أسلوب توزيع الاختصاصات والسلطات في الدولة.

فنظام المركزية الإدارية يقصد به تجميع السلطات في يد الهيئات المركزية في العاصمة، حيث يخضع فيه الموظف الأدنى للموظف الأعلى رتبة ضمن ما يسمى بالسلطة الرئاسية التي تعطي لصاحبها مجموعة من الاختصاصات يباشرها على مرؤوسيه، أما اللامركزية الإدارية تعرف بكونها مجموعة من الأشخاص الإدارية العامة المستقلة، تمارس اختصاصاتها الإدارية إقليمياً أو مصلحياً بواسطة مجالس منتخبة أو هيئات إدارية تحت وصاية وإشراف الدولة دون أن تخضع لها، وهذا ما تشير إليه المادة 16 من دستور 1989 المعدل حيث تنص "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"¹.

إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية عللاً ممارسة السلطات، ويكسر التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة².

وعلى هذا الأساس سلطات الضبط الإداري حددتها القوانين والتنظيمات وتقسّم إلى سلطات تمارس هذه الوظيفة على المستوى الوطني (الفرع الأول) وسلطات تمارس هذه الوظيفة على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني.

سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني تتمثل في ك من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ووزير الداخلية.

¹ - أ. شريف مصطفى، ملخص محاضرات القانون الإداري، السنة الثانية، كلية الحقوق ص 68-69، ص 71.

² - قانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، دباجة الدستور.

أولاً: رئيس الجمهورية.

اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها¹.

فخلال مرحلة ما قبل سنة 1989 فإن رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية هو أيضاً رئيس الحكومة، وبهذه الصفة المزدوجة يمارس اختصاصات إدارية هامة فيعني أنه الرئيس الوحيد للسلطة التنظيمية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وإلى جانب السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في المراحل العادية، هناك بعض السلطات مطالب بها في الفترات الاستثنائية ويميز على سبيل المثال دستور 1976 المتمثلة في حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وتؤدي هذه الحالات إلى زيادة سلطات الضبط لرئيس الجمهورية.

أما مرحلة ما بعد سنة 1989 وحسب دستور 23 فبراير 1989 ودستور 28 نوفمبر 1996 أحدثت مناصباً جديداً على مستوى السلطة التنفيذية يتجلى في منصب رئيس الحكومة وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة العليا للإدارة العمومية، حيث هذه السلطة التنظيمية لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، حيث يملك رئيس الحكومة بمقتضى المادة 116 قانون 02 والمادة 81 قانون 03 من دستور 1989 والمادة 125 قانون 02 والمادة 85 قانون 03 من دستور 1996 صلاحيات في المجال التنظيمي.

وإلى جانب أيضاً سلطات رئيس الجمهورية في المراحل العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية فتان دستور 1989 و 1996 اعترف له بممارسة مهام الضبط أثناء المراحل الاستثنائية.

ثانياً: الوزير الأول.

كان يطلق عليه رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 حيث لم تشر الأحكام الدستورية صراحة إلى سلطات رئيس الحكومة في مجال الضبط، لكن يمكن إقرارها على أساس

¹ - أ.د، عمار بوضياف، المرجع السابق ص 379.

الوظيفة التنظيمية التي يمارسها لأن السلطة التنظيمية في ظل دستور 1989 و 1996 لا تعود لرئيس الجمهورية وحده كما سبق الذكر¹.

ومن بين القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها رئيس الحكومة المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فبراير 1991 المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية الاستهلاكية ومن بين القوانين قانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتجهيز.

ثالثا: وزير الداخلية.

إن الوزير بصفة عامة لا يتمتع بالسلطة التنظيمية لأن مثل هذه السلطة هي من اختصاص رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك، إلا أنه تجب الإشارة إلى أن وزير الداخلية يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام ولكن بصفة غير مباشرة باعتباره الرئيس السلمي للولاية، يستطيع أن يأمرهم عن طريق تعليمات لاتخاذ إجراء كهذا كل واحد في ولايته، حيث تجب الإشارة أن المادة 92 من قانون الولاية المؤرخ في سنة 1990 نصت على ما يلي "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ولكن تحت سلطته".

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي.

سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي تتمثل في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا: الوالي.

للوالي دور كبير في القيام بالضبط الإداري العام، ويستمد سلطته من قانون الولاية وهذه السلطات تجعل من الوالي مسؤولا عن النظام العمومي في ولايته².

¹ - أناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط02 2007، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس سطيف، ص164، ص165، ص166.

² - أناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص166، ص167.

حيث نصت المادة 112 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2017 المتعلق بالولاية "يسهر الوالي أثناء ممارسته مهامه وفي حدود¹ اختصاصه على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وحسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون" وحسب المادة 114 والمادة 116 منه على التوالي: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية" ويمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، عن طريق التسخير².

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام في إطار تمثيله للدولة، وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، وفي ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت السلطة الرئاسية للوالي، وأن القانون البلدي يمنح هذا الأخير سلطة واسعة للحلول في هذا المجال³.

وحسب ما نصت عليه المادة 88 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
 - السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.
 - ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما⁴.
- والمادة 94 في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

¹ - المادة 112 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 23 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج ر ج، العدد 12.

² - المادة 114 و116 من القانون 07-12، المرجع السابق.

³ - أ.د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، جامعة عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص275، ص276.

⁴ - المادة 88 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ج ر ج، العدد 37.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية.
 - تنظيم بضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
 - السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة وغيرها¹.
- المطلب الثالث: أساليب ووسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام.**

الفرع الأول: القرارات الضبطية (لوائح الضبط).

هي عبارة عن مراسيم تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة تنظيم النشاط الفردي وبعض الحريات الفردية وتتطوي على أوامر ونواه وعقوبات تتخذ في حق المخالفين لأحكامها ومن أمثلتها اللوائح العامة كالمطاعم.

وبما أنها قواعد عامة ومجردة فهي تعتبر من القوانين والواقع أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصل في إصدارها إلا أن إسناد مهمة إصدارها للسلطة التنفيذية راجع إلى خبرة هذه الأخيرة وتمرسها في تنظيم المسائل الأمنية والصحية التي تعتبر في الأساس من أهم وأسمى أهداف الضبط الإداري².

وقد تتخذ لوائح الضبط عدة أشكال أو صور وهي:

أولاً: الحظر أو المنع.

هو منع الأفراد عن ممارسة نشاط معين في حالات محددة قد تخل بالنظام العام ولا يكون هذا المنع مطلقاً لأن هذا سيعتبر مصادرة للحريات المكفولة دستورياً ويستثنى من هذا الحظر المطلق.

ثانياً: الترخيص.

وهنا يجب الحصول على إذن مسبق أو ترخيص لممارسة النشاط الفردي وهذا لاتصاله

¹- المادة 94 من القانون 10-11، المرجع السابق.

²- عمرو سلامي، الضبط الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الجزائر، ص196.

بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر وهنا تملك الإدارة السلطة التقديرية لقبول أو رفض منح الترخيص ومن أمثلة عن هذا الإبلاغ عقد الاجتماعات العامة¹.

ثالثا: الإعلان المسبق.

وهنا يجب إعلام الإدارة المعنية بممارسة النشاط والهدف من الإعلام هو اتخاذ الإدارة لكافة الاحتياطات والإجراءات للحفاظ على النظام العام ومن أمثلة ذلك في التشريع الجزائري القانوني رقم 29/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 الذي يشترط إيداع طلب ترخيص بتنظيم اجتماع عمومي قبل 03 أيام من تاريخ عقد الاجتماع².

الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية.

ونعني بالقرارات الفردية التي تصدرها سلطة الضبط تلك القرارات الصادرة بحق فرد أو مجموعة من الأفراد معينين بذواتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة بهدف المحافظة على النظام العام أو ما يسمى بالوسائل القانونية المتمثلة في لوائح الضبط وأوامر الضبط الفردية³.

الفرع الثالث: التنفيذ المباشر الجبري.

هو أن تتحرك الإدارة بإصدار قرارات فردية مباشرة إلى أوامر قضائية وهو امتياز تمتلكه الإدارة في حق الأفراد الذين لا يريدون تنفيذ قراراتها اختياريا ونظرا لخطورة هذه الإجراءات على حريات الأفراد لما يتضمنه من استعمال للقوى والجبر كان لازما على الإدارة أن تتحرى الدقة في اتخاذ هذا الإجراء، خاصة فيما يتعلق بمدى توفير الشروط والضوابط المنصوص عليها وإلا كانت محلا لقيام المسؤولية بغرض تعويض الأفراد المتضررين من التنفيذ المباشر، ولحماية

¹ - أ: شريف مصطفى، المرجع السابق، ص283.

² - أ: شريف مصطفى، المرجع نفسه، ص324.

³ - G.DUPIES. MJGUEDON.P. CHRETIEN : Droit administratif. 6^{ème} ed. A.Colin, Paris, 1990, P171.

حرية الأفراد وضمان عدم مساءلة الإدارة باعتبارها تمثل الدولة استقر القضاء الإداري على مجموعة من الشروط¹.

يمكن للإدارة العمل بهذا الإجراء في إطار شروط تتمثل في:

1- كون القرارات الإدارية المراد تنفيذها جبرا قرارات مشروعة في ذاتها، أي تتوافق مع القوانين واللوائح.

2- إثبات امتناع الأفراد عن تنفيذ قرارات الضبط الإداري وما تتضمنه من أعمال.

3- وجود حالة ضرورة واقعية تقتضي استعمال التنفيذ الجبري دون اللجوء إلى القضاء لمواجهة الإخلال بالنظام العام².

المبحث الثاني: الحريات العامة وموقف سلطات الضبط الإداري منها.

إن ما تشكله سلطات الضبط الإداري من تقييد للحريات العامة للأفراد في مجالات مختلفة من جهة ورقابة وتنظيم بغرض حماية النظام العام من جهة أخرى جعل الفقه والقضاء الإداريين في جهد وسعي متواصلين لوضع أطر تمكن الإدارة من أداء وظيفتها الضبطية وحماية النظام العام من أي اختلال وتمكين الأفراد من ممارسة النشاطات وحماية حرياتهم في نفس الوقت وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الحريات العامة إطارها القانوني وتقسيماتها (المطلب الأول) واختصاص سلطات الضبط الإداري في مجال حماية الحريات العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحريات العامة إطارها القانوني وتقسيماتها.

الفرع الأول: مفهوم الحريات العامة.

تعريف الحريات العامة أساسا مستمد من الشريعة والفقه والفلسفة وهذا ما سندرسه وأيضا نعرفها تعريفا قانوني³.

¹ - أ عبد الجلال، الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بن عكنون، سنة 2005، ص24.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق.

³ - محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، مصر، سنة 2004، ص342.

أولاً: التعريف الشرعي للحريات العامة.

لم يورد القرآن الكريم لحفظ الحرية وإنما جاء بلفظ "الحر" ضد "العبد" في قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ الْحَرُّ بِالْحَرِّ وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالْأُنثَى بِالْأُنثَى فَمَنْ عَفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَتَبَاعَ بِالْمَعْرُوفِ... الخ﴾ سورة البقرة الآية 178¹.

وهي في نظر الإسلام الحريات ضرورة من الضروريات الإنسانية وفريضة وتكليف شرعي واجب وليس مجرد حق من الحقوق يجوز لصاحبها أن يتنازل عنه هو متى أراد فمقام الحرية في الإسلام تبلغ أهميتها في سلم الأولويات².

ولم يورد المؤسس الدستوري أن تعريف الحريات واهتم بتنظيمها ليترك قضية تعريفها للفقهاء.

ثانياً: التعريف الفقهي للحريات العامة.

بالعودة إلى عبارة الحريات العامة فإننا نجد أنها تتكون من مفردين هما الحرية والعامة أما الحرية فهي إمكانية تقرير المصير التي تمكن الفرد من التحرك ومن العمل دون قيود ودون ضغوط، أو كما عرفه الفقيه أندريه هوريو بأنها "سلطة ولكن قبل أن تكون سلطة على الآخرين أنها سلطة على الذات، أن الإنسان الحر لأنه يفضل عقله سيد نفسه³ وهذه الحريات هي من ناحية أخرى عامة إذ أنها ليست خاصة فهي حريات معترف بها للجميع ومن واجب الدولة تنظيمها وضمانتها وحمايتها فالحريات العامة إذا هي إمكانية تقرير المصير التي يتحرك الفرد بمقتضاها بدون ضغوطات ومنه تسهر الدولة على تنظيمها وضمانها وحمايتها وتكون الحماية عن طريق الدستور والقوانين، أما تعريفات الفقه الأخرى فتجد تعريف "ريفيرو" الحريات العامة هي إمكانيات وقدرات يختار بمقتضاه الإنسان في جميع مجالات الحياة الاجتماعية بنفس

¹ - سورة البقرة، الآية 178.

² - محمد عامرة، المفهوم الإسلامي للحرية، مجلة الأزهر.

³ - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون، للنشر والتوزيع، لبنان، 1974، ص174.

سلوكه وهذه الإمكانيات يعترف بها وينظمها القانون الوضعي ويحميها حماية قوية ويرفعها إلى المستوى الدستوري¹.

كما عرفها جانب من الفقه بأنها "القدرة على عمل كل شيء لا يضر بالآخرين ولا تحد ممارسة الحقوق الطبيعية لكل إنسان إلا بالحقوق التي تؤمن للأعضاء الآخرين في المجتمع ولا يجوز أن تحدد هذه الحدود إلا بالقانون"².

ثالثاً: التعريف القانوني للحرية العامة.

جاءت تعريفات الحرية العامة في الإعلان الفرنسي للحقوق والحرية صحيحاً في معناه، فالحرية قوامها القدرة على عمل كل شيء لا يضر بالآخرين ولا تحد ممارسته الطبيعية لكل إنسان إلا بالحقوق التي تؤمن للأعضاء الآخرين في المجتمع ولا يجوز أن تحدد هذه الحدود إلا بقانون والحرية بالمفهوم القانوني هي سلطة المواطن في التصرف في نفسه وتقرير مصيره والتصرف في النفس من هذا المنطلق أساسياً إذ أنه يفرض على الإنسان قبل كل شيء تفرقه بين ما هو أساسي لانشرحه الشخصي ويحتاج لحماية قصوى وبين ما هو ليس جدير بذلك، وعرفت الحرية في إعلان حقوق الإنسان عام 1789 بأنها "حق الفرد أن يفعل كل ما لا يضر بالآخرين وأن الحدود المفروضة على هذه الحرية لا يجوز فرضها إلا بالقانون"³.

وتجدر الإشارة أن عبارة الحرية العامة لم تستعمل في أول النصوص الثورية في القرن الثامن عشر وإنما تجسدت فقط في النداء الذي وجهه الأمير للرئيس "لويس نابليون" إلى الشعب وهو نص إعلان انقلاب وقع تعليقه على جدران العاصمة الفرنسية باريس ليلة 02 ديسمبر

¹ - الأستاذ الفقيه ريفيرو، القانون الدستوري، ترجمة علي مقلد، دار النشر، لبنان، ص 175.

² - د.محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، المرجع السابق، د.س.ن، ص 342.

³ - د.محمود حلمي، المرجع نفسه، ص 343.

1815، وقد نصت النقطة الخامسة منه على "تكوين مجلس ثان مركب من جميع أعيان البلاد يحافظ على الميثاق الأساسي وعلى الحريات العامة"¹.

إثر ذلك أخذت المادة 25 من الدستور الفرنسي المؤرخ في 14 جانفي 1862 هذه الجملة حرفيا وجعلت من مجلس الشيوخ المحافظ على الدستور وعلى الحريات العامة ولكنها لم تحافظ على هذه المكانة إذ تم الاستغناء عنها في نصوص لاحقة ولم تظهر إلا في كتابات الفقهاء ورغم هذا لم تفقد العبارة غموضها².

وباختصار فإن الحريات العامة هي قدرة طبيعة في الفرد على فعل ما يريد بمعاونة الدول واقتضاء منها في حدود القانون.

وهذا ما أكدته المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على التمتع بهذا النوع من الحرية³.

الفرع الثاني: إطارها القانوني.

يدخل ضمن الحريات العامة كل حرية نص عليها القانون ويقر لها حماية، وبذلك فالحريات العامة لها إطارها القانوني تنطوي داخله، ويشكل هذا الإطار ضمانات قانونية للحريات العامة حيال سلطات الضبط الإداري، ولا تكون هذه الضمانات ذات فاعلية إلا في كشف الدولة القانون، ويمكن تقسيم الإطار القانوني للحريات العامة إلى قسمين (أولا) داخلي و(ثانيا) خارجي.

أولا: الإطار القانوني الخارجي.

يدخل ضمن الإطار القانوني الخارجي للحريات كل الموائيق والمعاهدات التي تقوم بها الدول التي تخص احترام حريات الأفراد والتمكين لها في قوانينها الداخلية، ولعل من أبرز هذه

¹ - د.نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات الفردية، جامعة مصر، د.س.ن، ص23.

² - أ.مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم القانونية، جامعة الجزائر، ص17.

³ - المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المرجع السابق.

المواثيق نجد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اشتملت منه معظم الدساتير الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، من بين ما نص عليه الإعلان في مجال الحريات العامة من المادة 13، المادة 11، المادة 18، المادة 19، المادة 24 وغيرها من النصوص التي تقرر بهذه الحريات¹.

ونجد أيضا العهدين الدوليين يتضمنان أربع أسس من بينها:

تحرير الإنسان من قهر وظلم الحكومات والسلطات وأصحاب الأعمال وذلك بتقدير وتعزيز الحريات العامة والحقوق الأساسية والاجتماعية والثقافية².

ثانيا: الإطار القانوني الداخلي.

تشكل كل النصوص القانونية التي تعالج وتنظم الحريات العامة إطارا قانونيا خاصا للحريات العامة بغض النظر عن مصدر تلك النصوص وبالرجوع إلى التدرج القانوني نجد الحريات العامة منصوص عليها في الدستور ثم في القانون العادي³.

أ- الدستور:

إذا وظفنا الأسلوب الذي اتبعه المؤسس الدستوري الجزائري في كل الدساتير التي عرفتها الجزائر إلى آخر تعديل دستوري لسنة 1996، فإننا نجد يتولى الحقوق والحريات مباشرة في متن الدستور.

نص عليها بهذه الطريقة فقد تضمن دستور 1996 مجموعة من المبادئ الأساسية التي يركز عليها النظام القانوني للحريات العامة.

¹ - بوقريط عمر، المرجع السابق ص52.

² - عروس مريم، المرجع السابق ص25.

³ - بوقريط عمر، المرجع السابق ص53.

ب- التشريع:

تعد القوانين التشريعية المتصلة بالحرية العامة مصدرا من مصادر النظام القانوني للحرية العامة، سواء كانت هذه القواعد القانونية المتعلقة بالحرية موجودة في القانون المدني، والتجاري والأحوال الشخصية والجنائي والنظام القضائي والقانون لا يخلق ولا يعدل ولا بشيء الحرية العامة، بل يقتصر على الكشف والإقرار والاعتراف بهذه الحرية العامة بإيجاد الظروف والشروط والطرق الشرعية لممارستها بصورة شرعية وعقلانية ومنسجمة مع فكرة العام في الدولة.

فالمشرع هو صاحب الاختصاص في تنظيم الحرية العامة، وهذا طبقا لما نص عليه دستور 1996¹.

الفرع الثالث: تصنيفات الحرية العامة.

الحرية العامة متدرجة ونسبية ومضمونا يتغير بتغير العصر وباختلاف طبيعة النظام السياسي الذي تقوم فيه لهذا من حق جميع المواطنين التمتع بها دون تفرقة وعليه سوف نتطرق إلى كل من الحرية الشخصية والحرية الجماعية.

أولاً: الحرية الشخصية.

يطلق عليها بالحرية الأصلية باعتبارها الأولى في الظهور، فهي بدون شك تدرج في مقدمة الحرية لأنها تعد شرط وجود الحرية الأخرى، فالحرية الشخصية تتمثل كل من: أ- حق الأمن:

يمثل حق الأمن الحرية الشخصية في أدق صورها، وهو حق الإنسان في الحماية من الاعتداء، وهناك من يعتبر أن هذا الحق أصلا وأساسا تستند إليه كافة الحقوق والحرية كونه من متطلبات النظام العام، هذا وقد حرصت عليه الشريعة الإسلامية ومختلف الدساتير والمنظمات العالمية².

¹- أنظر المادة 122 من دستور 1996، المرجع السابق.

²- مريم عروس، النظام القانوني للحرية العامة في الجزائر، المرجع السابق ص39، ص40.

فالإسلام بالدرجة الأولى أعطى لحق الأمن مجالات كثيرة ودلائل واضحة على حرمة نفس الإنسان، حيث جعل قتل نفس واحدة تعادل إبادة الناس ولقد أوجبت الشريعة الإسلامية على الدولة حماية الفرد من الاعتداء والأذى وتوقيع العقوبات الزاجرة.

حيث قال الله تعالى: ﴿وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا الْبَلَدَ آمِنًا وَاجْنُبْنِي وَبَنِيَّ أَنْ نَعْبُدَ

الْأَصْنَامَ¹.

وقوله عليه الصلاة والسلام: "كل مسلم على المسلم حرام دمه وماله وعرضه" فمن مقاصد الدين الإسلامي تحقيق الأمن في الدين والنفس والعرض والعقل والمال.

وقد تطرق أيضا لهذا الموضوع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في جملة من المواد على أساس أهميته، فالمادة 03 منه تنص على أن "كل فرد الحق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه"، أما المادة 09 منه فتتص على أن "لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفا"، بالإضافة إلى نصوص أخرى في هذا المجال².

والدساتير الجزائرية أيضا تطرقت لحق الأمن بالخصوص فهو حق مؤسس دستوريا ومضمون، فقد نصت المادة 45 من دستور 1996 "كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون" والمادة 46 منه والتي تنص "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم"³.

هذا وقد نصت المادة 26 من القانون رقم 16-01 على أن "الدولة مسؤولة على أمن الأشخاص والممتلكات"، وكذا المادة 27 من نفس القانون "تعمل الدولة على حماية حقوق

¹ - سورة إبراهيم، الآية 35.

*النظام العام: هو مجموعة القواعد القانونية الملزمة للجميع والتي لا يجوز مخالفتها، فهي تتعلق بنظام المجتمع، حيث تعتبر الحريات من أهم تطبيقات النظام العام.

² - المادة 03 و 09 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 ديسمبر 1948، بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة.

³ - المادة 45 من دستور ج، ج، د، ش، لسنة 1996 في 08/12/1996، ج، 76، المعدل بالقانون 08-19 المؤرخ في 15/11/2008، ج. رقم 63.

المواطنين في الخارج ومصالحهم، في ظل احترام القانون الدولي والاتفاقيات المبرمة مع البلدان المضيفة والتشريع الوطني وتشريع بلدان الإقامة" حسب الفقرة الأولى¹.

ب- حرمة المسكن:

حرمة المسكن من بين الحقوق الأساسية انطلاقاً من قوله تعالى: ﴿وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُمْ مِنْ بُيُوتِكُمْ سَكَنًا وَجَعَلَ لَكُمْ مِنْ جُلُودِ الْأَنْعَامِ بُيُوتًا تَسْتَخِفُّونَهَا يَوْمَ ظَعْنِكُمْ وَيَوْمَ إِقَامَتِكُمْ وَمِنْ أَصْوَابِهَا وَأَوْبَارِهَا وَأَشْعَارِهَا أَثَاثًا وَمَتَاعًا إِلَى حِينٍ﴾ (80)².

وقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَدْخُلُوا بُيُوتًا غَيْرَ بُيُوتِكُمْ حَتَّى تَسْتَأْنِسُوا وَتَسَلِّمُوا عَلَى أَهْلِهَا ذَلِكَ خَيْرٌ لَكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ﴾ (27)³.

والدستور بدوره أشار إلى حرمة المسكن والتي تعني أنه لا يجوز اقتحام مسكن أحد الأفراد أو تفتيشه إلا بناءً على أمر قانوني، فمن حق أي شخص المحافظة على حرمة مسكنه في أي وقت دون أي إزعاج أو مضايقة من قبل الغير.

وقد ورد هذا الحق في الدساتير الجزائرية من أجل التأكيد عليه مثلاً فقد نصت المادة 14 من دستور 1963 "لا يجوز الاعتداء على حرمة المسكن"⁴.

وورد ذلك هذا الحق في المادة 40 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 47 حسب آخر تعديل له، ويقولها "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن".

فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وقي احترامه.

ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة⁵.

¹ - المادة 26، 27 من قانون 16-01، المرجع السابق.

² - سورة النحل، الآية 80.

³ - سورة النور، الآية 27.

⁴ - المادة 14 من دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10/09/1963، ج.ر. رقم 64 لسنة 1963.

⁵ - المادة 40 من دستور الجزائر 1996، المرجع السابق.

ج- حرية التنقل:

تعتبر حرية التنقل من بين أهم الحريات الشخصية التي يتمتع بها الأفراد في إطار مضمون وفق قواعد وإجراءات قانونية فكل مواطن يتمتع بكامل حقوقه السياسية والمدنية حق التنقل بكل حرية في أي ناحية من التراب الوطني حسب المادة 57 من دستور 1976¹.

وما يستشف من كل المواد الدستورية التي نصت وأقرت حق أو حرية التنقل جاءت من ضمن المواد المنظمة للحقوق الأساسية أو الحريات العامة².

دائما تأتي ضمن المبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع جاء على نفس الترتيب في كل الدساتير وقد اقترنت دائما بالحقوق المدنية والسياسية مستخدما نفس المصطلحات تقريبا ذات الصلة القانونية.

حيث نصت المادة 55 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري كما يلي "يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن ينتقل عبر التراب الوطني.

- حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون له.

- لا يمكن الأمر بأي تقييد لهذه الحقوق إلا لمدة محددة وبموجبه قرار من السلطة القضائية³.

وهذا انطلاقا إلى كون الحريات ليست مطلقة وخاصة إذا ما تعلق الأمر بأمن الدولة وكذا حفظ النظام العام، وحتى لا يكون هناك تشجيع للهروب من تحمل المسؤولية⁴.

¹ - المادة 57 من دستور الجزائر لسنة 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. رقم لسنة 1976.

² - سمية ناجمي، الحريات العامة بين الدساتير الجزائرية والشريعة الإسلامية، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة سنة 2013-2014.

³ - المادة 55 من القانون 01-16، المرجع السابق.

⁴ - سمية ناجمي، المرجع السابق.

د - سرية المراسلات:

المراسلات تتعلق بأمر حياة الفرد الخاصة ولقد نصت عليها وكفلتها معظم الدساتير، وهي نوع من الاتصال وقررت لها حرمة باعتبارها من الحريات اللصيقة بالإنسان، فمضمونها عدم جواز مصادرتها أو انتهاك أو اغتيال سرية المراسلات بين الأفراد لما يتضمنه من اعتداء على حق ملكية الخطابات المتضمنة لهذه المراسلات وذلك باحترام الحياة الخاصة للأفراد وأسرارهم.

كما لا يحق للدولة فتحها ورقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفق لأحكام القانون¹.

فلقد نصت المادة 39 من دستور سنة 1996 على أنه "لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، ويحمي القانون سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة"².

هذا وأضافت المادة 46 من القانون المعدل الدستور سنة 2016 في فقرتها الثالثة والرابعة ما يلي "لا يجوز بأي شكل المساس بهذه الحقوق دون أمر معلل من السلطة القضائية ويعاقب القانون على انتهاك هذا الحكم. حماية الأشخاص الطبيعيين في مجال المعطيات ذات الطابع الشخصي حق أساس يضمه القانون ويعاقب على انتهاكه"³.

بالمقارنة مع التعديل السابق لدستور 1996 في نوفمبر سنة 2008.

مع التعديل الأخير الذي مسه سنة 2016 بالقانون 01-16 فنجد أن هذه الأخيرة قد وسع في مجال سرية المراسلات باعتبارها حرية خاصة بحياة الفرد وكل ما يمس بخصوصياته ومكالماته وتواصلاته الشخصية مع الغير، حيث خصها بحماية واسعة كما سبق الذكر فلا

¹ - مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، المرجع السابق ص45.

² - المادة 39 من دستور الجزائر، سنة 1996، المرجع السابق.

³ - المادة 46 من القانون 01-16، المرجع السابق.

يمس بهذه الحرية دون أمر معلل من السلطة القضائية وهنا يمكن طابع الحماية القانونية لهذه الحرية والذي غاب النص عليها في التعديلات السابقة.

وهنا نجد أن المشرع الجزائري إن لم ينص على حرية جديدة للمواطن وسع من حرية سبق النص عليها من قبل.

ثانيا: الحريات الجماعية.

تنقسم الحريات الجماعية إلى ثلاثة أقسام أساسية من الحريات تتمثل في كل من الحريات السياسية، الحريات الاقتصادية والاجتماعية والحريات الفكرية.

أ- الحريات السياسية:

وهي إسهام المواطن في شؤون الدولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية من خلال ممارسة حق التصويت وحق الترشح في الانتخابات وحرية التعبير والصحافة والاجتماع.

ب- الحريات الاقتصادية:

تعتبر الحريات الاقتصادية من أهم الحريات التي يمارسها الفرد والتي تساهم بالدرجة الأولى في بقاء مجتمع متطور في جميع المجالات الاقتصادية عن طريق فتح مجالات العمل والإبداع عن طريق منح الحوافز الضرورية دون الشعور بالتقييد سواء كان ماديا أو قانونيا في إطار تنظيمي لتجنب الوقوع في الفوضى.

فمن بين الحريات الأساسية الاقتصادية نذكر حق التملك، حرية العمل كإقامة المشروعات الخاصة وإدارتها حيث أضاف المشرع في المادة 69 بخصوص حق العمل حق العامل في الضمان الاجتماعي والمعاقبة على تشغيل الأطفال دون سن 16 سنة، وحق تقلد الوظائف العمومية كما تعمل الدولة على ترقية التمهين وتضع سياسات للمساعدة على استحداث مناصب الشغل وبالخصوص إضافة إلى المادة 36.

المطلب الثاني: اختصاص سلطات الضبط الإداري في مجال حماية الحريات العامة.

تقتضي دراسة هذا الجزء من الموضوع التطرق إلى حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية (الفرع الأول) وفي ظل الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية.

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية.

إن مبدأ المشروعية من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة بعنوان سيادة حكم القانون، وهو أن تكون جميع التصرفات التي تصدر من أجهزة الدولة في حدود القانون وأن يخضع الحكام والمحكومون لسيادة حكم القانون، وذلك لأنه ليس من واجب¹ الدولة أو السلطة التنفيذية أن تخضع هي نفسها لأحكام القوانين واللوائح في كل عمل أو قرار يصدر منها وذلك فيما عدا أعمال السيادة أو القرارات التي تصدر في حالة إعلان حالة الطوارئ، حيث يباح للسلطة التنفيذية مالا يباح لها في الظروف العادية.

ويتطلب مبدأ المشروعية أن تقوم الدولة على مبدأ الفصل ما بين السلطات، خضوع كافة الأجهزة الإدارية للقانون، إخضاع الإدارة لرقابة القضاء وغيرها...

الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية.

أولاً: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية.

أ- التعاريف التشريعية:

من المعلوم أن العديد من النظريات القانونية المعاصرة التي جاءت في الأنظمة القانونية الحالية كان مصدرها التشريع الإسلامي بالرجوع لما ورد في مصادر الشريعة الإسلامية المتمثلة في الكتاب والسنة بتكريس الفقه الإسلامي لقاعدة "الضرورات تبيح المحظورات"، ويقصد بها

¹ - منتدى الشروق، مقالات ومواضيع قانونية، مبدأ المشروعية، كلية عمرو عبد الرحيم محمد، جميع الحقوق محفوظة سنة 2006.

وجود ضرورة ملحة تدفع المسلم إلى تجاوز الحدود الملزمة بنص تشريعي¹.

أما بالنسبة للتشريع الوضعي لم تتفق التشريعات على تسمية موحدة لهذه النظرية وإنما نصت عليها في تشريعات مختلفة نذكر منها:

- دستور جمهورية فرنسا الخامسة 1958 في مادته الخامسة عشر، وقوانين مثل قانون 11 جويلية 1938 لإعداد الأمة في حالة الحرب².

- في مصر نص عليها دستور 1971 في مادتيه 74 و 147 وكذا القانون 147 لسنة 1959 لتنظيم الدفاع المدني³.

- في الجزائر دستور 1963 في المادة 59 وكذا دستور 1989 في مادته 86 والتعديل الدستوري لسنة 1996 في مواده 95، 93، 91 وكذا مراسيم إعلان حالة الطوارئ⁴ ومراسيم إعلان حالة الحصار⁵.

ويمكننا القول أن ما أجمعت عليه التشريعات الوضعية في مختلف الدول هو عدم توحيد تسمية النظرية بخلاف الفقه، وحتى النصوص القانونية اقتصر على ذكر الإجراءات الخاصة الواجب اتخاذها في حالة وقوع الظرف الاستثنائي، ولم تأتي على تعريف الظروف غير العادية، بل حددت فقط شروط قيامها وتدابير مواجهتها وكذا الجهة المخولة إليها سلطة مجابتهها، وربما هذا لكون التعريف من اختصاص الفقه الأصيل وما مهمة التشريع إلا تنظيم الشروط والحالات⁶.

¹- نوال بن شيخ، المرجع السابق ص40.

²- إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 10، أكتوبر وديسمبر 1966، ص167.

³- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراية مقارنة- ط05، دار الفكر العربي، مصر 1974، ص100.

⁴- المرسوم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر. ج. العدد 10، 1992.

⁵- المرسوم الرئاسي رقم 11/91 المؤرخ في 04/06/1991 يتضمن تقرير حالة الحصار ج. ر. ج. العدد 29، 1991.

⁶- نوال بن شيخ، المرجع السابق، ص41.

ب- التعاريف القضائية:

يرجع أصل القانون الإداري بصفة عامة إلى القضاء الفرنسي وبالضبط إلى مجلس الدولة الفرنسي إذ أن معظم نظريات القانون الإداري تعد قضائية المنشأ والأصل من بينهما نظرية الظروف الاستثنائية، حيث ساهمت قرارات المجلس في التوازن بين اعتبارات المحافظة على حقوق الأفراد وحررياتهم وسلامة الدولة بدفع الأخطار التي تهدد استقرارها¹ وأكد مجلس الدولة الفرنسي أن نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية مرنة وذات أبعاد خاصة² وبهذه المحاولة لتعريف نظرية الظروف الاستثنائية قضائياً وصل القضاء لتحديد معايير لمعرفة الظرف الاستثنائي.

ج- تعريفات المعاهدات الدولية:

عرفت حقوق الإنسان تطوراً من حيث تبني الأنظمة القانونية وانتقلت إلى العالمية لتحضنها المنظمات الدولية وتوطئها ضمن اتفاقيات وبروتوكولات سعت الدول القانونية للانضمام إليها لترقية حقوق الإنسان في أنظمتها القانونية فالظروف الاستثنائية في هذه المعاهدات هي الظروف التي تجعل الدول الأعضاء تخرج عن الالتزامات الموجودة بها بغرض تجنب المخاطر المهددة لسلامة الدولة، فكان لزاماً عليها اتخاذ الإجراءات بقدر الضرورة وأن تتخذ أضيق الحدود³.

ومن بين هذه المعاهدات العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أكد أن حالة الطوارئ المعلن عنها رسمياً تعطي للدول الأعضاء ترخيصاً بأم تتخذ تدبير استثنائية حتى وإن خرقت بنود العهد شرط التقيد بالتزامات القانون الدولي، بشرط⁴ عدم انطوائها على تمييز يكون

¹ - نوال بن شيخ، المرجع نفسه، ص 41.

² - محمد حسين دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 01، لبنان، سنة 2009، ص 48.

³ - المادة 04، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 16 ديسمبر 1966.

⁴ - سعيد السيد، الضبط الإداري وهيئاته، أطروحة دكتوراه في العلوم الإدارية والقانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 1992، ص 115.

مبرره العرق أو الدين أو الجنس أو الأصل الاجتماعي¹.

ومهما اختلفت نظرة الفقه والقضاء لتعريف نظرية الظروف الاستثنائية فإنه يجب الإشارة إلى هذه النظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي بعد الحرب العالمية الثانية ثم تطورت تشمل عدة مجالات وأزمات تتعدى حالة الحرب وتتجم عن أخطار متعددة الأسباب².

ثانياً: أساليب تنظيم الظروف الاستثنائية.

- حالتى الحصار والطوارئ:

تعتبر كل من حالتى الحصار والطوارئ نظاماً استثنائياً يضع قيوداً على الشريعة العامة، وتظهر كل حالة منهما كحالة مشروعة مادامت منظمة بنصوص قانونية على الرغم من أنها مخصصة لتقوية اختصاصات الهيئة الإدارية وتحديد ممارسة لتلك الاختصاصات ومع ذلك يمكن القول بأن كل من الحالتين تظهر كحل يوفق بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد إن المؤسس الدستوري نص على حالتى الطوارئ والحصار في نفس المادة وذلك في دساتير 1976، 1989، 1996³.

بالنسبة لحالة الحصار فقد جاء في نص المادة 91 من دستور 1996 على أن رئيس الجمهورية يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً⁴، كما نصت المادة 92 منه على ما يلي: «يعدد مضمون حالة الحصار أو حالة الطوارئ بموجب قانون عضويه»⁵.

¹ - المادة 104، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق.

² - هشام عبد المنعم عكاشة الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، دار الكتب القومية بالقاهرة، مصر، 1993، ص 22.

³ - نقاش حمزة، مرجع سابق، ص 49.

⁴ - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 47.

⁵ - المادة 92 من دستور 1996.

وتطبيقيا فقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 1961/4/6 المتضمن تقرير حالة الحصار¹ كما تخول حالة الحصار حسب المادة 4 من المرسوم 1961 1961 للسلطات العسكرية التي حلت محل سلطات الضبط الإداري (المدنية) اتخاذ إجراءات الاعتقال الإدارية والإقامة الجبرية².

أما من حيث الإجراءات تتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري وقد نصت على هذه الإجراءات المادة 91 من الدستور وطبقها رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الحصار بحيث أشار المرسوم في حيثياته إلى استيفاء هذه الإجراءات³.

أما عن مدة تطبيق حالة الحصار أو الطوارئ فإن الدستور لم يعدد هو الآخر هذه المدة على وجه التدقيق مما يعطي لرئيس الجمهورية سلطة تقدير المدة التي يراها مناسبة لاستعادة النظام والسير العادي للمؤسسات. كما أشارت الفقرة 2 من المادة 91 إلى أنه لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا فإجراء التمديد يختلف من حيث الإجراءات عن إقرار الحالتين الذي لا تتم إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري⁴.

ثالثا: لوائح الضبط الإداري وعلاقتها بمبدأ المشروعية.

تصدر اللوائح عن السلطة التنفيذية لكونها السلطة المختصة بتسيير المرافق العامة وحفظ النظام العام في الدولة، وبالرغم من أن لوائح الضبط -ونقصد هنا أعمال الضبط الإداري بصفة عامة- من عمل الإدارة وتستطيع إلغائها أو سحبها وتعديلها، بالرغم من هذا إلا أنها تبقى

¹ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم - 196/91 المتضمن تقرير حالة الحصار.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 289.

³ - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 65.

⁴ - غضبان مبروك، غربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 10، ص 15.

ملزمة بالخضوع لأحكامها طالما بقيت سارية المفعول، وعليه فعلى الإدارة عدم مخافة تلك اللائحة بإصدار قرارات تنفيذية مخالفة لأحد أحكامها وتغيير اللائحة أو العمل الإداري الضبطي ملزمة بمجرد صدورها لكن هذا لا يجعل من الغير ملزمين بها إلا بعد نشرها لجعلها معلومة للجميع مع إصدارها في الشكل القانوني ومن قبل السلطة صاحبة الاختصاص، وعليه فالأصل أن يستطيع كل ذي مصلحة مواجهة الجهة الإدارية المصدرة للقرار الضبطي. والأصل في إشهار اللائحة هو نشرها أما إعلانها فهو لا يكفي حتى وإن القرار اللائحي يسري بمجرد نشره أو بعد فترة من تاريخ نشره¹ هذا في حالة تواجد تنظيم قانوني أي سكوت القانون عن تنظيم ما يتبع من الإجراءات فعلى الإدارة أن تزن وتراعي الظروف وتتخذ ما تراه مناسباً لمواجهة الظروف.

¹ - نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، سنة 2012-2013، ص 22.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تم دراسته في الفصل الأول، نلخص إلى أنه بالرغم من تعدد تعاريف الضبط الإداري إلا أن مفهومه واحد مجموعة ضوابط وقيود تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد من أجل الحفاظ على النظام العام، ويمارس الضبط الإداري من مختلف الهيئات الإدارية العامة في الدولة وتتخذ هذه الممارسة عدة صور وأساليب قد تتمثل أحيانا في أسلوب الحظر والمنع أو تكون في شكل ترخيص كما يمكن أن تظهر في صورة أوامر فردية وتنفيذ مباشر من طرف الإدارة كما قد تصل إلى درجة توقيع جزاءات إدارية وكل ذلك يجعل من الضبط الإداري وظيفة أساسية في مختلف الدول، مهما كانت طبيعة نظامها السياسي أو تركيبة مجتمعاتها، والتي تسعى إلى تثبيت دعائم الاستقرار.

وكما رأينا أن الضبط الإداري يؤثر تأثير مباشر على الحريات العامة للأفراد هذه الأخيرة التي تعتبر من بين المواضيع الشائكة ورغم تداخلها مع الكثير من المصطلحات كالحق مثلا إلى أن لها خصائص تميزها عن غيرها وهي أنها ذات مفهوم نسبي وتتسم بالعمومية وهي غير قابلة للتجزئة ونظرا لأهمية الحريات العامة سواء كان ذلك على الصعيد الداخلي أو الدولي، فقد تم النص عليها وتصنيفها في الدساتير الوطنية، كما قام الفقهاء أيضا بوضع تصنيفات مختلفة لها، وبالرغم من تأثير الضبط الإداري على الحريات العامة للأفراد، في مجالات عدة إلا أن القانون حاول التخفيف من حدة هذا التأثير وذلك بوضع حدود لسلطات الضبط الإداري سواء في الحالات العادية أين عليها التقيد بمبدأ المشروعية كما أنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية أو في الحالات الاستثنائية أين تتسع سلطات الضبط على حساب الحريات العامة، بذلك نلخص إلى أن العلاقة بين الضبط الإداري والحريات العامة هي علاقة تكامل.

الفصل الثاني:

الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

يسعى المشرع الجزائري جاهداً إلى تكريس الحريات العامة من خلال النص عليها في جميع الدساتير الجزائرية، إلا أن هذا على الحريات في الدساتير مهما كانت أهميته يكون بدون جدوى إن لم تصاحبه الضمانات القانونية والسياسية وغيرها من الضمانات تكفل ممارسة الحقوق وتطبيقها على أرض الواقع وهذا هو فحوى دراستنا (المبحث الأول).

بالرغم من العلاقة التفاعلية بين الحرية والضبط الإداري إلا أنه تظهر انعكاسات على الحريات العامة وإذا نصبتنا أعيننا حول موضوع هذه الحريات نجد أن الانعكاسات تكمن في الآثار الإيجابية والسلبية للوائح الضبط والتي ندرسها في (المبحث الثاني).

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

المبحث الأول: الضمانات الممنوحة للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري.

إن اعتراف النصوص الدستورية والمواثيق الدولية بالحريات العامة للأفراد أدى إلى فتح المجال لهم بالتمتع بجميع حقوقهم على حد سواء والمساواة هي حق دستوري ومبدأ عالمي، إضافة إلى الدور البارز للمشرع في تنظيم الحقوق والحريات وعليه نقسم هذا المبحث من الدراسة إلى جزأين سنتطرق إلى الضمانات القانونية (المطلب الأول) والضمانات السياسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الضمانات القانونية.

تعتبر الضمانات القانونية من بين الضمانات حماية لحريات الأشخاص تتضمن كل من النصوص الدستورية، مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ سيادة القانون.

الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين (النصوص الدستورية لحماية الحريات العامة).

تضمن دستور 1996 فصلا كاملا عن الحقوق والحريات، احتوى 42 مادة عدت الحريات وأكدت على ضرورة احترام هذه الحريات، فيما دعت مواد أخرى إلى تقييد حرية معينة كحرية إنشاء الأحزاب السياسية المقيدة بشرط عدم إنشاء الأحزاب على أساس ديني أو عرقي... الخ، كما جعل الدستور الحريات الأساسية مبدأ ثابت لا يمكن لأي تعديل دستوري المساس به حسب المادة 212 من الدستور الحالي¹.

لكن رغم تعدد النصوص الدستورية وتخصيص فصل كامل للحريات العامة إلا أن هذه النصوص تبقى عامة ولا تنص على الآليات الكفيلة بحماية الحريات لأن بنص الدستور على الآليات تراقب الحريات من كونها معان فلسفية وشعارات إلى حقيقة وواقع قانوني محمي ومفعل.

¹ - نوال بن شيخ، المرجع السابق.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

الفرع الثاني: مبدأ سيادة القضاء (مبدأ سيادة القانون).

نظرا للأهمية الكبرى للقانون 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 فهذه الدولة لا يمكنها أن تكتسب هذه الصفة إلا إذا استندت مؤسساتها على أولوية القانون الذي يجب أن يسود الحكام والمحكومين على سواء، وعلى هذا الأساس يمثل مبدأ سيادة القانون قمة الضمانات القانونية لحماية حريات الأفراد الأساسية، بل لأنه يعد الأساس الوحيد لاكتساب السلطة السياسية في الدولة شرعيتها، حتى غدت الدساتير والقوانين بما تتضمنه من نصوص وتؤكد على تطبيق مبدأ خضوع الدولة للقانون تأكيدا للديمقراطية وضمانة أكيدة لحرية الرأي العام، ولتحقيق هذه الغاية تطبق على القوانين رقابة معينة من بينها الرقابة القضائية¹.

حيث توجد عدة ضمانات قضائية تحمي وتدعم الحريات العامة في مواجهة الإدارة العامة وانحرافات الإداريين في استعمال سلطاتها وامتيازاتها فعن طريق أنواع ووسائل الرقابة القضائية يقرر مجموعة من المبادئ² العامة والأحكام القضائية العامة والتي تعد كضمانة فعالة لحماية حريات الأفراد في مواجهة سلطات الإدارة العامة وإجبارها على الخضوع للقانون واحترام مبدأ الشرعية في كل ما تقوم به من أعمال وإجراءات.

ويكمن هدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة هو الحرص وحماية النظام القانوني في الدولة وضمان وتطبيق واحترام مبدأ الرعية وخضوع الإدارة العامة للقانون بما يحقق الحماية اللازمة والفعالة والمصلحة العامة في الدولة ولحريات الأفراد على حد سواء.

وبالاستناد إلى ما سبق جاءت المادة 139 من دستور 1996 حسب تعديل 2008 كما يلي: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على

¹ - نبذة عن عبد الغفور الخارفي، الضمانات القانونية لحماية الحريات العامة.

² - مريم عروس، المرجع السابق، ص 86.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

حقوقهم الأساسية¹، والتي تقابلها المادة 157 من القانون المتضمن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية.

تعتبر الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية من أهم وأبرز الضمانات المكفولة للحريات العامة وتعرف الرقابة الإدارية على أنها: «تلك الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة على نفسها، فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة، أو كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري»².

أولاً: صور الرقابة الإدارية.

يكون الغرض من الرقابة الإدارية ضمان حسن سير المرافق العامة، تحقيق مصالح الإدارة وتتجلى صور الرقابة الإدارية فيما يلي:

أ- الرقابة الداخلية:

تعرف على أنها: «تلك الرقابة التي تتم داخل الوحدة الإدارية ويقوم بممارسة هذا النوع من الرقابة السلطات الرئاسية في إطار السلم الوظيفي بالوحدة مثل: رقابة الوزير على رؤساء الأقسام والمصالح في حدود وزارته»³.

ب- الرقابة الخارجية:

تعرف على أنها: «الرقابة التي تقوم بإجرائها جهة تقع خارج الوحدة الإدارية أي جهة

¹ - المادة 139 من دستور 1996، المرجع السابق.

*الرقابة: هو عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقفها سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو عن الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح» أنظر مصطفى بوزيد فهمي، المرجع السابق، ص 415.

² - 13:33h le : www-Droit.dz.com

³ - إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، ط.ج منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية 2004 ص 440.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

خارجية، فهي على عكس الرقابة الداخلية التي تباشر من السلطات الرئاسية داخل التنظيم أو من وحدات رقابية داخلية متخصصة فالرقابة الخارجية تمارس من طرف أجهزة رقابية مستقلة» وتتمثل صورها في نوعين هما:

أ- الوصاية الإدارية.

ب- رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة.

ثانياً: دور الرقابة الإدارية في حماية الحريات العامة.

تتجلى أهمية الرقابة الإدارية في ضمان سير المرافق العامة بشكل منظم ومطرد، وذلك لتحقيق المصلحة العامة للأفراد، من خلال إشباع حاجاتهم المادية والمعنوية المختلفة كما تسعة لصيانة النظام العام من خلال خاصية الواقعية للرقابة الإدارية الذاتية-التلقائية التي تجعلها أنجح طريقة لتنفيذ القوانين واللوائح واحترام الأوامر والأخذ بالتوجيهات من قبل أعمال الدولة¹.

المطلب الثاني: الضمانات السياسية.

سندرس في الضمانات السياسية الرقابة البرلمانية (الفرع الأول) مبدأ الفصل بين السلطات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية (حماية البرلمان للحريات العامة).

تعد الرقابة البرلمانية من بين الأنواع الأصلية للنظام الرقابي في الدولة وتستهدف حماية حقوق وحريات الإنسان، إضافة إلى حماية المصالح العامة الحيوية يعمل البرلمان على تبليغ انتقالات المواطنين والمطالبة بها².

¹ - www.PJFactory.com le 20:25h

² - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، سنة 2002 ص 69.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

1- وسائل الرقابة البرلمانية:

يقصد بها منح رقابة البرلمان فعالية أكبر حيث أعطى المشرع له وسائل متعددة للرقابة على أعمال الضبط وتتمثل هذه الوسائل في:

أ- السؤال البرلماني:

ونقصد به توجيه اهتمام الحكومة لمخالفات معينة من خلال استيضاح الأمور والتصرفات وهو ما نصت عليه المادة 133 من الدستور بتوجيه الأسئلة الكتابية والشفهية ويدخل ضمن هذا الإطار استجواب الحومة والاستماع إليها من قبل اللجان البرلمانية في قضايا الساعة¹.

ب- لجان التحقيق البرلمانية:

أنشأتها المادة 161 من الدستور للتحقيق في أي مسألة متعلقة بالمصلحة العامة، لكن ما يؤخذ على عمل هذا اللجان عدم نشر نتائج التحقيق وكذا عدم أخذ السلطة التنفيذية بهذه النتائج، وهذا ما يضعف من فعالية هذه الوسيلة في حماية الحريات العامة².

2- دور الرقابة البرلمانية في حماية الحريات العامة:

ونعالج في هذه النقطة مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية.

أ- الرقابة البرلمانية حماية حقيقية للحريات العامة:

تعتبر الرقابة البرلمانية رقابة أساسية ومختصة لضمان شفافية العمل الضبطي، ولعل أهم مميزات الرقابة البرلمانية كونها صادرة عن هيئة دستورية تتمتع بالشرعية الشعبية وتعمل على

¹ - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط01، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص383.

² - نوال بن شيخ، المرجع السابق، ص30.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

إيصال انشغال المواطنين وحماية حرياتهم، كما يمكنها تقديم ملتمس الرقابة، وحتى سحب الثقة وهذه الوسائل تجعل من رقابة البرلمان رقابة أصيلة.

ب- رقابة البرلمان مجرد ضمانة تكميلية لحماية الحريات العامة:

هناك من الفقهاء من قلل من أهمية الرقابة البرلمانية في حماية الحريات العامة ويرجع هذا في رأيهم إلى عدم تخصص أعضاء البرلمان في مواضيع الضبط لعدم اشتراط المؤهلات العلمية والقانونية للترشح لشغل مقعد البرلمان كما أن أعضاء البرلمان حتى وإن امتلكوا المؤهلات الضرورية فإن رقابتهم تنصب على تقارير السلطة التنفيذية في مجال الضبط دون العلم باستمرار النشاط الحكومي أو حقيقة ميدان الضبط¹.

إضافة إلى كل ذلك فإن هذه الرقابة مرتبطة بالحزب الحائز على الأغلبية من مقاعد البرلمان وعليه يمكن أن تغلب الاعتبارات الحزبية على موضوعية الرقابة وفعاليتها.

الفرع الثاني: حماية المؤسسات الحقوقية للحريات العامة.

المركز الوطني لحقوق الإنسان تم إنشاؤه كبديل عن الوزارة المنتدبة² لحقوق الإنسان المنشئة سنة 1991 التي لم تعمر طويلا، واعتبر هذا الجهاز امتدادا لآليات حقوق الإنسان التي أحدثتها هيئة الأمم المتحدة إلا أن سنة 2001 تم إحداث اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان بموجب المرسوم الرئاسي 70/01 المؤرخ في 2001/03/25 وتم إلحاقها برئاسة الجمهورية كلجنة استشارية تقدم تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية يتضمن ملاحظات حول مدى احترام الحريات مرفقا بالآراء والتوصيات، ورغم أن هذه اللجنة متنوعة من حيث التشكيلة إلا أن مهمتها الاستشارية تقلل من مدى فعالية رقابتها³.

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص70.

² - نوال بن الشيخ، المرجع السابق، ص31.

³ - نوال بن الشيخ، نفس المرجع، ص31.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

وبعد التعرض لمفهوم الضبط الإداري والحريات العامة حيث أن الأول يقصد به وضع قيود وحدود على بعض نشاطات الأفراد بغرض حماية النظام العام هذه القيود تمكن الإدارة من أداء وظيفة الضبط بالوسائل القانونية المتمثلة في لوائح الضبط.

والقرارات الإدارية والتنفيذ الجبري المباشر من قبل سلطات الضبط المختلفة لكن هذه القيود التي تمس بالحريات العامة التي هي عبارة عن قدرة الأفراد على فعل ما يريدون في حدود القانون بمختلف تصنيفاتها والضمانات التي وضعت لحمايتها.

الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين السلطات.

يقصد بالفصل بين السلطات كضمانة من ضمانات حماية الحريات أن تكون لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاصاتها المحدودة، بحيث تكون منفصلة عن الأخرى فصلا مرنا، فيكون هناك نوع من التعاون بين السلطات وتمارس كل سلطة رقابتها على الأخرى حرصا على عدم المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم حيث يتجه الفقهاء إلى القول: "لا حرية سياسيات بدون فصل السلطات" حيث يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده¹.

المبحث الثاني: انعكاسات لوائح الضبط الإداري اتجاه الحريات العامة.

تتعرض لوائح الضبط الإداري إيجابيا وسلبيا على الحريات العامة (فردية وجماعية) ضمن الناحية الإيجابية نجد أن لوائح الضبط الإداري تسعى دائما للحفاظ على النظام العام في سوره الثلاث (الأمن، السكنية العامة، الصحة) حيث يشكل هذا الأخير الإطار العام، الذي تتحرك فيه سلطات الضبط الإداري وعليه فالحرية تمارس في هذا النطاق ضمانا لها وتفاديا للفوضى

¹ - القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، دباجة الدستور، المرجع السابق.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

المؤدية لانتكاسها إلا أن سلطات الضبط الإداري حال قيامها بالأعمال المخولة لها قانوناً وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية.

وبناء على ما سبق ذكره سنتعرض إلى دراسة هذا الموضوع من خلال التطرق إلى: الآثار الإيجابية للوائح الضبط الإداري اتجاه الحريات العامة (المطلب الأول) والآثار السلبية للوائح الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الآثار الإيجابية للوائح الضبط الإداري اتجاه الحريات العامة.

باعتبار أن النظام العام تسعى إليه سلطات الضبط الإداري فهو يعد بمثابة انعكاس إيجابي على الحريات العامة والتي تمارس في نطاق حماية لها ولضمان الأمن والاستقرار داخل المجتمع ولما كانت فكرة النظام العام واسعة وشاملة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة، أدى بنا إلى صعوبة وضع تعريف جامع مانع له أو حتى تعريف مستقر¹ سنتطرق إلى بيان مدوله من خلال: ضرورة ممارسة الحريات العامة في إطار فكرة النظام العام (الفرع الأول)، عناصر النظام (الفرع الثاني)، أثر فكرة النظام العام في تنظيم ممارسة الحريات العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: ضرورة ممارسات الحريات العامة في إطار فكرة النظام العام.

تمارس الحريات العامة في إطار فكرة النظام العام هذه الأخيرة التي تعد من الأفكار النسبية ذات المفهوم العام المرن، وعليه فهي تختلف من دولة لأخرى ومن زمن لآخر وذلك وفقاً للنظام السياسي والاقتصادي السائد².

وعليه نتعرض لتعريف فكرة النظام العام:

¹ فيصل نسيغة، رياض دنش، النظام العام *مجلة المنتدى القانوني * (العدد الخامس، د.س جامعة محمد خيضر، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة)، بسكرة، ص01.

² حياة علاي: حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، بدران مراد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق 2014-2015 ص37.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

أولاً: تعريف النظام العام.

يعرف النظام العام على أنه «مجموعة من القواعد الملزمة التي تتعلق بتنظيم الدولة والاقتصاد والأخلاق والصحة. الأمن، السكينة العامة والحريات الأساسية لكل فرد، وتكون النيابة العامة هي المسؤولة خصيصاً لضمان الامتثال لهذه القواعد حيث لا يجوز لأي أحد الخروج عند قواعد النظام العام¹.

كما تطرق الفقه والقضاء إلى تعريف النظام العام:

أ- التعريف الفقهي:

يرى الفقيه "هوريو" "Houriou" بأن: «فكرة النظام العام يجب أن يضم معنى النظام المادي الملموس الذي يعتبر حالة واقعية مكافحة للفوضى، أما حفظ النظام الأدبي الذي يرتبط بالمعتقدات والأحاسيس فهو لا يكون من اختصاص الضبط الإداري إلا إذا كان الإخلال بالنظام الأدبي من شأنه يشكل خطراً يهدد به النظام المادي».

أما الفقيه فالين "فهو يذهب إلى حتمية إعطاء النظام العام مدلولاً شاملاً يشمل المظهر المعنوي بجانب المظهر المادي، فالنظام العام وفقاً لوجهة نظره هو "مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سلمية بين المواطنين".

ويرى الفقيه "بورديو" "Bourdeau" بأن: «فكرة النظام العام مضمونها واسع تضم النظام العام المادي، الأدبي فهي تضم جميع مجالات النشاط الاجتماعي»².

ب- التعريف القضائي:

اتجه القضاء الفرنسي إلى الأخذ برأي الفقيه "هوريو" فلم يعتد إلا النظام العام المادي ذي

¹- www.dictionnaire-juridique.com le 14;30h.

²- حياة علاي، المرجع السابق، ص38، ص39.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

المظهر الخارجي إلا أن النظام لم يستمر لمدة طويلة حيث عدل القضاء عن رأيه وأخذ بالتفسير الواسع للنظام العام في مجال الضبط الإداري، ليشمل النظام العام المادي والأدبي بحيث يضم هذا الأخير (الأخلاق والأدب) التي تتلاءم مع عادات المجتمع الفرنسي.

فمن خلال ما سبق يمكن القول أن: النظام العام فكرة شاملة ومرنة تمثل ظاهرة قانونية واجتماعية كان هدفها الحفاظ على مبادئ المجتمع، وتشمل النظام المادي والمعنوي فإذا ما حدث إخلال بالنظام العام يكون لرجال الضبط الإداري صلاحية التدخل لدفعه بكل الأساليب الوقائية¹.

ثانيا: خصائص النظام العام.

وتتلخص خصائص النظام العام في النقاط الآتية:

أ- النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة:

يعد النظام العام جملة من القواعد الملزمة التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها نظرا لما لها من قيمة اجتماعية تتجلى في المحافظة على المصالح العامة (اجتماعية، اقتصادية، سياسية) وبذلك يتعين على الأفراد الالتزام بقواعدها والأخذ بها في كل تصرفاته.

أما بخصوص الصفة الإلزامية لفكرة النظام العام هو أن هذه الأخيرة تضع حولا للمنازعات في سير الحفاظ على كيان المجتمع وذلك من خلال الموازنة بين الإرادات الفردية والمصلحة الاجتماعية لذلك ذهب البعض إلى القول بأن: «مفهوم النظام العام يهدف إلى تحقيق التوفيق بين ممارسات الحريات وضروريات الحياة الاجتماعية»².

¹ - حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري (دراسة مقارنة في القانون الوصفي والإسلامي) ط1-ج، دار الفكر الجامعي للنشر، 2001، ص140.

² - حسام مرسي، المرجع نفسه، ص169، ص171.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

ب- النظام العام ليس من صنع المشرع وحده:

للمشرع دورا بارزا في تجسيد النظام العام وتطوره إلا أن هذا لا يدل على أن النظام العام من صنعه وحده متجاهلا دور الأعراف المحلية والعادات والتقاليد والقضاء على تكوين النظام العام، كانت النظرية السائدة في القرن 19 والتي حسب رأيها أن فكرة النظام لا بد أن يكون تحديدها مقصورا على القانون وحده، أي الشارع يتعين عليه مسبقا تحديد المسائل المتعلقة بالنظام العام.

واستند أنصار هذه النظرية لتدعيم آرائهم إلى القول بأن إرادة الأفراد لها من القوة والأهمية مثل ما للقانون، ولقد انتقدت هذه النظرية من قبل العديد من الفقهاء وذلك استحالة قيام المشرع بوضع حدود للنظام العام باعتبار هذا الأخير فكرة مرنة لا يمكن تحديدها سلفا.

ويذهب الرأي الراجح إلى أن المشرع ليس هو من يحدد النظام العام على اعتبار أن هذا الأخير ليس نتاج نصوص تشريعية بصفة مطلقة، بل يوجد بجانبه أحكام القضاء المستقاة من الظروف الاجتماعية والأعراف والعادات والآداب العامة حيث تمثل هذه الأخيرة المصدر المباشر للنظام العام¹.

ج- النظام العام مفهوم متطور:

يعتبر النظام العام فكرة مرنة ومتطورة لا تتفق مع استقرار وثبات النصوص التشريعية حيث لا يستطيع المشرع أن يحدد له مضمونا لا يتغير ذلك يقول الدكتور السنهوري: «لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير يضيق ويتسع حسبما بعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديدا مطلقا يتماشى مع كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي وكل ما نستطيعه هو وضع معيار مرن يكون

¹ - حسام مرسي، المرجع نفسه، ص172.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

معيار المصلحة العامة، وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة تؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها في حضارة أخرى¹.

د - يجب أن يتسم النظام العام بالعمومية:

يكون الهدف من إجراء الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره، ولقد اهتم الفقهاء بإبراز عمومية النظام العام ومن بينهم الفقيه الفرنسي "Duguit" حيث جاء في قوله: «إذا أريد للحرية أن تمارس في الطريق العام وهو مخصص بطبيعته من مزاولة بعض مظاهرها أو في المحافل العامة التي يتردد عليها الجمهور فإنه من الضروري أن تخضع هذه الحرية لنظام ضبط محكم لا يقصد كبت هذه الحرية وإنما تنظيمها ومن ثم يعتبر كل تدبير تنظيمي ضابط يتجه إلى كفالة النظام والسكينة والأمن في الطريق العام سائقا مشروعاً»².

ثالثاً: أهداف النظام العام.

ويجمع أغلب الفقهاء على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية وهي: الأمن العام، الصحة، السكينة العامة والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، فمن غير الممكن الحديث عن الضبط الإداري من خلال أهدافه التقليدية فقط بل لابد من مسابرة هذا التطور وذلك بالتطرق إلى أهدافه الحديثة أيضاً والتي كانت عصارة التطورات الحاصلة في مختلف المجتمعات الحديثة، لذلك سنتناول الأهداف التقليدية للضبط الإداري من خلال فكرة النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة في الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، ثم سنتطرق إلى الأهداف الحديثة، والتي تتمثل في (الأخلاق والآداب العامة، الجمال الرونقي للمدينة، النظام الاقتصادي والسياسي).

¹ - فيصل نسيغة، رياض دنش، النظام العام، مرجع سابق ص 170.

² - حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة في القانون الوصفي والفقه الإسلامي) مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، محمد رفعت عبد الوهاب، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 2009، ص 111.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

الفرع الثاني: الأهداف التقليدية والحديثة للنظام العام.

أ- الأهداف التقليدية للضبط الإداري:

1- الأمن العام:

يقصد به اطمئنان الجمهور على نفسه وماله وذلك بمنع الحدود أو احتمال وقوعها التي من شأنها إلحاق الضرر بالأشخاص أو الأموال¹، أو ما يمكن أن يقلقهم في أثناء إقامتهم الأمنية بمنزلهم أو أثناء سيرهم وبعبارة أخرى يعني الأمن العام شعور المواطنين بالاطمئنان وعدم الخوف أو التهديد من خطر بشري أو طبيعي².

2- الصحة العامة:

إلى جانب توفير الأمن العام³ للجمهور على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات الأمنية بغرض وقاية صحة الأفراد أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطر على صحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل الإجراءات بغرض منع بيعها أو للبيع خاصة الموارد ذات استهلاك الواسع وأن تفرض إجراءات لحمايتها ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية⁴.

3- السكنية العامة:

من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وأن

¹ زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار الكتب القانونية دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2007، ص 971.

² طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية. التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار الخلدونية، ط1، الجزائر، 2007، ص 71.

³ عبد الفتاح أبو الليل، لحماية الصحة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، ص 223.

⁴ مجلة العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، السكنية العامة ص 101.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، وعليه يقع على الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرق العامة ومع استخدام الوسائل المزعجة للراحة كمكبرات الأصوات سواء في النهار أو الليل.

وتحقيقاً لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج والذي صدر تطبيقاً للمادة 121 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج في أماكن متعددة عامة وخاصة¹.

ب- الأهداف الحديثة للضبط الإداري:

تدل الدراسات المقارنة أنه لما تطورت الدولة الحديثة وأصبحت تتدخل في كل أوجه نشاط الفرد تطور معها مفهوم النظام العام ولم يعد يقتصر على العناصر التقليدية السابق ذكرها، بل توسع ليشمل عدة مجالات أخرى وهي: الأخلاق والآداب العامة، النظام العام الجمالي، النظام الرونقي للمدينة) النظام العام السياسي والاقتصادي.

1- المحافظة على الأخلاق والآداب العامة:

يقصد بذلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي تواضع الناس في مجتمع معين على احترامها والالتزام بها، وتدخل الآداب العامة: في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري المتعارف عليها، ولقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً هاماً في بيان هذه الحدود حيث يعد الحكم "لوييسيا" الصادر على مجلس الدولة بالتدخل في حالة المساس بالأخلاق والآداب العامة².

¹ - مجلة العلوم القانونية والإدارية، المرجع السابق، ص 102.

² - حميدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 234.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

كما قضى برفض إلغاء قرار إداري صدر بمنع بعض المطبوعات المرخص بها في الطريق العام، قضى برخص إلغاء قرار صدر بتحريم حفلات الرقص في بعض الملاهي ومنع الشباب الذين تقل أعمارهم عن الثامنة عشر عن ارتياد الحانات¹.

2- حماية النظام العام الجمالي: (الجمال الرونقي للمدينة)

هذا النظام يعد من الأهداف الحديثة للضبط الإداري وقد أثار مشكلة المحافظة على جمال رونق (تجميل المدن للفقهاء الفرنسي حول مدى اعتباره من عناصر النظام العام بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لوقيته والمحافظة عليه، وكان ذلك قبل أن تطرح المشكلة عمليا أمام مجلس الدولة الذي قضى عام 1957 بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال الرنق إلا في الحالات التي يرخص فيها القانون بذلك بنصوص صريحة غير أن مجلس الدولة عدل عن موقفه سنة 1936 بحكمه الصادر في قضية "اتحاد نقابات مطابع باريس" اعتبر أن رونق وجمال المدينة من مهام سلطات الضبط الإداري².

فقد أصدر مدير ضبط "الصين" لائحة ضبط تمنع رمي وتوزيع المطبوعات على أساس في الطريق لأنه بعد تصفحها يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة، فطعن اتحاد نقابة المطابع في هذه اللائحة بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري³.

إن المشرع الجزائري سار على هذا المنهج وكلف هيئة الضبط الإداري واجب المحافظة على الطابع الجمالي للمدينة، فإذا رجعنا قانون البلدية رقم 11/10، في المادة 94 نجد «... السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية»⁴.

¹- مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص250.

²- سكوح رضوان: المرجع السابق، ص23.

³- سكوح رضوان، نفس المرجع، ص24.

⁴- المادة 94 من القانون 11/10 المؤرخ في 03 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

أ- بالنسبة للنظام الاقتصادي:

إن توسع نطاق النظام العام ومن تم توسع مفهومه برز مع مجالات تدخل الدولة الرأسمالية في المجال الاقتصادي، تحت ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية فتولت تنظيم الموضوعات والعلاقات الاقتصادية وبرز ذلك ما يعرف بالقانون الاقتصادي حيث أصبحت الدولة تتولى 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 التموين، وتدابير الأسعار.. حماية بعض المرافق الاقتصادية وحماية حاجات ضرورية أو ملحة¹ وهكذا نص دستور 1996 في المادة 37 «حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون»².

ب- بالنسبة للنظام السياسي:

فتدخل الإدارة في أعمال السلطة السياسية عن طريق ما منحها القانون الإداري من سلطات ونفوذ لتستعملها لتحقيق غايات سياسية، إذ تتمتع بوسائل قوية وفعالة تستعملها إذ ما أصاب الدولة على المستوى الوطني اعتداءات في الداخل والخارج، فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة، فالنظام العام يتأثر بالظواهر السياسية ويتلون باللون السياسي الذي يقرره الدستور في الدولة والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة³ أو بالأحرى هو ذلك النظام الذي تعمل الدولة على إقامته وفرضه، ليس بهدف حماية الأفراد في أموالهم وأجسادهم بل حماية الدولة ككائن معنوي، حيث اتخذ المشرع الجزائري عدة تدابير وإجراءات منصوص عليها في

¹ - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 23.

² - المادة 37 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، عدد 50، المؤرخة في 29 نوفمبر 1996.

³ - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 25.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

دستور 1989 في المواد 6 إلى 91 دستور 1996 في مواده من 91 إلى 96 وهي حالة الحصار¹، حالة الطوارئ²، الحالة الاستثنائية³.

الفرع الثالث: أثر فكرة النظام العام في تنظيم ممارسات الحريات العامة.

باعتبار أن النظام العام يتكون من عناصر ثلاث: (الأمن العام، الصحة، السكنية العامة) وبما أن الحفاظ على الحريات العامة يتدرج أساساً في خدمة هذه العناصر، كذلك كان من اللازم تحقيق توازن بين مقتضيات الحفاظ على الحريات العامة للأفراد، ولا يتحقق هذا التوازن إلا بالتقييد النسبي لهذه الحريات وعليه حال ممارستهم لحرياتهم الأساسية عدم تهديدهم لهذا الكيان (النظام العام).

وانطلاقاً مما سبق سنحاول بيان أثر فكرة النظام العام في تنظيم ممارسة الحريات العامة والتي سنتطرق إليها على سبيل المثال:

أولاً: حرية التجارة والاستثمار.

تعد حرية الاستثمار من أحد مظاهر حرية التجارة سواء بالنظر إلى المؤسسات التجارية ونوع المبادرات الخاصة في مجال النشاط الاقتصادي، أو غيرها من المهن الحرة وبالرجوع إلى المرسوم التشريعي المتضمن قانون ترقية الاستثمار لسنة 1993 المعدل بالقانون المؤرخ في 01-03-2001، 20 سنة المتعلق بتطوير الاستثمار نجد أن من خلاله تبلور حرية التجارة ومنها حرية الاستثمار وتحوله إلى مبدأ قانوني من صنع المشرع، إلا أن هذا المبدأ -حرية

¹ - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 223.

² - أنظر المرسوم الرئاسي رقم: 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية.

³ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم: 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10، ص 285.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

التجارة والاستثمار - مقيد بنظام التصريح أو الإخطار المسبق وإيداعه لدى السلطات المختصة¹ وفقا لنص المادة 03 من المرسوم التشريعي 12-23 المؤرخ في 15 أكتوبر 1993 حيث جاء نص المادة كالآتي: «تتجز الاستثمارات بكل حرية مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقين بالأنشطة المنظمة».

وبالرجوع إلى نص المادة 01 من نفس المرسوم قد نصت على النشاطات المخصصة وهي النشاطات التي تستأثر بها الدولة وتحتكرها ولا تفتح أمام الخواص مثل: نشاطات تضييع السلاح والذخيرة لفائدة وزارة الدفاع الوطني، وبذلك فهو يعد قييدا على حرية الاستثمار².

ثانيا: حرية الصحافة.

عرّف الفقيه "دوجي" حرية الصحافة بأنها «حرية الفرد في التعبير عن آرائه وعقائده بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها دون أن تخضع هذه المطبوعات للرقابة السابقة مع مسؤولية مؤلفيها مدنيا أو جزائيا»³.

إلا أن هذه الحرية تخضع لبعض القيود حفاظا على النظام العام والآداب العامة وقيم المجتمع ومبادئه ومن أهم هذه القيم ما يلي:

أ- الرقابة السابقة:

وهي فحص الإدارة للمطبوعات قبل نشرها خاصة المنشورات المضرة بالمصلحة العامة وهذه الرقابة تتم بالنسبة لكل من الدوريات وبالنسبة لجميع ينشر بها⁴ والهدف من فرض هذه الرقابة على النشريات والصحف قبل نشرها أو إذاعتها هو المنع من الإخلال بالنظام العام أو

¹ عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، عفون وليد، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 02 جوان 2007، ص303.

² المرسوم التشريعي 93-12 المتضمن قانون ترقية الاستثمار ا.ج، ج.ج، العدد 64، المؤرخ في 05 أكتوبر 1963.

³ أشرف ختمي جرائم الصحافة والنشر، ط.د.ج.1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2010، ص513.

⁴ رشا خليل حرية الصحافة، ط1 د.ج، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2010، ص43.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

النظم الدستورية أو الاجتماعية في البلاد.

ب - نظام الترخيص كإجراء وقائي:

يقصد بهذا الإجراء ضرورة الحصول على إذن مسبق من الجهة الإدارية المختصة لممارسة نشاط معين وفقا لقواعد تنظيمية تضبط ممارسة هذا النشاط حفاظا على مقتضيات النظام العام. وعليه يعد نظام الترخيص إجراء وقائي مثل الرقابة إلا أن هذه الأخيرة تنص على المطبوع بينما الترخيص ينص على الشخص الذي يريد إصدار الجريدة¹.

بالرغم من هذه القيود المفروضة على حرية الصحافة باعتبارها حرية مضمونة لكل الأفراد ونصت عليها أغلب الدساتير إلا أن من شأن هذه القيود أن تحقق أهداف أخرى متعلقة بالنظام داخل المجتمع ولعل أبرزها ما يلي:

1 - المحافظة على أمن الدولة الداخلي:

"يقرر القانون حظر نشر كل ما من شأنه المساس بسلامة وأمن الدولة الداخلية كخطر نشر أي صحفية من شأنها المساس بحرية الديانة داخل الدولة لما في ذلك من تهديد وخطر على أمن المجتمع إذ قد ينجم عن ذلك العنف الطائفي، ومن ثمة المساس بالمصلحة العامة للمجتمع أو حظر نشر كل ما من شأنه إثارة البغضاء أو بث التفرقة بين أفراد المجتمع مما يؤدي ذلك المساس بالوحدة بين صفوف الأمة إضافة إلى حظر نشر الأخبار الزائفة نظرا إلى النتائج السلبية التي تتجم عنها كتسوية الحقائق مما ينعكس سلبا على الأمن العمومي والسلم داخل الدولة².

¹ - رشا خليل، المرجع السابق ص 63.

² - رشا خليل، المرجع نفسه، ص 87.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

2- المحافظة على أمن الدولة الخارجي:

ويقصد بأمن الدولة الخارجي: سيادة الدولة واستقلالها وعلاقتها مع الدول الأخرى فقد يمنع القانون أي نشر ما من شأنه المساس بأمن الدولة سواء في وقت السلم أو الحرب كنشر أمور تعتبر من أسرار الدفاع مما يلحق بمصلحة الدولة¹.

3- المحافظة على مصلحة الأفراد:

وهذا ما نصت عليه المادة 93 من قانون الإعلام الجزائري 12-05 السالف الذكر «يمنع انتهاك الحياة الخاصة للأشخاص وشرفهم واعتبارهم ويمنع انتهاك الحياة الخاصة للشخصيات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة».

ثالثا: حرية التنقل.

تعد حرية التنقل من الحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد إلا أن هذه الحريات ترد عليها قيود معينة وفقا لقواعد تبين كيفية ممارسة هذا الحق وذلك للحفاظ على النظام العام ومصالح المجتمع².

وعليه تلجأ السلطات الإدارية وفقا لسلطاتها التقديرية في منح جوازات السفر أو عدم منحها للأفراد إذ توافر مانع في ذلك ويعرف جواز السفر على أنه «وثيقة تسلمها السلطات الإدارية إلى تقييد لهذه الحرية ابتغاء أهداف أخرى متعلقة بالصالح العام كأن تقوم الدولة بمرافقة هجرة المواطنين للخارج رعاية لمصلحة الوطن، وتحمل التزامات الهجرة وكل هذا ضمانا من جانب الدولة لتكوين كفاءات للجاليات العربية للخارج³.

¹ - رشا خليل، المرجع نفسه.

² - محمد بكر حسين، حق التنقل والسفر دراسة مقارنة، د.ط. د.ج، دار الفكر للنشر: الإسكندرية، 2008، ص58.

³ - محمد بكر حسن، المرجع نفسه، ص58.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

المطلب الثاني: الآثار السلبية للحالات الاستثنائية على الحريات العامة للأفراد.

تتمتع صلاحيات سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية بشكل غير مألوف في ظل الظروف العادية، فالتدابير التي لا يجوز للسلطة العمومية العمل بها في ظل الظروف العادية وتصبح جائزة ومبررة في ظل الظروف الاستثنائية مما تنعكس هذه الإجراءات سلبا على الحريات العامة للأفراد المكفولة لهم دستورا نتيجة تقييدها بتعسف استغلالا لإباحة المشرع توسيع صلاحيات الإدارة لمواجهة هذه الظروف¹ وعليه سنحاول أن نوضح مدى تأثير الحالات الاستثنائية على الحريات العامة من خلال ما يلي: أثر حالة الطوارئ على الحريات العامة (الفرع الأول)، أثر الحالة الاستثنائية وحالة الحرب على الحريات العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر حالة الطوارئ على الحريات العامة.

تعتبر حالة الطوارئ من أبرز الحالات التطبيقية للظروف الاستثنائية كما سبق تعريفها وقد تناولها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 86 من دستور 1989 والمعدلة بالمادة 91 من دستور 1996 وضبطها بشروط موضوعية شكلية، إلا أن إعلان عن هذه الحالة من شأنه أن يفقد حقوق وحريات الأفراد سواء الفردية أو الجماعية بالنظر إلى النصوص القانونية المنظمة بموجب المرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ 1992/02/09 نستنتج أن حالة الطوارئ تعلن من طرف السلطة المدنية بدلا من السلطة العسكرية التي تتولى إصدار وتنفيذ أوامر الضبط الإداري خلالها² ستطرق إلى الآثار الناجمة عن تطبيق هذه الحالة مما يأتي:

أولا: أثر حالة الطوارئ على الحريات العامة.

تتأثر الحريات في ظل هذه الحالة نتيجة الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية المختصة.

¹ - محمد بكر حسن، المرجع السابق، ص 58.

² - صلاح الدين شرقي، حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية «وقائر السياسة والقانون» (العدد 14، 2016، جامعة قاصدي مرباح)، الجزائر، ص 39.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

1- أثر حالة الطوارئ على حرية الأمن الفردي:

تتأثر حرية الأمن الفردي في ظل حالة الطوارئ ويرجع ذلك إلى الإجراءات المتخذة ومن بين هذه الإجراءات وضع الأشخاص بمراكز الأمن وهو ما يعرف بالاعتقال الإداري الذي يعتبر من أخطر الإجراءات الإدارية ومعناه القانوني «سلب مؤقت للحرية تقوم به السلطة الإدارية وتوجه إلى الحرية الشخصية للمواطن فيسلبها مؤقتاً ودون أمر قضائي»¹.

وبالنظر إلى نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجدها على أنه: يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية بأن يأمر أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العمومي أو على السير الحسن للمصالح العمومية بها مراكز أمن في مكان محدد.

إضافة إلى نص المادة 6 من نفس المرسوم لاسيما في فقرتها الثالثة والرابعة² أن من الاختصاصات المخولة لوزير الداخلية والجماعات المكلفة بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ على مستوى كل التراب الوطني وكذا الوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية بأنه لا يجوز وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو في مراكز إقامة مناطق لإقامة المنظمة لغير المقيمين.

بالرجوع إلى الأمر إلى المرسوم التنفيذي 92-75 المؤرخ 20 فيفري 1992 نجده قد بين شروط الأخذ بقرار الوضع في مراكز الأمن هذا الأخير الذي يتخذ من طرف وزير الداخلية أو

¹ الحريات الفردية: هي ما يتمتع به المواطنين أو الأفراد من حقوق باتخاذ القرارات التي تنتج لهم تقرير مصيرهم الشخصي وحرية وفعالية في إطار المجتمع المنظم، أنظر عصام الدبس، المرجع السابق، ص33.

² المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن قانون فرض الطوارئ: يخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني والوالي امتداد ولايته في إطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام ما يلي:

1- تنظيم نقل الموارد الغذائية والسلع.

2- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين. المرجع السابق

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

من يفوضه بناء على اقتراح من مصالح الأمن الفردي وهذا ما يجعل الباب مفتوحا للتعسف الذي يرجع إلى حسابات وخلفيات غير مقنعة بين أعوان الأمن¹.

2- أثر حالة الطوارئ على حرية التنقل والإقامة:

تعتبر حرية النقل من الحريات الشخصية للإنسان ومن ضمن حقوقه الأساسية، فلكل مواطن التنقل في بلاده واختيار مكانة إقامته أو مغادرته لها والعودة إليها وذلك شرط أن يحترم ويراعي لذلك أحكام القانون وهذا ما نص عليه م13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان «لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل الدولة. يحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلاده كما يحق العودة إليها»².

إلا أن هذه الحرية تنقيد في ظل إعلان حالة الطوارئ ويتجلى ذلك من خلال: المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ وذلك في الفقرة الأولى منها «تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة».

وحرية التنقل مكفولة دستوريا وفقا للمادة 44 من دستور 1996³ أو مهمتها عندا تعرض هذه الأنشطة للنظام العمومي للخطر والسير العادي للمؤسسات أو المصالح العليا للبلاد⁴.

¹ - أحمد سحّين الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماستر، إدريس بوكرا، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، د.ت، 2004-2005، ص90.

² - أحمد سحّين، المرجع نفسه، ص90-91.

³ - المادة 44، دستور 1996.

⁴ - الدستور الجزائري لسنة 1996.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

ثانيا: أثر حالة الطوارئ على الحريات الجماعية.

1- حرية الاجتماع:

يقصد بحرية الاجتماع حق الفرد في الاجتماع مع من يريد مع الآخرين سلميا ومتى وأين ما شاء وذلك في حدود القانون للتعبير عن آرائه من خلال الندوات والمؤتمرات والمظاهرات وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للمادة م12، كما نص دستور الجزائري لسنة 1996 في م41 على أن «حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن»¹.

وفي هذا الإطار ينص القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31/12/1989 المعدل والمتمم بقانون رقم 91/19 المؤرخ في 2/12/1991 والمتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية نجد ينص في المادة 1/0 منه على ما يأتي: «الاجتماعات والمظاهرات العمومية مباحة...».

2- أثر حالة الطوارئ على حرية التظاهر:

يعرف التظاهر على أنه تجمع عفوي لعدد من الأفراد بهدف التعبير عن رأي سياسي أو اجتماعي أو ديني أو إنساني بشتى الوسائل كالصمت و الإشارة أو الكلام² إلا أن هذه الحرية المكفولة للأفراد تتقيد في ظل حالة الطوارئ وهذا ما نصت عليه المادة 7 من المرسوم المتعلق بحالة الطوارئ «...يمنع كل مظاهره يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية» ومن القيود التي ترد على حرية التظاهر هو الخضوع لهذه الحرية إلى نظام الترخيص المسبق وما نصت عليه المادة 2/15 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات حيث جاء نصها كالاتي «تخضع المظاهرات إلى ترخيص مسبق».

كما تطرقت المادة 6 ذكرها إلى تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع حيث نصت «... تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها» وفي ظل حالة الطوارئ تفرض حركة

¹ - عصام الدبس، المرجع السابق، ص347.

² - حسن ملجم، محاضرات في نظرية الحريات العامة، ط2، ديوان المطبوعات الجماعية للنشر: الجزائر، 1980، ص77.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

السكان بأكملهم قيودا حيث يكونوا مجبرين باحترام التدابير التي تتخذها السلطة، سواء ما تعلق بحظر التجول سواء في الليل أو النهار سواء لجهة تهديد الفئات المسموح لها بالتجول.

وقد طبق نظام حظر التجول بالجزائر وشمل هذا الحظر 6 ولايات وهي:

البلدية، بومرداس، تيارت، عين الدفلى، المدية، من الساعة العاشرة ونصف ليلا إلى غاية العاشرة صباحا بموجب قرار وزارة الداخلية في 03/11/1992¹.

3- أثر حالة الطوارئ على حرية المعتقد والرأي:

يقصد بحرية المعتقد «حق الإنسان في اعتناق دين معين أو عقيدة محددة أو اتخاذ موقف سلبي من الأديان وعدم الإيمان بأي دين»².

كما وردت حرية المعتقد في القرآن الكريم لقوله تعالى: ﴿لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ فَقَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ﴾³.

كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 18 منه على هذه الحريات حيث جاء في نص المادة «لكل شخص في حرية التفكير والضمير والدين» ويشمل هذا الحق حرية تغيير ديانته أو عقيدته وحرية الإعراب عنهما بالتعليم والممارسة وإقامة الشعائر الدينية ومراعاتها سواء كان ذلك سرا أو مع الجماعة⁴.

كما تطرق دستور الجزائر لسنة 1996 إلى هاته الحريات في نصا المادة 96 منه كما يلي: «لا مساس بحرمة حرية المعتقد وحرية الرأي أما فيما يخص ممارسة حرية الإعلام فقد نص المرسوم الرئاسي 320/92 المؤرخ في 11 جوان 1992 والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم

¹ - جغلول زغدود، حالة الطوارئ وحقوق الإنسان، ص66.

² - محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانونية الدستورية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص238.

³ - القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية 256.

⁴ - محمد الخطيب سعدي، حقوق الإنسان و ضماناتها الدستورية، دراسة مقارنة ص48، ط1 منشورات الجلي الحقوقية.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

44/92 المؤرخ في 1992/4/9 والمتضمن لحالة الطوارئ خلال المادة 3 منه على ما يأتي: «يمكن إصدار إجراءات لتعليق النشاط أو لغلاق ضد أي شركة أو جهاز أو مؤسسة أو منشأة مهما كانت طبيعتها».

الفرع الثاني: أثر الحالة الاستثنائية وحالة الحرب على الحريات العامة.

تعتبر الحالة الاستثنائية وحالة الحرب من أخطر الحالات التي تترتب عليها آثار سلبية على الحريات العامة للأفراد مقارنة مع حالة الطوارئ والحصار نوضحها من خلال ما يأتي:

أولاً: إعلان الحالة الاستثنائية على الحريات العامة.

نصت المادة 93 من دستور 1996 على هذه الحالة كآتي: «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بالخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ويتخذ هذه الإجراء إلى استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية.

كما نصت المادة 4/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابلها نص المادة 4/124 من دستور 1996 على أنه: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر حالة استثنائية المذكورة من المادة 107 من الدستور» وانطلاقاً من نص المادة يتضح أن المؤسس الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية، وهذه الصلاحية في حقيقة الأمر تعود للسلطة التشريعية، إلا أن رئيس الجمهورية يتولى أمر إصدار هذه الأوامر باعتراف من المؤسس الدستوري¹.

¹ - عبد الله يوقفه، الدستور الجزائري نشأة تشريعا وفقها، د.ط، ج دار الهدى للنشر: الجزائر 2005، ص 132-133.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

ثانياً: أثر حالة الحرب على الحريات العامة.

نظمت حالة الحرب بموجب نص المادة 94 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث جاء نصها كآتي: يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزير بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وكما نصت المادة 95 على أنه: «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليها البلاد الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة يجتمع البرلمان وجوباً ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفائه أو حدث أي مانع آخر له يوكل رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيساً للدولة كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي ستري على رئيس الجمهورية في حالة اقتران شغور لرئاسة الجمهورية ورئاسة الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقاً»¹.

¹ - تقابل نص المادة 95 من دستور 1996 نص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط الإداري

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال ما تعرضنا له لدراستنا في الفصل الثاني نستنتج أن هناك العديد من الضمانات الممنوحة وتم ذكرها ضمانات سياسية وقانونية لحماية الحريات العامة للأفراد من تعسف الإدارة في استخدام وسائل الضبط الإداري إلا أنه لها عدة انعكاسات سلبية وإيجابية على الحريات العامة تكمن اللوائح الإيجابية في الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث أما السلبية، تشكل خطورة للأفراد نتيجة للصلاحيات الخطيرة لسلطات الضبط الإداري المخولة له قانونا وكل هذا الغرض منه مواجهة الحالة الاستثنائية حتى على حساب الحريات العامة للأفراد.

الختامة

تناولنا في موضوع دراستنا هذه تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، وجوهر هذه الدراسة هو الضبط الإداري ولمعرفة مدى حماية الحريات العامة عن طريقه يُفرض النظام العام دون قيود.

وعليه فإنه اختلفت التعاريف المقدمة بشأن الضبط الإداري فهي كثيرة ومتنوعة لكن الذين بحثوا فيه قد اتجهوا في تعريفهم إلى اتجاهات متباينة تبعا لتباين وجهات نظرهم في الضبط والتي اتخذوها أساسا لتعريفهم فضلا عن اختلاف الصياغة في التعاريف المتماثلة، لكن من مجموع التعاريف نرى أن الهدف الذي يسعى إليه الضبط الإداري واحد وهو المحافظة على النظام العام وتنظيم المجتمع والحريات العامة.

وعليه تم التوصل إلى النتائج التالية:

1- الضبط الإداري هو سلطة مخولة للإدارة للحفاظ على النظام العام ويمثل الجانب السلبي لنشاط الإدارة، كما أن السلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري هي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول).

2- العلاقة بين الضبط الإداري والحريات العامة علاقة تكاملية فسلطة الضبط الإداري ليست غاية في حد ذاتها بل هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة وضمان الحريات العامة للأفراد وذلك يبرز التوازن بين السلطة والحرية.

3- تحظى الحريات العامة للأفراد بجملة من الضمانات القانونية والسياسية في مواجهة لوائح الضبط الإداري حيث أقر الدستور هذه الحريات في متن نصوصه الدستورية وهو ما يشكل حماية الحريات العامة للأفراد.

4- ينعكس الضبط الإداري إيجابيا على الحريات العامة للأفراد فيكون الغرض منه هو الحفاظ على النظام العام بصوره الثلاث والمحافظة على هذا الأخير ضمن حريات أخرى للأفراد.

5- بالرغم من الضمانات المكفولة للحريات العامة للأفراد إلا أنه هذه الحريات (الفردية منها الجماعية) تتأثر بشكل كبير في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة القيود المفروضة عليها من طرف سلطات الضبط الإداري هذه الأخيرة التي تتوسع صلاحياتها في ظل هذه الحالة لمواجهة الوضع الخطر داخل الدولة حيث يخول لها صلاحيات خطيرة تصل إلى حد إيقاف العمل بالدستور لمواجهة هذه الظروف.

الاقتراحات:

1- إحاطة سلطات الضبط الإداري بضوابط أكبر في الحالات الاستثنائية- وذلك نتيجة الصلاحيات الموسعة لها في ظل هذه الحالة مما قد يترتب عليها انتهاكات صارمة بالحريات العامة للأفراد.

2- إعطاء استقلالية داخل المجتمع من أجل ممارسة الأفراد لحرياتهم خاصة الحريات الجماعية.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

أ- القرآن الكريم:

- سورة البقرة الآية 256.
- سورن النحل الآية 80.
- سورة النور الآية 27.
- سورة إبراهيم الآية 35.

ب- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016.

ج- القوانين:

- 1- القانون رقم 11/10 المؤرخ في جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.
- 2- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 23 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.
- 3- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016 المتعلق بالتعديل الدستوري، دباجة الدستور، خ.ر.ج.ج.
- 4- القانون 08-19 المؤرخ 15/11/2008، ج رقم 68.

د - المراسيم:

- المرسوم الرئاسي رقم 11/91 المؤرخ 11/06/04 يتضمن تقرير حالة الحصار ج.ر.ج، العدد 29، 1991.

- المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ 04 جوان 1991 تقرير حالة الحصار ج.ر.ج، العدد 29، 1991.

- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.س، عدد 10.

- المرسوم التشريعي 12/93 المتضمن ترقية الاستثمار المؤرخ 05 أكتوبر 1963 ا.ج ر.ج.ج، العدد 64 سنة 1963.

هـ - الاتفاقيات والمعاهدات الدولية:

1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ 10 ديسمبر 1948.

2- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 10 ديسمبر 1986.

ثانيا: قائمة المراجع:

أ- الكتب باللغة العربية:

1- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ت.ر، محمد عربي أصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996.

2- أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط01، دار النشر الشروق للنشر والتوزيع.

3- أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقراد وآخرون، دار النشر والتوزيع، لبنان.

- 4- إبراهيم عبد العزيز شيحة: أصول الإدارة العامة، ط.ج، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 5- ابن منظور: لسان العرب، ج 8، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر، لبنان 1999.
- 6- جورج فوديل، بيار لفوليه: القانون الإداري: ت.ر، منصور القاضي، ج2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، 2001.
- 7- حميدي لقبيلات: القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، النشاط الإداري" دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008.
- 8- حسام ملجم: محاضرات الحريات العامة، جامعة باتنة.
- 9- ريفور: القانون الدستوري، ترجمة علي مقراد وآخرون، دار النشر، لبنان.
- 10- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- 11- سعيد بوشعير: القانون الدستوري في الجزائر د.ط د.ج، دار الجامعة الجديدة للنشر، الجزائر، 2012.
- 12- طاهري حسين: القانون الإداري والمؤسسات الإدارية "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2007.
- 13- شريف مصطفى: ملخص محاضرات القانون الإداري، السنة الثانية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- 14- عبد الرؤوف هاشم البسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظام الوصفية والمعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر، ط1، الإسكندرية، 2007.

- 15- **عمار بوضياف:** الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر 2013.
- 16- **عمار عوابدي:** القانون "النشاط الإداري"، ج 2، الجزائر 2000.
- 17- **عمار عوابدي:** عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، ج 01، الجزائر.
- 18- **عصام الدبس:** القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2010.
- 19- **محمد الصغير بعلي:** القانون الإداري دار العلوم، الجزائر.
- 20- **محمد الصغير بعلي:** القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004.
- 21- **محمد فؤاد عبد الباسط:** القانون الإداري "التنظيم الإداري نشاط الإدارة" وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- 22- **محمود حلمي:** المادة الدستورية العامة، دار الفكر العربي، مصر.
- 23- **مجيد حميد الحمدأوي:** محاضرات في الحريات العامة والديمقراطية، كلية الآداب، جامعة الكوفة.
- 24- **محمد جمال نسيبات:** النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1- د.ج، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2003.
- 25- **محمد رفعت عبد الوهاب:** مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط د.ج، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2005.

26- مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.

27- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، ط4، الجزائر، 2010.

28- نعيم عطية: النظرية العامة للحريات الفردية، جامعة مصر.

29- هاشم عبد المنعم عكاشة: الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، دار الكتب القومية بالقاهرة، مصر.

30- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، ط1، دار الثقافة الأردن، 2009.

31- هاشم عبد الرؤف بسيوني: نظرية الظروف الضبط الإداري في النظم الوصفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، مصر.

ب - الكتب باللغة الفرنسية:

1- G.DUPUIS. MJGUEDON.P. CHRETIEN : Droit administratif. 6^{ème} ed. A.Colin, Paris, 1998.

2-Yeves gaudmet, Traite de droit administratif, 16^{ème} édition , Tome 2.Lgd.j delta, Paris, 2002.

ج - المقالات:

1- فيصل نسيغة، رياض دنش: النظام العام «مجلة المنتزه». (العدد 5- د.س، جامعة محمد خيضر، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة) بسكرة.

2- مبروك عقبان، نجاح عربي: قراءات تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر. «مجلة الفكر» (العدد 10- د.س كلية الحقوق، جامعة باتنة).

د - الرسائل العلمية:

- 1- بوقريط عمر: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
- 2- جمال قروفي: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، منتدى مسعود.
- 3- محمد باجي مختار: عنابة، كلية الحقوق، 2006.
- 4- سكوح رضوان: الضبط الإداري، (مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء) دفعة 17، 2009/2008.
- 5- رحيش مسعود: الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء) الدفعة 18، 2008/2007.
- 6- عمرو سلامي: الضبط الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر.
- 7- مريم عروسي: النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر.
- 8- نوال بن الشيخ: الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
- 9- نقاس حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية (مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر) كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري، قسنطينة 2011/2010.

د - الوثائق:

- 1- منتدى الشروق، مقالات ومواضيع قانونية، مبدأ المشروعية كلية عمر عبد الرحيم محمد، جميع الحقوق محفوظة، سنة 2006.

هـ - المواقع الإلكترونية:

- 1- Www.Droit.Dz.Com le: 13 :30h.
2- Www.Pdffactory.Com le: 20 :25h
3- Www.dictionnaire.juridique.com le : 14 ;30h.

الفهرس

العنوان:

إهداء

الشكر

01 المقدمة

05 الفصل الأول: الإطار العام لفكرة الضبط الإداري

06 المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

06 المطلب الأول: المدلول القانوني للضبط الإداري

06 الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

09 الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

11 الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري

13 المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام

13 الفرع الأول: على المستوى المحلي

15 الفرع الثاني: على المستوى الوطني

17 المطلب الثالث: أساليب ووسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام

17 الفرع الأول: القرارات الضبطية (لوائح الضبط الإداري)

18 الفرع الثاني: أوامر الضبط الفردية

18 الفرع الثالث: التنفيذ الجبري

19 المبحث الثاني: الحريات العامة وموقف سلطات الضبط الإداري منها

المطلب الأول: الحريات العامة إطارها القانوني وتصنيفاتها.....	19
الفرع الأول: مفهومها.....	19
الفرع الثاني: إطارها القانوني.....	22
الفرع الثالث: تقسيماتها.....	24
المطلب الثاني: اختصاص سلطات الضبط الإداري في مجال حماية الحريات العامة.....	30
الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية.....	30
الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية.....	30
خلاصة الفصل الأول.....	36
الفصل الثاني: الحريات العامة بين الضمانات وانعكاسات لوائح الضبط.....	38
المبحث الأول: الضمانات الممنوحة للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري...39	39
المطلب الأول: الضمانات القانونية.....	39
الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين.....	39
الفرع الثاني: مبدأ استقلالية القضاء.....	40
الفرع الثالث: الرقابة الإدارية.....	41
المطلب الثاني: الضمانات السياسية.....	42
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية.....	42
الفرع الثاني: حماية المؤسسات الحقوقية للحريات العامة.....	44
الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين السلطات.....	45

45.....	المبحث الثاني: انعكاسات لوائح الضبط اتجاه الحريات العامة.....
46.....	المطلب الأول: الآثار الإيجابية للوائح الضبط الإداري اتجاه الحريات العامة.....
46.....	الفرع الأول: ضرورة ممارسة الحريات العامة في إطار فكرة النظام العام.....
51.....	الفرع الثاني: عناصر النظام العام.....
55.....	الفرع الثالث: أثر فكرة النظام العام في إطار ممارسة الحريات العامة.....
59.....	المطلب الثاني: الآثار السلبية للوائح الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية.....
59.....	الفرع الأول: أثر حالة الطوارئ على الحريات العامة.....
64.....	الفرع الثاني: أثر الحالة الاستثنائية وحالة الحصار على الحريات العامة.....
66.....	خلاصة الفصل الثاني.....
68.....	الخاتمة.....
71.....	قائمة المراجع

ملخص مذكرة الماستر

الضبط الإداري عملية مستمرة ومتطورة لا تتوقف عند مرحلة معينة بل أنها دائمة كلما دعت الحاجة إليها، ويعد التنظيم القانوني للحريات العامة عاملا من عوامل إقامة التوازن بين الحريات العامة وأعمال الضبط الإداري وذلك لعدم خلق الفوضى نتيجة ممارسة الحريات العامة من قبل الأفراد والمحافظة على النظام.

الكلمات المفتاحية:

1/ الضبط الإداري 2/ النظام العام 3/ الحريات العامة.

Abstract of The master thesis

Administrative control is an evolving and continuous process that does not stop at a certain stage but is permanent as needed, and the legal regulation of public freedoms is a factor in balancing public freedoms with the works of administrative control in order not to create chaos as a result of the exercise of public freedoms by the individuals and maintain public order.

keywords:

1/ Administrative control **2/** Public order **3/** Public freedoms