الجمهوريــة الديمقراطيــة الشعبيــة

République algérienne démocratique et populaire

وزارة التعليـم العالـي والبحث العلمـي

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

جامعـة عبد الحميـد بن بـاديس

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانـون العام

مذكرة نهايـة الدراسـة لنيـل شهـادة المـاستر

الضبط الإداري وآثاره على الحريات العامة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالب (ة):

بلمختار سهام

تحت إشراف الأستاذة:

شيخي نبيـة

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ(ة) زموش فاطمـة رئيسـا

الأستاذ(ة) شيخـي نبيـة مشرفا مقررا

الأستاذ(ة) دويـدي عائشـة مناقشا

نوقشت يوم 2020/06/29

السنـة الجامعيـة: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيْمِ:

وَقُلْ رَبِي أَدْخِلْنِي مُدْخَلَ صِدْقٍ
وَأَخْرِجْنِي مُخْرَجَ صِدْقٍ وَاجْعَلْ
لِي مِنْ لَّدُنْكَ سُلْطَانًا
نَصِيْرًا(80)

الإسراء

شكـــر وتقديـــر

الحمد الله الذي أنار لي درب العلم وأعانني على إنجاز هذا العمل .

أتوجه بجزيل الشكر والتقدير إلى **والديا** الكريمين أطال الله في عمرهما وأمدهما بالصحة والعافية ، إلى كل من تفضل وقدم لي يدا أذكرها فأشكرها فإن لم أذكرها فعند الله جزاؤها، وأخص بالشكر الأستاذة **شيخي نبيلة** التي قبلت تواضعنا وكرامة الإشراف على هذا العمل، فلها اخلص تحية وأعظم تقدير على كل التوجيهات والإرشادات القيمة.

كما أتقدم بالامتنان والعرفان للأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة الموقرة على تفضلهم لمناقشة هذه المذكرة ليسهموا في إنجازها وخروجها إلى النور.

ولا يفوتني توجيه الشكر والتقدير لكافة الأساتذة الكرام وأخص بالذكر الأستاذة **طواولة أمينة**، الأستاذ **بونوة جمال**، وكل طاقم عمال قسم الحقوق عامة وعمال المكتبة خاصة على حسن المعاملة.

وأتقدم بالشكر إلى زوجي الذي كان السند لاستكمال هذا العمل، كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من أمدني يد العون ولو بكلمة طيبة مشجعة إلى كل هؤلاء أقول شكرا جزيلا.

الإهـــــداء

إلى الإنسان الذي علمني كيف يكون الصبر طريق النجاح ... السند والقدوة .

والدي الحبيب أطال الله في عمره .

إلى من رضاها غايتي وطموحي ...فأعطتني الكثير ولم تنتظر الشكر...

إلى باعثة العزم والتصميم والإرادة...صاحبة البصمة الصادقة في حياتي ...

والدتي الحبيبة أطال الله في عمرها.

رفقاء البيت الطاهر الأنيق...**شقيقي وشقيقاتي**.

إلى كل عائلة " **بلمختار** ".

إلى الذي نقش اسمه على قلبي "**مراد** ".

إلى من كانت خير سند طيلة مشواري الدراسي ورفيقة درب حياتي صديقتي المفضلة " **عايدا** ".

إلى من تقاسمت معي شقاء هذا العمل وكانت لي خير سند "**نصيرة**".

إلى الأصدقاء وكل من قدم لي العون والمساعدة في إنجاز هذه المذكرة .

إليكم جميعا أهدي ثمرة عملي المتواضع.

قائمة المختصرات:

باللغة العربية:

ج. ر: جريدة رسمية.

ج: جزء.

ص: صفحة.

ط: طبعة.

د . ط: دون طبعة.

د. س. ن: دون سنة النشر.

د. م. ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

المقدمة

يعد الضبط الإداري من أهم وظائف السلطة العامة باعتبار أنه يشكل ضرورة اجتماعية حيث لا يمكن تصور وجود مجتمع دون وجود هيئات إدارية تضبط هذه السلطة، ويعتبر الضبط الإداري الجانب السلبي في نشاط وهو المرفق العام، ويرتبط الضبط الإداري ارتباطا وتعيينا بالقرار الإداري لأن لوائح الضبط الإداري تصدر بموجب قرارات فردية إدارية بهدف حياته النظام العام بعناصره الثلاث، الأمن العام– الصحة العامة– السكينة العامة، كما يعد الضبط الإداري أهم امتيازات السلطة العامة التي تتفرد بها والذي يكون الغرض منه دائما هو الحفاظ على النظام العام الذي يشكل القيد الضابط على السلطات الضبط الإداري هذه الأخيرة التي تستعين بالعديد من الأساليب من أجل تحقيق أغراضها مما قد يؤثر سلبا على الحريات العامة للأفراد التي عادة ما ينص عليها في أغلب الدساتير التي تعتبر الركيزة في تقرير وحماية هذه الحريات كونها أسمى قانون في الدولة، وعليه فإن صلاحيات سلطات الضبط الإداري بالتدخل يترتب عليه المساس بالحريات العامة للأفراد سواء كان ذلك في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية التي تعيشها الدولة، وبذلك تقوم سلطات الضبط بفرض جملة من القيود على الحريات للأفراد مما يشكل خطورة كبيرة على هذه الحريات خاصة في حالة تعسف الإدارة في ممارسة أعمال الضبط الإداري، فمنذ وجود الدولة ككيان منظم لحياة الأفراد المتضمن لها ظهر بعض الاحتكاك والتصادم بين وظيفة الدولة الهادفة إلى خلق النظام العام ويضمن لها الاستمرارية، وبينت حقوق وحريات الأشخاص المنطوين تحت لوائها وهذا ما دعا إلى ضرورة إيجاد حد فاصل لهذه الوظيفة المتمثلة في ضبط الإدارية لضمان التقيد في استعمالها.

كما تعد الحريات حق طبيعي للإنسان وهي ميزة مكفولة للجميع على قد المساواة، ونظرا لأهمية الحريات فقد ورد ذكرها حتى في الفتح الإسلامي لقول عمر بن الخطاب رضي الله عنه:" متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرار"، وبذلك تتضح قيمة الحرية وقد سيتها في الإسلام، هذا الأخير الذي مهد لإقرار الحقوق الأساسية للإنسان في العالم. وهذا لا يعني أن

الحرية تمارس من قبل الأفراد على إطلاقها بل لابد أن تكون قيود لممارستها لاجتناب الفوضى وحفاظا على حريات الآخرين وعلى النظام العام، ولم يكن لمفهوم الحرية تعريف محدد باعتبار مفهوم نسبي، كما تتسم الحريات العامة بجملة من الخصائص وهي:

1-الحرية تتسم بالعمومية: فهي يتمتع بها أي شخص في المجتمع دون تفرقة.

2- عدم قابليتها للتجزئة: يعني أن حقوق الإنسان وحرياته مترابطة ومتكاملة وغير قابلة للانقسام.

3- نسبة الحريات العامة: بدليل تدخل السلطة التنفيذية في وضع الضوابط على الأفراد عند ممارستهم لهذه الحريات حفاظا على النظام العام.

4- الحرية تتسم بالإيجابية أو السلبية.

تعددت الحريات العامة حسب رأي الفقهاء وتناولت تصنيفات الحريات العامة.

أ- التصنيف الثنائي للحريات العامة: قسم الفقيه "ديجي" L.DUGUIT" إلى حريات سلبية تعد قيودا على السلطة الدولية وإيجابية مضمونها تقديم السلطة للأفراد خدمات إيجابية والفقيه "أندريه هوريو"A.HOURIOU" قسمها إلى حريات الحياة المدنية مثل حرية التنقل وحريات الحياة العامة مثل تولي الوظائف العامة.

ب- التصنيف الثلاثي في الحريات العامة: واعتمد هذا التقسيم الفقيه "موريس هوريو"M.HOURIOU" قسمها إلى ثلاث، **أولها** حريات شخصية وتتضمن حرية التعاقد وحرية العمل و**ثانيهما** الحريات المعنوية التي تشمل حرية العقيدة والتدين، و**ثالثهما** الحريات المنشئة للمؤسسات الاجتماعية وهي حرية تكوين الجمعيات.

ج- **التصنيف الرباعي:** قام به الأستاذ "بيرو" ويشمل القسم **الأول** الحريات الشخصية البدنية وهي حرية الذهاب والإياب (التنقل)، وحق الأمن وحرية الحياة الخاصة بما فيها حرمة السكن والمراسلات، وشمل القسم **الثاني** الحريات الجماعية وهي حرية المظاهرات وحرية الاشتراك في الجمعيات وحرية الاجتماع، وشمل القسم **الثالث** الحريات الفكرية وهي حرية الرأي وحرية الصحافة وحرية الإعلام بوسائله المختلفة، في حين ضمن القسم **الرابع** الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وهي حرية العمل وحرية التجارة والصناعة.

ولدارسة الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة أهمية كبيرة تتجسد في عدة نقاط أهمها:

- دراسة علاقة التأثير بين الضبط الإداري والحريات العامة تقتضي دراسة عمل الإدارة الضبطية ومدى تجاوبها مع تطلعات المواطنين لحرية أوسع لممارسة نشاطات قد لا يراها هؤلاء، لا تؤثر على كيان الدولة ومن الأسباب التي دفعتنا لدراسة هذا الموضوع هو ما استوجبته الضرورة العلمية يظهر من خلال:

الدوافع الذاتية:

الرغبة في البحث في مثل هذه المواضيع المتعلقة بمجال القانون الإداري والتي كانت الدافع الأساسي لاختيار هذا الموضوع الذي يتعلق بمجال خاص بالحريات التي يتمتع بها الأفراد في المجتمع.

الدوافع الموضوعية:

- يتناول هذا الموضوع أهم نظريات القانون الإداري الذي هو جوهر اختصاصنا.

– هـي محاولـة التطـرق إلـى موضـوع الحريـات العامـة الـذي يعـد مـن أبـرز المواضـيع والوقـوف علـى أهـم انعكاسـات الضـبط الإداري علـى الحريـات الخاصـة فـي ظـل الظـروف الاستثنائية.

أمـا فيمـا يخـص الأهداف المتوخـاة من دراسـة الموضـوع تتمثـل فـي بيـان موضـوع الدراسـة فيمـا يتعلـق بمفهـوم الحريـات العامـة وتوضـيح العلاقـة بـين الحريـات العامـة وسـلطات الضـبط الإداري وتأثير هذه الأخيرة عليها.

وتكمن أهميـة موضـوع الدراسـة الـذي وضـع عليـه اختيارنـا فـي الوقـوف علـى مـدى انعكـاس تـدابير الضـبط الإداري علـى الحريـات العامـة للأفـراد خاصـة وأن الإجـراءات إلـي تتخـذها تجـاه حريات الأفراد غير مستندة إلى نص قانوني يخول لها صـلاحية إصدارها، وإنما هذه الإجراءات الوقائيـة أو الدرعيـة التـي تتخذها سلطات الضبط الإداري فرظتها الظـروف العاديـة أو الاسـتثنائية التي تتعرض لها الدولة.

كمـا ينبغـي الإشـارة إلـى أنـه مـن خـلال دراستنا لهـذا الموضـوع أثـرت علينـا صـعوبات لعـل أبرز منها:

– قلة المراجع المتخصصـة التي عالجت الموضوع لكونـه من المواضـيع الحديثـة، باستثناء بعض المراجع التي تتميز بالصبغة العامة.

– قلـة المراجـع والمصـادر وعدم الانتقـال إلـى أمـاكن الدراسـة وعدم القدرة علـى اللجوء إلـى المكتبات بسبب وباء الكرونا.

وعليه ومما سبق جاءت إشكالية دراستنا كالتالي:

كيف يمكن ضمان احترام حريات الأفراد في ظل ممارسة الدولة لوظيفة الضبط الإداري؟

وفـي إجابتنـا عـن الإشـكالية انتهجنـا المـنهج الوصـفي فـي دراسـة المفـاهيم مـع بعـض مـن المـنهج التحليلـي والمقـارن، متبعـين الخطـة التاليـة حيـث قسـمنا الدراسـة إلـى فصـلين تحـدثنا فـي الفصل الأول منهما عن ماهية الضبط الإداري حيث تضمن مبحثين هما:

المبحث الأول: تعرضنا فيه إلى مفهوم الضبط الإداري.

المبحث الثاني: اندرج تحت عنوان خصائص الضبط الإداري وتمييزه عن مفاهيم أخرى.

أمـا الفصـل الثـاني فخصصـناه لدراسـة انعكاسـات لـوائح الضـبط الإداري اتجـاه الحريـات العامة، فقد اشتمل هو الآخر على مبحثين:

المبحث الأول: خصصناه للآثار الإيجابية للوائح الضبط الإداري اتجاه الحريات العامة.

المبحث الثاني: خصص للآثار السلبية للوائح الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية.

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري

تمهيد:

للضبط الإداري دور حيوي في وقتنا الحاضر لاسيما نتيجة تزايد نشاطات الإدارة، وازدهار الأفكار الاشتراكية وانتشارها، فبعد أن كانت الدولة حيادية تنحصر وظائفها في الدفاع وحفظ الأمن وسير العدالة دون تدخلها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية التي كانت فيها الحريات الفردية طليقة أصبحت الدولة متدخلة تنشئ وتنظم، وتسير المرافق العامة في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فكان من حقها ومن واجبها أمام ثقل الأعباء الملقاة على كاهلها أن تلجأ إلى فرض القيود على ممارسة مختلف النشاطات التي يقوم بها الأفراد، والمرافق في الدولة القدر الذي يحقق المصلحة العامة بواسطة حفظ النظام العام في المجتمع ولجوء الدولة إلى فرض القيود على الحريات العامة للأفراد تتمثل أهميته في أعمال وإجراءات الضبط بمعناها الواسع، أكان ضبطا قانونيا من وضع المشرع (الضبط التشريعي) أو كان ضبطا إداريا من وضع السلطة التنفيذية وكلاهما يهدفان إلى تحقيق النظام العام وصيانة راحة واطمئنان الأفراد (المبحث الأول).

خدمة للمصالح العامة للأفراد أسندت وظيفة الضبط الإداري إلى هيئات مختصة تستعين بالعديد من الأساليب والوسائل، وذلك قصد تحقيق غرض محدد وهو وقاية النظام العام (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

تطورت فكرة الضبط الإداري شأنها شأن الأفكار والنظم القانونية تطورا ملحوظا، نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ففي الماضي كان مفهوم تلك الفكرة يهدف إلى قرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهداف وغايات الدولة، فلم تكن وظائف الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسة قد تعقدت وتفاقمت مشاكلها، ومن ثم نكرس مفهوم الضبط الإداري في حماية النظام القائم وأهدافه وغاياته، وعليه سنتعرض في هذا المبحث إلى (تعريف الضبط الإداري المطلب الأول/وخصائصه المطلب الثاني).

المطلب لأول: تعريف الضبط الإداري.

للضبط الإداري تعريفات مختلفة باختلاف الزاوية التي ينظر إليه، منها وعلى هذا الأساس سنعرفه لغة واصطلاحا (الفرع الأول) ومتابعة ما كتبه الفقه وما سطره المشرع (الفرع الثاني)، دون أن نهمل مكانته في التشريع الإسلامي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحا.

من الناحية اللغوية للضبط عدة مفاهيم: فهو يعني أولا دقة التحديد؛ فيقال ضبط الأمر بمعنى أنه حدده على وجه الدقة، وهو يعني ثانيا وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان حافيا ويجري البحث عنه، فيقال أنه قد ضبط ذلك الشخص أو هذا الشيء[1]، ويعني ثالثا التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخش لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها أو شاهدها، ولذا يقال قانونا أن ضبط الواقعة يعني تحرير

[1] – عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2008، ص87.

محضرها، والمعنى الرابع للضبط يفهم منه العودة بالأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها، وذلك عقب خلل أو اضطراب أصابها منحرفا بها عن حكم هذا القانون.

وإذا أردنا توضيح فكرة الضبط الإداري وما تعنيه، فإنه جدير بنا أن نرد الفكرة إلى أصولها التاريخية لإزالة ما أحاط بها من غموض ولبس، فكلمة الضبط في العصور جاءت مرادفة لكلمة بوليس police التي استخدمت منذ القدم للدالة على وظيفة البوليس في الكثير من اللغات حيث اشتقت من اللغة اللاتينية للتطور الذي حدث عبر العصور ومعناها عند قدماء الإغريق "المدينة" أو الشخص المناط به مسؤولية أمن المجتمع أو المدينة، ولذا فهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بنمو، استقرار وازدهار المدينة حضاريا والذي لا يتم إلا بمناخ يسوده الأمن[1].

وكان مفهوم الضبط واسع المضمون يتعدى مجال القانون إلى مجال الخير والأخلاق، غير أن هذا المعنى أخذ يضيف بمرور الزمن ليعني في القرن الثامن عشر حلول سيادة القانون محل تحكم الأمير، وهذا المعنى بدوره واسع بالنسبة للمعنى الذي نقصد به الضبط الإداري في العصور الحديثة[2].

أما اصطلاحا للضبط معنيين مختلفين أحدهما موضوعي أي وظيفي، والثاني شكلي أي عضوي، الإداري ويقصد به السلطة التنفيذية ممثلة في جهاتها الإدارية وموظفيها الذين يمارسون هذا النشاط، أما المعنى الوظيفي أي الموضوعي فيقصد به النشاط الذي تتولاه الجهات الإدارية مستهدفة بذلك المحافظة على النظام العام بكل عناصره، وطبقا للتصوير المقدم فإن موضوع دراسة الضبط الإداري يتناول مجموعة القواعد والتدابير الفردية التي تتخذها السلطة الإدارية، بقصد تنظيم كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم مستهدفة في ذلك

[1] – محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري وسلطاته، دار النهضة العربية، 2003، ص214.

[2] – سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2009، ص102.

المحافظة على النظام العام بمدلولاته الأربعة (الأمن العام، والأخلاق والآداب العامة، الصحة العامة، السكينة العامة)، وتباشر السلطات الإدارية هذه الوظيفة عن طريق ما تصدره من قرارات تنظيمية ولوائح ضبط أو قرارات فردية أو تراخيص[1].

الفرع الثاني: تعريف الضبط الإداري فقها وقانونا.

اختلفت تعريفات الفقهاء تبعا للرؤى التي ينظرون بها لفكرة الضبط الإداري، ولهذا يرى البعض أن الضبط الإداري غايته في ذاته تسعى إليها سلطات الدولة، ويرى البعض الآخر أنه قيد على نشاط وحريات الأفراد، وهناك من يأخذ بالحسبان محل الضبط الإداري وأساليب نشاطه، وهناك من ينظر إليه على أنه وظيفة سياسية[2].

أولا: تعريف الضبط الإداري على أساس أنه غاية.

تعريف الفقيه الفرنسي **هوريو**:"بأنه تنظيم المدينة أي الدولة وكافة وسائل الحكم فيما عدى القضاء الجنائي، تعتبر وسيلة ضبط" ونظرا للانتقادات التي وجهت لهذا الرأي حيث يؤدي إلى التوسع في مفهوم الضبط ليشمل بجانب النشاط الإداري النشاط التشريعي أيضا، اتجه إلى العدول عن رأيه السابق وعرف الضبط الإداري بأنه:" السلطة التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام بمنع الاضطرابات المحتملة بتنظيم محكمة وبقمع الاضطرابات التي تقع، بالتهديد باستعمال القوة العامة، وفي حالات معينة باستعمال مباشر لهذه القوة، وقد عرفه **الدكتور عبد الغني عبد الله**:" مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من اجل المحافظة على النظام العام في المجتمع"، وعرفته **الدكتورة سعاد الشرقاوي**:" بأنه

[1] – سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، 2007–2008، ص299.

[2] – عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2008، ص18.

مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام العام في حالة اضطرابه"، وبذلك يتحدد تعريف الضبط الإداري بالغاية منه وهي حماية النظام العام[1].

ثانيا: تعريف الضبط الإداري على أساس أنه قيد على نشاط الأفراد وحرياتهم.

من بين هؤلاء **دولو بادير فالين** الذي عرفه بأنه:" القواعد التنظيمية التي تفرضها السلطة العامة لتنظيم النشاط الفردي والحريات العامة لتحقيق الصالح العام.

ويعرفه **ريفيرو** بأنه:" مجموعة التداخلات للسلطات الإدارية في تنظيم الأنشطة الخاصة التي يجب تنظيمها بقصد الحفاظ على المجتمع"[2].

الدكتور علي الشنطاوي الذي عرفه بأنه:" مجموعة القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاط الأفراد بهدف حماية النظام العام".

عرفه **الدكتور سليمان الطماوي** بأنه:" حق الإدارة في أن تفرض قيودا على الأفراد يحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".

يعرفه **الدكتور محمد عاطف البنا** بأنه:" النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية، ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام"، وعلى ذلك يتميز الضبط الإداري لما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية وبما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع[3].

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص11.

[2] – سليماني هندون، الضبط الإداري، المرجع نفسه، ص13.

[3] – سليماني هندون، الضبط الإداري، المرجع نفسه، ص14.

ويعرفه **الدكتور طعيمة الجرف** أنه:" مجموعة ما تفرضه لسلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع.

الفرع الثالث: تعريف الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية:

يقصد بالضبط الإداري في التشريع الإسلامي تنفيذ ما أمر به، ومنع ما نهى عنه بغرض تحقيق وقاية **وحماية** نظم الحياة الدينية والدنيوية، المتعلقة بالمقاصد الشرعية من المحافظة على الدين والعقل والنفس والنسل والمال وتضامن الجميع في تحقيق ذلك.

وبالتالي تتضح شمولية معنى الضبط الإداري من خلال صورته الأكثر تدخلا، والتي يتسع لها الأساس الإسلامي ويتناولها القانون الوضعي على أساس تحقيق مجموعة من الأغراض المتعارف عليها، وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والتي اتخذت طابعا أكثر اتساعا بسبب التدخل الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

فالضبط الإداري في النظام الإسلامي هو نوع من الولاية الضابطة، تخول القائم بها على وجه الأصالة والإنابة تنفيذ ما أمر به ومنع ما نهى عنه، بقصد تحقيق المقاصد الشرعية وإنزال العقاب الناجع على المخالفين ضمن حدود الاختصاص الشرعي[1].

وبالنظر إلى غايات الحسبة وهي إحدى الصور المتشابهة للتنظيم الضبطي الحديث وذلك بالمقابلة بين كل من الاختصاص المنوط بكل منها، والذي يتبين منه أن وظائف المحتسب تعد إحدى الصور المثالية الشبيهة بالضبط الإداري والقائمة على العمل الوقائي المانع لكل الأعمال

[1] – سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، القاهرة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، 1987، ص336.

التي تخل بالنظام العام، أي أن غالبها غايات الضبط الإداري الحديث المستهدف تحقيق النظام العام في المجتمع[1].

وبالتالي يرى الفقهاء المسلمين بأن الضبط الإداري الإسلامي هو الحسبة أي وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمور المسلمين.

فكانت وظيفة الضبط الإداري تتمثل في فرض قواعد تحمي النظام العام، وتواجه المخاطر، وتراعي الشعائر الدينية والاجتماعية والآداب العامة في إطار من الضوابط والتي تمليها فكرة تحقيق العدالة وما يتعلق بها من اعتبارات ملزمة للعامة.علم أن وظيفة الضبط الإداري الإسلامي لا تقتصر على الموظفين المعنيين رسميا من قبل الدولة، بل يشتمل أيضا الأفراد العاديين فجميع أفراد المجتمع الإسلامي مسؤولين مسؤولية تامة عن كل ما يقومون به، ليس ذلك أمام من فوضهم في مسؤولياتهم من البشر فحسب بل أما الخالق سبحانه وتعالى لأنها أمانة والتي لابد وأن يحرص المؤتمن تأديتها تأكيدا لقوله تعالى:" إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها"[2]، وقوله تعالى:" ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون"[3]. ولم يترك الإسلام دين الحق، الخير والفلاح ذو النظام الدقيق والفعال مجالا للسلطة أو المسؤولية أي غلبة لأحدهما على الآخر، بل أقام صرحا شاملا متكاملا بينهما، وإن ما وصلت إليه بعض النظم اليوم من خلال وتبة فهو راجع لبعدها عن التشريع الرباني بخلاف النظام الإسلامي الذي يستمد مبادئه من الكتاب والسنة،

[1] – محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، 2005، ص57.

[2] – سورة النساء، الآية 58.

[3] – سورة آل عمران، الآية 104.

حيث تقوم سلطة الضبط الإداري بخلق نوعا من التوازن والتلازم بين السلطة والمسؤولية وتطبيق ذلك تطبيقا فعليا من خلال المتابعة المستمرة لأمور المسلمين[1].

المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري وتميزه عن مفاهيم أخرى.

يتميز الضبط الإداري بمجموعة من المميزات والخصائص المتكاملة والتي تتشكل من أجل تركيب هوية الضبط الإداري وتساعد على معرفة ماهيته، وهذا ما يستلزم منا تحديد وحصر أهم هذه العناصر والخصائص والتي تتمثل في الصفة الانفرادية والصفة الوقائية والصفة التقديرية (الفرع الأول).

كما يتشابه الضبط الإداري مع بعض المفاهيم والصور والأساليب التنظيمية الأخرى في المجتمع والدولة مثل فكرة المرفق العام وفكرة الضبط التشريعي وفكرة الضبط القضائي، الأمر الذي يتطلب القيام بعملية تمييز الضبط الإداري عن غيره من هذه الأفكار والأساليب التنظيمية في الدولة لأن النظام القانوني لهذا الأخير يختلف عن التنظيم القانوني لكل من فكرة المرفق العام وفكرة الضبط التشريعي وفكرة الضبط القضائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري.

أولا: الصفة الانفرادية.

الضبط الإداري في جميع الأحوال يعتبر إجراء تباشره السلطة الإدارية بصورة منفردة، وتهدف من ورائه إلى تحقيق النظام العام، فلا مجال هنا للحديث عن الإدارة للفرد أو الأفراد ودورها في هذا المجال حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية، وتبعا لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط الإداري هو موقف الامتثال والخضوع في إطار ما يسمح به القانون

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري، المرجع السابق، ص19.

تحت رقابة السلطة القضائية، بينما يختلف الأمر إذا كنا بصدد مرفق عام فإن إدارة الفرد قد تبرر بشكل كلي لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريقة الامتياز، فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعمله وتحت مسؤوليته المباشرة[1].

ثانيا: الصفة الوقائية.

الدكتور **عبد الغني البسيوني** يعرف الضبط الإداري بأنه:" تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع"، فحسب ما يراه الدكتور فإن الضبط الإداري ذو طابع وقائي يسعى دائما إلى درأ المخاطر قبل وقوعها على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة السياقة أو الصيد من أيدي الأفراد فهذا ليس تعسفا أو تسلطا وتقييد للحرية الفردية من جانبها وإنما رأت وقدرت أن هناك خطر يترتب على استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة عندما تلجأ إلى تقييد حريات الأفراد كأن تلزمهم بعدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية، أو أن تلزم الأفراد بعدم استعمال طريق معين أو جسر معين منعا للحوادث هكذا[2]، فإنها تهدف من وراء ذلك إلى الوقاية من مخاطر قد تترتب على عدم احترام هذا المنع أو الحضر، وفي كل الحالات فإن الإدارة عندما تبادر إلى فرض قيود على الحيات الفردية فإنها تهدف أولا وأخيرا إلى حماية النظام العام.

ثالثا: الصفة التقديرية.

بمعنى أن للإدارة حق أعمال الإدارة وحرية الاختيار في ممارسة الاختصاص، فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يقال أن لها سلطة تقديرية في هذا

[1] – ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط1، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، سنة 2001، ص13.

[2] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار ريحانة، الجزائر، د.س.ن، ص19.

الشأن، أما عندما يقيد حريتها في مسألة معينة فلا تستطيع أن تتصرف إلا على نحو معين، فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصا مقيدا[1].

وفي مجال الضبط الإداري فإن للإدارة سلطة تقديرية لممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر الإدارة أن عملا سينجم عنه خطر معين يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض الحفاظ على النظام العام، وعليه فإن مجال الضبط الإداري بعد المجال الخصب الذي تمارس فيه الإدارة سلطتها التقديرية إذا تملك التدخل كما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام[2].

وما يبرز منح سلطات الضبط الإداري هذه الخاصية والميزة، أن النظام العام كثيرا ما يتطلب ترك قدرا من الحرية للعمل وفقا لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ التصرف والإجراء المناسب مع حجم الظروف والوقائع، وذلك أن الإدارة أقدر على مراجعة الأمور اليومية وحل المشاكل التي تعترض العمل الإداري والتي تمثل خطر على النظام العام، ما يفرض أنه من غير المنطقي ومن غير المجدي أن يقوم المشروع بوضع مقاييس دقيقة ومعايير محددة لعلاج كل حالة بتصور وقوعها حتى تستلزم الإدارة بها.

وما يمكن قوله في هذا المجال أنه إذا كانت الدولة في سبيل المحافظة على الحريات الفردية للأفراد تقوم بتقييد الأعمال الإدارية بمجموعة من الإجراءات حتى تكون هذه الأعمال خاضعة لمبدأ المشروعية ومطابقة للقانون فإنه بالمقابل يكون لزاما عليها أن تمنح سلطات الضبط الإداري قدرا من الحرية في اتخاذ التصرف أو عدم اتخاذه، أو اتخاذ نوع العمل الملائم وتحديد الوقت المناسب للقيام به، كل هذا في سبيل الحفاظ على النظام العام.

[1] – ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط1، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2004، ص20.

[2] – فواطمية سليمة، الضبط الإداري وسلطاته، مذكرة تخرج لنيل شهادة المستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018/2017، ص20.

إن التعاريف التي عرضناها بخصوص الضبط الإداري والتي تبين وجهات النظر للباحثين توضح أن للضبط الإداري خصائص وهي:

إن وظيفة الضبط الإداري ضرورية ذلك أن وقاية النظام العام من خطر الإخلال به لا يمكن أن يتم إلا بضبط حدود ممارسة الحريات المختلفة، إلا أنه طبقا لتطوير الفقه الديمقراطي فإنه من الضروري الاعتداد بأمرين في وضع قيود على الحريات الفردية.

1. ضرورة تفسير تدابير الضبط الإداري متى كانت مرسومة تشريعيا تفسيرا طبقا لصالح الحرية.

2. أن لا تمس الحرية الفردية إلا كان هناك داع من دواعي حفظ النظام العام.

إن وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة محايدة لا تصطبغ بصيغة سياسية ولا يجب أن يفهم من هذا المعنى حياد سلطة الضبط الإداري على أنها وظيفة لا تخص حماية السلطة على نحو مطلق لأن النظام العام ظاهرة أمن الشوارع وسكينتها فإنه في الحقيقة امن السلطة الحاكمة[1].

أ-خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون: لا بد أن تكون وظيفة الضبط الإداري وظيفة قانونية تستمد أساسها القانوني من نصوص الدستور والخضوع لمبدأ الشرعية.

ب-اعتماد الضبط الإداري على وسيلة السلطة العامة: فلابد لوقاية النظام العام وهو هدف النشاط الضبطي أن يعتمد هذا النشاط على وسيلة السلطة العامة والمتمثلة في المقدرة على إصدار أعمال قانونية من جانب واحد لها قوة ملزمة تمكن السلطة المعمود إليها باتخاذها من تأكيد مضمونها طوعا أو كرها.

[1] – أحمد محيو، محاضرات المؤسسات الإدارية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص410.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن مفاهيم أخرى.

أولا: الضبط الإداري والضبط القضائي.

يقصد بالضبط القضائي الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبيها تمهيدا للقبض عليهم وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم ومحاكمتهم وتوقيع العقوبة، ومن ثم فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام، إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته.

فمن جهة تتولى السلطة التنفيذية وظيفة الضبط الإداري، بينما تتولى السلطة القضائية ممثلة في رجال القضاء ورجال السلطة التنفيذية تحت إشراف السلطة القضائية وظيفة الضبط القضائي.[1]

ومن حيث الغرض فإن مهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع الاضطراب فيه، في حين مهمة الضبط القضائي علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وتهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وتوقيع العقاب وقمع الجريمة.

وأخيرا يتميز الضبط الإداري في طبيعة إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري، إلغاء وتعويضا،أما الضبط القضائي فإنه يصدر في شكل

[1] - أحمد محيو، محاضرات المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص415.

قرارات قضائية لرقابة المشروعية لدى القضاء الإداري، وإنما قد ترد عليها طرق طعن أمام جهات قضائية أخرى[1].

ثانيا: الضبط الإداري والضبط التشريعي.

يلجأ المشرع في كثير من الأحيان إلى إصدار القوانين التي تقيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظا على النظام العام وفي ممارسته لهذا الاختصاص إنما يستند لاختصاصه التشريعي، الذي يجد مصدره في الدستور والمبادئ العامة للقانون وتسمى بالتشريعات الصادرة في هذا الشأن "الضبط التشريعي" تمييزا عن الضبط الإداري الذي يصدره من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد.

غير أن سلطة الضبط الإداري يجب أن تتم في إطار القوانين والتشريعات وتنفيذا لها أي بمعنى الضبط الإداري لا يكون إلا وفقا لمقتضيات التشريع والأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة المختصة[2].

ثالثا: الضبط الإداري والمرفق العام.

تعتبر كل من فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام مظهر من مظاهر النشاط الإداري، فبواسطة الضبط الإداري يتم تحقيق النظام العام في المجتمع والدولة بصورة وقائية، وهو ما يتم أيضا بواسطة المرفق العام عن طريق ما يقدمه من الخدمات والسلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية في المجتمع والدولة بانتظام واطراد، إذا هناك تشابه وتداخل وتكامل بين كل فكرة الضبط الإداري وفكرة المرفق العام فيما يتعلق بوظيفة تحقيق النظام العام، إلا أنه

[1] – خويدمي حياة، أثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مذكره تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2014–2015، ص30.

[2] – عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام العام)، ج1، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص27.

غالبا ما نجد التمييز بينهما قائما على أساس أن الضبط الإداري في سبيل تحقيق أهدافه يقيد من حريات الأفراد على العكس فإن المرفق العام يقدم لهم الخدمات، لذلك وصف الفقه بأن الضبط الإداري نشاط سليم والمرفق العام نشاط إيجابي، لذلك يجب معالجة أوجه التشابه والتكامل بين فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام، ثم التطرق إلى بين أوجه ومظاهر الاختلاف بينهما[1].

1-أوجه التشابه بين الضبط الإداري والمرفق العام:

يتشابه ويتكامل ويتعاون كل من الضبط الإداري والمرفق العام في تحقيق هدف واحد ألا وهو النظام بجميع عناصره، فأعمال وإجراءات وأساليب الضبط الإداري تساهم في عملية حث سير المرفق العام بانتظام واطراد، بالمقابل فإن إنشاء وتسيير المرفق العام يؤدي إلى تسهيل مهمة الضبط الإداري في المحفظة على النظام العام.

قد تتشابه وتتداخل الإجراءات والأساليب المتخذة من طرف كل من الجهازين، فسلطات الضبط الإداري المختصة تتخذ إجراءات وقرارات وأعمال تتضمن وتحتوي على مظاهر السيادة والسلطة العامة، مثل قرارات وإجراءات التنفيذ الجبري وتمارس أيضا سلطات المرفق العام ذات الأساليب في مواجهة عمال المرفق العام والمتعاقدين معها (مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية)[2]، وبالرغم من مظاهر التداخل والتشابه بين الضبط الإداري والمرفق العام فإن هذا لا يمنع من أن التمييز والتفرقة بينهما أمر ضروري نظرا لاختلاف طبيعة كل منهما[3].

2-أوجه التفرقة والاختلاف بين فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام:

[1] – عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص29.

[2] – عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري) الجزء الثاني، د.م.ج، 2000، ص14.

[3] – عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع نفسه، ص30.

لقد تعددت المحاولات والفرضيات والأفكار بصدد البحث عن معايير التفرقة بين فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام ومن جملة هذه الفرضيات والأفكار ما يلي:

أ- غالبا ما نجد التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام قائما على أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط سلبي والمرفق نشاط إيجابي.[1]

ب- أن الحاجة إلى تقدير المرافق العامة ترجع إلى إرادة العامة المختصة، وأن تقديرها في هذا الصدد لا يخضع لرقابة القضاء الإداري يكاد أن يكون أمرا مفروضا عليه.

ج- الضبط الإداري نشاط إداري من طبيعة خاصة، جوهره التدخل في حريات الأفراد لغايات مخصصة، وهو في هذا الوصف يعمل في ميادين شتى، فتتعدد صور دواعي النشاط، أما المرفق العام يستهدف تحقيق الصالح العام بتقديم خدمة معينة، إما لأن الأفراد يشق عليهم التكفل بها بسبب انتقاء القدرة أو لانعدام الحافز لديهم.

د- الفارق الواضح الذي يميز الضبط من المرفق العام هو في طبيعة الصالح العام الذي يتطلع إليه كل منهما، فهي المصلحة العامة في شمول مظاهرها بالنسبة للمرفق العام وهو النظام العام في خصوص مضمونه للضبط الإداري.

هـ-تختلف الجهة التي تولي مباشرة إجراءات الضبط الإداري عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائما سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه الهيئات هي

[1] - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2013، ص481.

من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيد الاعتبارات تمليها المصلحة العامة بالكيفية التي يحددها القانون[1].

والأمر غير ذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعمد به إلى شركة أو إلى فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة والفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى.

و – كذلك أن طبيعة إجراءات الضبط من الخطورة حيث لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص خلافا للمرفق العام يمكن نقل نشاط وإسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به.

ز – كما يتميز المرفق العام عن الضبط الإداري أيضا في طبيعة الخدمة فالسلطة الضابطة يغلب فيها طابع الأمر إزاء المحكومين بينهما يقوم المرفق أصلا على أداء خدمة للمجموع التي قد تؤدي للأفراد بذواتهم، والضبط حين يتجه لحماية المجموع، إنما يتجه لحمية أفراد غير معنيين من هذا المجموع.

تلك هي أهم أوجه المقارنة بين الضبط الإداري والمرفق العام، ولا يعني تمايز هذين النظامين عن بعضهما أنهما متضادان، بل أنهما متكاملان يتمم أحدهما الآخر، إذ يكون نظام المرفق العام معينا للضبط على تأدية وظيفة الوقاية، كما أن حسن قيام الضبط بمهمته يعد شرطا لحسن انتظام المرافق العامة[2].

المبحث الثاني: ممارسة الضبط الإداري.

[1] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق، ص482.

[2] – سليمان هندون، الضبط الإداري، سلطات وضوابط، المرجع السابق، ص25.

إن أول ما يلفت النظر في هذا الصدد أن المشرع لم يفرد نصوصا خاصة لتحديد الجهات المكلفة بالضبط الإداري، وهو أمر طبيعي مترتب على موقفه من تعريف الضبط الإداري الذي أغفله وأوكل مهمته للفقه والقضاء.

والأصل المقرر فقها هو استئثار السلطة التنفيذية المركزية بوظيفة الضبط الإداري العام باعتبارها الجهة المسؤولة عن تحقيق أغراض الضبط الإداري التي فصلناها فضلا عن مسؤوليتها في تحمل تبعة تعويض الأضرار التي قد تصيب الأفراد من جراء نشاط الضبط الإداري أيا كان نوعه[1].

والمقصود بهيئات الضبط الإداري هي الهيئات المكلفة بالمحافظة على النظام العام كركيزة أولى، وتتمثل أساسا في جهات إدارية مركزية أو محلية يخول لها القانون أو التنظيم سلطة استعمال الوسائل أي مختلف الأساليب الإدارية المقررة لهذا الغرض.

وتنقسم هذه السلطات إلى عدة أنواع حسب المعايير المستعملة في تقسيم هيئات الضبط، فمن حيث شمولية أو عدم شمولية اختصاصها، إقليم الدولة قسمت إلى هيئات الضبط المركزية أو الوطنية وهيئات الضبط المحلية أو اللامركزية هذا من جهة ومن جهة أخرى من حيث مدى شمول أو عدم شمول اختصاصاتها لكافة عناصر النظام العام إلى هيئات وسلطات ضبط إداري عام وسلطات أي هيئات ضبط إداري خاص[2]، وهناك اختلاف بين الفقهاء حول ما إذا كانت هذه الوظيفة الإدارية من صلاحية الإدارة المركزية أصلا أو من صلاحية الإدارة المحلية، خاصة عندما يثور تنازع بين السلطتين بين تحديد مدى اختصاص كل منهما.

[1] – محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر، ص295.

[2] – عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائري، 1990، ص391.

سنتناول في هذا المبحث دراسة هيئات الضبط الإداري على مستوى الإدارة المركزية والمحلية (المطلب الأول)، ودراسة الوسائل التي تستند عليها لتحقيق الهدف من وجودها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري.

تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزير الداخلية والوزراء (الفرع الأول)، أما على المستوى المحلي متمثلة في الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارهما سلطة من سلطات الضبط الإداري العام والخاص في نفس الوقت، ثم سنعرج إلى مشكلة التداخل بين الضبط الإداري العام والخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي.

أولا: رئيس الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية طبق لدستور 1996 وللتعديل الدستوري 2016 هو رئيس الدولة وهو رئيس السلطة التنفيذية وهو الرئيس والقائد الإداري الأعلى للإدارة العامة، جعل له الدستور في المادة 84 اختصاصا يتمثل في أنه"يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة[1]،ويضطلع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري بمهام ومسؤوليات إدارية هامة، ويملك صفة وسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقرارات الإدارية الفردية في شؤون الوظيفة الإدارية باسم ولحساب الدولة ككل وفي جميع المواضيع الإدارية وذلك في نطاق الوظائف

[1] – أنظر المادة 84 من التعديل الدستوري، قانون 16–1 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر العدد 14 المؤرخ في 17 مارس 2016.

والاختصاصات الإدارية المقررة له بنص الدستور والعرف الدستوري[1]، ورغم أنه لا يوجد نص دستوري صريح أو نص قانوني يمنح لرئيس الجمهورية اختصاصات ضبط إدارية إلا أنه وبالنظر للمادة 1/143 من التعديل الدستور 2016 والتي تنص:" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، فنطاق القرارات الإدارية العامة غير محدد في حين أن هناك موضوعات لا يجوز إصدار قرارات إدارية عامة بشأنها مثالها المسائل المخصصة للسلطة التشريعية وبالتالي فكل المسائل التي لا تندرج في اختصاصات البرلمان تعتبر من المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية بواسطة ما يصدره من مراسيم رئاسية للحفاظ على النظام العام بكامل عناصره، علما أن الدساتير الجزائرية لم تنص على أن تنظيم تدابير صيانة النظام العام من اختصاص القانون رغم أنه بيّن بأن بعض من جوانبه تكون كذلك وهذا حسب ما جاءت به المادة 140 من التعديل، لذلك فإن صيانة النظام العام بصورة عامة وحسب ما جاءت به المادة 143 تعود لرئيس الجمهورية.

ونخلص إلى أن رئيس الجمهورية سنده الدستوري في مباشرة صلاحية الضبط الإداري سواء في الحالات الاستثنائية أو في الحالة العادية كإصدار المراسيم الرئاسية المتضمنة تنظيما مستقلا أو تنفيذيا له علاقة بوظيفة استخدام الوسائل أي الأساليب الإدارية الشاملة أي الضبط الإداري العام.

ثانيا: الوزير الأول.

أما عن الوزير الأول فتتمثل مهامه في تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية حسب ما نصت عليه المادة 99 من التعديل الدستوري 2016، وتتمثل عملية التنفيذ بالنسبة للوزير الأول في القيادة والإشراف والمراقبة والتوجيه للقائمين بهذه العملية من الوزراء، كما يملك صلاحية

[1] – عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 5، 2008، ص218.

اتخاذ القرارات بهذا الشأن، أما التنسيق فيتمثل في تحقيق الانسجام بين مختلف القطاعات الوزارية، ومن أهم مهام الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهذا ما أشارت إليه المادة 2/143 من تعديل 2016[1] .

وبينما كان دستور 1996 يمنح الوزير الأول حق إصدار المراسيم التنفيذية بصفة مستقلة دون الرجوع لرئيس الجمهورية.

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليلغي هذه الاستقلالية ويربط توقيع المراسيم التنفيذية بمدى موافقة رئيس الجمهورية عليها وهو ما يدخل ضمن تكريس وحدوية السلطة التنفيذية. والمراسيم التنفيذية هي نتيجة لتكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ذلك لأن بعض النصوص والتشريعات لا يتم تنفيذها بمجرد الإصدار والنشر بل تتطلب صدور مراسيم تطبيقية للنص أو لجزء منه.

ثالثا: وزير الداخلية.

أما عن وزير الداخلية بوصفه الرئيس الإداري المباشر للولاة، بإمكانه إصدار تعليمات متعلقة بالضبط الإداري تطبق على مستوى جميع ولايات الوطن وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزري الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري[2]، نجد أن من بين مهامه المحافظة على النظام العام وهو دور جد مهم، فهو مكلف بتسيير وتقويم وتنسيق أعمال الوقاية والمكافحة والمراقبة بما يضمن

[1] – 2/143 من التعديل الدستور لسنة 2016، مرجع سابق.

[2] – انظر المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخ في 21 أوت 1994.

أمن الإقليم، كما يساهم في تحديد السياسة الوطنية في مجال الأمن وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة.

فوزير الداخلية يبادر بالتنظيم المتعلق بالحالة المدنية والأملاك ويقترحه ويسهر على تطبيقه، ويطبق الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي، كما يقترح أي تدبير ذي طابع تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالانتخابات، كما يعد أو يشارك في إعداد التنظيم المتعلق بالأعمال المقننة مثل حمل السلاح ومجال بيع المشروبات والمتفجرات ويسهر على حماية الأشخاص والأملاك من أخطار الحوادث والنكبات والكوارث البشرية أو الطبيعية، كما يسهر على حسن سير الهياكل المركزية والمحلية والمؤسسات العمومية التي تدخل تحت وصاية وزارته ويقترح بالاتصال مع الوزارات المعنية كل القواعد الرامية إلى حماية الوسط الطبيعي لاسيما الحيوانات والنباتات المهددة بالانقراض، وذلك بواسطة تدابير تحفظية، كما يسهر على حماية الأشخاص من أخطار الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان أو الطبيعة وينشط مخططات الوقاية من أخطار الكوارث ويراقبها، هذا ما جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري المادة الرابعة وما بعدها.[1]

رابعا: الوزراء.

يعتبر الوزراء سلطة من سلطات الضبط الإداري الخاص، فهم لا يشكلون سلطة ضابطة عامة ولا يمكنهم أن يصدروا قرارات ضابطة قابلة للتطبيق في كل أنحاء البلاد إلا إذا سمح

[1] – المادة الرابعة وما بعدها من المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994، المحدد لصلاحيات وزير الداخليه والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، المنشور في ج ر العدد 53، المؤرخة في 21 أوت 1994.

القانون لهم بذلك فباستطاعة الوزراء اتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية في مجال الضبط الإداري كل في مجاله.[1]

فوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارا لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين ويباشر وزير الفلاحة أيضا إجراءات الضبط عندما يصدر قرار ينظم منع صيد نوع معين من الحوت، أو إجراءات الضبط عندما يصدر قرار ينظم مواقيت الصيد ومكانه أيضا، كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة تنقل الشاحنات ليلا ويباشر وزير التجارة ببعض الإجراءات الضبطية عندما يحضر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة في الشوارع العامة ...إلخ[2].

فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط الإداري على مستوى قطاعه قصد تحقيق النظام العام، والمحافظة عليه في كل جوانبه وبمفهومه الجديد الذي لا يقتصر على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وإنما يتعدى ذلك إلى مسائل أوسع وأشمل كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية ...إلخ.

فمثلا جاء في أحكام المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 89-165 المؤرخ في 29 أوت 1989[3]، والمتعلق بصلاحيات وزير النقل حيث تنص على أن وزير النقل يمارس صلاحياته في ميدان النقل الذي يشمل الأعمال المخصصة لضمان نقل الأشخاص والأملاك برا عبر الطرق أو السكك الحديدية وبحرا وجوا كما يتول ضبط المقاييس والصيانة، ويقوم بالمشاركة في إعداد القواعد التي تتعلق بحماية البيئة البحرية، كما يسهر على ضمان انسجام الأعمال

[1] – أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 1992، ص413.

[2] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص196.

[3] – المرسوم التنفيذي رقم 89-165 المؤرخ في 29 أوت 1989 المتعلق بصلاحيات وزير النقل، المنشور في ج ر العدد 36 المؤرخ في 30 أوت1989.

العمومية في مجال اختصاصه ويبادر ويقترح ويتخذ أي تدبير لتحقيق التنسيق، الانسجام وضبط المقاييس بالاتصال مع الجماعات المحلية والغدارات الأخرى المعنية في الدولة، ويتولى ترقية ومتابعة ورقابة ممارسة أعمال النقل الوطني والدولي للمسافرين والبضائع، وكذلك إعداد القواعد الإدارية والتقنية التي تطبق على مختلف مستعملي الطرق، وضبط المقاييس التقنية الخاصة بالسيارات إلى غير ذلك من الأحكام.

وكذلك ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 94-207[1] والمحدد لصلاحيات وزير التجارة حيث ينص على أن وزير التجارة يتولى في مجال التنظيم التجاري المهام التالية:

-يقترح جميع التدابير المرتبطة بالتأطير القانوني والتنظيمي للوظائف والأعمال التجارية ويشجع التطور المرتبط بأهداف المنافسة ويسهر على تنفيذ تلك التدابير.

-يدرس ويقد أي اقتراح في شأن التدابير ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي التي تتعلق بممارسة المهن التجارية وتنظيمها.

-يبادر جميع أشغال التقنيين والمقاييس المرتبطة بالتنظيم التجاري أو يشارك فيها ويتابع شروط تطبيقها.

-ينظم ويضبط وتيرة السوق ويتابعها من خلال عرض الإنتاج الوطني والواردات والصادرات وفقا لأهداف السياسة الوطنية في هذا المجال.

-يشارك في تحديد مقاييس ضبط وتيرة السوق وتموين الاقتصاد.

[1] – انظر المرسوم التنفيذي رقم 94-207 المؤرخ في 16 جويلية 1994 المحدد لصلاحيات وزير التجارة، المنشور في ج ر العدد 47 المؤرخة في جويلية 1994.

كما يمارس وزير التجارة الصلاحيات التنظيمية والتشريعية الخاصة بالوصاية على الأجهزة والمؤسسات التابعة لقطاعه ويضمن السير الحسن للهياكل المركزية والمصالح الخارجية الموضوعة تحت سلطته.

أما فيما يخص الضبط الإداري الخاص بحماية الثروة السمكية وغيرها فنج ما جاء في المرسوم التشريعي 94-13[1] الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصيد البحري، حيث جاء فيه أن تتوقف ممارسة الصيد البحري في المياه التي تخضع للقضاء الوطني على رخصة يسلمها الوزير المكلف بالصيد البحري، وجاء في التنفيذي رقم 96-121[2] الذي يحدد شروط ممارسة الصيد البحري ويضبط كيفياتها أنه تخضع ممارسة الصيد البحري حصول مسبقا على رخصة تمنحها الإدارة المكلفة بالصيد البحري، وتخضع البواخر المخصصة لممارسة الصيد القاري إلى التشريع والتنظيم المطبقين على سفن الصيد البحري لاسيما في مجال التسجيل وأمن الملاحة ويحدد الوزير المكلف بالملاحة طريقة استعمال الشبك المعقود، كما يمكن للوزير المكلف بالصيد البحري لاعتبارات تقنية أو علمية أو اقتصادية أن يحدد في الزمان أو المكان أو فيهما معا أو يمنع استعمال أي جهاز للصيد البحري يحدد بقرار الخصائص التقنية لأي جهاز للصيد البحري عند الحاجة، ويمنع صيد الأسماك والقشريات والأصداف وكل الحيوانات الأخرى التي تعيش في ماء البحر أو في الماء العذب أو الأجاج التي لم يبلغ حجمها الحجم الأدنى المحدد في التنظيم المعمول به ما لم يكن ذلك لأسباب علمية كما يمنع الاحتفاظ بها على متن السفينة وشرائها وبيعها ونقلها واستعمالها لأي غرض كان أو تكليف من يقوم بذلك، ويخضع الصيد

[1] – انظر المرسوم التشريعي رقم 94-13 المؤرخ في 28 ماي 1994 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصيد البحري.

[2] – انظر المرسوم التنفيذي رقم 96-121 المؤرخ في 6 أفريل 1996 المحدد لشروط ممارسة الصيد البحري ويضبط كيفما بينها المنشور في ج ر العدد 22 المؤرخة في 10 أفريل 1996.

البحري على متن سفن أو بواخر النزهة للحصول على رخصة خاصة يسلمها الوزير المكلف بالصيد إلى غيرها من النصوص.

الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي.

أولا: الوالي.

للوالي صلاحيات في مجال الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، وهذا ما سنتعرض له من خلال النقاط التالية:

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية، وينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية وهذا حسب المادة 10/92 من التعديل الدستوري 2016[1]، ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة، بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور، ولا يوجد لحد اليوم أي نص قانوني يبين الشروط الموضوعية التي يجب أن تتواجد في شخص الوالي ليقوم بتعيينه، وللوالي ازدواجية في الاختصاص بحيث يجوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، والذي يهمنا في بحثنا هذا هو صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة وبالأخص سلطاته في مجال الضبط الإداري.

[1] – انظر المادة 10/92 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

فهدف الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والأخلاق والآداب العامة.

ويقصد بالمحافظة على الأمن العام تمكين الإدارة من اتخاذ كافة الإجراءات التي تطمئن الفرد على نفسه وماله، وبالتالي فإن هذا الغرض يمكن الإدارة أو يخولها حق اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير التي تكفل منع المظاهرات ومنع النشاطات الضارة أو الخطيرة ودرء الكوارث الطبيعية كالفيضانات أو التهديدات الخطيرة، أو منع العصابات التي تسطو على أموال السكان ومنع الجرائم والأفعال الضارة والمحافظة على مجال الحريات الفردية للمواطنين[1].

وتنص المادة 114 من قانون الولاية[2] على أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية حيث يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة للقياد بهذه المهمة ويؤمن احترام قوانين وأنظمة الضابطة الإدارية، ويعتبر مسؤولا عن حفظ النظام العام وبذلك فإن الوالي يعتبر ضمن إطار ولايته الجهة الأولى التي يتولى أمر الضابطة الإدارية العامة قصد المحافظة على النظام العام، ويتولى مهمة الضبط بصفة انفرادية في الغالب ودون مشاركة المجلس الشعبي الولائي في شيء ولذلك يمكن له أن يتخذ أي قرار انفرادي أو إجراء ضروري على مستوى ولايته، ويعترف له قانون البلدية بذلك بموجب المادة 100 منه[3]، فيمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك وجاء في نص المادة 82 أنه يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار معلل لممارسة

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري سلطت وضوابط، المرجع السابق، 2017، ص62.

[2] – المادة 114 من قانون 12–07، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ج ر العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

[3] – المادة 100 من قانون 11–10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية ج ر العدد 37 المؤرخة في 3 جويلية 2011.

السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة وكذلك نصت المادة 101 من قانون البلدية أنه عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتض القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار[1]، وتزداد ذات الصلاحية سعة إذا تعلق الأمر بالحالات الاستعجالية، ومن أحكام الحلول الواردة في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام، فلو طبقنا القواعد العامة لتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده القيام بما يلزم من أجل المحافظة على النظام العام داخل حدود البلدية، فعلى الوالي أن يتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات[2] وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط، وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه هذا ما نصت عليه المادة 116 و118 من قانون الولاية[3]حيث يتصرف بدوائر الشرطة التي تخضع لسلطة مباشرة.

فالوالي يعتبر من رجال الضبط الإداري العام بالإضافة إلى كونه كذلك من سلطات الضبط الإداري الخاص، فيجب عليه المحافظة على سلامة المجتمع بتحقيق وتجسيد السلم والاطمئنان والنظافة العمومية[4]، فله أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر ضمان حماية الأشخاص والأملاك واتقاء أي شكل من أشكال الاضطراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة،وبصفة عامة اتقاء جميع المخالفات وله أن يضمن احترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن وحراسة المباني العمومية

[1] – المادة 82–83 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[2] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص198.

[3] – المادة 97 من قانون 90–09 المتعلق بالولاية،انظر المادة 114 من قانون 12–07 الولاية، انظر المادة 114 من قانون 12–07 الولاية.

[4] – المرسوم 83–373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد لسلطات الوالي في مجال الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر العدد 22، المؤرخة في 31 ماي 1983.

والتجهيزات الإستراتيجية باستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع الوطني، ويسهر على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة المتخصصة، ومن أجل القيام بمهامه توضع تحت تصرفه مصالح الأمن الوطني مصالح الدرك الوطني الذي يعد كإجراء استثنائي عندما يعتقد أن الوسائل العادية غير كافية مصالح الحماية المدنية، مصالح المواصلات السلكية واللاسلكية، كما يمكن له أن يستدعي شرطة البلدية[1].

يساعد الوالي في القيام بمهمة الضبط الإداري رئيس الدائرة في حدود دائرته المسؤول عنها حيث تنص المادة 25 من المرسوم 83-373 [2] على أنه:"يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية في دائرته، كما يسهر بمساعدة مصالح الأمن على حفظ النظام العام وأمن الأملاك والأشخاص في الدائرة ولهذا الغرض يجب على مصالح الأمن في الدائرة أن تعلمه بأي حدث يقع في الدائرة وتكون له علاقة بالنظام العام والأمن[3]، كما يساعده الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية فيخطر الوالي السلطات العسكرية المختصة إقليميا حسب ما هو منظم في القانون 91-23 [4] المعدل والمتمم بموجب الأمر 11-03 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، في حالة الخطر الداهم على حياة السكان قصد اتخاذ التدابير والإسعافات الاستعجالية الأولى، وعندما تنتشر وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته تبقى تابعة لسلطاتها فيما يخص كيفيات تنفيذ

[1] – المادة 1 وما بعدها من المرسوم رقم 83-373، مرجع نفسه.

[2] – المادة 25 من المرسوم رقم 83-373، مرجع نفسه.

[3] – المادة 25 من المرسوم 83-373، مرجع السابق.

[4] – القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن خارج الحالات الاستثنائية، المنشور في ج ر رقم 63 المؤرخ في 7 ديسمبر 1991.

المهام التي أسندت لها، وتظل خاضعة للقوانين والتنظيمات التي تسير الخدمة داخل الجيش، فيمكن تجنيد وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته في الحالات التالية:

- حماية السكان ونجدتهم.
- الأمن الإقليمي.
- حفظ الامن.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي المسؤول الأول في البلدية عن حفظ النظام العام، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة أخرى، وما يهمنا في بحثنا هذا هو صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة وبالأخص سلطاته في مجال الضبط الإداري، وبالنظر للأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 [1] لاسيما في مواده من 235 إلى 242 نجد بأنه مكلف تحت رقابة المجلس بممارسة سلطات الشرطة الإدارية، فهو مكلف على وجه الخصوص لتحسين حسن النظام العام والامن والسلامة والصحة العمومية، بالمحافظة على الآداب العامة وقمع التعديات على الراحة العمومية والسهر على نظافة الأبنية وضمان سهولة السير واتخاذ التدابير اللازمة والضرورية لمكافحة الأمراض الناجمة عن الأوبئة أو الأمراض المعدية وتأمين نظام المآتم والمقابر، كما يسهر على تنفيذ التدابير الوقائية والتدخل، كما له أن يتخذ جميع الاحتياطات والتدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن ان يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق.

[1] – الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع باختصاصات ضبطية واسعة في هذه المجالات وأن التعداد الذي قام به القانون لا يستنفذ كل الميادين التي تمكنه التدخل فيها وهو لا يقوم إلا بلفت الانتباه إلى بعضها، على سبيل المثال ضابطة الهدوء العام وهدفها القضاء على ما يسيء للهدوء العام وعلى كل الأعمال التي من شأنها إفساده، إن المظهر الأهم لهذه الضابطة يكمن في مكافحة الضجيج وخاصة أثناء الليل، ولهذا فإن بعض أنواع الضجيج مسموح بها فقط في النهار، الأشغال التي تحدث ضوضاء كالحفر والموسيقى ... وبعضها الآخر مسموح به في بعض المناسبات (الأعياد، الزواج) أو بعض الأمكنة (مقاهي، نوادي الرقص)[1].

وكلف القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي كذلك بحماية الأخلاق العامة، إلا أن إبهام التعبير يطرح قضية معرفة المدى الذي يمكن أن تصل إليه سلطات الضابطة، إن المثال التالي سيسمح بإظهار هذه الصعوبة، إن المراقبة السينمائية لسلطة الضابطة بمنع عرض فيلم من شأنه إحداث فوضى.

إن المفهوم اللا أخلاقي يرتبط هنا مباشرة بالنظام العام وذلك بالمعنى المادي والعادي للاضطرابات، وهو يسمح أيضا بالمنع حيث يسيء الفيلم للأخلاق العامة دون أن يهدد بالفوضى.

ومن هنا صعوبة المفهوم اللا أخلاقي الذي يمكن أن يعني مجرد اضطراب في ضمير المشاهد مع احتمال حدوث تقييم خطير ذاتي لديه، وهنا يسير الأستاذ "هوريو" إلى أن سلطة الضابطة لا يمكن أن تحول دون الاضطرابات الأخلاقية بدون أن تسيء لحرية الضمير حيث تميل حينئذ لفرض نظام أخلاقي معين[2].

[1] – أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص407.

[2] – أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص408.

ولكن يتم التأمين والمحافظة على النظام العام ضمن أراضي البلدية، مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه، كما يمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا للتحكم في المسائل الأمنية، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي لممارسة صلاحياته الخاصة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية التي تحدد صلاحياتها وقواعد تنظيمها وتسييرها وكذا قواعد عملها عن طريق التنظيم، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا عند الحاجة حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، وهذا ما أشارت إليه المادة 93 من قانون البلدية الحالي[1].

ونصت المادة 88 من قانون البلدية الجديد رقم 11-10 [2] على أنه:" يقوم المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية.
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف.

ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما، بالإضافة إلى نصوص أخرى تطرقت إليها سلطة الضابطة الإدارية في المرسوم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة

[1] – انظر المادة 93 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2] – المادة 88 من قانون 11-10،مرجع سابق.

العمومية[1]، بحيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسهيل المرور وأمن السير العام وحسن تسطير الطرق العمومية، كما يحدد كيفيات شغل الطرق العمومية لاسيما محلات بيع المشروبات والتجارة وتسليم البضائع ويسهر على تجميل الطرق وصيانة شبكة الإنارة وحفظ الصحة باتخاذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض المعدية والوبائية وتموين السكان بالماء الشروب الصحي، وينظم المزابل العمومية كما يضبط تنظيم العروض الفنية العمومية ويسلم الرخص القبلية لتنظيم الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات[2].

ثالثا: مشكلة التداخل بين صلاحيات سلطات الضبط الإداري العام وصلاحيات سلطات الضبط الإداري الخاص.

بسبب وجود العديد من الاختصاصات التي تتشابك وتتداخل في مادة الضبط الإداري، فيجب التمييز بين حالة التداخل بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص وكذلك حالة التداخل بين اختصاصات هيئات الضبط الإداري العام فيما بينها، وأخيرا حالة التداخل بين اختصاصات هيئات الضبط الإداري الخاص على النحو التالي:

1-التداخل بين صلاحيات سلطات الضبط الإداري العام وصلاحيات سلطة الضبط الإداري الخاص:

تثور المشكلة عندما تخضع النشاطات في ذات الوقت إلى سلطة كل من الضبط العام والضبط الخاص، فكيف يحل ذلك التنازع بين هيئات الضبط الإداري العام والخاص؟

يحل ذلك التنازع وفق للمبادئ المستخلصة من أحكام القضاء الإداري على النحو التالي:

[1] – المادة 2 وما بعدها من المرسوم رقم 81-267 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة المنشور في ج ر العدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

[2] – سليمان هندون، الضبط الإداري سلطات وضوابط، مرجع سابق.

أ- هناك حالات قصد بها المشرع في تنظيمه للضبط الخاص استبعاد نظام الضبط العام:"مبدأ إقتصارية الضبط الإداري" le principe est celui de l'exclusivité des polices spéciales [1]، ومثال ذلك ضبط السكك الحديدية التي أوكلت مهمتها لسلطة الضبط الخاص.

ففي هذه الحالة ينظم فيها المشرع الضبط الإداري ويمنع فيها سلطات الضبط الإداري العام من التدخل فيها هو من اختصاص البوليس الخاص، ومثال ذلك تنظيم المشرع في فرنسا لضبط السكك الحديدية بنصوص مفعلة تواجه كل من يعرض النظام العام في مناطق السكك الحديدية للخطر، وتعهد بها إلى هيئات الضبط الخاص، وهو المطبق كذلك في الجزائر.

ب- الحالة الثانية ينظم فيها المشرع البوليس الخاص ويسمح بتدخل البوليس العام، ويرجع ذلك إلى أن كلا من الضبط العام والضبط الخاص يعالج أوجها من النشاط الفردي لا يعالجها الآخر، أو لأن ما يعالجه الضبط الخاص لا يغطي كافة النواحي التي يستهدفها الضبط العام، وهنا يكمل الضبط الإداري العام الضبط الإداري الخاص، غير أن تدخل سلطات الضبط العام يجب أن يكون له ما يبرره من اعتبارات زمنية أو مكانية، مثال ذلك تدخل سلطات الضبط العام لمنع عرض فيلم سينمائي سبق أن حاز على رخصة بالعرض من هيئات الضبط الخاص المكلفة بمراقبة المصنفات الفنية، فهذا التدخل يكون مشروعا إذا كان له ما يبرره من ظروف محلية أو زمنية كأن يتضمن الشريط السينمائي سخرية بسكان المنطقة التي يمنح الضبط العام غرفة فيها أو أن تكون هناك موجة من الانحلال الأخلاقي تسود المنطقة تحتم منع عرض الفيلم، أو أن تكون منطقة من المناطق يحج إليها الناس لأداء شعائر دينية في فترة

[1] - عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص134.

معينة من السنة مما يوجب على سلطات الضبط العام مراعاة لهذه الظروف، منع عرض بعض الأفلام التي أجازتها سلطات الضبط الخاص[1].

وعليه فالقضاء الإداري وضع قاعدة عامة وهي وجوب امتناع سلطات الضبط الإداري العام عن التدخل في صلاحيات الضبط الإداري الخاص إلا في حالة الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والاستعجال.

2- التداخل بين صلاحيات الضبط الإداري العام:

يثور التساؤل هنا عن كيفية حل التداخل في الاختصاصات والتي قد تحدث بين هيئات الضبط الإداري العام فيما بينها يحل هذا التداخل في ضوء المبادئ التالية:

أ-أن السلطة التي لها اختصاصات مكانية الأقل اتساعا لا تمكنها أن تصدر إجراءات مخالفة للقواعد التي تصدرها السلطات الأخرى ذات الاختصاص المكاني الأكثر اتساعا، وترتيبا على ذلك لا يجوز لرئيس بلدية أن يرخص في بلدته بسرعة للسيارات أعلى من تلك التي نص عليها قانون المرور[2].

ب- إن السلطة التي لها الاختصاص المكاني الأقل اتساعا يمكنها أن تتدخل لتسن قواعد أشد قسوة من تلك التي يمكن أن تسنها السلطة العليا -ولكن دون أن تخالفها- وذلك عندما تتطلب الظروف المحلية -الزمانية والمكانية- ذلك التشدد وهو المبدأ الشائع في ضبط المرور على الطرق العمومية بفرنسا.

3-التداخل بين صلاحيات سلطات الضبط الإداري الخاص:

[1] - سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص120.

[2] - عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص135.

يلاحظ في بعض الأحيان تداخل العديد من سلطات الضبط الخاص فيما بينها، فنجد في مجال البناء في فرنسا تداخل العديد من السلطات الضابطة، مثل ضبط الأمن والسلامة في المنشآت وضبط المنشأة الخطرة والمزعجة وغير الصحية، وضبط المباني وضبط مواعيد فتح المنشآت[1]، ونجد أن السياسة العامة للحلول القضائية في هذا الشأن هي أن تخصص لكل سلطة وكل ضبط مجاله الخاص دون السماح بالتعدي أو الخلط أو اللبس أو تجاوز الإجراءات.

المطلب الثاني: وسائل ممارسة سلطة الضبط الإداري.

تمارس سلطات الضبط الإداري اختصاصاتها وواجباتها في الحفاظ على النظام العام بوسائل معينة، فمن ناحية نلاحظ بأنها تستخدم سلطة إصدار تنظيمات –لوائح– الضبط التي تتضمن قواعد عامة تضع بموجبها السلطة الإدارية قيودا على النشاط الفردي والهدف من هذه القيود هو حتما حماية النظام العام[2].

كما تستخدم سلطتها في إصدار القرارات الفردية التي تتضمن تطبيق القوانين أو تنظيمات الضبط على الأفراد وذلك لتخاطب أشخاص معينين بالاسم.

وتستخدم كذلك السلطة الإدارية امتياز من امتيازاتها وهو التنفيذ الجبري المباشر وبالقوة المادية إن لزم الأمر لتنفيذ قرارات الضبط التنظيمية أو الفردية.

ويضيف بعض الفقهاء إلى الأساليب الثلاثة السابقة من أساليب الضبط الإداري أسلوبا رابعا وهو الجزاء الإداري، كأسلوب منشئ والذي يعتبر التدبير الشديد على الصالح المادي أو الأدبي للفرد والذي تتخذه الإدارة من أجل حماية ناحية من نواحي النظام العام، وعليه سنتعرض

[1] – عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، نفس المرجع، ص136.

[2] – محمد عبيد حساوي القحطاني، الضبط الإداري وسلطاته، مرجع سابق، ص157.

في هذه الدراسة لقرارات الضبط التنظيمية (الفرع الأول)، كذلك قرارات الضبط الفردية (الفرع الثاني) والتنفيذ الجبري (الفرع الثالث)، ثم إلى الجزاءات الإدارية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: قرارات الضبط التنظيمية –اللوائح–

أولا: تعريفها.

يعبر اصطلاح التنظيم عن عمل يمتاز بنظام قانوني محدود ومنها التنظيمات المستقلة والتنظيمات التنفيذية التي تصدر عن الدائرة في الظروف العادية والاستثنائية.

والتنظيمات من أهم أعمال الضبط الإداري وهي أبرز مظهر لممارسة سلطاته، فعن طريقها تصنع قوة الضبط الإداري قواعد عامة ومجرودة تتقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام في المجتمع وبالتالي فهي تمس حقوق وحريات الأفراد تقيدها بالضرورة، كونها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات على مخالفيها، يعرف القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي بأنه فئة من القرارات الإدارية تضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة.

ويعرف كذلك بأنه العمل الإداري القانوني الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة، فلا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات وإنما بمسائل متعددة تحد بأوصافها وشروطها، ويعرفها البعض بأنها القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية من الجهات الإدارية المختلفة وتضع قواعد عامة موضوعية ومجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة. فالقارات الإدارية التنظيمية تعتبر أعمال تشريعية من حيث

موضوعها وطبيعتها لأنه كالقانون تنشأ قواعد قانونية عامة ومجردة، إلا أنها من الناحية الشكلية تعتبر قرارات إدارية كونها تصدر من الجهات الإدارية[1].

ثانيا: صور وأشكال التنظيم الضبطي.

تتخذ لوائح الضبط مظاهر مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي من اجل المحافظة على النظام العام، وفي سبيل تحقيق هذا الغرض لا يمكن أن تقوم على المنع العام والمطلق ذلك أن المنع العام والمطلق لممارسة حرية من الحريات أو بعض مظاهرها يقع عبر مشروع، غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بشرعية المنع العام عند وجود ضرورة قصوى.

سنتعرض في هذا الفرع لصور وأشكال التنظيم الضبطي وذلك وفقا لترتيب القيود التي فرضها على حرية الأفراد وذلك على النحو التالي:

1-الإخطار السابق.

وفي هذه الحالة يكون النشاط الفردي جائزا ومسموحا، بل ولا يشترط إذن أو ترخيص مسبق لممارسته، ولكن تشترط لائحة الضبط مجرد التزام الأفراد لإعلان الإدارة عن رغبتهم في القيام بنشاط معين، وحكمة هذا الإخطار أو الإعلان المسبق للإدارة هو أن تتخذ جهة الإدارة ما يلزم من احتياطات وإجراءات الحفاظ على النظام العام، ومثال الإعلان المسبق هو حالة رغبة الأفراد أو جمعية خاصة أو حزب سياسي بتسيير المواكب أو المظاهرات في الطريق العام. أما عن الحكمة من فرض نظام الإخطار هو أن هناك من الحريات من لا يجوز للمشرع جعل ممارستها موقوفة على رحمة الجهات الإدارية نظرا لما لهذه الحريات من أهمية معنوية

[1] – عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص73.

أدبية مرتبطة بالإنسان ومعالجة الجوهرية مما يتنافى معه تقييدها بقيد الترخيص مهما كانت العوامل والظروف المتصلة بها.[1]

2-تنظيم النشاط الفردي:

هنا لا تمنع الإدارة النشاط الفردي ولا تخضعه للإذن السابق أو للإخطار، وإنما تكتفي بوضع نظام محدد لممارسة النشاط، فمثلا تمنع الإدارة استخدام مكبرات الصوت أو إلقاء القاذورات من النوافذ أو المرور من جهة اليسار وقوف السيارات على الأرصفة أو مرور سيارات ذات حمولة معينة في طرقات ضيقة أو ناقلات ذات ارتفاع معين تحت الكباري ...

فالحريات هي الأصل ولكن يتعين تنظيم الحرية بشكل يجعلها تتماشى مع النظام العام ومع ضرورات المحافظة على الأمن والصحة والسكينة، لذلك يعتبر هذا الأسلوب أرفق الأساليب وأوسعها صدرا لها، فالفرد يمارس حريته بدون أين يتقيد بأي قيد، فإذا أساء استعمالها وجاوز حدودها سأله القانون الجنائي الحساب اعتبار هذه المجاوزة جريمة في حق المجتمع، وكم أنه قد يبدو هذا النظام قائما على الردع القاطع غير أن جانب التنظيم الوقائي في اللائحة -التنظيم- واضح لأن الغرض من العقوبة في إجبار المهددين بها على أن يأخذوا احتياطاتهم الوقائية من أجل تفادي الخطر، وبذلك يتوصل التنظيم الضابط عن طريق التهديد بالعقوبة إلى تفادي الإخلال بالنظام العام وذلك بإلزام المخاطبين بالأحكام إتباع ممارسته من تنظيم وقائي، أما في حالة المخالفة فمعناه حق عليهم العقاب لأنهم تعمدوا في إنشاء وضع يهدد النظام العام[2].

3-الترخيص (الإذن):

[1] – هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006،ص244.

[2] – هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص245.

ويعني اشتراط القرار الضبطي التنظيمي الحصول على إذن سابق قبل ممارسة نشاط معين يتصل بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر، ونذكر في ذلك على سبيل المثال الإذن المسبق بالتزويد بالسلاح والمعدات المهنية في المؤسسات العامة أو الترخيص بحيازة السلاح والذخيرة للأشخاص الطبيعيين، ومنح رخصة الصيد أو الإذن بالقيام بالحملات العامة على الحيوانات الغارة، والتي تعد إذن مسبق لممارسة هذا النشاط، وكذلك منح ترخيص لإقامة المعمل والورشات والمخابر ورخص النقل الخاصة، إلا أن الترخيص المسبق لا يشمل الحريات الأساسية التي كفلها الدستور والقانون فأي قرار ضبطي يشترط الحصول على إذن سابق بشأن حرية من هذه الحريات يعتبر غير مشروع.

4-الحظر:

يعني الحظر منع الأفراد من ممارسة نشاط أو مهنة معينة بصورة مطلقة، وهو بهذه الصورة يؤدي إلى مصادرة الحقوق والحريات التي كفلتها التشريعات المختلفة وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي عندما قرر إلغاء قارا رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتضمن حظر المناداة على الصحف في جميع الأوقات وفي جميع الأماكن حيث تضمن لأنه:" إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك حرصا على راحة السكان وسكينتهم منع المناداة على الصحف صباحا أو استعمال مكبرات الصوت في مكان معين، فال يملك استعمال هذه السلطة لحظر المناداة على الصحف في جميع الأماكن وفي جميع الأوقات، فإذا كان الحظر المطلق والكلي غير مشروع فإن الحظر الجزئي أو المؤقت جائز كأن تنص اللوائح على منع دخول عربات النقل الكبيرة إلى المدن في ساعات معينة أو منعها من المرور في شوارع معينة، وكذلك منع مزاولة مهن مقلقة بعد ساعات محددة وهو جانب تنظيمي بحث[1].

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص76.

الفرع الثاني: قرارات الضبط الفردية.

أولا: تعريفها.

يقصد بها تلك القرارات التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بحق فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة بهدف المحافظة على النظام العام.

إن نشاط الضبط الإداري يتحول كله أو يكاد إلى قرارات الضبط الفردي، ولهذه فقد ذهب البعض إلى أنه إذا تعمقنا في البحث لأدركنا أن كل نشاط للضبط ينتهي إلى قرارات الضبط الفردية واللائحة وحدها لا تكفي إذ يجب تطبيقها، ويتم ذلك التطبيق باتخاذ قرارات الضبط الفردية، وقد تتعدد ذلك أي عدم استنادها إلى قاعدة تنظيمية عامة في حالات معينة، قد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهي بالامتناع عن أعمال مثل الأمر الصادر بمصادرة صحيفة معينة، أو الأمر الخاص بهدم منزل آيل للسقوط، أو الأمر بفض مظاهرة أو منع اجتماع معين ، أو إيقاف عرض فيلم سينمائي، وغير ذلك من الأوامر التي تهدف إلى القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من شأنه تعريض النظام العام للانتهاك[1].

كما قد تصدر الأوامر الفردية متضمنة منح ترخيص أو إذن لمزاولة نشاط فردي معين عند توافر شروط منح هذا الترخيص، مثل الترخيص بفتح محل لأحد المواطنين.

ثانيا: الشروط الواجب توافره في قرارات الضبط الفردية.

وضع الفقه والقضاء العديد من الشروط والضوابط الواجب توافرها في قرارات الضبط الفردية وذلك تأكيدا لمشروعيتها وتمكن إجمال تلك الشروط والضوابط في الآتي:

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص77.

1-يجب أن يصدر قرار الضبط الفردي في نطاق من الشرعية القانونية، بمعنى أن يكون قد صدر في حدود القوانين واللوائح المنظمة للنشاط المتبقي بالإجراء.

أيضا يجب أن يكون قرار الضبط الفردي متفقا مع القواعد التشريعية القائمة سواء في نصها أو روحها، ولقد فسر القضاء الإداري تلك النصوص التشريعية تفسيرا واسعا فقرر أن صلاحيات الإدارة تزداد بالقدر الضروري للمحافظة على النظام العام وسلامة الدولة ذاتها، وأنها تختلف تبعا لما يحيط بها من ظروف استثنائية ومن ثم فإن السلطة المخولة لهيئات الضبط لا يمكن أن تكون واحدة من حيث المدى في حالتي الحرب والسلم.

2-يجب أن يكون موضوع قرار الضبط الفردي محددا ويتحقق ذلك بتوافر أوضاع واقعية أو صفة واقعية تستلزم إصداره والإعداد لقرار معين، ومن ثم يتوافر ركن الصحة في القرار إذا قام طرف خاص أو وصف معين بالأشخاص المعينين الذين يخاطبهم القرار أو بالشيء الذي يسري عليه، وقد يتوقف على مركز خاص له علاقة وثيقة بموضوع هذا التدبير، فالتجمهر مثلا الذي يجمع أشخاصا في الطريق العام والإسراع قي قيادة السيارة مثلا وتوافر شروط خاصة في طالب الترخيص، كل هذه أوضاع وحالات متعلقة بأشخاص معينين توفر شروطا موضوعية تتوقف عليها سلامة تدابير فض التجمهر وتوقيف السيارة أو نح الترخيص، وقد يكون شرط القرار ناشئا عن وضع أو ملابسة يستلزم اتخاذ قرار ضبطي بسبب قيام صلة مباشرة بين تلك الملابسة أو كذلك الوضع وبين القرار الضبطي فمثلا نجد أن القانون يكفل حرية الاجتماع ولكن إذا تبين لهيئات الضبط أن عقد الاجتماع سوف يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام كان لها أن تتخذ الإجراءات اللازمة لمنع هذا الاجتماع[1].

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص77

3-يجب أن يكون لقرر الضبط الفردي غاية محددة وهي منع الإخلال بالأمن أو المساس بالصحة والسكينة العامة، هذا وقد يبدو أن تقدير هيئة الضبط لأوجه الإخلال المبررة لاتخاذ قراراتها الضبطية يقع مطلقا، غير أن هذا النظر غير مقبول ذلك أن التقدير الضبطي مقيد بما يهدف إليه المشرع، ومقيد أيضا بما يراه القاضي الإداري مطابقا لقصد المشرع.

4-يجب أن يصدر القرار الضبطي من سلطة الضبط المختصة بإصداره بسبب ارتباط شخص معين أو أشخاص معينين بمكان معين ونجد أن هذا الارتباط أكثر وضوحا في تدابير الضبط الفردية المتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملائمة البناء للمنطقة الموجودة بها، ففي تلك الأمور نجد أن سلطة الضبط المحلية أقدر من غيرها على اتخاذ تلك التدابير حيث أنها أكثر معرفة بظروف المكان والبيئة وطبيعة السكان واحتياجاتهم.

الفرع الثالث: التنفيذ الجبري.

أولا: تعريفه.

يقصد بالتنفيذ المباشر أو الجبري حق سلطة الضبط الإداري في أن تنفذ قراراتها الضبطية جبرا على الأفراد دون حاجة إلى إصدار حكم قضائي فيما إذا لم ينفذها المخاطب بأحكامها بشكل اختياري، وعلى الرغم من كون التنفيذ الجبري يشكل امتيازا للإدارة فإنه لا يكسبها حقا بل يضعها فقط في مركز ممتاز إزاء الأفراد، فال يحق لها أن تتعدى على حقوق الأفراد وحرياتهم التي يحميها القانون ولا أن تكتسب حقوقا لها إزاء الأفراد بإرادتها وحدها وبشكل مخالف للقانون والمصلحة العامة، وإلا كان قرارها عرضة لوقف التنفيذ والإلغاء من قاضي الإلغاء[1].

[1] – عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، مرجع سابق، ص40.

ويعتبر التنفيذ المباشر من أخطر وسائل الضبط الإداري التي خولها القانون للإدارة، إذ تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى اتخاذ الإجراءات القضائية، وقد يمتد التنفيذ المباشر إلى استعمال القوة والجبر إذا تقاعس الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة اختيارا، وقد خول القانون الغدارة هذا الامتياز لغاية أساسية هي تحقيق مبدأ سير المواقف العامة بانتظام والحفاظ على كيانها واستقرارها وحينما تلجأ الإدارة إلى قرارات التنفيذ المباشر فإنها تفعل ذلك على مسؤوليتها إذا يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تتحرى الدقة في اتخاذ هذه الإجراءات وخاصة من حيث مدى توافر هذه الشروط والضوابط المنصوص عليها، فإذا أخطأت تعرضت للمسؤولية وقد تكون هذه المسؤولية على صورة الحكم بالتعويض إذا أصاب الأفراد ضرر من جراء قيام الإدارة بالتنفيذ المباشر دون حق أو على جورة الحكم بإيقاف الإدارة عن الاستمرار في إجراءات التنفيذ المباشر إذا كان سيرتب على إتمامه نتائج من العسير تداركها ذلك أن القضاء الإداري يملك الحكم بوقف تنفيذ القرار انتظارا للفعل في موضوع طلب إلغائه كما يملك القضاء العادي الحكم على الإدارة بوقف السير في إجراءات التنفيذ المباشر، إذا بلغ تصرفها في هذا الصدد حد الاعتداء المادي[1].

ثانيا: حالات التنفيذ الجبري.

هناك ثلاثة حالات تلتجئ فيه الإدارة لتنفيذ قراراتها الضبطية جبرا وتتمثل أساس في:

1-وجود نص قانوني صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر:

وتتحقق هذه الحالة عندما ينص المشرع على حق الإدارة في تنفيذ قراراتها الضبطية جبرا دون حاجة اللجوء إلى القضاء نظرا لخطورة الإبطاء في تنفيذ القرارات على النظام العام، فوجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح للإدارة استخدام هذا النص كالنصوص التي تخول

[1] – سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 1986، ص248.

للإدارة الخصم من مرتب الموظف لسبب يتعلق بأداء الوظيفة، أو لاسترداد ما صرف إليه بغير حق، وكذلك حق الإدارة في إغلاق المحل العام غير المرخص[1].

2-حالة الضرورة:

يقصد بها وجود خطر جسيم على النظام العام يستوجب دفعه بتنفيذ القرار الفردي الضبطي بشكل جبري ومباشرة ودون انتظار لاستصدار حكم قضائي، وذلك باستخدام القوة المادية لدفع الخطر حتى ولو لم يوجد نص صريح بهذا الشأن أو نص المشرع على جزاء لمخالفة أحكامه أو كان لدى الإدارة وسائل قانونية أخرى ولكنها غير كافية لمواجهة الموقف وحماية النظام العام من الأخطار وكل ذلك تحت رقابة القاضي الذي يتأكد من توفر حالة الضرورة أو الاستعجال.

3-وجود قانون أو تنظيم لا يتضمن وسيلة لتنفيذ الأمر الضبطي.

يجوز للسلطة الضبطية اللجوء إلى التنفيذ الجبري إذا لم ينص القانون أو التنظيم على إمكانية قانونية أو جزاء يسلط على من يخالف أحكامه، وقد تطور موقف القضاء الفرنسي الذي كان يسمح للإدارة اللجوء للتنفيذ الجبري إذا تخلف الجزء الجنائي وبغض النظر عن وجود الجزاء الإداري، إلا أنه عدل عن رأيه ووسع من فكرة تخلف الجزاء لتشمل الجزاء الإداري والمدني بحيث إذا تقرر أي من الجزاءات يمتنع عن الإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري[2].

الفرع الرابع: الجزاءات الإدارية.

[1] – هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص228.

[2] – سليماني هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص83.

أولا: تعريفه: يقصد بالجزاء الإداري الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به اتقاء إخلال بالنظام العام، ظهرت بوادره وخفيت عواقبه وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب.

وهو عبارة عن تدبير يهدف إلى الحيلولة دون الإخلال بالنظام العام، وهو أسلوب ضبطي يقترن بالتنفيذ، ويسمى الجزاء لمساسه بحرية الفرد أو ماله أو نشاطه المهني.

ووصف هذه الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، فالغالب أن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص صريحة، ولكن الإدارة تستقل بتوقيعها، وأنها لا تصدر عن السلطة القضائية ولذا فإن هذه الجزاءات الإدارية الضبطية تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا في حالة لمخالفتها لمبدأ المشروعية[1].

ثانيا: طبيعة الجزاءات الإدارية.

الجزاء الإداري إجراء وقائي يراد به منع الإخلال بالنظام العام وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث ضرر كما سبقت الإشارة إليه، فهو بذلك أسلوب قاهر لإرادة مصدر التهديد يلزمه إزالة أسباب التهديد اتقاء لإخلال قد يقع بالنظام العام، ولهذا فإنه غالبا ما يكزن مؤقتا وهو أسلوب يختلط فيه التدبير بالتنفيذ حيث يصاحبه النفاذ المباشر بحكم طبائع الأشياء[2].

ومما تجدر ملاحظته والإشارة إليه أن الجزاءات الإدارية الوقائية ليست كلها من أساليب الضبط، ذلك أن هناك نوعا من الجزاءات الإدارية الوقائية توقعها الإدارة حماية للصالح العام الاقتصادي للدولة كما سبق شرحه، ويثور الشك حول طبيعتها فلقد ترتب على تزايد تدخل

[1] – سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص164.

[2] – سليماني هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص85.

الدول في المجال الاقتصادي اتخاذ الكثير من الجزاءات الوقائية التي تستهدف تحقيق الصالح العام الاقتصادي والاجتماعي ومن ذلك إلغاء الترخيص في إقامة مشروع صناعي ومن ذلك أيضا المصادرة الإدارية للسلع التي تستورد من الخارج بدون تراخيص استيراد مثل هذه الجزاءات الإدارية الوقائية لا تعد من قبيل أساليب الضبط الإداري لأن الغرض منها ليس المحافظة على النظام العام بمعناه المعروف، وإنما تستهدف تحقيق مصالح عامة اقتصادية واجتماعية متباينة.

ثالثا: صور الجزاءات الإدارية.

إن خضوع الدولة لمبدأ المشروعية هو القاعدة الأصلية في ظل الظروف العادية ولكن قد تمر الدولة بظروف استثنائية من شأنها أن تشكل خطرا على النظام العام من جهة واستمرارية خدمات المرافق العامة من جهة أخرى، نجد أن سلطات الغدارة قد تتسع لمواجهة هذا الخطر لأن الهدف الذي تسعى الدولة لتحقيقه هو حماية والحفاظ على النظام العام فيها ضد ما قد يهددها من أخطار جسيمة وهذا ما دفع بالمؤسس الدستوري أو المشرع العادي إلى الاعتراف للإدارة باتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة تلك الحالات حتى ولو كانت تلك الإجراءات مخالفة للقواعد القانونية المتخذة في ظل الظروف العادية، ومن بين الإجراءات الاستثنائية التي يجوز للدولة أن تتخذها لمواجهة هذه الظروف نجد إجراء الاعتقال الإداري وسحب الترخيص، على أن هذه الإجراءات الاستثنائية المعترف بها للإدارة تتضمن في الغالب مساسا بالحقوق والحريات العامة وهذا يقع على الدولة بجميع أجهزتها واجب بذل مجهود للحد من هذا المساس، وفي هذا الصدد لا بد من تقرير ضمانات للأشخاص الخاضعين لتلك الإجراءات أما الجهات القضائية المختصة وهذا ما سنتناوله في العناصر التالية:

1-الاعتقال الإداري:

يعتبر الاعتقال الإداري أسلوبا استثنائيا لا تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري إلا في الظروف الاستثنائية[1]، وهو من الإجراءات التي تقوم الإدارة من خلالها بتقييد الحرية الشخصية للشخص المعتقل، ونظرا لأن هذا الإجراء فيه مساس خطير بحرية الشخص فإن لجوءها لهذا النوع من الجزاءات مقيد بضرورة توفر مجموعة من الشروط طبقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن الإعلان عن حالة الحصار[2]، يجوز للسلطة العسكرية أن تتخذ هذا الإجراء ضد أي شخص راشد يتبين أن نشاطه يشكل خطورة على النظام العام، فإجراء الاعتقال الإداري هو ذلك الإجراء الذي يترتب عليه حرمان الشخص الراشد من حرية الذهاب والإياب، ووضعه بأحد المراكز التي يتحدد بمقرر من القيادة العليا للسلطة العسكرية، أما طبقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 29 فبراير 1992[3]، فإن الاعتقال الإداري هو عبارة عن إجراء إداري ذو طابع وقائي يتمثل في حرمان أي شخص راشد من حرية الذهاب والإياب، وذلك بوضعه في مركز أمن على ان وزير الداخلية هو الذي له أن يأمر بناء على اقتراح من مصالح الأمن بوضع أي شخص راشد يكون نشاطه خطيرا على النظام العام أو على السير الحسن للمرافق العامة في مركز أمن أو في مكان محدد، ومع ذلك بإمكان وزير الداخلية أن يمنح تفويض إمضاء إلى الولاة فيما يضخ الوضع في مراكز الأمن، إن الاعتقال الإداري هو من الإجراءات الوقائية التي يكون الغرض منها الحفاظ على النظام العام ولقد اعترف القاضي الإداري الفرنسي بهذه الطبيعة الوقائية في عدة مناسبات فالمفروض أن الشخص المعتقل لم يرتكب أي مخالفة، لذلك فإن الهدف الأساسي من هذا الإجراء هو

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري سلطات وضوابط، مرجع سابق، ص86.

[2] – انظر المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتعلق بحالة الحصار المنشور في ج ر العدد 29 المؤرخ في 12 جوان 1991.

[3] – انظر المادة الثانية من مرسوم تنفيذي رقم 92-75 مؤرخ في 20 فيفري 1992 الذي يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 والمتضمن حالة الطوارئ، المنشور في ج ر العدد 14 المؤرخة في 23 فيفري 1992.

وقاية النظام العام مما يتهدده من أخطار وهذا على خلاف العقوبة الجنائية التي يكون الغرض منها هو ردع المجرم.

وانطلاقا من هذه الطبيعة الوقائية للاعتقال الإداري يتجه الرأي الراجح في فرنسا إلى عدم إتاحة الفرصة للمعتقل لإبداء دفاعه لا يبطل القرار الصادر ضده، مادام أن الغاية من ذلك القرار هي وقائية وليست عقابية وذلك عكس الإجراءات الإدارية ذات الطابع العقابي، كالعقوبات التأديبية التي يشترط فيها احترام حقوق الدفاع وتماشيا مع هذا الاتجاه يرى "دراجو" أن إجراءات الضبط الفردية لها غاية وقائية، وهي عبارة عن أوامر لا تصدر من أجل العقاب على مخالفة وقعت، وإنما الحفاظ على النظام العام، علما أن حالة الطوارئ قد تم رفعها بموجب الأمر 11-01 الصادر بتاريخ 23 فيفري 2011[1] .

2-سحب الترخيص:

من أبرز تطبيقاته في الجزائر مجال المرور، سحب تراخيص القيادة وتسيير المركبات في حالات الإخلال بقواعد المرور وآدابه ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 112 من القانون 01-14[2] المعدل والمتمم بموجب القانون 17-05 على أنه:"مع مراعاة أحكام المادتين 108-111 من هذا القانون، يقوم الأعوان المؤهلون بسحب رخصة السياقة فورا لمدة لا تتجاوز خمسة عشر (15) يوما في الحالات المنصوص عليها في المواد 65-66-67-69 من هذا القانون". وبالنظر إلى القانون الجديد المذكور أعلاه [3]، نجد بأنه استحدث آلية جديدة وهي السحب التلقائي لعدد النقاط في أجل لا يتجاوز ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة، وإذا

[1] – الأمر 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ ج ر العدد 12 المؤرخ في 23 فيفري 2011.

[2] – انظر المادة 112 من القانون 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.

[3] – انظر القانون 17-05 المؤرخ في 16 فيفري 2017 المعدل والمتمم للقانون 0114 المنظم لحركة المرور عبر الطرق وسلامتها.

صدر الحكم بالبراءة وبناءا على طلب المعني يتم استرجاع النقاط التي تم سحبها من رخصة السياقة بعد صيرورة الحكم نهائيا.

ومما سبق ذكره نستطيع القول أن أوجه تحقيق النشاط الضبطي للإدارة لا تنحصر في الامتيازات والسلطات الواسعة فحسب بل تمتد هذه الأوجه لتشمل ما يفرضه المشرع على الإدارة من قيود ترد على حرياتهم في تحديد أساليب ممارسة نشاطاتها بغية تحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة وسلطاتها وبين حقوق الأفراد وحرياتهم.

وكان للفقه دورا بارزا في وضع الضوابط التي تقيد سلطة الضبط الإداري الذي يجب أن يلتزم بشروط المشروعية في بواعثها ووسائلها وغاياتها، ولكن قد يخشى أن تتجاوز سلطات الضبط الإداري حدودها فتبالغ في استخدام امتيازاتها وسلطاتها دون تحقيق النظام العام بل قد تفرض السلطة الضبطية القيود التي فرضها المشرع عليها ومن هنا ظهرت ضرورة العمل على فرض الرقابة المجدية على نشاط الإدارة من القضاء حتى لا تنحرف عن حدود اختصاصاتها[1].

[1] – سليماني هندون، الضبط الإداري سلطات وضوابط، مرجع سابق، ص89.

خلاصـــة:

من خلال ما تم دراسته في الفصل الأول نخلص إلى أنه بالرغم من تعدد تعاريف الضبط الإداري إلا أن مفهومه واحد وهو مجموعة ضوابط وقيود تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد من اجل الحفاظ على النظام العام، ويمارس الضبط الإداري من طرف مختلف الهيئات الإدارية العامة في الدولة وتتخذ هذه الممارسة عدة صور وأساليب، فقد تتمثل أحيانا في أسلوب الحظر والمنع أو تكون في شكل ترخيص، كما يمكن أن تظهر في صورة أوامر فردية أو تنفيذ 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.

الفصل الثاني

انعكاسات لوائح الضبط

الإداري اتجاه الحريات العامة

تمهيد:

تنعكس لوائح الضبط الإداري إيجابيا وسلبيا على الحريات العامة (الفردية أو الجماعية)، فمن الناحية الإيجابية نجد أن لوائح الضبط الإداري تسعى دائما للحفاظ على النظام العام في صوره الثلاثة (الأمن، السكينة العامة، الصحة)، حيث يشكل هذا الأخير الإطار العام الذي تتحرك فيه سلطات الضبط الإداري، وعليه فالحرية تمارس في هذا النطاق ضمانا لها وتفاديا الفوضى المؤدية لانتكاسها إلا أن سلطات الضبط الإداري حال قيامها بأعمالها المخولة لها قانونا، وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية قد تؤثر نتيجة القيود التي تفرضها لوائح الضبط الإداري.

وبناء على ما سبق ذكره سنتعرض إلى دراسة هذا الموضوع اتجاه الحريات العامة (المبحث الأول)، الآثار السلبية للوائح الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية (المبحث الثاني).

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

باعتبار أن النظام العام هدف تسعى إليه سلطات الضبط الإداري فهو يعد بمثابة انعكاس إيجابي على الحريات العامة والتي تمارس في نطاقه حماية لها ولضمان الأمن والاستقرار داخل المجتمع، ولما كانت فكرة النظام العام واسعة وشاملة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة أدت بنا إلى صعوبة وضع تعريف جامع له أو حتى تعريف مستقر، إلا أننا سنتطرق إلى بيان مدوله من خلال:

مساهمة لوائح الضبط في حفظ النظام العام (المطلب الأول)، أثر النظام العام في تنظيم ممارسة الحريات العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مساهمة لوائح الضبط في حفظ 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 إلى أخرى ومن زمن لآخر وذلك وفقا للنظام السياسي والاقتصادي السائد[1]، باعتبار أن النظام العام هدف تسعى سلطات الضبط الإداري لتحقيقه حفاظا على حقوق وحريات الأفراد، وعليه يجب علينا التعرض لتعريف فكرة النظام العام وبيان أهم خصائصه (الفرع الأول) والتطرق إلى عناصره الفرع الثاني.

الفرع الأول : تعريف النظام العام وخصائصه.

إن النظام العام فكرة مرتبة ونسبية يستعص وضع تعريف محدد لها،كونها تختلف من زمان لآخر ويرجع ذلك إلى انه يحمي جوانب متعددة .

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات عمومية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016/2015، ص88

وعليه سنتطرق إلى تعريف النظام العام وأهم خصائصه

أولا: تعريف النظام العام :

يعرف النظم العام على انه:" مجموعة من القواعد الملزمة التي تتعلق بتنظيم الدولة والاقتصاد والأخلاق، والصحة والأمن، والسكينة العامة والحريات الأساسية لكل فرد، وتكون النيابة العامة هي المسؤولية خصيصا لضمان الامتثال لهذه القواعد حيث لا يجوز لأي احد الخروج عند قواعد النظام العام[1].

كما تطرق الفقه والقضاء إلى تعريف النظام العام وذلك على النحو التالي:

1-التعريف الفقهي:

يرى الفقيه "هوريو"houriou " بأن:"فكرة النظام العام يجب أن تضم معنى النظام المادي الملموس الذي يعتبر حالة واقعية مكافحة للفوضى، إما حفظ النظام الأدبي الذي يرتبط بالمعتقدات والأحاسيس فهو لا يكون من اختصاص الضبط الإداري إلا إذا كان الإخلال بالنظام الأدبي من شانه إن يشكل خطرا يهدد به النظام المادي".

أما الفقيه "فالين"فهو يذهب إلى حتمية إعطاء النظام العام مدلولا شاملا ليشمل المظهر المعنوي بجانب المظهر لمادي، فالنظام العام وفقا لوجهة نظره هو :"مجموعة من الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين"

ويرى الفقيه "بوردو "burdeau" بأن "فكرة النظام العام مضمونها واسع تضم النظام الاقتصادي، المادي الأدبي فهي تضم جميع مجالات النشاط الاجتماعي[2].

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق ص88.

[2] – سليمان هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط) هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2017،ص35.

2-التعريف القضائي:

اتجه القضاء الفرنسي إلى الأخذ برأي الفقيه "هوريو" فلم يعتد إلا بالنظام العام المادي ذي المظهر الخارجي إلا هذا النظام لم يستمر لمدة طويلة حيث عدل القضاء عن رأيه وأخذ بالتفسير الواسع للنظام العام في مجال الضبط الإداري، ليشمل النظام العام المادي الأدبي بحيث يضم هذا الأخير (الأخلاق والآداب) التي تتلاءم مع عادات المجتمع الفرنسي .

فهي خلال ما سبق يمكن القول إن:النظام العام فكرة شاملة ومرنة تمثل ظاهرة قانونية واجتماعية كون هدفها الحفاظ على مبادئ المجتمع ،وتشمل النظام العام المادي والمعنوي، فإذا ما حدث إخلال بالنظام العام يكون لرجال الضبط الإداري صلاحية التدخل لدفعه بكل الأساليب الوقائية[1].

ثانيا : خصائصه.

تتلخص خصائص النظام العام في النقاط التالية :

1-النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة :

بعد 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 فهو أن هذه الأخيرة تضع حلولا للمنازعات في سبيل الحفاظ على كيان المجتمع ،وذلك من خلال الموازنة بين الإرادات الفردية

[1] – عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي،2008،ص77.

والمصلحة الاجتماعية لذلك ذهب البعض إلى القول بأن :"مفهوم النظام العام يهدف إلى تحقيق التوفيق بين ممارسة الحريات وضرورات الحياة الاجتماعية[1].

2-النظام العام ليس من صنع المشرع وحده:

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

واستند أنصار هذه النظرية لتدعيم أرائهم إلى القول بان إرادة الأفراد لها من القوة والأهمية مثل ما للقانون،ولق انتقدت هذه النظرية من قبل العديد من الفقهاء وذلك لاستحالة 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 اعتباره أن هذا الأخير ليس نتاج نصوص تشريعية بصفة مطلقة ، بل يوجد بجانبه أحكام القضاء المشتقاة من الظروف الاجتماعية والأعوان والعادات والآداب العامة ، بحيث تمثل هذه الأخيرة المصدر المباشر للنظام العام[2].

3-النظام العام مفهوم متطور:

[1] – خويدمي حياة، اثر الضبط الإداري على الحريات العامة،مذكرة تحرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2015/2014، ص40.

[2] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص90.

يعتبر النظام فكرة مرنة ومتطورة لا تتفق مع استقرار وثبات النصوص التشريعية لا يستطيع المشرع أن يحدد له مضمونا لا يتغير ، لذلك يقول الدكتور السنهوري:"لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير يضيق ويتسع حسبما يعده الناس في حضارة معنية مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديد مطلق يتماشى مع كل زمان ومكان، لان النظام العام شيء نسبي وكل ما تستطيعه هو وضع معيار مرن يكون معيار للمصلحة العامة وتطبيق هذا المعيار في حضارة معنية يؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها حضارة أخرى[1].

4-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 لمزاولة بعض مظاهرها أو في المحافل العامة التي يتردد عليها الجمهور فانه من الضروري أن تخضع هذه الحرية وإنما تنظيمها ومن ثم يعتبر كل تدبير تنظيمي ضابطا يتجه إلى كفالة النظام والسكينة والأمن في الطريق العم سائغا مشروعا[2].

الفرع الثاني : عناصر النظام العام.

وفي هذا الصدد لا يكفي أن نعرف النظام العام بأنه حالة تسود عندما تختفي الفوضى والاضطرابات فهذا التعريف السلمي لا يعطينا فكرة واضحة عن الإجراءات الضبطية، ومن

[1] – عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص77.

[2] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص91.

خلال هذه التعارف توصلنا إلى تعريف جامع حيث أن المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام ، والصحة العامة والسكينة العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي تهدد عناصر ومقومات النظام العام، ومن هذا التعريف يمكن استنباط المقومات والعناصر التالية للنظام العام:

أولا: العناصر التقليدية للنظام العام :

1-الأمن العام :

يقصد بالأمن العام المحافظة على حياة المواطنين وأموالهم وإعراضهم وحمايتها من خطر الاعتداء عليه ويشمل ذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من الأخطار التي تهددهم كمنع وقوع الكوارث الطبيعية والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول والانتهاكات التي قد تسبب بها للإنسان كجرائم القتل، السرقة، المظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور[1].

فكما نرى ضمان تحقيق الأمن العام وهو يمثل ابرز وأهم أهداف الضبط الإداري يوضع على عاتق سلطات الضبط المركزية واللامركزية واجبات صعب وهامة لرقابة الجماهير والأفراد وأسرهم ضد الجرائم وأيضا ضد الكوارث والأخطار بأنواعها أي ما كانت مظاهرها .

[1] – هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص239.

وواضح من الأمثلة السابقة الطابع الوقائي للضبط الإداري فهو يعمل على وقاية وحماية الأفراد والمواطنون ضد كل الجرائم وكل الأخطار والحوادث بالعمل على مكافحتها ومنع الجرائم وتلاقي الأخطار قدر الإمكان ومنع انتشارها عند حدوثها وحصر إطارها وآثارها[1].

2- الصحة العامة :

ويقصد بها وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض أو اعتلال الصحة ومنع انتشار الأوبئة والاحتياط من كل سبب يحتمل أن يكون سببا للمساس بالصحة العامة فتقوم الإدارة بتحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية وتقوم بالمحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم المحافظة على الجمهور[2]، ويتطلب ذلك كله اتخاذ إجراءات وأساليب واحتياطات من طرف سلطات البوليس الإداري بصورة وقائية للمحافظة على صحة الإنسان في أكله وملبسه ومسكنه وفي المحيط الذي يعيش فيه مثل إجراءات واحتياطات الرقابة والتفتيش الصحي على المحلات العامة وأماكن البيع والشراء والمطاعم والمخابز والمقاهي وقاعات السينما والمسارح والمستشفيات والسجون والثكنات والمدارس والجامعات ويضمن قانون العقوبات الحماية الجبائية الرادعة والجزائية لهذه الإجراءات الضبطية[3].

3-السكينة العامة :

[1] – محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2012، ص210.

[2] – عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص81.

[3] – عمار عوابدي، القانون الإداري،"النشاط الإداري، ج2، الطبعة 03 ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، سنة 2005، ص32.

يقصد بالسكينة العامة المحافظة على الهدوء وسكون الطرق والأمان العامة لوقاية الناس من الضوضاء والصخب والإزعاج والمضايقات السمعية خاصة في أوقات راحتهم من ذلك أصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت وتشمل المحافظة على السكينة العامة كذلك منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المنازل نتيجة سواء استعمال الراديو أو أجهزة للتسجيل أو غير ذلك[1].

وكذلك قد تعتبر السكينة العامة كمقوم وعنصر مادي من مقومات وعناصر فكرة النظام المادي ،وهو اتخاذ إجراءات والأساليب والاحتياطات الوقائية اللازمة للقضاء على مصادر وأساليب الإزعاج والقلق التي تهدد الراحة العامة[2].

ثانيا :العناصر الحديثة للنظام العام :

1_الآداب العامة :

تدخل الآداب العامة في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري، وقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا في هذه الحدود والأصل في قضائه أن النظام العام يتمثل في مظاهر خارجية محسوسة فلا يتدخل الضبط الإداري في مجال الآداب العامة إلا لحماية الحد الأدنى من القيم التي يؤدي الاعتداء عليها إلى الإخلال بالنظام العام .

وقد توسع القضاء الإداري الفرنسي حديثا في تفسير النظام العام كهدف للضبط فجعله غير قاصر على النظام المادي ذي الظهر الخارجي وإنما يشمل كذلك الأخلاق العامة والنظام الأدبي.

[1] – ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د ط، د ج، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004، ص328.

[2] – عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص32.

وعلى سبيل ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بان القرار الذي أصدره عمدة مدينة يمنع حفلات ملاكمة بسبب ما قد تتسم به من طابع العنف والتوحش والمساس بالشعور العام، لم يسئ به استعمال سلطته،كما قضى بأنه حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي يمكن لسلطة الضبط أن تمنع ليس فقط المطبوعات المخلة بالآداب بل أيضا تلك التي تخص الجرائم وتسرد حوادثها بشكل مثير[1].

2-جمال الرونق والرواء:

يعد هذا الفرض من الإغراض الحديثة المضافة إلى العناصر التقليدية السابق ذكرها حيث تقوم سلطات الضبط الإداري بالمحافظة عليها، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي حريصا على عدم الخروج عن حدود هذه الأغراض حماية للحريات العامة باعتبارها الإطار الأصيل لتدخل سلطات الضبط الإداري[2].

فلم يعترف مجلس الدولة الفرنسي في البداية بمشروعية تدخل الإدارة لحماية هذا المظهر إلا في الحالات التي يرخص فيها القانون ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن رأيه من خلال بعض الأحكام التي أصدرها ، حيث قضى بان الإدارة عندما أصدرت لائحة تمنع توزيع الإعلانات على المارة في الطرقات العامة بعد قراءتها كما يحدث في العادة وهو الأمر الذي يشوه جمال الشوارع والمنظر الإجمالي العام الذي لابد من الحفاظ عليه .[1]

3- النظام العام الاقتصادي والاجتماعي :

[1] – خويدمي حياة، أثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص43-44.

[2] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص92.

[1]–خوله عزوز، المرجع نفسه، ص93.

تدخلت الدولة في مختلف الأنشطة وعلى الأخص مجال النشاط الاقتصادي الذي ساهم في استقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية داخل الدولة ،وقد كان لهذا التدخل اثر كبير في ظهور النظام العام الاقتصادي ،إذا كان المشرع سواء في مصر أو فرنسا يضع التشريعات التي تمنح لسلطات الضبط الإداري حماية النظام العام الاقتصادي حيث لا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تقيد نشاطها الخاص الذي يعد ممارسة لحرية من الحريات الشخصية لأهداف تتجاوز النظام العام في مدلوله التقليدي، إلا إذا خول لها المشرع هذا الحق وفقا للحدود المرسومة لها .[2]

إلا أن الفقه والقضاء يعترفان لبعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذي يبرر وجود سلطة ضبط إداري مستقلة، وبذلك فالنظام العام الاقتصادي يهدف إلى إشباع حاجات ضرورية ينتج عن عدم إشباعها حدوث اختلالات معينة لا تقل في خطورتها عن الاضطرابات الخارجية ،ويرتبط هذا المفهوم الواسع لمدلول النظام العام بمجموعة من الأهداف الاقتصادية التي تتعلق بمتطلبات التسعيرة الجبرية والمواد الغذائية الضرورية، إضافة إلى تنظيم عملية التصدير والاستيراد.[3]

ثالثا:تمييز النظام العام عن المصلحة العامة:

يستخدم مصطلح النظام العام والمصلحة العامة على أنهما مترادفان والواقع أنهما ليس كذلك بل يختلفان في المدلول والمضمون فظهرت فكرة المصلحة العامة كقرين لمبدأ المشروعية باعتبارها ارتبطت بفكرة القانون منذ نشأتها وصاحبت قيام الدولة القانونية،وعرفت المصلحة

[2]–سليمان هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص48.

[3]– سليمان هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص48.

العامة على أنها : "تحكيم بين مصالح مختلفة وهي تمثل مصلحة الجماعة ولا تقدر كما وإنما كيفا وتمثل أيضا غاية العمل الإداري ومناطه ".

وباعتبار النظام العام والمصلحة العامة يشتركان في هدف واحد هو حماية الدولة واستقرارها والحفاظ على أمنها إلا أنهما يختلفان في النقاط التالية :

1-فكرة النظام العام فكرة ضابطة هدفها كفالة وحماية أمن الدولة والأفراد ولكن فكرة المصلحة العامة أعم وأوسع من فكرة النظام العام ، حيث ترتبط بجوهر الحياة الاجتماعية وبحياة الأفراد في المجتمع لذلك فمجال تدخل الدولة لتحقيق المصلحة العامة أوسع من نطاق تدخلها للحفاظ على النظام العام وبذلك يدخل النظام العام داخل إطار المصلحة العامة .[1]

2-إن ارتباط فكرة النظام العام بالسلطة العامة أكثر من ارتباط فكرة المصلحة العامة بها، حيث يرى جانب من الفقه إلى القول بان المصلحة العامة لم تعد حكرا حقيقيا للدولة، حيث يسعى بعض الأشخاص العاديين إلى تحقيقها، بينما مفهوم النظام العام على العكس من ذلك هو احتكار السلطة العامة .

3-ويمكن الاختلاف أيضا من خلال وسائل التنفيذ حيث يتحقق النظام العام بوسيلة الضبط الإداري بينما المصلحة تتحقق بوسائل مختلفة تبدأ من الرقابة والالتزام، ثم تصل إلى حد إشباع الحاجات العامة بوسيلة المرفق العام .[2]

المطلب الثاني: اثر النظام العام في تنظيم ممارسات الحريات العامة.

[1]-خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق،ص93.

[2]-خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص94.

باعتبار أن النظام العام يتكون من ثلاث وهي: (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) وبما أن الحفاظ على الحريات العامة يندرج أساسا في خدمة هذه العناصر،كذلك كان من توازن بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام،والحريات العامة للأفراد، ولا يتحقق هذا التوازن إلا بالتقييد النسبي لهذه الحريات،وعليه يتعين على الأفراد حال ممارستهم لحرياتهم الأساسية عدم تهديدهم لهذا الكيان(النظام العام).

وانطلاقا مما سبق سنحاول بيان اثر فكرة النظام العام في تنظيم ممارسة الحريات العامة والتي سنتطرق إليها على سبيل المثال.

الفرع الأول: حرية التجارة والاستثمار:

تعد حرية الاستثمار من احد مظاهر حرية التجارة 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 والمتمم بالقانون 01-03 المؤرخ في 20 غشت 2001 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 التجارة والاستثمار – مقيد بنظام التصريح أو الأخطار المسبق وإيداعه لدى السلطات المختصة [1] وفقا لنص المادة 3 من المرسوم التشريعي 93 -12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 حيث جاء نص المادة كالآتي:" تنجز الاستثمارات بكل حرية مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقين بالأنشطة المنظمة ".

[1] خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص95.

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 تصنيع السلاح والذخيرة لفائدة وزارة الدفاع الوطني . وبذلك فهو يعد قيدا على حرية الاستثمار[1]

ومن جانب أخر نجد أن الأمر 01-03 السالف الذكر من خلال نص المادة 4 منه والتي جاء نصها كالآتي تنجز الاستثمارات في الحرية تامة مع مراعاة التشريع و التنظيمات المتعلقة بالنشاطات المتقنة وحماية البيئة، وتستفيد هذه الاستثمارات بقوة القانون من الحماية والضمانات المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

تخضع الاستثمارات التي تستفيد من مزايا هذا الأمر قبل إنجازها على تصريح بالاستثمار[2].

وبالنظر إلى هذه المادة نجدها قد اشترطت نظام التصريح المسبق بالاستثمار وهو ما يعتبر قيدا على هذه الحرية، كما استثنت كل من حرية الممارسة القضائية لعمليات الاستثمار الأنشطة المقننة وتلك التي تلحق أضرار بالبيئة وذلك لرغبة المشرع بتنظيمها وفقا لقوانين خاصة نظرا لما تسببه هذه القيود المفروقة على حرية الاستثمار من شأنها ضمان حرية المنافسة الشريفة بين المؤسسات والمشاريع الخاصة.

وعليه تعرف هذه الأخيرة على أنها:"مزاحمة بين التجار أو أرباب الصناعات الذين يحاولون جلب الزبائن نحوهم باستعمال بعض الوسائل منها الجودة والسعر المعقول ومكان المحل التجاري"[3].

[1] – المرسوم التشريعي 93-12 المتضمن قانون ترقية الاستثمار (ج ر ج ج)، العدد 64، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993.

[2] – الأمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار (ج ر ج ج) العدد 47 سنة 2001.

[3] – خويدمي حياة، اثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص80.

وبتكريس المنافسة الحرة وحسن تنظيمها في الأسواق تضمن حياة المستهلك نتيجة احترام المبادئ والنصوص القانونية التي وضعها المشرع كحق المستهلك في الأمن، أي حمايته من السلع المضرة بصحته وحماية حقه في الإعلام، أي حق المستهلك في الحصول على إعلام موضوعي عن المنتجات والسلع وحمايته من الإعلام والإشهار المضلل وتقديم البيانات الدقيقة الكفيلة باتخاذ الاختيار الأفضل والسليم كبيان الأسعار.

وعليه مما سبق ذكره نخلص إلى أن القيود التي تفرضها الإدارة على حرية التجارة والاستثمار في سبيل الحفاظ على النظام العام وحمايته إنما هي لتحقيق وضمان حريات أخرى للأفراد، كحرية المنافسة بينهم من جهة، وضمان حماية المستهلك من جهة أخرى من المخاطر التي تمس أمنه وصحته ومصالحه المادية عن طريق إخضاع جميع النشاطات الفردية للتوجيهات التي يتطلبها الصالح العام وذلك بهدف الارتقاء بالمجتمع.

الفرع الثاني: حرية الصحافة.

عرف الفقيه "دوبي" حرية الصحافة بأنها:" حق الفرد في التعبير عن آرائه وعقائده بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها دون أن تخضع هذه المطبوعات للرقابة السابقة مع مسؤولية مؤلفيها مدنيا أو جزائيا"[1].

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

أولا: الرقابة السابقة.

[1] – عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص87.

وهي فحص الإدارة للمطبوعات قبل نشرها خاصة المنشورات المضرة بالمصلحة العامة وهذه الرقابة تتم بالنسبة لكل عدد من الدوريات والفنية لجميع من ينشر فيها[1]، والهدف من فرض هذه الرقابة على النشريات والصحف قبل نشرها أو إذاعتها هو المنع من الإخلال بالأمن العام أو النظم الدستورية أو الاجتماعية في البلاد.

ثانيا: نظام الترخيص كإجراء وقائي.

ويقصد بهذا الإجراء ضرورة الحصول على الإذن 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 ينصب على الشخص الذي يريد إصدار الجريدة[2].

وبالرغم 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 العام داخل المجتمع ولعل أبرزها ما يلي:

1-المحافظة على امن الدولة الداخلي:

يقرر القانون حظر نشر ما من شأنه المساس بسلامة وأمن الدولة الداخلية كحظر نشر أي صحيفة من شأنها المساس بحرية الديانة داخل الدولة لما في ذلك من تهديد وخطر على أمن المجتمع إذ قد ينجم عن ذلك العنف الطائفي، ومن جهة المساس بالمصلحة العامة

[1] – القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام (ج ر ج ج) العدد 2.

[2] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص97.

للمجتمع، أو حظر نشر كل ما من شأنه إثارة البغضاء أو بث التفرقة بين أفراد المجتمع، مما يؤدي ذلك إلى المساس بالوحدة بين صفوف الأمة، إضافة إلى خطر نشر الأخبار الزائفة نظرا إلى النتائج السلبية التي تنجم عنها كتشويه الحقائق مما ينعكس سلبا على الأمن العمومي والسلم داخل الدولة[1].

2-المحافظة على أمن الدولة الخارجي:

ويقصد بأمن الدولة الخارجي: سيادة الدولة واستقلالها وعلاقتها مع الدول الأخرى، فقد يمنع القانون أي نشر من شأنه المساس بأمن الدولة سواء في وقت السلم أو الحرب كنشر أمور تعتبر من أسرار الدفاع مما يلحق ضررا بمصلحة الدولة[2].

3-المحافظة على مصلحة الأفراد:

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

الفرع الثالث: 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 المجتمع[1].

[1] – محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص98.

[2] – محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص98.

وعليه تلجأ السلطات الإدارية وفقا لسلطتها التقديرية في منح جوازات السفر أو عدم منحها للأفراد إذا ما توافر مانع في ذلك، ويعرف جواز السفر على انه:" وثيقة تسلمها السلطات الإدارية موضحة شخصية حاملها وتسمح له بحرية السفر أين يريد".

وقد تلجأ السلطات الإدارية إلى تقييد هذه الحرية ابتغاء أهداف أقرب متعلقة بالصالح العام، كأن تقوم الدولة برقابة هجرة المواطنين إلى الخارج رعاية لمصلحة المواطن، فتضع بذلك قواعد تنظيمية تتضمن شروط طلبات التصريح بالهجرة، كأن تعمد الدولة إلى منع ترخيص بهجرة الكفاءات العلمية والفنية والمهنية التي تعاني الدولة مرافقها نقصا فيها، مع التحقق من مدى رغبة المهاجر بالهجرة ومن مدى الظروف المتوفرة له في البلد المهاجر إليه ومدى إمكانيته لتحمل التزامات الهجرة وكل هذا ضمانا من جانب الدولة لتكوين كفاءات للجاليات العربية في الخارج.

مما سبق ذكره نستنتج أنه يتوجب أن تمارس الحريات العامة للأفراد في إطار وفكرة النظام العام هذا الخير الذي يلعب دورا هاما في تنظيم ممارستها وكفالة حقوق الأفراد المختلفة.

المبحث الثاني: الآثار السلبية للوائح الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية.

تتسع صلاحيات سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية بشكل غير مألوف في الظروف العادية، فالتدابير التي لا يجوز للسلطة العمومية العمل بها في ظل الظروف الاستثنائية مما تنعكس هذه الإجراءات سلبا على الحريات العامة للأفراد المكفولة لهم دستوريا

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص99.

نتيجة تقيدها بتعسف استغلال لإباحة المشرع توسيع صلاحيات الإدارة ومواجهة هذه الظروف[1]، وعليه سنحاول أن نوضح مدى تأثير الحالات الاستثنائية على الحريات العامة من خلال ما يلي:

أثر حالة الطوارئ وحالة الحصار على الحريات العامة (المطلب الأول) أثر الحالة الاستثنائية وحالة الحرب على الحريات العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أثر حالة الطوارئ وحالة الحصار على الحريات العامة.

تعتبر كل من حالتي الطوارئ والحصار نظاما استثنائيا يضع قيودا على الشريعة العامة، وتظهر كل حالة منها كحالة مشروعة مادامت منظمة بخصوص قانونية، على الرغم من أنها متخصصة لتقوية اختصاصات الهيئات الإدارية، وتحديد ممارسة تلك الاختصاصات، ومع ذلك يمكن القول بأن كل من الحالتين تظهر كحل يوفق بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد. وعليه سنتطرق إلى حالة الطوارئ (الفرع الأول) وحالة الحصار (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 والمعدل بالمادة 91 من دستور 1996 وضبطها بشروط شكلية وموضوعية، إلا أن الإعلان عن هذه الحالة من شأنه أن يقيد حقوق وحريات الأفراد سواء الفردية منها أو الجماعية، وبالنظر إلى النصوص القانونية المنظمة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09.

[1] – سليمان هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص 118.

نستنتج أن حالة الطوارئ تعلن من طرف السلطة المدنية بدلا من السلطة العسكرية التي تتولى إصدار وتنفيذ أوامر الضبط الإداري خلالها، وهذا الإجراء فيه مساس بالحريات العامة للأفراد، ومن هنا سنحاول التطرق إلى هذه الآثار الناجمة عن تطبيق هذه الحالة من خلال ما يلي:

أولا: أثر حالة الطوارئ على الحريات الفردية.

تتأثر الحريات الفردية في ظل هذه الحالة نتيجة الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية المختصة[1]، وتتلخص هذه الحريات فيما يلي:

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 وأشدها، فالاعتقال في معناه القانوني هو"سلب مؤقت للحرية تقوم به السلطة الإدارية ويتوجه إلى الحرية الشخصية للمواطن فيسلبها مؤقتا ودون أمر قضائي"[2].

وبالنظر إلى نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجدها نصت على أنه:" يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية بأن يأمر أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام

[1] – الحريات الفردية: هي ما يتمتع به المواطنون أو الأفراد من حقوق باتخاذ القرارات التي تتيح لهم تقرير مصيرهم الشخصي بحرية وفعالية في إطار المجتمع المنظم. انظر: خوله عزوز، مرجع سابق، ص 100.

[2] – هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 95.

والأمن العمومي، أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مراكز الأمن في مكان محدد، تنشأ مراكز الأمن بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية".

إضافة على نص م 6 من نفس المرسوم لاسيما في فقرتها الثالثة والرابعة[1]، نجد أن من الاختصاصات المخولة لوزير الداخلية والجماعات المكلفة بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ، على مستوى كامل التراب الوطني وكذا الوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية، بأنه يجوز وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو في مراكز الأمن، إقامة مناطق لإقامة المنظمة لغير المقيمين، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فيفري 1992 نجده قد بين شروط الأخذ بقرار الوضع في مراكز الأمن، هذا الأخير الذي يتخذ من طرف وزير الداخلية أو من يفوضه بناء على اقتراح من مصالح الأمن حسب ما جاءت به المادة 03 منه، وتخويل مصالح الأمن هذه الصلاحية يعد مساسا ظاهرا بحرية الأمن الفردي، وهذا ما يجع الباب مفتوحا للتعسف الذي يرجع إلى حسابات وخلفيات غير مقنعة بين أعوان الأمن والمواطنين[2]، ثم أن القرار الإداري الصادر عن وزير الداخلية أو من يفوضه قابل للطعن فيه أمام والي الولاية التي يقيم فيها الشخص الذي صدر في حقه قرار الاعتقال الإداري، ثم يحال هذا الطعن للمجلس الجهوي للطعن، والملاحظ على هذا المرسوم أنه لم يحدد مدة الطعن

[1] – المادة 06 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 على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام بما يأتي:

1. تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن أو أوقات معينة.
2. تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
3. إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
4. منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية..."

[2] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص101.

الإداري تاركا خلال ذلك المجال أمام المعني المتظلم على أن يفصل المجلس الجهوي في هذا الطعن خلال 15 يوم من إخطاره[1].

مما سبق يمكن القول أن إجراء الاعتقال الإداري يعتبر من أخطر صور الجزاءات الإدارية، يتم اللجوء إليه في الحالات الاستثنائية كوسيلة تهدف إلى منع الخطر، إلا أن هذا الإجراء يعد مساسا ظاهرا بالحريات العامة للأفراد المكفولة لهم دستوريا طبقا لنص م 33 من الدستور 1989 التي تنص على أن:"الدولة تضمن عدم انتهاك حرمة الإنسان، ويخطر أي عنف بدني أو معنوي".

2-أثر حالة الطوارئ على حرية التنقل والإقامة.

تعتبر حرية التنقل من الحريات الشخصية للإنسان ومن ضمن حقوقه الأساسية فلكل مواطن حق التنقل في بلاده واختيار مكان إقامته أو مغادرته لها والعودة إليها وذلك شرط أن يحترم ويراعي في ذلك أحكام القانون وهذا ما نصت عليه م13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة، يحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق العودة إليه"[2].

إلا أن هذه الحرية تتقيد في ظل إعلان حالة الطوارئ ويتجلى ذلك من خلال المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ وذلك في الفقرة الأولى منها "تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارة في أماكن وأوقات معينة".

[1] – سليمان هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص119.

[2] – خوله عزوز، مرجع سابق، ص102.

وباعتبار أن حرية التنقل مكفولة دستوريا وفقا لنص م 44 من دستور 1996[1]، إلا أنه في حالة عدم قدرة الدولة مواجهة الأعمال التي يقوم بها الأشخاص كالتكتلات الجماعية للأفراد في الطرق العامة والأماكن الحساسة داخل الدولة، وعليه يتعين على السلطة التنفيذية المباشرة في تطبيق التنظيم خاصة في حالة الطوارئ وذلك حفاظا على سلامة أمن الدولة والممتلكات العامة والخاصة.

كما تطرقت المادة 06 السالف ذكرها إلى تنظيم نقل المواد الغذائية في ظل حالة الطوارئ مهما نظرا للظروف الاستثنائية التي يتم فيها نقل هذه المواد، فإذا لم يتم الحكم فيها فإن ذلك سيؤدي المضاربة بها في السوق نظرا لندرة المواد الغذائية، حيث يكون توزيع الأفراد لهذه السلع في ظل هذه الحالة شاقا وغير منظم مما يؤدي بذلك إلى صعوبة قيام السلطة التنفيذية بمهامها وإعادة الأمن داخل الدولة[2]، كما أنه في ظل حالة الطوارئ تفرض حركة السكان بأكملهم قيودا حيث يكونوا مجبرين باحترام التدابير التي تتخذها السلطة، سواء ما تعلق بحظر التجول سواء في الليل أو النهار، وسواء لجهة تحديد الفئات المسموح لها بالتجول.

وقد طبق نظام حظر التجول بالجزائر وشمل هذا الحظر ست ولايات وهي البليدة، بومرداس، تيارت، عين الدفلى، البويرة المدية من الساعة العشرة والنصف ليلا إلى غاية الخامسة صباحا، بموجب قرار وزارة الداخلية في 1992/11/03[3].

أما فيما يخص حرية الإقامة فقد تطرق إليها المرسوم 92-44 في المادة 06 منه الفقرة الثالثة "... إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين" والهدف من إنشاء مناطق للأجانب

[1] – المادة 44 من دستور 1996 "يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن يختار بحرية موطن إقامته وأن يتنقل عبر التراب الوطني، حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون له".

[2] – سليمان هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، مرجع سابق، ص119.

[3] – خويدمي حياة، أثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص103.

في ظل الطوارئ هو توفير الحماية لهم، كما نصت المادة في فقرتها الرابعة على صلاحية وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي في ضمن دائرة اختصاصه القيام بمنع الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه يخل بالنظام العام[1].

وعليه فحرية التنقل في ظل حالة الطوارئ تتأثر بشكل كبير نظرا للصلاحيات الواسعة للسلطات المدنية والتي تشكل خطورة على هذه الحرية المكفولة للأفراد بموجب النصوص الدستورية والدولية.

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 أي دين وكذلك حق الإنسان في ممارسة الشعائر الدينية الخاصة به"[2]، كما وردت حرية المعتقد في القرآن الكريم لقوله تعالى:"لا إكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي"[3].

كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 18 منه على هذه الحريات حيث جاء في نص المادة "لكل شخص الحق في حرية التفكير والضمير والدين، ويشمل هذا الحق حرية تغيير ديانته أو عقيدته وحرية الإعراب عنهما بالتعليم والممارسة وإقامة الشعائر الدينة ومراعاتها سواء كان ذلك سرا أو مع الجماعة[4].

[1] – انظر المرسوم التنفيذي 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

[2] – خويدمي حياة، أثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص110.

[3] –القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية 255.

[4] – خويدمي حياة، نفس المرجع، ص115.

كما تطرق دستور الجزائر لسنة 1996 إلى هيئة الحريات في نص المادة 36 منه كما يلي "لا مساس بحرمة حرية المعتقد وحرية الرأي". وبالرغم من إيراد هذه الحريات في نصوص الدستور إلا أنها تتأثر بشكل كبير في حالة الطوارئ خاصة بالنظر إلى أحكام المواد 04-05-06 من المرسوم الرئاسي المنظم لهذه الحالة خاصة الإجراءات التي تهدف إلى استبيان النظام العام داخل المجتمع والصلاحيات المخولة لكل من وزير الداخلية والجماعات المحلية بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين في مركز أمن في مكان محدد أو أن يلجأ الوزير أو الوالي إلى إجراء منع الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص يتضح أن نشاطه يمس بالنظام العام[1].

كما أنه وبالنظر إلى المرسوم التنفيذي رقم 81/91 المؤرخ في 23-03-1991 المتعلق ببناء المسجد وتسييره وتنظيمه والذي تطرق إلى تعريف المسجد من خلال نص المادة 02 منه على أن "المسجد وقف عام سواء بنته الدولة والجماعات المحلية أو الأشخاص الطبعيون أو المعنويون"[2].

والملاحظ على هذا المرسوم أنه اعتبر المسجد وقف عام أي ملك الدولة، كما نص المرسوم في م12 منه على أنه:"يعين وزير الشؤون الدينية الأئمة مع مراعاة الرضا عن الإمام ضمانا للاستقرار". وبالنظر أيضا إلى مضمون م13 من المرسوم السالف الذكر أن الإمام

[1] – المادة 4 من المرسوم الرئاسي 42-44 "يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني أو جزء منه والوالي في دائرته الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو استتبابه عن طريق قرارات وفقا لأحكام الآية وفي إطار احترام التوجيهات الحكومية"/المادة 5 "يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مركز أمن في مكان محدد. تنشأ مراكز الأمن بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية "انظر المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 1992/02/04 المتضمن إعلان حالة الطوارئ (ج ر ج ج العدد 10 الصادرة في 1992/2/9).

[2] – انظر المرسوم التنفيذي 81/91 المؤرخ في 1991/03/23 المتعلق بتنظيم المسجد (ج ر ج عدد 16 صادرة في 1991/04/10).

الأعلى رتبة في المسجد يكون مسؤولا عن تسييره وكذا على العاملين فيه وحفظ نظام وأمن المسجد[1]، وكذا إخضاع جميع التبرعات داخل المسجد للترخيص الإداري وفقا لنص المادة 14 من المرسوم السابق ذكره[2].

أما فيما يخص ممارسة حرية الإعلام فقد نص المرسوم الرئاسي 320/92 المؤرخ في 1992/04/09 والمتضمن لحالة الطوارئ نجد من خلال نصه في المادة 03 منه ما يأتي:"يمكن إصدار إجراءات لتعليق النشاط أو لغلق ضد أي شركة أو جهاز أو مؤسسة أو منشأة مهما كانت طبيعتها أو مهمتها عندما تعرض هذه الأنشطة للنظام العمومي للخطر أو السير العادي للمؤسسات أو المصالح العليا للبلاد"[3].

كما تأثر قطاع الصحافة سلبا بإقرار حالة الطوارئ حيث قامت السلطة السياسية خلال هذه الفترة وعن طريق عناصر الأمن باقتحام المقرات الصحفية واعتقال الصحفيين وتوقيف الصحف عن الصدور بقرار من وزارة الداخلية متجاهلين بذلك أحكام دستور 1989 الذي ينص على أنه لا يجوز حجز أي مطبوع أو منشور إلا بأمر قضائي.[4]

4-أثر حالة الطوارئ على حرية حرمة المسكن: ويقصد بهذه الحرية أن لكل إنسان الحق أن يأمن بمسكنه بحيث لا يجوز دخوله أو اقتحامه أو تفتيشه إلا وفقا للإجراءات التي يحددها

[1] – المادة 13:"يتولى تسيير المسجد الإمام الأعلى رتبة ويكون مسؤولا عن: العاملين فيه، النشاط الديني والثقافي، العلمي والاجتماعي، تنظيم المكتبة وسير عملها، حفظ نظام المسجد وأمنه، مسك سجل خاص يقيد فيه ممتلكات المسجد".

[2] – المادة 14:"تخضع جميع التبرعات داخل المسجد للترخيص الإداري وفقا للتشريع الجاري العمل به".

[3] – انظر المرسوم الرئاسي 320/92 المؤرخ في 11 أوت 1992 المتضمن للمرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن حالة الطوارئ ج ر، ج ج، العدد 61 الصادر في 1992/08/12.

[4] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص105.

القانون والمدلول القانوني للمسكن هو:"كل مكان يقيم فيه الشخص سواء بصفة دائمة أو مؤقتة أو سواء كان مالكا له أو مستأجرا إياه"[1].

وقد تطرق الدستور الجزائري لسنة 1996 لهذه الحرية من خلال نص المادة 40 منه كالآتي:"تضمن الدولة عدم انتهاك حرية المسكن فال تفتيش إلا بمقتض القانون، وفي إطار احترامه ولا تفتيش إلى بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة".

لكن الأمر يختلف في حالة الطوارئ فقد تعرضت هذه الحرية للتقييد وهذا ما جاء في نص المادة السادسة فقرة 06 من المرسوم 92-44 السالف الذكر وذلك بالنص على:"...الأمر استثنائيا بالتفتيش نهارا أو ليلا" وتخول هذه الصلاحية إلى لكل من وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي في كامل التراب الوطني في دائرة اختصاصه نظرا للظرف الاستثنائي للبلاد".

5-أثر حالة الطوارئ على حرية العمل:

تطرق الدستور الجزائري لسنة 1996 إلى حرية العمل في نص م55 على أنه:"لكل المواطنين الحق في العمل، يضمن القانون أثناء العمل الحق في الحماية والأمن والنظافة، الحق في الراحة مضمون، ويحدد القانون كيفية ممارسته".

ولكن بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجده قد فرض قيودا على حرية العمل من خلال نص م06 فقرة 5 "... تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به أو غير شرعي ويشتمل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة".

[1] – خوله عزوز، نفس المرجع، ص106.

فمن خلال هذه الفقرة السالف ذكرها يتضح أن الإضراب الممارس دون ترخيص من السلطة التنفيذية يعتبر غير شرعي في ظل هذه الحالة، ونجد أن أحكام هذه المادة تتناقض مع مضمون المادة 55 من دستور 1996[1] وكذا مضمون م57 حيث جاء في مضمونها:"الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون، يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدود الممارسة في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة العمومية للمجتمع"[2].

ثانيا: أثر حالة الطوارئ على الحريات الجماعية.

1-حرية الاجتماع:

يقصد بحرية الاجتماع "حق الفرد في الاجتماع مع من يريد مع الآخرين سلميا ومتى وأينما شاء وذلك في حدود القانون، للتعبير عن آرائه من خلال الندوات والمؤتمرات والمظاهرات". وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على هذه الحرية في م12 منه كما يلي:" يعترف بالحق في التجمع السلمي ولا يجوز فرض قيود على هذا الحق غير ما يفرض منها تماشيا مع القانون والتي تستوجبها في مجتمع ديمقراطي، مصلحته الأمن الوطني أو السلامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق وحريات الآخرين"[3].

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص106.

[2] – الدستور الجزائري لسنة 1996.

[3] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص107.

كما نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في م41 منه على أن "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع، مضمونة للمواطن". ولكن بالنظر إلى المرسوم التنفيذي92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ فنجده قد أعطى لوزير الداخلية والوالي ضمن دائرة اختصاص صلاحيته أن يصدر قرار بإغلاق أماكن الاجتماعات، ويمنع أي مظاهر تشكل خطرا على النظام العام، وهذا ما نصت عليه المادة 07 من المرسوم 90-42 السالف الذكر "يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي المختص إقليميا، للأمر عن طريق القرار بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، ويمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية".

وفي هذا الإطار ينص القانون رقم 89-28 المؤرخ في 1989/12/31 المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/91 المؤرخ في 1991/12/02 والمتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، نجده ينص في المادة 01 منه على ما يأتي:" الاجتماعات والمظاهرات العمومية مباحة ...".

لكن بالنظر إلى نصوص هذا القانون كالمادة 04 منه[1]نجدها تشترط التصريح المسبق، إضافة إلى نصوص 11/10/28 من هذا القانون حيث نجد أن هذا القانون وفقا لهذه النصوص يشترط أن يكون للاجتماع مكتب وأن يحظر هذا الاجتماع موظف وأن لا يكون في طريق عمومي[2].

[1] – المادة 4 من القانون 89-128 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية "كل اجتماع عمومي يكون مسبوق بتصريح يبين الهدف منه ومكانه، واليوم والساعة اللذين يعقد فيها ومدته ..." (2) المادة 2/8 "تمنع الاجتماعات العمومية في الطريق العمومي"، المادة 10 "يؤلف الاجتماع القانوني مكتبا يتكون من رئيس ومساعدين اثنين على الأقل ..." أنظر: القانون رقم 28/89 المؤرخ في 1989/12/31 المعدل والمتمم بالقانون 19/91 1991/2/2 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج ر ج ج العدد 62 الصادر في 1991/12/4 .

[2] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص108.

وعليه يتضح من نصوص هذا القانون أنه يتعين على الأشخاص الذين يريدون عقد الاجتماع إخطار سلطات الضبط بذلك لكي يتسنى لها اتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد هذا الاجتماع حفاظا على النظام العام، ومن هنا يظهر التقييد الجلي لحرية الاجتماع في ظل حالة الطوارئ نتيجة القيود التي تعرضها سلطات الضبط الإداري والمتمثلة في شرط التصريح المسبق لممارسة هذه الحرية المنصوص عليها في المواثيق الدولية والدساتير الوطنية.

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 وسائل الصمت أو الإشارة أو الكلام"[1].

إلا أن هذه الحرية المكفولة للأفراد تتقيد في ظل حالة الطوارئ وهذا ما نعت عليه المادة 7 من المرسوم المتعلق بحالة الطوارئ " ... ويمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية"، ومن القيود التي ترد على حرية التظاهر هو خضوع هذه الحرية إلى نظام الترخيص المسبق وهذا ما نصت عليه المادة 2/15 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات حيث جاء نصها كالآتي:" تخضع المظاهرات إلى ترخيص مسبق".

وقد اشترط المشروع من خلال نص م17 من القانون 91-19 أن يتضمن طلب الترخيص البيانات الآتية:

- صفة المنظمين.
- أسماء المنظمين الرئيسيين وألقابهم وعناوينهم.
- توقيع الطلب من طرف 03 منظمين يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية.

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص108.

- الهدف من المظاهرة.
- عدد الأشخاص المتوقع حضورهم والأماكن القادمين منها.

وعليه فإن هذه القيود المفروضة على حرية التظاهر من شأنه أن يشكل مساسا ظاهرا بحرية الأفراد في التظاهر، هذا الأخير الذي يعد حرية مكملة لحرية الجميع وذلك نتيجة للشروط التي فرضها هذا القانون[1].

3- تعليق أو حل نشاط المجالس المنتخبة:

بالرجوع إلى نص المادة 08 من المرسوم المقرر لحالة الطوارئ نجد أن مضمون هذه المادة وفقا لهذا المرسوم قد منح الحكومة سلطة تعليق نشاط المجالس المحلية المنتخبة أو الهيئات التنفيذية البلدية وذلك في حالة قيام هذا الأخير بتعطيل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو عرقلة تصرفاتها حيث جاء نص هذه المادة كالآتي:" عندما يعطل العمل الشرعي السلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة أو مثبتة أو عارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند اقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوضعية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تحدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات".

4-وقف نشاط المؤسسات والشركات:

خول المرسوم المتعلق بحالة الطوارئ للحكومة صلاحية اتخاذ كافة الإجراءات التنظيمية وذلك لتحقيق الهدف الذي أعلن من أجله حالة الطوارئ وفقا لنص م03 من هذا المرسوم. وقد

[1] – أنظر القانون 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج ر ج ج) العدد 62 الصادر في 1991/12/4.

طرأ تعديل هذه المادة وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 93-320 المؤرخ في 11 أوت 1992 والمكمل للمرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 9 فبراير المتعلق بحالة الطوارئ.

وتضمنت هذه المادة المعدلة إجراءات صارمة ضد نشاط المؤسسات والهيئات حيث جاء في مضمون هذه المادة أن الحكومة لها صلاحية وقف نشاط كل شركة أو مؤسسة بغض النظر عن طبيعتها إذا ما تبين أن عملها يمس بالنظام أو الأمن العمومي ويشكل خطرا على السير العادي لمؤسسات الدولة، وتتخذ كافة هذه التدابير بموجب قرار وزاري لمدة لا تتجاوز 6 أشهر ويمكن أن تكون محل طعن وفقا للشروط التي حددها القانون[1].

ومما سبق يمكن أن نخلص إلى ان الحريات العامة للأفراد الفردية والجماعية منها تتأثر بشكل كبير في ظل حالة الطوارئ نتيجة للإجراءات المجحفة من طرف الحكومة ونظرا للوضع الأمني الخطير الذي تعيشه الدولة مما ينعكس ذلك سلبا على نشاط الأفراد نتيجة للقيود التي تقررها الحكومة والتي يتعين على الأفراد الالتزام بها.

الفرع الثاني: أثر حالة الحصار على الحريات العامة.

يترتب على تقرير حالة الحصار آثار سلبية على الحريات العامة للأفراد الفردية منها والجماعية وذلك نظرا لتغيير التدابير والإجراءات المتخذة في ظل الظروف العادية، وعليه سنتطرق لهذه الآثار من خلال ما يلي:

أولا: أثر تقرير حالة الحصار على الحريات الفردية.

1-بالنسبة لحرية الأمن الفردي والإقامة:

[1] – أنظر المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1992 المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ (ج رج ج) العدد 61 الصادر في 1992/08/12.

تتأثر هذه الحريات في ظل حالة الحصار بشكل كبير نظرا للأهداف التي ترمي إليها هذه الحالة إضافة إلى إسناد كافة الصلاحيات إلى السلطة العسكرية بدلا من السلطة المدنية وذلك في مجال النظام العمومي والشرطة.

ومن أهم مظاهر المساس بهذه الحريات أن يخول للسلطة العسكرية صلاحية اتخاذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية ضد الأفراد إذا تبين أن نشاطهم يشكل مساسا ظاهرا بأمن الدولة وذلك لنص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991[1] المتضمن إعلان حالة الحصار وتتخذ هذه الإجراءات بعد استشارة لجنة رعاية النظام العام، وتسهر هذه اللجنة على تطبيق التدابير الاستثنائية وحسن تنفيذها ضمانا للنظام العام والسير الحسن للمرافق العمومية وفقا لنص م6 من هذا المرسوم[2].

كما يخول للسلطة العسكرية في إطار صلاحياتها وضع أي شخص راشد في مراكز الأمن إذا تبين أن الهدف من عمله هو التحريض على الفوضى أو النداء بأي وسيلة للعصيان المدني، أو التحريض على التجمعات لغرض يثير الاضطراب في النظام العام وهذا ما نصت عليه م4 من المرسوم التنفيذي 91-201 الذي يبين حدود الوضع في مراكز الأمن وشروطه.

كما يخول المرسوم المتعلق بإعلان حالة الحصار للسلطات العسكرية بموجب م8 منه مجموعة من التدابير كإنشاء مناطق إقامة مقننة لغير المقيمين أو اتخاذ إجراء المنع من الإقامة

[1] – المادة 4 "يمكن للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة ضمن الحدود والشروط التي تحددها الحكومة، أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية ضد كل شخص يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي ..."

[2] – المادة 6 "تدرس لجنة رعاية النظام العام وتنصح بتطبيق التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في هذا المرسوم، التي من شأنها أن تستعيد النظام العام أو سير المرافق العمومية وأمن الأملاك والأشخاص، كما تسهر على حسن تنفيذ هذه التدابير" أنظر المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4 يونيو 1991 المتعلق بإعلان حالة الحصار ج ر ج ج عدد 29 الصادر في 1991/06/12.

ضد أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطرا على النظام العام، أما هذا الإجراء الأخير –المنع من الإقامة– تطرق إليه المرسوم التنفيذي 91–203 المؤرخ في 25 يونيو 1991 في م2 منه[1]، على أن يتم تطبيق هذا الإجراء بناء على مقترحات قانونية من مصالح الشرطة مرفوق برأي لجنة رعاية النظام العام، وقد بينت المادة 3 منه آجال الطعن في هذا القرار والجهة التي يرفع إليها[2].

كما قيدت المادة 11 منه الممنوع من الإقامة بضرورة تقديم بطاقة المعلومات إلى السلطة العسكرية والشرطة عند طلبها إياه[3].

2–حرية التنقل:

تعد حرية التنقل من أهم الحريات الفردية للأفراد وبالرغم من النص عليها من الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية كالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان م12 منه " لكل شخص الحق في التنقل بحرية ..."، إلا أن هذه الحرية تتأثر بموجب الإعلان حالة الحصار وذلك بإقرار نظام حظر التجول "منع وجود الأشخاص في الأماكن العمومية سواء كانت طرقات أو ساحات عموميو وذلك أثناء سريان المهلة اللازمة التي حددتها السلطة المختصة وهو ما يمس بحرية

[1] – المادة 2 " تتخذ تدابير المنع من الإقامة السلطة العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة المختصة إقليميا ويكون ذلك بناء على اقتراحات قانونية من مصالح الشرطة مصحوبة برأي لجنة رعاية النظام العام ..." أنظر: المرسوم التنفيذي 91–203 المؤرخ في 25 يونيو 1991 يضبط كيفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة ج ر ج ج العدد 31 الصادر في 26 يونيو 1991.

[2] – المادة 3 "يمكن أن يكون تدبير منع الإقامة المذكور أعلاه، موضع طعن يرفع خلال 10 أيام لدى المجلس الجهوي لحفظ النظام ..."

[3] – المدة 11 " يجب أن يكون الممنوع من الإقامة قادرا على تقديم بطاقة المعلومات كما تطلبها منه السلطات العسكرية وسلطات الدرك الوطني والشرطة". أنظر: المرسوم التنفيذي 91–203 المؤرخ في 25 يونيو 1991 ج ر ج ج العدد 31 الصادر في 26 يونيو 1991.

التنقل التي تعد من أهم الحريات الفردية"، وتقررت حالة حظر التجول في الجزائر من خلال البيان الصادر عن السلطة العسكرية في 1991/06/06 تطبيقا للمرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4-6-1991 المتعلق بتقرير حالة الحصار وتقرر هذا الحظر ابتداء من 6-6-1991 من الساعة الحادية عشر ليلا إلى غاية الثالثة والنصف صباحا وذلك بالولايات الثلاثة (البليدة – بومرداس – الجزائر – تيبازة)[1].

وعليه يعد إجراء حظر التجول إجراء خطير وانتهاك صارخ لحرية التنقل المكفولة دستوريا للأفراد.

3-حرية الرأي والتعبير:

ويقصد بها هي تلك الحرية التي يتمتع بها الشخص التي تبرز من خلال اعتناق الآراء دون فرضها على الآخرين واستقاء الأنباء والأفكار وتلقينها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون التقيد بالحدود الجغرافية[2].

إلا أن هذه الحرية أثناء فترة إعلان حالة الحصار والتي تقررت ابتداء من 5 يونيو 1991 على الساعة الصفر لمدة أربعة أشهر كاملة عبر كامل التراب الوطني وفقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي السابق الذكر وذلك لتعرض بعض الصحف خلال هذه الفترة لعملية الحجز والتوقف، حيث اختفت من الساحة الإعلامية بقرار من السلطة السياسية ويرجع هذا الاختفاء إلى أسباب سياسية كمواقف بعض الأحزاب من مختلف القضايا الوطنية ومدى تأثيرها على الساحة الوطنية[3]، إضافة إلى نص المادة 2/7 من المرسوم المقرر لهذه الحالة التي

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص113.

[2] – خويدمي حياة، أثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص95.

[3] – خويدمي حياة، مرجع سابق، ص95.

أعطت السلطة العسكرية صلاحية "أن تمنع إصدار المنشورات والاجتماعات والنداءات العمومية، التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن واستقرارهما[1].

مما سبق ذكره نستنتج أن حالة الحصار والتدابير المتخذة في ظلها على غرار منح السلطات العسكرية كافة الصلاحيات لاستتباب الوضع الأمني والحفاظ على مؤسسات الدولة، إلا أن هذه الإجراءات أثرت على الحريات الفردية وأدت إلى تضييق ممارستها.

ثانيا: أثر حالة الحصار على الحريات الجماعية.

باعتبار أن حالة الحصار أشد من حالة الطوارئ إلا أنها لا تختلف عنها من حيث الآثار السلبية التي تلحق بالحريات الجماعية والتي سنبرزها كالآتي:

1-أثر حالة الحصار على حرية التجمع:

بالرجوع إلى المادة 7 من المرسوم الرئاسي 91-196 نجدها قد خولت للسلطات العسكرية أن تقوم بما يأتي :"أن تجري أو أن تكلف من يجري تفتيشات ليلية أو نهارية في مجال العمومية أو الخاصة وكذلك داخل المساكن، أن تمنع إصدار المنشورات أو الاجتماعات والندوات العمومية التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارها".

وتعد هذا الصلاحيات المخولة للسلطات العسكرية من طرف الحكومة بمثابة قيود على حرية الاجتماعات.

2-أثر حالة الحصار على نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية:

[1] – أنظر: المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 1991/11/4 المتضمن تقرير حالة الحصار (ج ر ج ج العدد 29 الصادرة في 1991/6/12.

نصت المادة 9 من المرسوم الرئاسي 91-196 المقرر لحالة الحصار على ما يلي:" تتعرض للتوقيف عن كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي، الجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها التي يقوم قادتها وأعضاءها بأعمال مخالفة للقانون لاسيما القانون 89-11 المؤرخ في 5 يوليو 1989 والمتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي أحكام هذا المرسوم، وفي هذه الحالة تطبق قانونا أحكام م34 من القانون السالف الذكر، إذا تعلق الأمر بجمعية ذات طابع سياسي"[1].

وحسب مضمون م34 من قانون 11/89 أنه يخول لوزير الداخلية الحل القضائي للجمعية إذا ما تبين أن هناك انتهاك للقوانين أو خطر يهدد النظام العام وفق ما جاءت به م33 من هذا القانون[2].

3-توقيف أو حل المجالس المنتخبة:

نصت المادة 10 من المرسوم الرئاسي 196/91 على أنه:" إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية، إفشال عمل السلطات العمومية القانوني أو عرقلته بمواقف تجميدية مبنية أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لوقفها أو حلها، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية في

[1] – أنظر: المرسوم الرئاسي 196/91 المؤرخ في 1991/11/4 المتضمن تقرير حالة الحصار (ج ر ج ج العدد 29 الصادر في 1991/06/12).

[2] – المادة 34 "يجوز للوزير المكلف بالداخلية طلب الحل القضائي للجمعية التي تصدر ضدها الإجراءات المشار إليها في المادة 33"، المادة 33"دون الإخلال بالأحكام التشريعية الأخرى، وفي حالة خرق فادح للقوانين السارية من قبل جمعية ذات طابع سياسي، وفي حالة استعجال أو خطر يوشك أن يحل بالنظام العام، يجوز للوزير المكلف بالداخلية استصدار حكم عن طريق القضاء بغلق مؤقت لجميع محلات الجمعية المعنية. يجب أن يكون قرار التوقيف معللا ويبلغ إلى الممثل الشرعي للجمعية"، أنظر: القانون رقم 89-11 المؤرخ في 5 يوليو 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي (ج ر ج ج العدد 2 الصادرة في 2012/01/15).

مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين الموظفين حتى إلقاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الانتخابات في الوقت المناسب".

المطلب الثاني: أثر إعلان 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، وذلك نظرا لتوسع صلاحيات السلطة التنفيذية في ظل هذه الحالات والي سنعمد إلى توضيحها من خلال ما يأتي:

الفرع الأول: أثر إعلان الحالة الاستثنائية على الحريات العامة.

نصت المادة 93 من دستور 1996 على هذه الحالة كالآتي:" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجزائر[1]، ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"، وهو نفس مضمون المادة 107 من التعديل الدستوري 2016.

[1] – خروني فطيمة، مادي كهينة، سلطة الإدارة المركزية في مجال صف الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016/2015، ص25.

من خلال نص هذه المادة يتضح أن الحالة الاستثنائية تعد أكثر الحالات خطورة عن حالة الطوارئ والحصار وذلك ونظرا للخطر الداهم الذي يعيب مؤسسات الدولة وسلامة ترابها، فمن خلال مضمون هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري نصت على بعض الإجراءات الاستثنائية وقيد جهاز رئيس الجمهورية كأخذ رأي المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، المجلس الدستور، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

إلا أن هذه الاستشارة هي مجرد استشارة للإعلام فقط، باعتبار أن رئيس الجمهورية ملزم بطلب الرأي فقط وليس التقيد بمضمونه، وهذا ما يفيد أن الأخذ بنتيجة الاستشارة يبقى اختياريا بالنسبة لرئيس الجمهورية.

ومن أبرز النتائج السلبية للحالة الاستثنائية هو توسع صلاحيات رئيس الجمهورية في هذه الحالة، حيث يخول له الدستور اتخاذ كل إجراء يراه ضروريا للحفاظ على أمن وسلامة الدولة، وكل ما يتخذه في ذلك من أعمال السيادة لا يخضع لرقابة المجلس الدستوري لأنه قرارا تنظيميا، أو من طرف القضاء "مجلس الدولة"، حيث لا يمكن بطلان قرار إعلان الحالة الاستثنائية لأسباب موضوعية غير مقبولة لأنه لا يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية، إلا أن هذه الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية تتخذ نتيجة الظروف الخطيرة التي تعيشها الدولة، باعتبار أن الحالة الاستثنائية يترتب عنها عدم استقرار الحياة المدنية نتيجة للخطر الداهم الذي يهدد كيان الدولة وشعبها، مما يدفع بالسلطة التنفيذية إلى الخروج على الحدود التي قيدها بها الدستور والقانون، حيث تلجأ إلى اتخاذ إجراءات خطيرة وصارمة تشكل مساسا صارخا بالحريات العامة[1] للأفراد الفردية منها والجماعية وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية، كما نصت المادة 4/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي يقابلها نص المادة 4/124 من دستور

[1] – خروني فطيمة، مادي كهينة، سلطة الإدارة المركزية في مجال صف الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص26.

1996 على أنه:" يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

وانطلاقا من نص هذه المادة يتضح أن المؤسس الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، هذه الصلاحية في حقيقة الأمر تقود للسلطة التشريعية، ذلا أن رئيس الجمهورية يتولى أمر إصدار هذه الأوامر باعتراف من المؤسس الدستوري، وتحوز هذه الأوامر القوة القانونية.

ويمكن أن تنتهي إلى إبقاء العمل ببعض الأحكام الدستورية لأن الضوابط الاستثنائية تفترض الرقابة والحظر والإبعاد الإداري للمواطن المشبوه فيه وتمنع التجمعات العامة والمظاهرات، كل هذا تحت غطاء حماية سيادة الدولة وسلامة ترابها[1].

وبذلك يتضح أن السلطة التنفيذية في ظل الحالة الاستثنائية تتمتع بصلاحيات واسعة على حساب السلطة التشريعية مما ينجم عنخ تضييق نطاق الحقوق والحريات العامة، وذلك بإصدار أوامر تشريعية لها القوة القانونية، والسبب في ذلك يعود لعجز النظام القانوني العادي في التحكم في الأوضاع والظروف الاستثنائية التي تعيشها الدولة[2].

ومما سبق ذكره يتضح أن سلطات الضبط الإداري تتمتع بسلطات واسعة وخطيرة في ظل الحالة الاستثنائية، ما ينجر عنه تقييد لحرية الأفراد المكفولة لهم دستوريا، وينجم عن ذلك عدم إمكانية التوفيق بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام وممارسة الحريات العامة وذلك نتيجة لسعي السلطة التنفيذية إلى تحقيق أمن وسلامة مؤسسات الدولة ووحدة ترابها.

الفرع الثاني: أثر حالة الحرب على الحريات العامة.

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص117.

[2] –خويدمي حياة، أثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص96.

نظمت حالة الحرب بموجب نص المادة 94 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث جاء نصها كالآتي:" يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة"، وكذا نص المادة 95 حيث نصت على انه:"إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه 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 وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

أما المادة 96 منه فنصت على انه:" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا، وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدث أي مانع آخر له يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا"[1].

والمادة 97 التي تنص على انه:" يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رئيس المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها، ويعرضها فورا على غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

[1] – تقابل نص المادة 95 والمادة 96 من دستور 1996 نص المادتين 109 و110 على التوالي من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومما سبق ذكره يتضح أن حالة الحرب تعد من اخطر وأشد الحالات مقارنة مع كل الحالات السالف ذكرها.

فمن خلال نص المادة 94 من دستور 1996 نجد أن المؤسس الدستوري خول لرئيس الجمهورية صلاحيات إعلان التعبئة العامة، ويقصد بهذه الأخيرة:" جعل جميع المرافق العامة والخاصة، وكل ما يهم المجهود الحربي من أفراد، وعتاد، وأموال تحت طلب الحكومة وبالتالي يمكن تأميم ومصادرة العديد من العقارات تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي"[1].

وبالرجوع إلى نص المادة 95 من دستور 1996 يتضح أن هناك شروط موضوعية وشكلية يلزم توافرها لإعلان هذه الحالة، وقد أسلفنا ذكرها، نظرا لخطورة هذه الحالة وما ينجم عنها من آثار سلبية على الحريات العامة للأفراد ومن أهم آثارها ما يلي:

أولا: بعد اجتماع البرلمان وجوبا، يلزم الدستور رئيس الجمهورية بتوجيه خطابا للأمة ليعلمها بدخول الدولة في حالة الحرب، وهذا يعتبر التزاما يقع على عاتق رئيس الجمهورية، باعتبار أن حالة الحرب يترتب عليها آثار سلبية على حريات الأفراد وحياتهم في جميع المجالات، لذلك يتعين على رئيس الجمهورية إعلام مواطني الدولة بالوضع السائد والنتائج الخطيرة التي قد تترتب عليها[2].

ثانيا: إيقاف العمل بالدستور، فأثناء إعلان حالة الحرب يعلق العمل بالدستور، ويتحمل رئيس الجمهورية عبئ جميع السلطات التي تجعل منه ديكتاتوريا شرعيا حيث يتخذ جميع الإجراءات الاستثنائية لمواجهة العدوان القائم.

[1] – خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الغداري على الحريات العامة، مرجع سابق، ص119.

[2] – خروني فطيمة، مادي كهينة، سلطة الإدارة المركزية في مجال صف الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص119.

كما أنه في حالة الحرب تحول وظائف السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية وهذا ما يشكل مساسا ظاهرا بالحريات العامة للأفراد نتيجة القيود التي تفرضها عليها.

وتنتهي هذه الحالة حسب نص المادة 97 من دستور 1996 بتوقيع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

مما سبق ذكره نخلص إلى أن حالة الحرب تعد من اخطر الحالات الاستثنائية على حريات الأفراد نظرا لتوقف العمل بالدستور في هذه الحالة، حيث يعد هذا الأخير ضمانة فعالة لحريات الأفراد ضد تعسف سلطات الضبط الإداري نتيجة لتوسع صلاحياتها في ظل إعلان هذه الحالة وتركز سلطات الدولة في أيديها.

خلاصـــة:

من خلال ما سبق ذكره نخلص إلى أنه توجد عدة انعكاسات على هذه الحريات العامة للأفراد سواء كانت انعكاسات إيجابية أو سلبية، فالانعكاسات الإيجابية للوائح الضبط الإداري تتمثل في الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث هذا الأخير الذي له دور فعال في حماية حريات الأفراد وتنظيم ممارستها على أكمل وجه.

أما الانعكاسات السلبية فهي تشكل خطورة على حريات الأفراد نتيجة للصلاحيات الخطيرة لسلطات الضبط الإداري المخولة له قانونا حيث تمنح لها اختصاصات جد خطيرة تصل إلى حد إيقاف العمل بالدستور، إضافة إلى إسناد السلطات العسكرية مسؤولية الحفاظ على النظام العام بعدما كانت هذه الصلاحيات مخولة للسلطات المدنية، وكل هذه الإجراءات تكون الغاية منها مواجهة الحالة الاستثنائية على حساب الحريات العامة للأفراد.

الخاتمة

تناولنا في موضوع دراستنا هذا الضبط الإداري على الحريات العامة وجوهر هذه الدراسة هو دراسة حدود سلطات الضبط لمعرفة مدى حماية الحريات العامة في وجه هذه السلطات، فهو يشكل حملة التدابير الوقائية التي تفرضها السلطة الإدارية على حريات الأفراد، ويكون الغرض منها حماية النظام العام بعناصره الثلاث (الأمن– الصحة العامة– السكينة العامة) إلا أن هذه الصلاحيات المخولة لهذه السلطة في سبيل تحقيق هذا الغرض تعدمن اخطر الصلاحيات التي تتمتع بها نتيجة للأساليب التي تعتمدها في ذلك كأسلوب الحظر أو المنع من مزاولة نشاط ما من شأنه أن يحدث إخلال بالنظام ونظام الترخيص المسبق لمزاولته، إلا أن هذه الأساليب المعتمدة من طرفها من شأنها أن تشكل مساسا خارقا للحريات العامة للأفراد المكفولة لهم دستوريا ودوليا، وبذلك تتجلى العلاقة الواضحة بين الضبط الإداري والحريات العامة، وعليه من خلال ما تم دراسته 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 لرئيس الجمهورية الوزير الأول لها.

2– تعد سلطات الضبط الإداري حال ممارستها لأعمالها على جملة من الأساليب كأسلوب المنع أو الحظر، التنفيذ المباشر الذي يعد من أخطر امتيازات الإدارة فهو إجراء استثنائي يتم اللجوء إليه في حالات معينة، وعليه فهذه الأساليب من شأنها أن تأثر سلبا على حقوق وحريات الأفراد وتزيد من حدة تقييدها.

3– ينعكس الضبط الإداري إيجابيا على الحريات العامة للأفراد فيكون الغرض منه هو الحفاظ على النظام العام بصوره الثلاث، فبالمحافظة على هذا الأخير نضمن حريات أخرى للأفراد ونكفل حسن تنظيمها.

4- بـالرغم مـن الضـمانات المكفولـة للحريـات العامـة للأفـراد إلا أن هـذه الحريـات الفرديـة منها والجماعية، 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 إبقاء العمل بالدستور لمواجهة هذه الظروف، إضافة إلى الإجراءات الخطيرة التي تهدف إلى إقرارها في ظل هذه الحالة ومثال ذلك إجراء الاعتقال الإداري المفروضة في حق الأفراد والذي يعد من اخطر الإجراءات على الحريات العامة للأفراد.

5- بـالرغم مـن محاولـة المشـرع حمايـة الحقـوق والحريـات العامـة للأفـراد بتكـريس عـدة ضمانات، إلا أن هذه الأخيرة تبقى غير فعالة وغير كافية في مواجهة لوائح الضبط الإداري.

اقتراحات:

1- من أجل ضمان الحريات العامة للأفراد يتعين منح استقلالية أكبر للأفراد لممارسة حرياتهم خاصة الحريات الجماعية.

2- إحاطة سلطات الضبط الإداري بضوابط أكبر في الحالات الاستثنائية.

ومـن خـلال مـا سـبق يمكـن القـول أنـه تمـت الإجابـة علـى الإشـكالية المطروحـة، إذ أن المشرع وضع لسلطات الضبط حدود لضمان عدم المساس بالحريات العامة.

قائمة

المصادر

والمراجع

أولا: قائمة المصادر:

1- القرآن الكريم:

- سورة البقرة.

- سورة آل عمران.

- سورة النساء.

ثانيا: القوانين.

1- الدساتير:

-الدستور الجزائري لسنة 1996 ج ر ج ج العدد 76 الصادرة في 1996/11/28.

-التعديل الدستوري لسنة 2016 ج ر ج ج العدد 14 الصادرة في 2016/03/07.

2- القوانين العضوية:

-القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12 يناير2012 يتعلق بالإعلام ج ر ج ج العدد 2.

3-القوانين العامة:

-القانون 17-05 المؤرخ في16 فيفري 2017 المعدل والمتمم للقانون 14-01 المنظم لحركة المرور عبر الطرق وسلامتها.

-قانون 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.

-قانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية ج ر العدد 37 المؤرخ في 3 جويلية 2011.

-قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ج ر العدد 12 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

-قـانون رقـم 91-23 المـؤرخ فـي 6 ديسـمبر 1991 المتعلـق بمسـاهمة الجـيش الـوطني الشعبي في مهام حماية الأمن خارج الحالات الاستثنائية في ج ر رقم 63 المؤرخ في 7 ديسمبر 1991.

-قانون 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظـاهرات العمومية ج ر ج ج العدد 62 الصادرة في 1991/12/04.

4-الأوامر:

-الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 يتضمن القانون البلدي المنشور في ج ر العدد 6 المؤرخة في 18 جانفي 1967 الملغى بالقانون 90-80 المتعلق بقانون البلدية.

-الأمر 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ ج ر العدد 12 المؤرخة في 23 فيفري 2011.

الأمر 01-03 المؤرخ في 20 غشت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار ج ر ج ج العدد 47 لسنة 2001.

5-المراسيم:

-المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 1991/11/04 المتضمن تقرير حالة الحصار (ج ر ج ج العدد 29 الصادرة في 1991/06/12).

-المرسـوم الرئاسـي رقـم 92-44 المـؤرخ فـي 1992/02/04 المتضـمن إعـلان حالـة الطوارئ (ج ر ج ج العدد 10 الصادر في 1992/02/09).

-المرسوم الرئاسي 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1992 المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ (ج ر ج ج العدد 61 الصادرة في 1992/08/12).

-المرسوم التشريعي رقم 94-13 المؤرخ في 28 ماي 1994 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصيد البحري.

-المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الاستثمار (ج ر ج ج العدد 64 سنة 1993).

-المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري المنشور في ج ر العدد 53 المؤرخ في 21 أوت 1994.

-المرسوم التنفيذي 89-165 المؤرخ في 29 أوت 1989 المتعلق بصلاحيات وزير النقل المنشور في ج ر العدد 36 المؤرخ في 30 أوت 1989.

-المرسوم التنفيذي 96-121 المؤرخ في 6 أفريل 1996 المحدد لشروط ممارسة الصيد البحري ويضبط كيفيتها المنشور في ج ر العدد 22 المؤرخة في 10 أفريل 1996.

-المرسوم التنفيذي 81/91 المؤرخ في 1991/3/23 المتعلق ببناء المسجد وتسييره وتنظيمه (ج ر ج ج العدد 16 الصادرة في 1991/04/10).

مرسوم 81-267 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة المنشور في ج ر العدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

-مرسوم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 يحدد سلطات الوالي في مجال الأمن والمحافظة على النظام العام ج ر العدد 22 المؤرخة في 31 ماي 1983.

ثالثا: قائمة المراجع.

1-المؤلفات:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

-سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة،1987 .

-سـعيد السـيد علـي، أسـس وقواعـد القـانون الإداري، دار أبـو المجـد للطباعـة بـالهرم، 2007\2008.

- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربـي، مصر، 1974.

-سـليماني هنـدون، الضـبط الإداري، سـلطات وضـوابط، دار هومـة للطباعـة والنشـر والتوزيع، الجزائر، 2017.

-عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

- عبـد الـرؤوف هاشـم بسـيوني، نظريـة الضـبط الإداري فـي الـنظم الوضـعية المعاصـرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2008.

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007.

- عمـار عوابـدي، القـانون الإداري، الجـزء الأول، النظـام الإداري، الطبعـة 5، ديـوان المطبوعات الجامعية، 2008.

- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 2، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر ،2005.

- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004.

- محمـد عبيـد الحسـاوي القحطـاني، الضـبط الإداري وسـلطاته، دار النهضـة العربيـة، القاهرة، 2003.

- محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2005.

- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2012.

- ناصر لباد ، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط 1، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2004.

- هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006.

2 - الرسائل العلمية :

أ - مذكرات الماستر :

- خبروني فطيمة، مادي كهينة، سلطة الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن بن ميرة، بجاية، 2015\2016.

- خوله عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015 \ 2016 .

- خويدمي حياة، اثر الضبط الإداري على الحريات العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2014\2015 .

- فواطمية سليمة، الضبط الإداري وسلطاته، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018\ 2019.

الفهرس

المحتويـات	الصفحة

الإهداء
شكر وتقدير
قائمة أهم المختصرات
مقدمة 02
الفصل الأول : ماهية الضبط الإداري: تمهيد..... 08
المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري 09
المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري 09
الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحا 09
الفرع الثاني : تعريف الضبط الإداري فقها وقانونا 11
الفرع الثالث : تعريف الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية..... 13
المطلب الثاني : خصائص الضبط الإداري وتمييزه عن مفاهيم أخرى..... 15
الفرع الأول : خصائص الضبط الإداري..... 15
الفرع الثاني : تمييز الضبط الإداري عن مفاهيم أخرى..... 19
المبحث الثاني : ممارسة الضبط الإداري..... 24
المطلب الأول : هيئات الضبط الإداري..... 25
الفرع الأول : هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي..... 25
الفرع الثاني : هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي..... 32
المطلب الثاني : وسائل ممارسة سلطة الضبط الإداري..... 42
الفرع الأول : قرارات الضبط التنظيمية – اللوائح – 43
الفرع الثاني : قرارات الضبط الفردية 47
الفرع الثالث : التنفيذ الجبري..... 49
الفرع الرابع : الجزاءات الإدارية..... 52
خلاصة الفصل الأول..... 58
الفصل الثاني : انعكاسات لوائح الضبط الإداري اتجاه الحريات العامة: تمهيد 60
المبحث الأول : الآثار الإيجابية للوائح الضبط الإداري اتجاه الحريات العامة..... 61
المطلب الأول : مساهمة لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام..... 61
الفرع الأول: تعريف النظام العام وخصائصه..... 61
الفرع الثاني : عناصر النظام العام..... 66

المطلب الثاني: أثر النظام العام في تنظيم ممارسة الحريات العامة..... 72
الفرع الأول : حرية التجارة والاستثمار 72
الفرع الثاني : حرية الصحافة..... 74
الفرع الثالث : حرية التنقل..... 77
المبحث الثاني : الآثار السلبية للوائح الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية..... 78
المطلب الأول : أثر حالة الطوارئ وحالة الحصار على الحريات العامة..... 78
الفرع الأول : أثر حالة الطوارئ على الحريات العامة 78
الفرع الثاني : أثر حالة الحصار على الحريات العامة..... 92
المطلب الثاني : أثر إعلان الحالة الاستثنائية وحالة الحرب على الحريات العامة... 98
الفرع الأول : أثر إعلان الحالة الاستثنائية على الحريات العامة..... 98
الفرع الثاني : أثر حالة الحرب على الحريات العامة..... 101
خلاصة الفصل الثاني..... 104
خاتمة..... 107
قائمة المصادر والمراجع 110
الفهرس..... 117