وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: **دولة و مؤسسات**

بعنوان :

دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة

من تقديم الطالبين :

-أيوب كردغلي .

-محمد شيكر .

تحت إشراف الأستاذة:

- وسيلة شريد .

السنة الجامعية : 2019/2018

شكر و عرفان

إن الشكر لله المولى عز وجل على ما وفقنا إليه ، ثم الصلاة على أشرف المرسلين خاتم النبيين محمد صلى الله عليه و سلم .

مصداقا لقول الله تعالي :

"... رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ " .

الآية 19 من سورة النمل .

الحمد لله الذي علم بالقلم ، علم الإنسان ما لم يعلم ، الحمد لله الذي ألهمنا الصبر و أعاننا على إنجاز هذا البحث المتواضع ، و مدنا القدرة على إتمامه ، كما سخر لنا من قدم لنا يد العون

و كان سندنا الذي اعتمدنا عليه ، فالشكر كل الشكر لمن قاموا بتزويدنا بالمراجع القيمة و النصائح الجليلة ، كما نتقدم بالشكر و العرفان لأستاذتنا الفاضلة السيدة وسيلة شريد التي أشرفت على بحثنا و لم تبخل علينا بتقديم النصح و الإرشاد و التوجيهات لإعداد هذه المذكرة ، كما نتقدم بجزيل الشكر للجنة المناقشة على صبرها و تفانيها في قراءة و مناقشة هذا الموضوع ، و إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة الدكتور يحي فارس بالمدية ، الذين جمعتنا بهم سنوات الدراسة ، و الذين كانوا نعم القدوة لنا خلال مشوارنا الدراسي .

إهـــــــداء

أحمد الله عز وجل على منه و عونه لإتمام هذا البحث

إلى الذي وهبني كل ما يملك حتى أحقق له آماله ، إلى من كان يدفعني قدما نحو الأمام لنيل المبتغى ، إلى الإنسان الذي إمتلك الإنسانية بكل قوة ، إلى الذي سهر على تعليمي بتضحيات جسام مترجمة في تقديسه للعلم ، إلى مدرستي الأولى في الحياة

أبي الغالي على قلبي أطال الله في عمره .

إلى التي وهبت فلذة كبدها كل العطاء و الحنان ، إلى التي صبرت على كل شيء ، التي رعتني حق الرعاية و كانت سندي في الشدائد ، و كانت دعواها لي بالتوفيق تتبعني خطوة خطوة في عملي، إلى من ارتحت كلما تذكرت إبتسامتها في وجهي ، هي نبع الحنان أمي أعز ملاك على القلب و العين جزاها الله عني خير الجزاء في الدارين .

إلى من تتقاسم معي حلو الحياة و مرها ، إلى التي كانت عونا و سندا لي ، إلى من كانت محفزا لي في الصبر على مشاق الدراسة ، زوجتي الغالية .

إلى إخوتي و أخواتي الذين قدروا ظروفي و تحملوا مشاكلي و صبروا علي خلال إعدادي لهذه المذكرة .

كما أهدي ثمرة جهدي إلى صديقي و أخي و رفيقي شيكر محمد الذي شاركني في إعداد هذه المذكرة .

إلى كل من يؤمن بأن بذور النجاح و التغيير هي في ذواتنا و في أنفسنا قبل أن تكون في أشياء أخرى .

إليهم أهدي هذا العمل المتواضع لكي أدخل على قلوبهم شيئا من السعادة .

أيوب كردغلي

إهـــــــداء

إلى رمز الكفاح في الحياة الذي تعب من أجل تربيتي ، إلى من غرس القيم و الأخلاق في قلبي ، إلى من أحمل لقبه بكفل فخر و اعتزاز.

أبي أطال الله في عمره .

إلى التي حملتني و هنا على وهن و سقتني من نبع حنانها ، و كان دعاؤها و رضاها عني سر نجاحي .

أمي حفظها الله و أطال في عمرها .

إلى من قاسموني عطف و حنان والدي ، إخوتي و أخواتي الأحباء .

إلى جميع الزملاء و الزميلات الذين تشاركت معهم مقاعد الدراسة و العمل .

إلى صديقي و أخي الغالي على قلبي أيوب كردغلي الذي تقاسم معي عناء إعداد هذه المذكرة .

إلى كل من علمني حرفا فصرت له عبدا ، أساتذتي الكرام .

إلى كل من لم أستطع ذكره في هذا المقام ، فله كل الشكر و العرفان .

إلى كل هؤلاء جميعا أهدي لهم هذا العمل .

محمد شيكر

مقدمة :

لقد امتد الصراع بين السلطة و الحرية على مر العصور ، فهو قديم قدم البشرية ، حيث أن أفراد المجتمع يتشبثون بفكرة الحرية المطلقة التي يرون أنهم من خلالها يمكنهم ممارسة حياتهم بصورة هادئة و مستقرة ، كما أن الحريات العامة تعتبر من أسمى و أرقى القيم التي يتمتع بها الإنسان منذ الأزل بإجماع الإنسانية ، فهي أعز ما يملكه الإنسان ، و لقد كانت الحريات العامة مصدر إهتمام الشعوب منذ بدء الخلق إلى يومنا هذا ، حيث ضحى الكثير من البشر بحياتهم في سبيل الحصول عليها و التلذذ بالعيش في كنفها ، لأنهم تيقنوا أنه لا يوجد شيء في هذه الحياة أسمى من حرية الإنسان ، لذلك نجد أفراد المجتمع في مواجهة مستمرة مع السلطة من أجل الدفاع عن حرياتهم و ذلك عبر مختلف مراحل التاريخ البشري .

كما أن فكرة الحريات العامة شغلت أذهان الكثير من الفلاسفة و المفكرين و السياسيين و رجال القانون ، فهي تعتبر من أصعب المفاهيم التي تواجه الفكر البشري و أكثرها تعقيدا ، و يظهر ذلك من خلال كثرة التساؤلات حول مفهوم الحرية ، و كذا تشعب الإجابات عنها من طرف مختلف الباحثين ، كما أن الشريعة الإسلامية كانت السباقة في موضوع حريات الأفراد و حقوقهم ، و كذا تجسيد الضمانات الكفيلة بحمايتها في القرآن الكريم و السنة النبوية ، فالشريعة الإسلامية لم تغفل عن أي جانب من جوانب الحرية ، حيث قامت بتنظيمها و كفلت حمايتها ، كما حرمت إنتهاكها و التعدي عليها .

إن إحترام و كفالة الحريات يؤدي إلى الإستقرار و الأمن و يساعد الفرد على التقدم في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و السياسية ، كما يعمل على تقوية الروابط بين أفراد المجتمع و يرسخ فكرة الإنتماء إلى الوطن و الإستعداد للتضحية من أجله ، فموضوع الحرية يعتبر من أهم المواضيع على الصعيدين المحلي و الدولي ، ولا يزال إلى يومنا هذا تعقد بشأنه المؤتمرات و الندوات ، و تكافح الشعوب من أجل الحصول عليها بالثورات و المظاهرات ، و رغم الإعتراف بمكانة الحريات و أهميتها محليا و دوليا ، إلا أنها لا تزال تعاني من التضييق و التهديد المستمر بطريقة أو بأخرى ، و بالتالي فهي بحاجة دائمة إلى الرعاية و الإهتمام من طرف مختلف الشرائح و بمختلف الوسائل .

غير أن الحرية المطلقة التي لا قيود لها تجلب الفوضى و الدمار للمجتمع ، فلا يمكن تصور حرية مطلقة داخل مجتمع منظم يخضع للقانون ، فإذا كان الفرد يعيش في وسط مجتمع حر يتمتع بحرية مطلقة فإن ذلك يؤدي إلى تصادم هذه الحريات مع بعضها البعض و تؤدي إلى إنفلاتات مختلفة .

لذلك نجد مختلف النظم السياسية المعاصرة تحرص على حماية حريات الأفراد و حقوقهم بصفة قانونية، خاصة بعد أن أصبح تدخل السلطة الإدارية أمر ضروري في الدولة الحديثة من أجل حماية

النظام العام في المجتمع ، و ذلك من خلال فرض بعض الضوابط على الحريات العامة من أجل الحفاظ على أمن و سلامة المجتمع ، لأن شؤون أي مجتمع لا تستقيم إلا بوجود سلطة تنظمها ، كما أن حماية الحقوق و صيانة الحريات لا تكون إلا بالتمتع بها و ممارستها في الإطار القانوني المشرع به ، فدولة الحق و القانون هي الوحيدة التي بمقدورها ضمان ممارسة الحريات و الحقوق بشكل فعال ، و هذا يقتضي تدخل الدولة في جميع المجالات و العمل على المحافظة على كيان الدولة و استقرارها من خلال تلبية متطلبات المجتمع و صيانة حقوقه و حرياته ، و السعي منها لضمان ممارستها في جو تسوده الطمأنينة و الإستقرار من جهة و الحفاظ على النظام العام داخل المجتمع من جهة أخرى .

إن تنظيم نشاط الأفراد و فرض القيود على مختلف ممارساتهم و حرياتهم عن طريق وسائل و هيئات إدارية مختلفة يتم تحت ما يسمى بالضبط الإداري المخول لها قانونا ، هذا الأخير هو ضرورة حتمية في كل دولة من أجل تحقيق المصلحة العامة و الحفاظ على النظام العام في الدولة ، و كذلك من أجل تحقيق التوازن بين ما تتميز به السلطة من إمتيازات بتقييد الحريات و ضبطها و ما للفرد من حقوق و ضمانات تكفل حرياته في مختلف الظروف العادية و غير العادية .

و من خلال ما سبق يتبين لنا وجود عنصرين مهمين و مترابطين هما الحريات العامة و الضبط الإداري ، فحق الفرد في التمتع بحريته يجب أن لا يكون مطلقا لعدم المساس و الإخلال بالنظام العام و هذا بواسطة ضوابط و إجراءات ضبطية مختلفة ، و تنظيم هذه الحريات العامة عن طريق يكفل عدم إساءة استعمالها ضمن حدود عامة ، و هذا ما تسعى إليه سلطات الضبط الإداري من خلال تقييدها لممارسة هذه الحريات ضمن حدود يرسمها القانون .

إن إجراءات و تدابير الضبط الإداري على الحريات العامة مبررة قانونا و غير مطلقة ، و من أهم ما يقيدها عند مباشرتها تجسيد مبدأ المشروعية و هذا في الحالات العادية ، لكن في الحالات غير العادية تتسم بظروف استثنائية ، حيث تتوسع صلاحيات الضبط الإداري و تدابيره أكثر مقارنة بالظروف العادية ، و الهدف من كل هذه الإجراءات هو السيطرة على مختلف الحالات و الأوضاع التي تهدد النظام العام عن طريق التحرر من مبادئ المشروعية و الخروج عن الضوابط الإجرائية التي تكون في الظروف العادية ، لما تتطلبه كل حالة من إجراءات ، و في سبيل الحفاظ على النظام العام و كفالة الحقوق و الحريات العامة يتجلى دور القاضي الإداري في العمل على إيجاد نوع من التوازن بين الحريات العامة و الضبط الإداري في كل من الظروف العادية و الظروف غير العادية (الاستثنائية).

إن أهمية هذا الموضوع تكمن من خلال الوقوف على أهم الضمانات التي تمكن من حماية الحريات في ظل تقييدها من طرف سلطات الضبط الإداري التي قد ينجم عنها خروقات و تجاوزات قد تؤدي إلى الإخلال بحريات الأفراد و الجماعات ،إضافة إلى إبراز دور القاضي الإداري في عملية الموازنة

بين الضبط الإداري و الحريات العامة ، و كذا الوقوف بالدراسة و التحليل لمختلف النصوص التشريعية المنظمة لإجراءات الضبط الإداري في مختلف الظروف العادية و الظروف الاستثنائية .

يمكن إجمال أسباب إختيارنا لموضوع دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية في النقاط التالية :

- يعتبر هذا الموضوع من المواضيع التي لها صلة بالفرد و حرياته المكونة لهذه الدولة و التي تقيدها و تنظمها و تضبطها مختلف الممارسات الفردية و الجماعية في مختلف الظروف و الأوضاع ، الأمر الذي دفعنا إلى البحث عنها و تحليلها .
- كذلك رغبتنا الشخصية لدراسة و تحليل هذا الموضوع والإطلاع على خباياه ، لأننا جزء من هذا المجتمع و كوننا طلبة قانون ، كان لزاما علينا معرفة و دراسة نطاق و حدود ممارستنا للحريات العامة كأفراد في المجتمع ، و كإطارات و موظفين في الدولة مستقبلا .

إن هذا الموضوع يهدف كذلك إلى الحفاظ على فكرة النظام العام دون المساس بالحريات العامة ، و كذلك إلى ضمان تحقيق التوازن بين الضبط الإداري و الحريات العامة من طرف القضاء الإداري، فإذا كان الهدف من تقييد الحريات العامة و ممارستها من طرف هيئات الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة ، فإن القاضي الإداري هو الذي يسهر على سلامة هذه الإجراءات الضبطية تحقيقا للتوازن بينهما .

إن تجسيد فكرة قيام دولة الحق و القانون و القائمة أساسا على حماية الحقوق و الحريات ، و كذا تحقيق المصلحة العامة للمجتمع و الدولة يقتضي خضوع سلطات الدولة و هيئاتها و مؤسساتها لأحكام مبدأ المشروعية، هذا في ظل الظروف العادية ، و بتغير الظروف و ظهور مستجدات و مخاطر جسيمة تهدد المصالح العليا للدولة و أمنها و استقرارها ، يصبح من الضروري التخلي استثنائيا عن مبدأ المشروعية و التوسيع من نطاقه بالقدر اللازم لدرء هذه المخاطر ، مما يتسنى معها إرجاع الأوضاع الى نصابها ، دون إهدار أو تعطيل كلي للحريات، و إنطلاقا من ذلك تبرز لنا إشكالية **دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة في الظروف العادية و الظروف الاستثنائية للحفاظ على حقوق و حريات الأشخاص .**

و لتسهيل الإجابة عن هذه الإشكالية سنقوم بالإجابة عن الأسئلة الفرعية التالية :

- ما المقصود بكل من الضبط الإداري و الحريات العامة ؟
- على ماذا تقوم عملية الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة في الظروف العادية و الظروف الاستثنائية ؟

و للإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي و المنهج التحليلي للإلمام بمختلف العناصر الجوهرية التي يقوم عليها هذا الموضوع .

واجهتنا في عملية بحثنا و دراستنا لهذا الموضوع العديد من الصعوبات و العراقيل منها ما يتعلق بتشعب عناصر الموضوع و كثرتها و توسعها بشكل كبير ، و صعوبة حصرها حسب المراجع التي قمنا بالاستعانة بها، و كذلك قلة المراجع المتخصصة خاصة في مجال الحريات العامة ، و ضيق الوقت المخصص لإعداد المذكرة و تقديمها ، و كذلك صعوبة الحصول على مراجع تتعلق بالموضوع كالقرارات الرسمية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية .

قمنا بتقسيم هذا الموضوع إلى فصلين اثنين ، الفصل الأول يتضمن ماهية الضبط الإداري و الحريات العامة، حاولنا فيه الإلمام بكل العناصر الأساسية لهذين المفهومين في مبحثين منفصلين ، أما الفصل الثاني فيتضمن عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة في الظروف العادية و الظروف الاستثنائية في مبحثين منفصلين كذلك .

الفصل الأول :

ماهية الضبط الإداري

و الحريات العامة .

الفصل الأول :
ماهية الضبط الإداري و الحريات العامة .

لقد أضحت الحقوق و الحريات اليوم مسألة تخص جميع أعضاء المجتمع الدولي ، و من أجلها صدرت العديد من المواثيق الدولية و عقدت المؤتمرات و أنشأت الهيئات و عدلت دساتير كثيرة ، و إذا كان من حق الفرد اليوم أن ينعم ببعض الحريات ، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة و دون ضوابط ، فأي حرية و أي حق إذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب دون شك إلى فوضى و اثر ذلك على حقوق و حريات أفراد المجتمع .

فالتقيد بالنظام و الالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين و الأنظمة هي التي تميز ضبط و تقييد الحريات عن الفوضى الناتجة عن عدم ضبط الحريات و تنظيمها ، كما أن الالتزام بالضوابط من جهة أخرى يعد سلوكا حضاريا و مظهرا من مظاهر التقدم ، فلا يمكن التذرع بممارسة الحرية من أجل التهرب من الخضوع لكل ما يقيد هذه الحرية ، فلا يوجد شيء في علم القانون عامة فكرة " المطلق ".

إن الضبط الإداري والحريات العامة موضوعان كلاهما يطرح الآخر، لذا يتعين أن تضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها ، و هذا وفقا للكيفيات التي رسمها القانون و بالضمانات التي قررها ، حفاظا على التوازن بين المصلحة العامة من جهة و احترام حقوق الأفراد و حرياتهم العامة من جهة أخرى.

بناءا على ما تقدم ، فإن تأصيل فكرتي الضبط الإداري و الحريات العامة يقتضيان بيان ماهية هذين الموضوعين في مبحثين رئيسين ، المبحث الأول يتضمن ماهية الضبط الإداري ، أما المبحث الثاني فيتضمن ماهية الحريات العامة .

المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري .

من أعمال الإدارة العمومية التي تهدف الى تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية عن طريق السلطات المختصة خاصة ما تعلق بأعمال حفظ النظام العام و هذا عن طريق فكرة الضبط الإداري أو البوليس الإداري ، الذي يعد نشاط الإدارة العامة الكفيل بحفظ النظام العام ، و لتوضيح فكرة الضبط الإداري سنقوم بدراستها في هذا المبحث بتناول مفهوم الضبط الإداري في المطلب الأول ، و هيئات الضبط الإداري في المطلب الثاني .

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري .

من أجل الوصول إلى مفهوم الضبط الإداري سنتطرق في هذا الإطار إلى تعريفه و طبيعته في فرع أول و تمييزه عن صور الضبط الأخرى في فرع ثان و معرفة خصائصه في فرع ثالث و أنواعه و أهدافه أو أغراضه في فرع رابع و خامس على التوالي ، و تعد هذه مجمل العناصر التي تمكننا من معرفة مفهوم فكرة الضبط الإداري .

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري و طبيعته .

سنحاول من خلال هذا الفرع تعريف الضبط الإداري (أولا) ثم التطرق لطبيعة الضبط الإداري من خلال مختلف آراء الفقهاء (ثانيا) .

أولا : تعريف الضبط الإداري .

يمكن تعريف الضبط الإداري من زوايا متعددة ، و الضبط الإداري أو البوليس الإداري الذي يعد النشاط السلبي للإدارة العامة الذي بواسطته تحقق السلطات الإدارية هدف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العام .[1]

يعرفه الأستاذ André Delaubadére كما يلي : " إن البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الفرد بغرض ضمان حماية النظام العام" [2] .

و يعرفه الأستاذ عمار عوابدي على أنه هو : " كل الأعمال و الإجراءات و الأساليب القانونية و المادية و الفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة ، و ذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق و الحريات السائدة في الدولة ." [3] .

---

[1]- ناصر لباد ، القانون الإداري، النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، مطبعة دالي براهيم ، الجزائر ، 2004 ، ص 3 .

[2] - A. DELAUBADERE :traité de droit administratif,8em édition ,L.G.D.J ,paris 1980, p 245.

[3]- عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ،مجلة العلوم القانونية ، الجزائر ، عدد 4 ، 1987 ، ص 304.

أما الأستاذ سليمان الطماوي فيرى أن الضبط الإداري هو : " حق الإدارة العامة في فرض قيود على الأفراد تحد من حرياتهم بقصد المحافظة على النظام العام . " ، و عرفه الأستاذ محمد علي جواد بأنه : " مجموعة من الإجراءات الوقائية المتخذة من قبل السلطة الإدارية للمحافظة على النظام العام من خلال القيود التي تفرضها على الحريات الفردية لصيانة النظام العام " .[1]

في حين عرفه الفقيه Cloud Klien على أنه : " مجموعة الوسائل التي تملكها الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام " .[2]

غير أن الفقه ركز كثيرا على معيارين للتعريف بالضبط الإداري ، هما المعيار العضوي و المعيار الموضوعي ، فتبعا للمعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموع الأجهزة و الهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام ، و من منطلق المعيار الموضوعي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الإجراءات و التدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام ،أو النشاط التي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام ، و المعنى الثاني للضبط هو الراجح فقها .[3]

و الضبط الإداري ظاهرة قانونية قديمة جدا التصق وجودها بالدولة في حد ذاتها ، فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس سيادتها على إقليمها و تتحكم في سلوكيات أفرادها إذا لم تلجأ إلى استعمال إجراءات و وسائل الضبط الإداري لفرض نظام معين و لضمان حد أدنى من الاستقرار ، فالضبط الإداري هو مظهر من مظاهر وجود الدولة و غيابه كفيل بزوالها ، وهو وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي و تركيبة أفرادها ، و مهما تعددت تعريفات الضبط الإداري يظل مفهومه واحدا ، فهو عبارة عن قيود و ضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام ، فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل متى يشاء و في أي ظرف كان ، فإن السلطة العامة و بهدف المحافظة على النظام العام قد تقيد و تحد بعض الشيء من حرية الفرد في التنقل، فتلزمه بعدم التنقل إلى مكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة ، أو أن تلزمه بعدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية ، فالعبرة من مبادرة السلطات بفرض قيود و ضوابط على الحريات العامة هو تحقيق هدف معين بذاته ألا و هو الحفاظ على النظام العام .[4]

---

[1]- عمار عوابدي ، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مرجع سابق ، ص 304 .

[2]- Cloud klien , le police du danine publiqu,paris,L.G.D.J,5e-ed,1972 p78 .

[3]- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2015 ، ص 478.

[4]- المرجع نفسه ، ص 479 .

ثانيا : طبيعة الضبط الإداري .

اختلفت آراء الفقهاء حول طبيعة الضبط الإداري فمنهم من يرى أن الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية و منهم من يرى بأن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية ، و منهم من يرى بأنه ذو طبيعة مزدوجة، و سنتناولها بالشرح كما يلي : [1]

أ- الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية .

من أنصار هذا الإتجاه الفقيهين برنارد (BERNARD) و ايلمان (ULMAN) اللذان يريان بأن الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية لأنه يخضع لرقابة القضاء الإداري من حيث مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بشأن إجراءاته القانونية ، و ينكران وجود نظام عام سياسي مستقل ، لأنه هناك فروقا جوهرية بين السلطتين الإدارية و السياسية ، و أن السلطة الإدارية كقاعدة عامة لابد من أن تكون محايدة و بعيدة عن التأثيرات السياسية داخل الدولة ، و متى حصل ذلك فإنه يؤدي الى إنتفاء الصفة القانونية لفكرة النظام العام التي تمثل غاية الضبط الإداري و تتحول طبيعة الضبط الإداري القانونية الخاضعة لسيادة القانون و رقابة القضاء الإداري إلى طبيعة سياسية .

ب- الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية .

يرى بعض فقهاء القانون الإداري على أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية لا شبهة فيها ، كون أن النظام العام الذي يعد غاية الضبط الإداري ما هو إلا فكرة سياسية بحتة ، و من أنصار هذا الإتجاه الفقيه الفرنسي باسكو Pascu الذي يرى بأن الضبط الإداري هو : " سلطة سياسية لها حق الرقابة و الدفاع عن كيان الدولة ، و تملك هذه السلطة في سبيل تحقيق غايتها ، و هي الحق في إجبار الأفراد على إحترام نظام الدولة و لو بالقوة "، و هذا ما يتمثل في كون الضبط الإداري مظهر أساسي لسيادة الدولة .

ج- الضبط الإداري ذو طبيعة مزدوجة .

يرى أصحاب هذا الإتجاه أن الضبط الإداري ذو طبيعة مزدوجة و هذا بغرض التوفيق و إيجاد توازن بين الإتجاهيين السابقين ، حيث أن الضبط الإداري يعتبر ذو طبيعة قانونية في الوظائف التقليدية و الحديثة و ذو طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطابع السياسي ، كون أن الضبط الإداري قانوني و الهدف منه تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة ، و سياسي لتحقيق أمن الدولة و تسهيل ممارسة الأعمال السياسية فيها، اذ يقوم النظام السياسي عادة بإصدار العديد من القوانين التي تحقق له الطمأنينة السياسية .

[1] - الهام خرشي ، محاضرات في الضبط الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة سطيف ، الموسم الجامعي 2015-2016 ، ص 13-14 .

الفرع الثاني : تمييز الضبط الإداري عن صور الضبط الأخرى .

يختلف الضبط الإداري عن بعض المفاهيم الأخرى من عدة جوانب ، و قد يتداخل معها في جوانب أخرى ، لذلك سنتناول دراسة هذا الفرع من خلال تحديد طبيعة كل من الضبط الإداري و ما يميزه عن المفاهيم الأخرى ، (أولا) الضبط الإداري و الضبط التشريعي ، (ثانيا) الضبط الإداري و الضبط القضائي ، ثم الضبط الإداري و المرفق العام (ثالثا) .

أولا : الضبط الإداري و الضبط التشريعي .

يقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية و التي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية ، فمصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية، و هو نفس هدف الضبط الإداري ، و الإختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره و تشرف عليه سلطة إدارية ، و الضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية ، و قد يحدث التداخل بينهما عند تولي السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ تشريعات السلطة التشريعية و فرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع .[1]

ثانيا : الضبط الإداري و الضبط القضائي .

الضبط الإداري هو إجراء وقائي ، بينما الضبط القضائي هو بحث عن الجرائم و معرفة مرتكبيها لتتولى أجهزة الضبط تقديمهم إلى السلطة القضائية المختصة وفقا للإجراءات المحددة قانونا ، فالضبط القضائي يتخذ و يباشر بعد وقوع الجريمة أو المخالفة و ليس قبلها ، و يتولى مهام الضبط القضائي فئة معينة منحها القانون صفة الضبطية القضائية و خولها مهمة القيام ببعض الإجراءات كضباط الدرك و الأمن الوطني و غيرهم ، أما الضبط الإداري فيتولى مهامه السلطة الإدارية ممثلة في رئيس الجمهورية و الوزراء و الولاة و رؤساء المجالس الشعبية ، و رغم سعة مجال التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي ، إلا أن التقارب بينهما يتم في حالات محددة وذلك بالنظر إلى أن جهات معينة تمارس وظيفتين ، سلطة للضبطية الإدارية و أخرى للضبطية القضائية في ذات الوقت ، فأعوان الشرطة مثلا يقومون كأصل عام بتنظيم حركة المرور ، و لكن إن لاحظوا جريمة معينة كأن يروا سائقا في حالة سكر أو بحوزته بضاعة ممنوعة يتعين عليهم اتخاذ الإجراءات اللازمة . [2]

ثالثا : الضبط الإداري و المرفق العام .

إن التمييز بين هذين المفهومين يقوم على أن الأول يقيد من حريات الأفراد ، و الثاني يقدم لهم خدمات ، لذلك وصف الفقه الضبط الإداري على انه نشاط سلبي و المرفق العام على أنه نشاط إيجابي،

[1]- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 480.
[2] - ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 10 .

و أن طبيعة إجراءات الضبط الإداري لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص ، خلافا للمرفق العام الذي يمكن نقل نشاطه و إسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به وفق ما بيناه سابقا .[1]

الفرع الثالث: خصائص الضبط الإداري .

بعد التمييز بين الضبط الإداري و ما يشابهه من صور الضبط الأخرى ، سنعمل من خلال هذا الفرع لتبيان خصائص الضبط الإداري المتمثلة : (أولا) في الصفة الوقائية ، و (ثانيا) الصفة الإنفرادية ، و (ثالثا و رابعا) على التوالي إلى كل من صفة التعبير عن السيادة و الصفة التقديرية .

أولا :الصفة الوقائية .

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي ، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري لها الصفة الوقائية ، أي أنها تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذها مسبقا الإجراءات الضرورية ، أي قبل الإخلال بالنظام العمومي،

فهي إذن تهدف إلى تجنب وقوع الفوضى و تفاقمها و استمرارها ، فهي تدرأ المخاطر على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على إستمرارية إحتفاظ المعني بهذه الرخصة ، فالضبط الإداري هو إذن أسلوب وقائي للمحافظة على النظام العام. [2]

ثانيا :الصفة الانفرادية .

إن الضبط الإداري في جميع الحالات هو إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها و تستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام ، فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط آثارها القانونية ، و تبعا لذلك فإن موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع و الإمتثال لجملة الإجراءات التي تفرضها الإدارة ، و هذا طبعا وفق ما يحدده القانون و تحت رقابة السلطة القضائية [3]، فسلطات الضبط الإداري لا تستطيع استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها في المحافظة على النظام العام [4] ، بينما يختلف الأمر إذا كنا بصدد تسيير مرفق عمومي ، ففي هذا الأمر تبرز إرادة الفرد بشكل واضح .

ثالثا :صفة التعبير عن السيادة .

إن فكرة الضبط الإداري ، حسب أحد الفقهاء تعتبر من أقوى و أوضح مظاهر فكرة السيادة و السلطة العمومية في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة ، حيث تتجسد فكرة السيادة و السلطة العامة

---

[1]- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 481 .
[2]- ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 11 .
[3]- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 482 .
[4]- سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية،جامعة عنابة ، 1990 ،ص 39 .

في مجموع الإمتيازات الإستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام في الدولة التي تحد و تقيد الحريات و الحقوق الفردية .[1]

رابعا :الصفة التقديرية .

و يقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية ، فقد تقدر الإدارة العامة أن عملا ما سينتج عنه خطر معين ، لذلك يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام ، كذلك إن قدرت عدم السماح أو عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة اجتماع عام ، فإنها لا شك قد رأت أن هناك خطرا قد ينتج عن هذا الاجتماع .[2]

الفرع الرابع: أنواع الضبط الإداري .

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تسمح لبعض السلطات الإدارية بالمساهمة في إقامة النظام العمومي و المحافظة عليه ، و ذلك عن طريق إتخاذ التنظيمات اللازمة ، فإن هذه الإجراءات التي تكون كقيود لضبط الحريات تختلف من حيث مجال نطاقها ، فقد تخص مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره ، لهذا فقد قسم الفقه الضبط الإداري إلى نوعين : (أولا) ضبط عام ، و (ثانيا) ضبط خاص .

أولا: الضبط الإداري العام .

يقصد به النظام القانوني العام للضبط الإداري ، أي مختلف السلطات الممنوحة و المخولة لهيئات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام و صحة عامة و سكينة عامة دون أي تخصيص أو تحديد ، أي أن الضبط الإداري العام يكون عاما و يشمل مختلف المجالات دون تخصيص لا للمكان أو النشاط .[3]

ثانيا: الضبط الإداري الخاص .

يقصد به مجموع الإختصاصات الممنوحة لسلطات إدارية بقصد تقييد نشاطات و حريات الأفراد في مجال محدد و معين ، فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته ، و مثال النوع الأول ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص كأن تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحظر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها و غير ذلك من الإجراءات ، و مثال النوع الثاني أن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور ، كأن تغلق شارعا معينا أو أن تفرض إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العام أو مسيرة أو إقامة حفلات ليلا ، و كذلك ليس من حق الفرد أن يبادر بمباشرة عملية الصيد بصفة مطلقة ، فالسلطة العامة تفرض عليه قيودا تتعلق بحيازة

[1]- ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 11 .
[2] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 483 .
[3] - ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص 09 .

و استعمال سلاح الصيد أو أنواع الحيوانات المرخص لإصطيادها ، فكل حرية عامة تمس ممارستها حرية الآخرين أو حقوقهم يجوز للسلطة العامة تقييدها بالطرق التي ينص عليها القانون.[1]

بالإضافة إلى هذا ، فإن بعض من أنواع الضبط الإداري الخاص تتميز عن الضبط الإداري العام من حيث الهدف التي ترمي إلى تحقيقه و الذي يتعدى المفهوم التقليدي للنظام العمومي ، فيتعلق الأمر بالضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى مثل حماية التراث الثقافي و المظهر الرونقي و غيرها ، لأن هذه الأنواع من الضبط الإداري الخاص ، تشكل كل نوع على حدة موضوعا لنص قانوني خاص ينظمه و يحدد السلطات المختصة لممارسته و الإجراءات التي يمكن اتخاذها نحوه .[2]

الفرع الخامس : أغراض الضبط الإداري .

إن الضبط الإداري كمجموعة من القيود الصادرة عن سلطة عامة إنما الهدف منه هو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية و عناصره الحديثة ، و الحفاظ على الآداب العامة ، لذلك سنتطرق (أولا) إلى فكرة النظام العام ، ثم (ثانيا و ثالثا) على التوالي إلى العناصر التقليدية للنظام العام و كذا العناصر الحديثة للنظام العام .

أولا : فكرة النظام العام .

رغم كثرة النصوص القانونية التي تتحدث عن النظام العمومي ، فإن المشرع الجزائري لم يعرف النظام العام، و عرفه الأستاذ عمار عوابدي على أن : " المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري و الوظيفة الإدارية في الدولة ، و كهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة و الآداب العامة بطريقة وقائية و ذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر و الأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر و مقومات النظام العام " [3].

كما أوردت الغرفة الإدارية لقضاء الجزائر تعريف النظام العام من خلال حيثيات قرارها الصادر بتاريخ 1984/01/27 ، حيث جاء فيه : " إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه ليتمكن كل ساكن على التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته و اعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة أو الوسط الاجتماعي ... " .[4]

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 486 .
[2]- ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق، ص 9 .
[3]- عمار عوابدي ، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مرجع سابق ، ص 396 .
[4] - أنظر قرار الغرفة الإدارية ، قضاء الجزائر ، الصادر بتاريخ 1984/01/27 ، الجزائر .

ثانيا : العناصر التقليدية للنظام العام .

تتمثل العناصر المكونة للنظام العام كهدف لأعمال الضبط الإداري في: الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة .

أ- الأمن العام أو السلامة العمومية .

يهدف إلى المحافظة على سلامة المواطن و اطمئنانه على نفسه و ماله من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطرق ، أي في مجال المرور و الأماكن العمومية و حمايته من الكوارث و الأوبئة و الأخطار العمومية كالفيضانات أو الحريق أو تهدم البنايات و الحوادث التي تقع من المجانين و الاعتداءات المسلحة ... ، و هذا تكريسا لنص المادة السادسة و العشرين من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أن : " الدولة مسؤولة على أمن الأشخاص و الممتلكات "، فتتخذ سلطات الضبط الإداري في سبيل ذلك كل الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذا الهدف مثل منع ارتكاب الجرائم على اختلاف أنواعها ، و ملاحقة الأشخاص الذي يشكلون خطرا على جمهور المواطنين ، و مكافحة الأخطار و الكوارث الطبيعية ، كالفيضانات و الحرائق و انهيار المباني .

و يعد بوليس المرور أهم بوليس يمارس بصفة عادية سلطته في الطريق العمومي بتنظيم سير السيارات و السهر على أن يحترم سائقوها قانون المرور و لافتات الضبط الإداري ، كما يهتم بأمن الراجلين في الطرق و الممرات العمومية و الأماكن العمومية .[1]

ب- الصحة العامة .

يقع على عاتق السلطة العامة إتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض النظافة العمومية أو في صيانة الصحة العمومية أو الوقاية للصحة العمومية حسب ما جاء في نص المادة السادسة و الستون من القانون 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري التي تنص على أن :

" الرعاية الصحية حق للمواطنين .

تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية و المعدية بمكافحتها . ..." .[2]

و يتحدد مجالها بالسهر على نظافة الأماكن و الشوارع العمومية و ميادين العمل و مراقبة نظافة المياه الصالحة للشرب و نظافة المأكولات المعروضة للبيع ، و محاربة الأمراض المعدية و تحسين الظروف الصحية و العلاجية للمواطنين بوسائل التطعيم و الأدوية .[3]

[1] - سكينة عزوز ، مرجع سابق، ص 34 .

[2] - القانون رقم : 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري .

[3] - سكينة عزوز ، المرجع السابق ، ص 35 .

و مفهوم الصحة العمومية هو مفهوم متطور يستجيب إلى التطور اليومي لحياة الأفراد ، كما يستجيب إلى ما ترسمه سياسة الدولة بما تفرضه على المواطنين من أنظمة متعلقة باتخاذ بعض الإجراءات الصحية في بناء و تهيئة مساكنهم ، و تعتبر الصحة العمومية عاملا من عوامل تحقيق السلامة في المجتمع كونها ثمرة حسن النظام و الأمن العمومي و الأساس الضروري لهما .[1]

ج- السكينة العامة .

يقصد بها حق الأفراد في كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء و السكينة في الطرق و الأماكن العامة و أن لا يكونوا عرضة للفوضى و الضوضاء ، و عليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع و الطرقات العامة ، و منع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الصوت مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل ، و تحقيقا لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج و الذي صدر تطبيقا للمادتين 119 و 120 من الفصل الخامس تحت عنوان " الصخب " من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة ، و قد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في أماكن متعددة عامة و خاصة .[2]

ثالثا: العناصر الحديثة للنظام العام .

ارتبط مفهوم النظام العمومي بمفهوم الدولة السائد في مكان ما و في زمان ما ، فالدولة في القديم أي الدولة الحارسة كانت قائمة على معطيات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و فكرية خاصة ، تحتاج إلى نظام عمومي خاص يخدم مصالحها و يحقق أهدافها ، و لما تطورت الدولة الحديثة و أصبحت تدخلية تطور معها مفهوم النظام العام و أصبح مضمونه لا يغطي فقط السكينة العامة و الأمن العام و الصحة العامة ، بل تطور النظام العمومي التقليدي بعناصره الثلاث التي ذكرناها سابقا و توسع ليشمل مجالات أخرى حديثة مثل النظام العمومي الاقتصادي و الاجتماعي و النظام العمومي الجمالي أو الرونقي للمدينة .

و تحت هذا المفهوم الجديد تستطيع الإدارة أن تفرض بعض القيود لتنظيم النشاط الاقتصادي (الصناعي و التجاري) من أجل مواجهة الأزمات الاقتصادية ، حيث أصبحت الكثير من القطاعات الهامة تخضع لأحكام استبدادية أكثر من طرف الدولة بعد أن كانت تسود فيها المبادرة الخاصة و ذلك من أجل تأمين مراقبة الاقتصاد ، مثل الأحكام المتعلقة بالنقد و القرض و النقل و الأسعار ...، على إعتبار أن السياسة الاقتصادية عامل قوي في المحافظة على النظام العمومي في الدولة الحديثة .[3]

---

[1] - سكينة عزوز ، مرجع سابق ، ص 35 .

[2] - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، دون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1996 ، ص 403 .

[3] - المرجع نفسه ، ص 400 .

كما أنه بإمكانها أيضا أن تفرض على الأفراد ترتيبات تقتضيها المصلحة العامة ، و مثال ذلك أن يفرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على التجار المتجولين عدم ممارسة التجارة على الأرصفة ، أو أن يمنع إقامة محلات تجارية أو مقاهي بجانب تجمعات معينة ، و عموما يخول له إتخاذ كل إجراء من شأنه المحافظة على الطابع الجمالي للبلدية.[1]

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري .

لعله تبين لنا أن الضبط الإداري إجراء وإن كان القصد منه المحافظة على النظام العام إلا أنه يحمل خطورة معينة بالنظر لصلته بالحريات العامة وتأثيره عليها ، لذا وجب تحديد هيئات الضبط و التقليص منها حتى لا يصبح التقيد هو الأصل و التمتع بالحريات العامة هو الاستثناء ، ثم إن تحديد هيئات الضبط ينتج عنه القضاء على ظاهرة تداخل الإختصاص ، و على العموم يمكن تقسيم هيئات الضبط إلى قسمين ، هيئات تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني و هيئات تمارس اختصاص الضبط على المستوى المحلي .

الفرع الأول: هيئات الضبط على المستوى الوطني .

تتمثل سلطات الضبط الإداري العام في النظام الإداري الجزائري بدرجة أولى في رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و الوزراء ، لذلك سنعمل من خلال هذا الفرع إلى التطرق الى رئيس الجمهورية (أولا) و الوزير الأول (ثانيا) و الوزراء (ثالثا) .

أولا : رئيس الجمهورية .

إن الوضع السائد في فرنسا يقضي بأن السلطة التي تمارس الضبط الإداري تتمثل في السلطة التنفيذية (رئيس الحكومة) أي الوزير الأول غير رئيس الدولة بناءا على أساس السلطة التنظيمية التي يمارسها ، و ذلك طبقا للمادة الواحد و العشرين من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تنص على أنه : " يقوم بتنفيذ القوانين و يمارس السلطة التنظيمية " ، إلا في بعض الحالات الإستثنائية التي تكون فيها سلطات الضبط الإداري من اختصاص رئيس الدولة حسب نص المادتين الثالث عشر و السادس عشر من ذات الدستور الفرنسي.[2]

أما السلطة المخولة لممارسة الضبط الإداري في الجزائر تتمثل في رئيس الجمهورية [3]، إن تأسيس هذه الوظيفة تقوم على منحه صلاحيات المحافظة على كيان الدولة و أمنها و سلامتها ، و ذلك ما نستشفه من خلال نص المادة التسعون من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي وضعت نص اليمين الدستورية الذي يؤديه رئيس الجمهورية المتضمن نصه ما يلي : " ... و أحافظ على سلامة التراب

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 488 .

1- A. DELAUBADERE :traité de droit administratif,op cit, p 633 .

[3] - سكينة عزوز ، مرجع سابق ، ص 27 .

الوطني ، و وحدة الشعب و الأمة ، و أحمي الحريات و الحقوق الأساسية للإنسان و المواطن ... " ، أيضا يمكن إقرار السلطة الضبطية لرئيس الجمهورية على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها في الظروف العادية ، حيث جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 143 من القانون 16-01 سالف الذكر المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 و التي تنص على : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " ، إضافة الى ذلك اعترف نفس التعديل الدستوري السالف الذكر لرئيس الجمهورية في نصوص المواد 105 ، 106 ، 107 بممارسة مهام الضبط الإداري خلال الظروف الإستثنائية و ذلك بإتخاذ مجموعة من الإجراءات المتمثلة في اعلان حالة الطوارئ و الحصار و الحالة الإستثنائية و حالة الحرب ، و هذا حفاظا على كيان الدولة و أمنها و سلامتها و اتخاذ التدابير المناسبة و الإجراءات الكفيلة لدرء الخطر الذي يهدد الأمن و الاستقرار .[1]

ثانيا : الوزير الأول .

نصت الفقرة الثانية من المادة التاسعة و التسعون من التعديل الدستوري لسنة 2016 صراحة على سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري على أنه : " ... يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ... "[2]، كما أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة ، ثم إن الوزير الأول قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية فهو من يشرف على سير الإدارة العامة و الأعمال الضبطية بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها و يلزم تنفيذها من طرف الأجهزة المختصة .[3]

ثالثا- الوزراء .

بما أن حق ممارسة الضبط الإداري العام من صلاحيات رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، فإنه بالمقابل يجوز لبعض الوزراء بحكم مركزهم و طبيعة القطاع الذي يرأسونه أن يمارسوا بعض أنواع الضبط ، و هو ما يطلق عليه بالضبط الخاص ، فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء إحتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالة العادية أو الإستثنائية[4]، و هو ما جاء في نص المادة الثانية من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1440 الموافق لـ 22 ديسمبر 2018 المتضمن تحديد صلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 489 .
[2] - أنظر نص المادة التاسعة و التسعون من القانون رقم : 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري .
[3] - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية ، الطبعة الثانية ، الجزائر، سنة 2007 ص 166 .
[4] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 488 .

العمرانية التي تنص على : " يمارس وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية صلاحياته في الميادين الآتية :

1- النظام و الأمن العموميين ،

2- الحريات العامة :

أ- حالة الأشخاص و الأملاك و تنقلهم ،

ب- الحياة الجمعوية و الأحزاب السياسية ،

ج- الإنتخابات ،

د- التظاهرات و الاجتماعات العمومية ... " .[1]

إضافة الى مواد أخرى من ذات المرسوم التي منحت وزير الداخلية صلاحيات أخرى منها السهر على احترام القانون و حماية الأشخاص و الممتلكات و حماية المؤسسات و مراقبة المرور عبر الحدود و غيرها ، و لا يمارس وزير الداخلية لوحده هذه الصلاحيات بل هناك وزراء آخرون يمارسون نفس الصلاحيات مثل وزير الثقافة في حالة إصداره لقرارات حماية الآثار و المتاحف ، و وزير الفلاحة أيضا في حالة إصدار إجراءات تمنع صيد نوع معين من الحيتان أو تنظيم أوقات و أماكن و تقنيات الصيد ، و نفس الشيء بالنسبة لوزير النقل و وزير التجارة و وزير السكن كل حسب قطاعه تجسيدا للمفهوم الجديد لفكرة النظام العام و المحافظة عليه .[2]

الفرع الثاني: هيئات الضبط على المستوى المحلي .

إن السلطات المكلفة بالحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي تتمثل في كل من والي الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي المخول لهما قانونا ممارسة مختلف إجراءات الضبط الإداري ، و من خلال هذا الفرع سنتطرق إلى الوالي (أولا) و رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا) .

أولا - الوالي .

إن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام ، و ذلك حسب نص المواد 114 الى 118 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 7 ربيع الثاني عام 1433 هـ الموافق لـ 29 فيفري سنة 2012 المتعلق بقانون الولاية ، و ذلك من خلال السهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم ، و المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية ، وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه ، و تزداد ذات الصلاحية سعة إذا تعلق الأمر

[1] - أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1440 الموافق لـ 22 ديسمبر 2018 المتضمن تحديد صلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية .

[2] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 490، 491 .

بالحالات الاستثنائية عن طريق تسخير تشكيلات الشرطة و الدرك لضمان سلامة الأشخاص و الممتلكات .[1]

ثانيا - رئيس المجلس الشعبي البلدي .

تقر صراحة المادتين الثامنة و الثمانون و الرابعة و التسعون من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في ممارسة مجموعة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام ، منها السهر على النظام العام و السكينة و النظافة العمومية و أمن الأشخاص و الممتلكات ، و السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقائية و التدخل في مجال الإسعاف ، و تنظيم ضبطية الطرقات و احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة ... ، كما مكنت المادة الثالثة و التسعون من نفس القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي عند الإقتضاء من تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا بغرض أداء مهامه.[2]

المطلب الثالث: وسائل وأساليب الضبط الإداري .

إذا كان الضبط الإداري يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة الهدف منها تقييد الحريات العامة للأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع ، فإن فرض هذه القيود يحتاج إلى وسائل مادية و بشرية و قانونية، و سنحاول في هذا المطلب التطرق الى الوسائل المادية و البشرية في الفرع الأول ، في حين نخصص الفرع الثاني للوسائل القانونية .

الفرع الأول : الوسائل المادية و البشرية .

يقصد بالوسائل المادية مختلف الوسائل الممنوحة للإدارة من أجل ممارسة مهام الضبط الإداري و كذا منع وقوع أي إحلال بالنظام العام ، و هي تتمثل في العتاد بمختلف أنواعه كالسيارات و الشاحنات و الطائرات و العتاد المتنوع كأجهزة الإعلام الآلي ... ، أما بالنسبة للوسائل البشرية فهي تشمل كل الأعوان الذي يتمتعون بصفة الضبط الإداري الذين يقومون بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك الوطني و الأمن العمومي الوطني .[3]

[1] - أنظر المواد من 112 الى 119 من قانون 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية .

[2] - أنظر المواد 88 و 93 و 94 من قانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية.

[3] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 499 .

الفرع الثاني : الوسائل القانونية .

لا تتم ممارسة إجراء الضبط من جانب الإدارة إلا وفقا لما حدده القانون و بالكيفية التي رسمها و بالضمانات التي كفلها ، و مهما تعددت هيئات الضبط إلا أن الوسائل القانونية يمكن حصرها فيما يلي : (أولا) لوائح الضبط ، و (ثانيا و ثالثا) على التوالي قرارات الضبط الإداري الفردية و استخدام القوة أو التنفيذ الجبري .

أولا- لوائح الضبط " القرارات التنظيمية " .

وهي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن سلطات الضبط الإداري المختصة في شكل مراسيم رئاسية تنفيذية أو قرارات وزارية ، ولائية و بلدية ، يكون موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة ، و ينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص ، إذ تتضمن قواعد عامة و مجردة و مخصصة الأهداف ، الهدف منها الحفاظ على النظام العام بعناصره ، وتتخذ القرارات بدورها أشكالا كثيرة منها الحظر أو المنع والترخيص .[1]

أ- الحظر أو المنع .

يقصد به منع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو ممارسة حرية أو نشاط معين وفق ما تتضمنه اللائحة ، و من شروط المنع أو الحظر أن يكون جزئيا و ليس كليا ، و أن يكون مؤقتا و ليس دائما، و أن لا يكون مطلقا ، لكي لا يكون الحظر أو المنع المطلق مخالفا للدستور الذي يكفل حقوق و حريات الأفراد العامة متى كانت ممارسات الأفراد مباحة ، مثال : قرار تنظيمي صادر عن رئيس البلدية يمنع دخول شاحنات الوزن الثقيل الى شوارع البلدية من الساعة السابعة مساءا الى الخامسة صباحا ، منع التدخين في المؤسسات و الأماكن العمومية . [2]

كذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه : " إذا كان من حق العمدة منع النداء على الصحف في الصباح أو استعمال مكبرات الصوت في مكان معين أو منطقة معينة ، حرصا على راحة السكان و سكينتهم ، فلا يملك استعمال هذا الحق في جميع الأوقات و كل أنحاء المدينة " .[3]

ب- الترخيص أو الإذن السابق .

يقصد بالترخيص إشتراط حصول الأفراد على إذن أو موافقة من الجهة الإدارية المختصة ، و يجب أن يكون سابقا على ممارسة أحد الأنشطة الفردية و إلا كان عملهم مشوبا بعيب في المشروعية ، و يعد الترخيص أقل تقييدا لهذه الأنشطة مقارنة بالحظر أو المنع ، مثال ذلك إشتراط

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 494 .
[2] - عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، نشاط الإدارة و وسائلها ، دون طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية مصر ، 2004 ، ص 24 .
[3] - قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1938/07/17 الذي أشار اليه محمد شريف إسماعيل ، مرجع سابق، ص 84.

الحصول على رخصة قيادة المركبات بمختلف أصنافها أو الحصول على رخصة البناء قبل مباشرة أشغال البناء أو رخصة الصيد او حمل السلاح، و تكون الجهة الإدارية المختصة مقيدة بشروط بالنسبة لطالبي الترخيص أو الإذن ، و يجب عليها الإلتزام بتقديم الترخيص متى توافرت هذه الشروط المحددة سلفا تطبيقا لمبدأ المساواة بين الأفراد .[1]

ثانيا – قرارات الضبط الإداري الفردية .

يقصد بقرارات الضبط الإداري الفردية أو قرارات الضبط ذات الطابع الخاص إفصاح السلطات الإدارية المختصة عن إرادتها المنفردة بما لها من سلطة عامة ، بقصد تطبيقها على فرد أو أفراد محددين بذواتهم لغرض المحافظة على النظام العام [2]، و تختلف أشكال قرارات الضبط الإداري الفردية، فقد تتضمن أمرا بعمل شيء معين ، كالقرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط ، و قد تلزم الإمتناع عن القيام بعمل معين ، كالقرار الصادر بمنع القيام بمظاهرة في طريق العام ، و لا تختلف قرارات الضبط الفردية عن باقي القرارات الإدارية الأخرى من حيث الشروط و الأركان عند إصدارها بإستثناء ما يتعلق منها بالهدف المراد تحقيقه منها .[3]

ثالثا - استخدام القوة أو التنفيذ الجبري .

الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها، غير أنه وفي حالات معينة يجوز لسلطات الضبط الإداري اللجوء الى التسخير باستعمال القوة العمومية في حالات الضرورة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين و التنظيمات ، كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة بذلك أو أنهم قدموه و رفض من جانبها لسبب ما ، وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكانياتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس و الإخلال بالنظام العام .[4]

المبحث الثاني : ماهية الحريات العامة .

تعتبر الحريات العامة مطلبًا متزايدًا وفقا للمستجدات المتسارعة في العالم حيث توجد عدة دراسات من أجل تحديد ماهيتها لذلك يجدر بنا من خلال هذا المبحث التطرق لمفهوم الحريات العامة في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فقد خُصِّص لتسليط الضوء على الحريات العامة في الجزائر ، وفي الأخير توضيح علاقة الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري في مطلب ثالث.

[1] - محمد سعيد النجار ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، بدون دار النشر ، القاهرة مصر ، 1993 1994 ، ص 466 .

[2] - محمود سعد الدين الشريف ، أساليب الضبط الإداري و القيود الواردة عليه ، مجلة مجلس الدولة المصري ، عدد 12 ، 1964 ، ص 34 .

[3] - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي، طبعة 1986، القاهرة، مصر، ص 279 .

[4] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 495 .

المطلب الأول: مفهوم الحريات العامة .

تعد فكرة الحرية مطلبًا وضرورة حياتية إذْ لا تستقيم حياة الفرد إلاّ بوجودها، كما أنها ليست مجرّد كلمة يتداولها الناس في أحاديثهم بل إنها تشغل حيّزًا كبيرًا من عقل الإنسان وتفكيره فهي ذات قيمة نفسية مقدّسة، كما أنها تعدُّ من أكثر المفاهيم غموضًا سواءًا في الفقه القانوني أو السياسي، لأنها تختلف باختلاف الزاوية التي يُنظر منها إلى المصطلح في حدِّ ذاته ، لذلك نجد هناك عدة تعريفات لمفهوم الحريات العامة وسنحاول الإشارة إلى بعضها وبوجهات نظر مختلفة.

الفرع الأول: تعريف الحريات العامة .

للحرية معانٍ كثيرة ومختلفة وهي تختلف باختلاف الزمان والمكان والنظم السائدة والمستوى الحضاري لمختلف المجتمعات، بل حتى من وجهة نظر الباحثين في مجالات العلوم الإجتماعية المختلفة، وعليه يمكننا تعريف الحريات العامة من خلال الآراء الفقهية المختلفة، حيث يمكن تقسيمها إلى رأيين أو اتجاهين.

أولا: الإتجاه الأول : من وجهة نظر أصحاب هذا الإتجاه فإن الحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد تحكمها العلاقة التي تربط هؤلاء الأفراد بالنظام الذي يخضعون له ، فهو الذي يحددها ويعترف لهم بها، ويتضح ذلك من خلال تعاريف فقهاء وفلاسفة هذا الاتجاه من بينها، تعريف الفيلسوف "جان جاك روسو" للحرية بأنها " عبارة عن طاعة لإرادة عامة " ، كذلك تعريف الفيلسوف "جون لوك" للحرية بأنها: " الحق في فعل شيء تسمح به القوانين"، بالإضافة إلى تعريف الفقيه "مونتسكيو" للحرية على أنها : " الحق فيما يسمح به القانون والمواطن الذي يُبيح لنفسه ما لا يبيحه القانون لن يتمتع بحريته لأن باقي المواطنين سيكون لهم القوة نفسها " ، إذا ومن خلال هذه التعاريف فإن هذا الإتجاه يعتبر الحريات العامة ممنوحة من طرف السلطة التي يخضع لها المجتمع.[1]

ثانيا: الإتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الإتجاه الحريات العامة بمنظور مختلف عن الإتجاه الأول حيث يعتبر الحرية بأنها حق طبيعي إنساني سواءًا اعترفت بها الدولة أو لم تعترف، ومن بين التعاريف الواردة في هذا الإتجاه، تعريف الدكتور "ماجد راغب الحلو" بأن الحريات العامة: " إمكانيات يتمتع بها الفرد بسبب طبيعته البشرية أو نظرًا لعضويته في المجتمع " [2].

كذلك تعريف الفقيه "هوريو" للحريات العامة بأنها: " سلطة على الذات قبل أن تكون سلطة على الآخرين فالإنسان حرّ لأنه بفضل عقله سَيِّدُ نفسه " [3]

---

[1]- جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية –دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر، الأردن، 2008، ص 41 .

[2]- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري ، دون طبعة ، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية مصر، 2007، ص 328 .

[3]- جعفر عبد السادة بهير الدراجي، مرجع سابق ، ص 42 .

وإجمالاً لما سبق يمكن القول أن الحريات العامة هي مجموعة من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الفرد في حياته حيث تتكفل الدولة بالإعتراف بها وتنظيمها وحمايتها، أما لفظ "العامة" فهي إمتيازات للأفراد في مواجهة السلطة العامة ويتمتع بها الجميع دون تفرقة بين مواطن وأجنبي باستثناء الحقوق السياسية.

الفرع الثاني: تصنيف الحريات العامة .

لاحظنا أنه توجد هناك عدة تصنيفات أو تقسيمات للحريات العامة ، ورغم اختلاف هذه التقسيمات إلاّ أن معناها ينصهر في بوتقة واحدة ، ولعلّ التقسيم الذي يقرب المعنى أكثر للقارئ هو الذي يصنف الحريات العامة إلى حريات تقليدية على اعتبار أنها كانت أولى الحريات التي يتمتع بها الأفراد ثم تليها الحريات الجديدة التي كانت وليدة تطور المجتمع الدولي وسنحاول تسليط الضوء عليه من خلال ما يلي شرحه في هذا الفرع ، حيث سنقوم بشرح الحريات العامة التقليدية (أولا) و الحريات العامة الجديدة (ثانيا) .

أولا: الحريات العامة التقليدية .

تشمل الحريات العامة التقليدية كلا من المساواة والحريات الأساسية :[1]

أ- **المساواة:** يعتبر مبدأ المساواة من أقدم المبادئ ظهورًا من الناحية التاريخية فهو ليس من المبادئ الحديثة، كما أن الثورة الفرنسية إعتمدته كشعارها وذلك عام 1789، والمساواة تجد مرجعها في تلك القاعدة التي تُقِرُّ بأن المجتمع الحر يرتكز على إصلاحات المساواة فيما بين جميع أفراده، وذلك منذ نشأته بهدف أن لا يكون هناك أفراد يتميزون على حساب أفراد آخرين.

ب- **الحريات الأساسية:** تشمل ثلاثة أقسام من الحريات:

1- **الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المادية**: وهي تشمل الحرية الشخصية، حرية التملك، حرية المسكن ، حرية العمل والتجارة والصناعة.

2- **الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المعنوية**: وهي تتمثل في حرية الصحافة وحرية التعليم والتعلم، حرية المجتمع في تكوين الجمعيات، حرية الرأي، حرية العقيدة والعبادة (الحريات الدينية)، حرية تقديم العرائض والشكاوى.

3- **الحريات السياسية:** وهي تشمل كل من: حرية الانتخاب، حرية الترشح وتقلد الوظائف العامة، حرية المواطنين في إدارة شؤون الحكم بطريق مباشر أو غير مباشر .

[1]- سامية منصوري ، الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة ، مذكرة تخرج ، المدرسة العليا للقضاء ، دفعة 18 ، سنة 2005-2008 ص 08 .

ثانيا: الحريات العامة الجديدة: تتمثل الحريات العامة الجديدة في مجموعة من الحريات التي تمنحها الدولة للفرد وذلك من أجل تحريره اجتماعيًا واقتصاديًا وسيتم شرحها كما يلي :

أ- **الحريات الاجتماعية:** وهي تشمل حرية العمل ، حرية الثقافة والتنمية الذهنية، حرية تكوين نقابات والإنضمام إليها، ولقد سميت بالحريات الإجتماعية لأنها جاءت للمحافظة على الجانب الإجتماعي للفرد .

ب- **الحريات الاقتصادية**: وهي تشمل: حرية التجارة والصناعة (حرية المنافسة)، حرية تداول السلع على المستويين الوطني والدولي (حرية التبادل)، حرية تحديد الأسعار والأجور وفق ظروف السوق، حرية العمل (إقامة مشروعات و إدارتها)، إذا فكل هذه الحريات تكون بمبادرة فردية ولكن يبقى تدخل الدولة ضرورة حتمية لأنها المسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي وكذا درء خطر الأزمات بمختلف أنواعها، كما أن هذه الحريات يتسع ويضيق مجالها حسب نوع النظام الاقتصادي المتبع[1].

الفرع الثالث: خصائص الحريات العامة .

تتميز الحريات العامة بجملة من الخصائص ، و هو ما سنقوم بشرحه من خلال هذا الفرع ، فالحريات العامة تتميز (أولا) بالعمومية ، و (ثانيا) بالنسبية ، و (ثالثا) بالإيجابية و السلبية .

أولا: الحريات العامة تتميز بالعمومية .

تتسم الحريات بالعمومية نظرًا لممارستها إذ يجب أن تكون في متناول الجميع دون التفريق أو التمييز فيما بينهم لأي سبب من الأسباب، كما يتمتع بها المواطنين والأجانب على حدّ السواء وإذا تمعَّنا في مصطلح الحريات العامة نجدها تنقسم إلى كلمتين: حريات وعامة فالحريات معناها تحرُّك الأفراد دون ضغوطات أو قيود، أما كلمة عامة فهي تعني الإعتراف بهذه الحريات للجميع، ويبقى من واجب الدولة تنظيمها وضمانها وحمايتها[2].

ثانيًا: الحريات العامة تتميز بالنّسبية .

فالحريات العامة في مضمونها ليست مطلقة ، فلا وجود للحرية المطلقة وسط المجتمع المنظّم والمُقنّن لهاته الحريات، لأنها تصطدم بحرية الآخرين وبالمصلحة العامة للمجتمع لذلك وجب تنظيمها وتقييد التمتع بها حفاظًا على النظام العام، وهي نسبية لأنها تختلف باختلاف الزمان والمكان وكذا نوع النظام السائد في المجتمع كأن يظهر التباين بين الأنظمة الديمقراطية وتلك الموصوفة بالديكتاتورية،

[1] - مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1999، ص 50 .

[2]- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012، ص 20-21 .

كما تتجلى نسبيتها بالرجوع لأهميتها باعتبار أن الحريات متعدّدة وهي ليست على درجة واحدة من الأهمية تبعًا لنظرة الأفراد لها[1].

ثالثا: الحريات العامة تتميز بالإيجابية والسلبية .

ترتبط هذه الخاصية بدور وواجب الدولة اتجاه الحريات الممارسة وكذا مدى التزامها بكفالة ممارستها فتوصف الحريات بالإيجابية عندما تتدخل الدولة وتتّخذ التدابير اللازمة لكفالتها خاصة عند تعرض حريات الأفراد لمختلف التهديدات، فهنا يتعين عليها أن تتحرك إيجابيًا لحمايتها والعمل على تنفيذها، بينما توصف الحريات بالسلبية عندما تكون الدولة مجبورة على عدم التدخل عند ممارسة الأفراد لحرياتهم ، أي تمتنع الدولة عن التدخل في الممارسات الحرة لهاته الحريات[2].

المطلب الثاني: الحريات العامة في الجزائر .

تعتبر الحريات العامة في الجزائر مسألة في غاية الأهمية ، إذ أن الجزائر تبنت الحريات العامة في جميع دساتيرها منذ الاستقلال حتى آخر تعديل دستوري لها وهذا أمر طبيعي بالنسبة لدولة كالجزائر التي ناضلت طويلا من أجل الحصول على حريتها التي كانت مسلوبة من طرف الاستعمار، لذلك نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قام بتخصيص مواد للحريات العامة في كل الدساتير التي شهدتها الجزائر .

الفرع الأول : الحريات العامة في الجزائر في ظل دستوري 1963 و 1976 .

بالرجوع لدستور 1963 باعتباره أول دستور في الجزائر بعد الاستقلال نجده قد نص في الفقرة الخامسة من المادة العاشرة منه على أن الدفاع عن الحرية والإحترام لكرامة الكائن البشري يعتبر من الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، كما أن المواد من الحادية عشر إلى الثانية و العشرين من نفس الدستور تضمنت مجموعة من الحقوق والحريات وأقرت بها ، وبما أن الجزائر انتهجت الأحادية الحزبية آنذاك فمن الطبيعي أن يخلو دستور 1963 من الحريات السياسية لأن الترشيحات والانتخابات كانت تتم داخل الحزب الواحد[3].

أما دستور 1976 فقد واصلت من خلاله الجزائر السير على نهج الأحادية الحزبية وتبنيها للنظام الإشتراكي ، حيث نلاحظ أن المؤسس الدستوري خصص الباب الرابع من هذا الدستور لحريات الأفراد وحقوقهم وذلك تحت عنوان: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن"، وباستقرائنا لهذا الفصل من دستور 1976 نلاحظ أنه تضمن بعض الحريات الجديدة إضافة إلى الحريات التي عرفها دستور

[1]- حبشي لزرق ، مرجع سابق ، ص 24.
[2]- المرجع نفسه ، ص 25 .
[3]- أنظر المواد 10 إلى 22 من الدستور الجزائري لسنة 1963 .

1963 نذكر منها: حرية الإبتكار الفكري والفني والعلمي للمواطن (المادة الرابعة و الخمسون)، الحق في الراحة (المادة الثالثة و الستون)، الحق في الرعاية الصحية (المادة السابعة و الستون) .

الفرع الثاني : الحريات العامة في الجزائر في ظل دستور 1989 و تعديلاته .

لقد جاء دستور 1989 نتيجة التطورات التي عرفتها الجزائر أين غيرت توجهها السياسي من الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية، وقد حافظ المؤسس الدستوري على مجموعة الحقوق والحريات التي عرفتها الدساتير السابقة، غير أنه نتيجة التطور الحاصل في تلك الحقبة ظهر ما يعرف " بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي" وذلك في المادة الأربعون من دستور 1989 .

وعلى غرار الدساتير السابقة فإن التعديل الدستوري الأخير المعدل والمتمم بالقانون 16-01 لسنة 2016 عرف نوع من التكريس والرقي بالحريات العامة والحقوق ذات الأهمية البالغة في الحياة اليومية للأفراد والمواطنين الذين يمثلون المكون الأساسي في الدولة ، والذي تدور حوله مختلف المكونات الأخرى وتعمل من أجله، حيث شمل هذا الدستور تدعيم لحقوق وحريات المرأة في المجال السياسي وكذا تشجيع ترقيتها في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية (المادتين الخامسة و الثلاثين و السادسة و الثلاثين)، كما عمل المؤسس الدستوري على حماية حرمة الإنسان وضمان عدم إنتهاكها وذلك بالعمل على قمع المعاملات اللاإنسانية التي قد يتعرض لها (المادة الأربعون)، بالإضافة إلى تكريس حرية المعتقد وحرية الرأي وذلك بضمان حرية ممارسة العبادة في ظل احترام القانون (المادة الإثنان و الأربعون)، إضافة إلى فتح المجال أمام حرية الاستثمار في المجال الاقتصادي ما يعكس إنتهاج الجزائر لسياسة الإقتصاد الحر (المادة الثالثة و الأربعون)، والتأكيد كذلك على الحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي (المادة الرابعة و الأربعون)، كما نلاحظ كذلك تكريس الدستور للحريات العامة من خلال الإعتراف بحرية التظاهر السلمي (المادة التاسعة و الأربعون)، وتمسك المؤسس الدستوري بالإعتراف بحرية ممارسة السياسة مع تغيير إسمها فقط، حيث كانت تحت عنوان "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي" وأصبحت بعنوان "حق إنشاء الأحزاب السياسية " (المادة الثانية و الخمسون) .[1]

وعليه يمكن القول أن هذه النصوص الدستورية التي نص عليها المؤسس الدستوري عبر مختلف الدساتير تعتبر مكاسب هامة للحريات العامة بمختلف أنواعها، غير أن الأهم من ذلك هو مدى تجسيدها على أرض الواقع من خلال تطبيق هذه النّصوص القانونية واحترامها .

[1] - أنظر المواد 35-36-40-42-43-44-49-52 من القانون رقم : 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري .

المطلب الثالث: علاقة الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري .

سنحاول من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على العلاقة التي تربط الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري، حيث لا يمكن إغفال نقطة التوازن بينهما والتي تتمثل في فكرة النظام العام، لأن هيئات الضبط الإداري مخول لها قانونا ضرورة المحافظة على النظام العام ، وبالتالي يمكن لها أن تتدخل لضبط الحريات العامة من أجل المحافظة على النظام العام ، وهنا وجب علينا التمييز بين أمرين وهما، وجود تنظيم للحريات العامة في إطار قواعد قانونية أو عدم وجود هذه القواعد القانونية المنظمة للحريات العامة حيث يختلف الأمر في كل منهما[1].

الفرع الأول : حالة وجود قواعد قانونية منظمة للحريات العامة .

تجدر الإشارة هنا إلى أنه إذا كانت هذه الحريات محدّدة قانونًا وذلك بوجود قواعد قانونية تنظمها ، فإنه يصبح من واجب سلطات الضبط الإداري التقيد بما نص عليه القانون وإلاّ اعتبر ذلك خرقًا وتجاوزًا لحدود سلطتها، كما أن الحرية تكون متغايرة الحدود بين الفكرين الديمقراطي والإشتراكي إذ أنه بتغير حدودها يتغير مدلول أو مفهوم الضبط الإداري كوظيفة من وظائف الدولة ، إضافة إلى تغير مفهوم النظام العام الذي يشكل محور هذه العلاقة، فالحرية وفقًا للتوجه الديمقراطي تعبر عن حقيقة تتمثل في الإنكار على السلطة أن تكون غاية في حدّ ذاتها فهي إذًا مجرّد وسيلة لتحقيق ازدهار الفرد . [2]

الفرع الثاني : حالة عدم وجود قواعد قانونية منظمة للحريات العامة .

خلافا لما سبق ذكره في الفرع الأول من هذا المطلب نجد أنه هناك حريات عامة لم يتم تحديدها من طرف المشرع وبالتالي يصبح لجهاز الضبط الإداري سلطة واسعة بتقييد هذه الحريات ويكون ذلك حسب الظروف المحيطة بممارستها، ولكن هذا لا يعني إطلاق العنان لسلطات الضبط الإداري إلى درجة قد تصل لحد التعسف أو الطغيان، بل تبقى ممارستها لهذه السلطة خاضعة لرقابة القضاء الذي يعتبر بمثابة الدرع الواقي والحصن الآمن للحريات العامة ، كما يجب على سلطات الضبط الإداري أن تنتقي أسلوب التدخل الناجع الذي يكون بحسب نوع الحرية إضافة إلى الظروف المحيطة بها، وذلك من أجل تفادي الأعمال التي قد تصنف في خانة اللامشروعية، فما يصلح كأسلوب لتنظيم حرية ما وتحت ظرف ما قد لا يصلح لتنظيم ذات الحرية في ظرف مغاير ، وبذلك يكون الضبط الإداري مفهوم ينفعل بمدلول الحرية لما بينهما من صلات وثيقة للغاية[3].

---

[1]- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده ، بدون طبعة ، شركة مطابع الطوابجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993، ص 448-449 .

[2] - محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة، مصر 1969، ص 07.

[3]- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دون طبعة ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر ، 1982، ص 350.

إذن فالعلاقة بين الحريات العامة و أعمال الضبط الإداري هي علاقة تبعية [1] ، غير أنه هناك من يرى بأن الضبط الإداري ضروري من أجل ضمان ممارسة الحريات العامة بصورة مستقرة ، فالهدف من تقييد الحريات العامة من طرف هيئات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام وبالتالي يصبح هناك علاقة تكامل بينهما، فمن غير المعقول أن تكون الحرية مطلقة بلا حدود بل يجب أن تكون مضبوطة بواسطة سلطة منظمة وإلاّ تحولت إلى فوضى عارمة، لذلك وجب إجراء التوازن بينهما من أجل التوفيق بين المصالح المتضاربة في المجتمع[2].

وعليه فعلاقة الحريات العامة بالضبط الإداري هي علاقة توافق وتكامل، فلا حريات تُمارسُ على إطلاقها ولا سلطات ضبط تمارس استبدادًا، لأن كلٌّ منهما يكمل الآخر، في إطار الحدود المرسومة قانونًا وتحت رقابة القضاء الإداري الذي يضمن التوازن النظري والعملي بينهما.

[1] محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مرجع سابق ، ص 07.
[2]- سكينة عزوز، مرجع سابق ، ص 71 .

الفصل الثاني :

الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية .

الفصل الثاني :
الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة
في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية .

إن ترك سلطات الضبط الإداري بدون حدود يؤدي إلى المساس بحقوق و حريات الأشخاص ، و هنا يظهر واضحا الصراع بين ضرورات النشاط الإداري و نشاطات الأشخاص الواجب إحترامها، فهو الصراع التقليدي بين السلطة و الحرية .

و بالتالي فإن سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة أي بدون حدود بل هي مقيدة بعدة قيود تحقق في مجموعها عملية التوازن بين سلطات الضبط الإداري الهادفة إلى إقامة النظام العمومي و المحافظة عليه و بين مقتضيات حماية حقوق و حريات الأشخاص .[1]

إن البحث عن هذا التوازن بين سلطات الضبط الإداري و بين مقتضيات حماية حقوق و حريات الأشخاص هو من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي تبلور خاصة أثناء رفع دعاوى تجاوز السلطة من طرف المواطنين ضد قرارات الضبط الإداري ، فالقاضي يبحث عن الموافقة بين ضرورة المحافظة على النظام العمومي (أي الصالح العام) و حماية الحقوق و الحريات.[2]

إن حدود سلطات الضبط الإداري تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الإستثنائية ، لذلك فقد ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ، حيث سنتطرق في المبحث الأول إلى عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة في الظروف العادية ، في حين نخصص المبحث الثاني لعملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة في الظروف الاستثنائية .

المبحث الأول: الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة في الظروف العادية .

إن أعمال الضبط الإداري تهدف إلى حماية نظام الدولة وصيانة الحياة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية بتولي سلطات الضبط الإداري لمهمة حماية المجتمع ووقايته من الأخطار التي تهدده في أمنه وسكينته و صحته العامة ، وذلك عن طريق سلطتها في إصدار قرارات الضبط الإداري وتنفيذها، و من أجل ذلك تخضع سلطات الضبط الإداري للتحديد والتقييد ، وذلك بوضع ضوابط يجب أن تلتزم بها على الأقل في الظروف العادية ، وأن تراعي الإدارة تنظيم الحريات بالشكل الذي لا يؤدي إلى خنقها والتضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام ، وضمانا لذلك يؤكد القضاء الإداري على ضرورة وجود حدود وقيود وضوابط على ممارسة هيئات الضبط الإداري لسلطاتها ، كما استقر القضاء

[1]- ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 39 .
[2]- A.DE LAUBADERE, op cit , p 637 .

الإداري على إخضاعها لرقابة واسعة ، لأن الأصل هي الحرية ، وتدخل هيئات وسلطات الضبط الإداري هو الإستثناء، وذلك نظرا لخطورتها وانعكاسها المباشر على حقوق وحريات الأشخاص.[1]

المطلب الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية .

في حالة الظروف العادية تفرض على سلطات الضبط الإداري عدة قيود و ضوابط قانونية خلال ممارستها لسلطاتها في الحفاظ على النظام العام ، و من أجل تحقيق ذلك فهي تستخدم مجموعة من التدابير تمكنها من الحد من ممارسة الأشخاص لحقوقهم و حرياتهم ، و هي ملزمة بالتقيد بقواعد المشروعية و حدودها ، و في حالة خروجها عن تلك الحدود التي وضعها المشرع ، فإن الأعمال التي قامت بها تعتبر غير مشروعة و تستوجب الإلغاء و التعويض من خلال خضوعها لرقابة قضائية واسعة من أجل المحافظة على النظام العام و كذا تحقيق التوازن بين الحقوق و الحريات العامة بالشكل الذي يجعل فكرة الحقوق و الحريات العامة و فكرة النظام العام فكرتين متكاملتين و متساويتين [2] ، ومن بين هذه القيود نجد تقيد سلطات الضبط الإداري بكل من مبدأ المشروعية و النظام القانوني للحقوق و الحريات ، و كذلك التقيد بالنظام العام ، و سنتعرض بالدراسة و التحليل لهذه العناصر في الفروع التالية : حيث نخصص الفرع الأول للتقيد بمبدأ المشروعية ، و الفرع الثاني نخصصه للتقيد بالنظام العام و الفرع الثالث نخصصه للتقيد بالنظام القانوني للحقوق و الحريات .

الفرع الأول : تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية .

إن مبدأ المشروعية يعتبر من أهم القيود الواردة على الإدارة أثناء تصرفها من أجل حماية النظام العام ، و قد يترتب عن ذلك إصطدام بحريات الأفراد ، و هنا يبرز دور مبدأ المشروعية الذي يتدخل بأسلوب وقائي من أجل ضمان عدم تحول هذا الإصطدام إلى تعدي واعتداء غير مشروع من طرف سلطة الضبط الإداري على ما هو مقرر ومكفول من حريات وحقوق للأشخاص ، فمبدأ المشروعية يعمل على تحقيق الملاءمة بين السلطة و الحرية ، أي بين الحقوق الشخصية العامة التي تعدم معنى الحياة المعاصرة بدونها من جهة و من جهة ثانية السلطة الضرورية و المبررة التي تتمتع بها سلطة الضبط الإداري ، و عليه فقد عرف العميد André Delaubadére مبدأ المشروعية بأنه ذلك التطابق بين القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية وأحكام القانون ، وبعبارة أدق الشرعية التي تعني مجموعة القواعد القانونية سواء كان المقصود بالقانون هنا المعنى الشكلي أو الموضوعي.[3]

[1]- عمار عوابدي ، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مرجع سابق ، ص997 .

[2]- المرجع نفسه ، ص998.

[3]- A. Delaubadée, op .Cit, p 245.

أما الدكتور عمار عوابدي فقد عرفه بأنه :" خضوع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة لأحكام وقواعد القانون في معناه الواسع في كل ما تقوم به من أعمال وتصرفات "[1] .

كما عرفه الدكتورسليمان الطماوي : " يقصد بهذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، ويؤخذ القانون في هذا المجال بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، القانون العادي، فاللائحة، فالقرار الفردي)، وأيا كان نوع تصرف الإدارة أي سواء كان عملها قانونياً (Acte Juridique) أو ماديا (Acte Matériel)[2] .

فمبدأ المشروعية يعني إذن أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون أيا كان مصدره، مع مراعاة التدرج في قوته ، و كل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن فيه ، لذلك سنتطرق (أولا) إلى نطاق مبدأ المشروعية و (ثانيا) إلى شروط مبدأ المشروعية.

أولا: نطاق مبدأ المشروعية :

يتحدد نطاق تطبيق مبدأ المشروعية من حيث :

أ- من حيث تدرج القواعد:

لا يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة للقانون بمفهومه الضيق كمجموعة نصوص رسمية صادرة عن السلطة التشريعية ، بل إن مبدأ المشروعية يخضع للقانون بمفهومه العام و الواسع الذي يشمل مختلف القواعد القانونية في الدولة ، كالقواعد الدستورية و القواعد الواردة في المعاهدات و الإتفاقيات الدولية ، و كذا قواعد القانون العادي و النصوص التنظيمية ، كما أن مبدأ المشروعية يمتد ليشمل كل مصادر المشروعية من قواعد مكتوبة وغير مكتوبة، فيشمل التشريع لما يحتويه من قواعد متدرجة من حيث القوة والإلزام من قواعد الدستور والمعاهدات والتشريع العادي واللوائح كما يشمل المصادر الأخرى لمبدأ المشروعية كالعرف والمبادئ العامة للقانون، وهذا ما يمكن التعبير عنه بنطاق مبدأ المشروعية من حيث تدرج النصوص القانونية .[3]

ب- من حيث سلطات الدولة :

إن سلطات وهيئات الدولة بالنسبة لمبدأ المشروعية ملزمة بكل هيئاتها وهياكلها بصرف النظر عن موقعها أو مركزها أو نشاطها وحتى طبيعة قراراتها فالمبدأ ملزم لكل من : [4]

---

[1]- عمار عوابدي ، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مرجع سابق ، ص 999.

[2]- سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، مرجع سابق ، ص 22 .

[3]- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية - دراسة تشريعية وقضائية وفقهية- ، جسور للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى، 2009، الجزائر، ص11.

[4]- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول ، الطبعة الأولى،،د.م.ج،1995،ص 208.

1- السلطة التشريعية:

تتمثل المهام الموكلة للسلطة التشريعية في اقتراح القوانين و مناقشتها و المصادقة عليها ، و ذلك وفقا للقواعد الواردة في الدستور و في قوانين الدولة ، فهي إذن مقيدة بمبدأ المشروعية عند قيامها بالعملية التشريعية ، فإذا حدد لها الدستور مجالا للتشريع فليس لها أن تتجاوزه، وإذا حدد لها نصابا معينا لاقتراح القوانين فوجب الخضوع له، وإذا حدد لها القانون جهة داخلية معينة تمارس سلطة تسيير الهيئة التشريعية وتبين قواعد عملها والعلاقة فيما بينها وبين الحكومة ورسم الجوانب الإجرائية للعملية التشريعية وجب في كل الحالات الخضوع لهذه القواعد سواء كان مصدرها الدستور أو القانون.

2- السلطة التنفيذية:

هي السلطة المهيمنة للهياكل والأكثر استخداما للأعوان العموميين، وهي السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين وإشباع حاجات الأفراد والمحافظة على النظام العام، وهي الأخرى ملزمة في عملها بمراعاة مبدأ المشروعية بما يتلاءم و الحفاظ على النظام العام .

3 - السلطة القضائية:

السلطة القضائية كذلك ملزمة بالتقيد بمبدأ المشروعية في أعمالها ، فهو يلزم كل سلطة من السلطات بالعمل في إطارها القانوني المحدد و كل حياد عن هذا الإطار يعد خروجا عن مبدأ المشروعية ، فالقانون حدد قواعد الإختصاص و نظم عمل الجهات القضائية ، كما قام بتوزيع الإختصاصات بين جهات القضاء العادي و القضاء الإداري ، و بالتالي لا يمكن لجهة قضائية ذات طابع إداري مثلا أن تفصل في خصومة مدنية تعتبر أساسا من إختصاص المحاكم المدنية .

ثانيا : شروط مبدأ المشروعية :

إن من الشروط التي تقوم عليها تدابير الضبط الإداري لتجسيد مبدأ المشروعية هي :

أ - أن تكون إجراءات الضبط معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام:

يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري معللة بأسباب تتعلق بالنظام العمومي و أن الحفاظ على النظام العمومي هو فقط الذي يبرر ممارسة سلطات الضبط الإداري و إلا كان هناك إنحرافا في استعمال السلطة أو خرقا للقانون ، في فرنسا مثلا اتخاذ إجراءات تنظيمية من طرف رئيس البلدية لتنظيم حفلات الرقص بحجة ضرورات السكينة العمومية ، في حين أنه يريد في الحقيقة تجنيب مؤسسته الخاصة خطر المنافسة [1].

[1]- ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص42 .

ب - أن يكون إجراء الضبط ضروريا:

يجب أن يكون إجراء الضبط ضروريا ، و يجب أن لا تتجاوز ما تتطلبه الظروف ، بحيث أن إجراءات التقييد يجب أن لا تمارس إلا إذا كان هناك خطر و تهديد للنظام العمومي و ذلك طبقا للمبدأ: " إن الحرية هي القاعدة ، و إن التقييد عن طريق إجراءات الضبط هو الإستثناء"، إلا أنه تثار هنا مسألة أوسع تتعلق بنظام الحريات العامة الذي يتغير بتغير الدول و الأزمنة ، و بصفة مبسطة ، يمكن القول بأن كل نظام حريات عامة يرتبط إما بنظام وقائي ، و إما بنظام قمعي ، ومن هنا يتطلب أن يكون إجراء الضبط الإداري ضروريا من خلال التناسب بين جسامة القيد الوارد على الحرية من جهة وجسامة التهديد الذي يصيب النظام العام بالاضطراب من جهة أخرى تطبيقا لمبدأ الضرورة تقدر بقدرها. [1]

ج - أن تكون القواعد القانونية واجبة النفاذ :

ذلك أن يكون في مواجهة ما تصدره الهيئات الدنيا، أي التصرفات والأعمال للهيئة التأسيسية التي تحتل مكانها في قمة النظام القانوني في الدولة بحيث تأتي بعدها الهيئة التشريعية ثم أعمال الهيئة التنفيذية، ولذلك فقد أستقر كل من الفقه والقضاء معا على أن الدستور يعلو على القانون العادي وأن القانون العادي يحكم اللوائح، وأن اللوائح الصادرة من السلطات العليا تحكم كل ما تصدره الهيئات الدنيا من تصرفات وقرارات .[2]

د- أن تكون هناك مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري :

جميع المواطنين و دون إستثناء يجب أن يكونوا سواسية أمام إجراءات الضبط الإداري ، و لا يتحقق ذلك إلا بتطبيق مبدأ قانون عام يكرس مساواة الجميع أمام القانون ، كوقوف السيارات في الطريق العام ، كالقرار الذي يحفظ حق الوقوف لفئات محددة من المستعملين على جزء من الطريق العام .[3]

و- أن تكون قواعده تنظيمية عامة :

إن احترام مبدأ المشروعية سواءا من طرف الأفراد أو الدولة يقصد به خضوع التصرفات إلى مجموعة من القواعد القانونية العامة و المجردة ، حيث أنها تسري على جميع الأفراد دون إستثناء ، و هذا ما يساعد على استقرار كيان الدولة الحديثة و تطور المجتمع .

---

[1]- ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 44 .

[2] - مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق ، ص 210 .

[3] -أحمد محيو، المنازعات الإدارية ،الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر ، ص418.

الفرع الثاني: تقيد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام .

إن الغرض من الضبط الإداري هو الحفاظ و حماية النظام العام ، و إن تقييد سلطات الضبط الإداري يعد من العناصر القائم عليها النظام العام ، من أمن عام و سكينة عامة و صحة عامة و كل المفاهيم الحديثة الأخرى، فالنظام العام هو فكرة قانونية يقدر القضاء حدودها و يفرض على الإدارة إحترامها بواسطة قوة الأحكام و لا يصطبغ النظام العام بالسياسة و لا يرتبط بفلسفات عقائدية خاصة في نظام تتعدد فيه الأحزاب ، و لولا استقلالية و حياد النظام العام ، ما أتصف بالعمومية ، و بذلك فإذا كان للسياسة مضمونا متغيرا تبعا لإيديولوجية الأحزاب التي تتعاقب على السلطة أو تعارضها .[1]

و يبقى خارجا عن نطاق الضبط الإداري حماية بعض المبادئ و الإتجاهات المذهبية التي لا صلة لها بالقيم الأساسية للمجتمع ، و لا يفضي التقاعس عن حمايتها لعدم وجود الجماعة ، فإذا ما حدث خلاف ذلك فإنه يعد انحرافا في استخدام صلاحيات الضبط الإداري و خروجها عن مجالها القانوني الضامن لعدم الإخلال بالنظام العام . [2]

الفرع الثالث: تقيد سلطات الضبط الإداري بالنظام القانوني للحقوق والحريات .

من قواعد النظام القانوني للحريات العامة هو عدم تعرض سلطات الضبط الإداري للحريات للمنع أو الحظر ، لأن النظام القانوني للحريات العامة يعلو على هذه السلطات و سابق على وجودها ، لذلك فعند تدخل سلطات الدولة لمواجهة النظام القانوني للحريات العامة يجب أن ينصرف هذا التدخل لتنظيم كيفيات ممارسة الحريات العامة بشكل لا يتعارض مع مقتضيات المحافظة على النظام العام للدولة ، ولهذا قرر القضاء مجموعة من المبادئ العامة لأنه يرى أن سلطة الإدارة العامة وخاصة في الظروف العادية لا تكون مطلقة وإنما توجد حدود وقيود على سلطتها ، وهذه القيود لا تأتي فقط من طبيعة النظام العام ، وإنما كذلك من طبيعة الحرية ذاتها والتي قررها القضاء التي تجعل فكرة النظام العام للحريات العامة تقوم بدور فعال وواقعي في حماية الحريات العامة في مواجهة أي تعسف أو استبداد [3] ، وهذا طبقا لعدة مبادئ ، و سنقوم بشرحها في هذا الفرع ، حيث سنتطرق (أولا) الى مبدأ عدم شرعية الحظر المطلق للحرية ، و (ثانيا) إلى مبدأ عدم فرض وسيلة واحدة لمواجهة الإخلال بالنظام العام ، و (ثالثا) مبدأ تفاوت سلطات الضبط بتفاوت الحرية و أهميتها .

---

[1] - حلمي الدقدوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، بدون طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1989 ، ص 57 .

[2] - سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية ، موسوعة القضاء و الفقه ، الجزء 171، دون طبعة ، 1985 ، ص 322 .

[3]- سعاد الشرقاوي ، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على النظام القانوني، دار النشر مطبعة الشعب ،القاهرة مصر، ، بدون سنة نشر ، ص 158.

أولا: مبدأ عدم شرعية الحظر المطلق للحرية .

يعد الحظر المطلق لممارسة الحرية بمثابة إلغاء لها ، فالمؤسس الدستوري حينما مكن المشرع سلطة تنظيم ممارسة حرية التجمع كان ذلك بغرض تمكين الأفراد من ممارستها بحرية كاملة ، و هذا يلزم المشرع بعدم حظر الحريات و إنما يلزمه بأن يكفلها ، لا أن يصادرها و يحظرها ، إلا في بعض مجالات الحرية كالمظاهرات و الإجتماعات التي تسبب خللا بالنظام العام ، فالإدارة تقوم بحظر هذه الحرية بشكل إستثنائي و مؤقت حفاظا على النظام العام ، فيجب على الإدارة من خلال الإجراء الضبطي أن تكيف الإجراء لكي تسمح بممارسة حرية ما دون الإخلال بالنظام العام ، و من ثم تملك الإدارة إزاء الحرية سلطة تنظيمية أصلا لا سلطة التحريم والمنع ، فالمحافظة على النظام العام شرط أساسي لممارسة الحرية وأي عمل ضبطي يتضمن تحريم أو إلغاء ممارسة الحريات المقررة والمضمونة في المواثيق الدولية والدساتير الوطنية تحريما مطلقا هو عمل وإجراء غير مشروع قانوناً [1] ، فيجب أن يكون الإجراء الضبطي المتخذ من طرف الإدارة في حق الحرية متناسباً مع فداحة الإضطراب الذي تهدف الإدارة إلى تفاديه [2] ، و منه يجب أن يكون إجراء الضبط : [3]

أ - ضروريا :

أن يكون هدف إجراء الضبط الإداري ضروريا لتفادي تهديد النظام العام ، أو في حالة الإستعجال ، ففي هاتين الحالتين يكون الإجراء مشروعاً وضرورياً.

ب - فعالاً حسب جسامة الاضطراب:

أن يكون تقدير الاضطراب يهدد المساس بالنظام العام بشكل جسيم و يمس الحريات الفردية و الجماعية ففي هذه الحالة متى كان خطر الاضطراب جسيما فان المساس بالحرية يكون مبررا .

ج - معقولاً :

أن لا يكون الإجراء الضبطي مبالغا فيه على حساب الحرية كما لو شمل الحظر مناطق شاسعة دون تحقيق مصلحة عامة من ذلك ، و فضلا عن ذلك ، فإن الأمر قد يبدو ملحا عند إتخاذ أسلوب الحظر النسبي على الحرية تقرير بعض الإستثناءات على هذا الحظر لصالح حريات أخرى جديرة بالرعاية .

بحيث تنص المادة الواحدة و الأربعون من التعديل الدستوري المعدل و المتمم بالقانون 16-01 على أن : " يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية " ، كما تضمن الدولة مساعدة المواطن من أجل الدفاع عن حريته وحصانة

---

[1]- سعاد الشرقاوي، مرجع سابق ، ص 158.

[2]- نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية ، دون طبعة ، الناشر الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة مصر ، 1965، ص 199.

[3]- حلمي الدقدوقي ، مرجع سابق ، ص 84 .

ذاته ، بحيث تنص المادة الثالثة و الثلاثون منه على أن : " الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحرية الفردية والجماعية مضمونة " ، وكذلك المادة الثانية و العشرين من نفس التعديل الدستوري سالف الذكر التي تؤكد أنه : " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة ".

ثانيا: مبدأ عدم فرض وسيلة واحدة لمواجهة الإخلال بالنظام العام .

بما أن هيئات الضبط الإداري هي التي تقوم بتحديد مضمون الخلل الذي يهدد النظام العام ، فإنها تكلف بتفادي مظاهر هذا الإخلال ، و بعد ذلك تترك الحرية للأفراد في اختيار الوسائل التي تساعد على تفادي هذا الخلل ، و عليه ففي حالة تدخل هيئة الضبط الإداري لفرض وسيلة مواجهة الإخلال بالنظام العام ، فإن ذلك يعتبر مساسا بالحرية ، كما أن هذه الحرية محصورة في مجال ضيق لا يتعدى حرية الملك الخاص ، وارتباطه بأسباب الوقاية من الخطر المحدق بالصحة العامة ، مثلا كالترخيص لهيئات الضبط ضرورة إستيفاء شروط الوقاية من الحريق بتوفير الأجهزة اللازمة دون أن تشترط في الأجهزة علامة تجارية معينة.[1]

و تجدر الإشارة إلى أن مبدأ عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر ليس مطلقا ، بل ترد عليه إستثناءات منها :

أ- عدم ترك للأفراد الحرية في اختيار الوسائل عندما تكون هناك وسيلة واحدة للحفاظ على النظام العام.

ب- عدم الخشية من إضطرابات خطيرة في حالات الضرورة.

ج- كما لا يطبق هذا المبدأ عندما تكون هناك إجراءات موحدة للوقاية من الأخطار.

د- عندما يكون الإخلال بالنظام العام ضئيلاً.

ثالثا: مبدأ تفاوت سلطات الضبط بتفاوت الحرية وأهميتها .

تتفاوت الحريات العامة من حيث الدرجة و الأهمية ، و سلطة الضبط تقاس في سعتها قياسا عكسيا بخطر الحرية التي يراد تنظيمها ، فسلطات الضبط الإداري تتسع عندما تكون الحرية غير جوهرية ، و تتقلص و تضيق عندما تكون الحرية ضرورية و جوهرية ، و المعيار المعتمد في ذلك هو معرفة نية المشرع ، فإذا لم يشجع المشرع على ممارسة حرية من الحريات فسلطة الضبط تتسع اتجاهها ، أما إذا نص المشرع على ممارستها فإن سلطة الضبط تتقيد نحوها ، و لقد كانت لمجلس الدولة الفرنسي عدة تطبيقات في ذلك ، حيث قدر أن نية المشرع لا تميل إلى حرية التظاهر، فمنح سلطات واسعة لهيئات الضبط الإداري، وعكس ذلك فإنه إن قدر أن المشرع يميل إلى تشجيع الشعائر الدينية ، فلم

[1] - عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 479 .

يمنح هيئات الضبط الإداري سلطات واسعة في ذلك ، حيث قضى بعدم جواز تحديد الإدارة مواعيد فتح الكنائس، وكذلك عدم جواز ممارسة سلطات الضبط داخلها إلا في أضيق الحدود.[1]

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

عرف العديد من الفقهاء الرقابة القضائية ، و من أهم هذه التعريفات نذكر منها تعريف الدكتور سامي جمال الدين : " تعد الرقابة القضائية الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها ، و تعسفها في استخدام سلطتها و خروجها عن حدود مبدأ المشروعية " .[2]

كذلك عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها : " الرقابة القضائية التي تمارسها و تباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها و على مختلف درجاتها و مستوياتها ، و ذلك عن طريق و بواسطة تحريك الدعوى و الطعون المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الإلغاء و دعوى فحص الشرعية و دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو المسؤولية) ، و الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية ".[3]

حيث يقوم القاضي الإداري بمراقبة التدبير الضبطي من حيث غايته ،التي يتعين أن تكون لتفادي تهديد حقيقي للنظام العام ، كما ينبغي أن يكون الإجراء المتخذ متوافقا مع الظروف العادية المحيطة به، ولأنه للقاضي رقابة موسعة على سلطات الإداري ، فيبحث أيضا إذا كان التدبير متناسبا في طبيعته وخطورته مع أهمية التهديد ، فهو في ذلك يراقب ملاءمة الإجراء مع الوقائع التي كانت سببا في اتخاذه، فنجد بأن القاضي الإداري يختص بإلغاء قرارات الضبط الإداري غير المشروعة المتخذة من قبل السلطات الإدارية وقد يقضي في ذات الوقت بالتعويض عنها للأفراد عما لحقهم من ضرر [4] ، لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى رقابة الإلغاء في الفرع الأول ، في حين سنتناول رقابة التعويض في الفرع الثاني ، و هذا بشكل مختصر جدا لكونهما موضوعان جد طويلان .

الفرع الأول : رقابة الإلغـاء .

تعد رقابة الإلغاء رقابة قضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري ، حيث أنها تضمن إحترام مبدأ المشروعية وتدرج القوانين وتهدف إلى حماية الحقوق والحريات العامة ، و هي من الضمانات الحقيقية و الفعلية التي يمكن أن تكفل الحقوق و الحريات من تجاوزات و تعسف سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لسلطات الضبط ، و سنعالج في هذا الفرع كل من الرقابة على الهدف (أولا) و الرقابة على عيب السبب (ثانيا) و الرقابة على الوسائل (ثالثا) .

---

[1] - عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 477.

[2] - المرجع نفسه ، ص 493 .

[3]- عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الأول ، د.م.ج ،الجزائر ، 1982 ، ص 24 .

أولا: الرقابة على الهدف:

تعد رقابة القاضي الإداري على الهدف رقابة موضوعية تندرج حول البحث عن الهدف الذي من ورائه قامت الإدارة بتدبير إجراء الضبط ، و مراقبة مدى شرعيته ، للتأكد فعلا من أن هذا التدبير قد صدر لحماية النظام العام ، فإذا رأى القاضي أن هذه التدابير الضبطية قد استهدفت غرضا آخر ، فإنها تعتبر متجاوزة لنطاقها وغير شرعية وبالتالي يحكم القضاء الإداري بإلغائها، وذلك لانحرافها عن الهدف المخصص لها ، حيث صدر قرار عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1978/03/04، فصلا في القضية التي جمعت بين السيد (خ.ع) كمدعي و(ر.م.ش لبلدية عين البنيان) مدعى عليه، وتتلخص وقائعها في : " أنه بعريضة مقدمة من طرف السيد (خ.ع) و سبعة أشخاص آخرين طعنوا بالإلغاء لتجاوز السلطة ضد قرار صادر في 1975/05/09 عن (ر.م.ش لبلدية عين البنيان) ، الذي منع بموجبه إستهلاك وبيع المشروبات الكحولية في المقاهي والمطاعم والدكاكين المتواجدة على تراب بلدية عين البنيان ، باستثناء المركز السياحي-الجميلة- والحانات والمطاعم الموجودة في مناطق الصخرة الكبيرة والمنارة، مستندا في ذلك لنص المادة 237 من القانون البلدي التي تسمح له باتخاذ التدابير اللازمة لحماية النظام والصحة والأخلاق العامة ، ومما جاء في حيثيات القرار: «...أن ر.م.ش لبلدية عين البنيان بإتخاذه لهذا القرار قد استهدف هدفا مغايرا للهدف الذي من أجله خولت له المادة 237 من القانون البلدي سلطات في هذا المجال» ، ولهذه الأسباب قضى المجلس الأعلى بإلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي[1].

ثانيا: الرقابة على عيب السبب:

تنحصر رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في صور ثلاث تتمثل في : رقابة الوجود المادي للوقائع، و رقابة صحة التكييف القانوني لها ، ثم رقابة الملاءمة [2].

أ - الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

يجب على القاضي الإداري التأكد من صحة الوجود الفعلي للوقائع المادية ، كون أن الرقابة عليها تشكل أولى مراحل الرقابة القضائية ، و عليه فإذا ثبت للقاضي الإداري أن الوقائع المادية غير صحيحة فإنه يلغي القرار الإداري ، بغض النظر عن حسن أو سوء نية الإدارة .[3]

حيث قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بقرار صادر عنها بتاريخ 1984/07/11، فصلا في القضية التي جمعت السيد (أ.ر) مدعي والسيد (وزير الداخلية) مدعى عليه ، والتي تتلخص

---

[1]- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية العامة،جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الجزائر ، 1988، ص 200، 201.

[2]- لحسين بن الشيخ اث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 ، ص 364 .

[3] - المرجع نفسه ، ص 365 .

وقائعها فيما يلي: " أن السيد (أ.ر) شاغل لفيلة واقعة ببلدية بئر خادم ، قرر بناء سور يحيط بساحة مسكنه ، حيث استصدر وتحصل على رخصة مسبقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر خادم بتاريخ : 1978/10/28، ثم تحصل على قرار من هذا الأخير يتضمن رخصة للبناء مؤرخة في : 1979/01/16، إلا أن رئيس دائرة بئر مراد رايس أصدر قرار بتاريخ : 1979/05/29، بوقف الأشغال على أساس أن البناء المزمع إنجازه من شأنه المساس بالنظام العام .

قام المدعي بالطعن ضد قرار المدعى عليه بدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة مؤيدا طعنه بوجه وحيد مأخوذ من تجاوز السلطة ، يتمثل في أن المدعي قد تحصل مسبقا على جميع الرخص الإدارية اللازمة لإحاطة سكنه ، و السبب المتمسك به من جهة أخرى من طرف المدعى عليه غير مبرر.

ومما جاء في حيثيات هذا القرار: " و لكن حيث أنه كان على الإدارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب السيد (أ.ر) ، حيث أن الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية أنه لا مجال هناك لا لرفض منح رخصة البناء ، ولا لربطها باحترام مقتضيات خاصة، ومن ثم فإن قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس مشوب بخطأ واضح ، وما دام كذلك ، فهو مستوجب الإبطال، وبناء على ما سبق، صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار السالف الذكر" [1].

ب - الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

تعد كمرحلة ثانية لرقابة السبب التي تنصب على التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على هذه الوقائع ، حيث أنه إذا كان الوصف سليما من الناحية القانونية ، كان القرار الذي استندت عليه صحيحا ، حيث حكمت المحكمة العليا بخصوص عيب إنعدام السبب في القرارات الإدارية بتاريخ : 1985/07/11 في ملف قضية رقم : 22236 ضد والي ولاية الجزائر و رئيس دائرة بئر مراد رايس ، حيث ألغت حكم هذا الأخير بحجة أن بناء هذا السور يخل بالنظام العام عن طريق الإخلال بالنظام العام . [2]

ج – رقابة الملاءمة :

لقد أصبح من إختصاص القاضي الإداري مراقبة تقدير الإدارة لخطورة و أهمية ما بنت عليه قرارها من أسباب دون أن يعد ذلك منه في أعمال الإدارة ، فالقاضي الإداري يراقب الشرعية و هذا ما يدفعه أحيانا الى رقابة الملائمة عندما تكون شرطا لهذه الشرعية ، و يظهر ذلك في مجال التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة ، فالرقابة القضائية على ملائمة القرار الإداري للوقائع فرضت

[1]- جمال قروف ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006 ، ص 87.

[2] - رزايقية عبد اللطيف ، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الوادي ، 2014 ، ص 151 .

لمعرفة مدى التناسب بين الوقائع و القرار الإداري الذي صدر بناءا عليها ، و نظرا لأن هذا التوسع في الرقابة القضائية هو بمثابة إستثناء للقاعدة العامة ، فإنه يمارس في نطاق ضيق ، أي على فئة محددة من القرارات الإدارية .[1]

ثالثا - الرقابة على الوسائل:

يشترط القضاء الإداري لاستخدام الإدارة لوسائل الضبط مجموعة من الشروط التي يستوجب أن تكون مشروعة ، بحيث يجب أن يكون التدبير الضبطي :

أ- ضروريا ولازما وفعالاً :

يقوم القاضي الإداري بفحص تدابير الضبط لكي يتأكد من أن تدخل الإدارة كان ضروريا ولازما لمنع التهديد الحقيقي ضد النظام العام والذي لم يكن مجرد مضايقة أو إخلال بسيط به ، و لقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبادئ هذه الرقابة في حكمه الشهير في دعوى "Benjamin" بتاريخ 1933\05\19 ، فقد أصدر عمدة " Nevers " قرارا بمنع عقد أحد الإجتماعات خشية من وقوع إضطرابات تخل بالنظام العام ، ولقد ألغى المجلس هذا القرار بعد فحص الظروف التي أحاطت بالدعوة إلى الإجتماع المقرر بأنه " قد اتضح من التحقيق أن إحتمال وقوع الإضطراب الذي يزعمه عمدة " Nevers" لا يمثل درجة من الخطورة بحيث لا يستطيع بدون منع عقد المؤتمرين بحفظ النظام العام، وذلك حيث أن العمدة بما لديه من سلطات الضبط التي تدخل في اختصاصه ما يمكنه من المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع".[2]

ب- متناسبا مع طبيعة وجسامة الخلل والاضطراب المراد تفاديه:

من أجل تحقيق نوعا من التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وفكرة الحريات، فإن فكرة التناسب تعد أمرا ضروريا ، وتطبيقا لقاعدة التناسب، يتعين أن تنصب رقابة القضاء الإداري في كل حالة مع الظروف التي تتدخل هيئات الضبط الإداري في ظلها، ومن ثم فلا يمكن اعتبار تدابير الضبط الإداري مشروعة إلا إذا كانت متوافقة مع الظروف المحيطة بها، بحيث ينبغي أن تتناسب رقابة القاضي الإداري مع ظروف ممارسة الحرية، وأن تتغير باختلاف عاملي الزمان والمكان.[3]

ج - عاما محققا و مجسدا لمبدأ المساواة:

لا بد أن يتصف إجراء الضبط الإداري بالعمومية و المساواة في مواجهة الأفراد المتصلين بهذا التدبير والمستهدفين منه ، فإن الأفراد الذين يتواجدون في ذات الظروف يجب أن يعاملوا على قدم المساواة دون ما تفرقه أو محاباة ، و هو الأمر الذي جاء به مجلس الدولة الفرنسي و كرسه المشرع

---

[1] - المرجع نفسه ، ص 153 .
[2]- عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 487 .
[3]- عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 491 .

الجزائري أيضا ، أين نجد أن سلطات القاضي الإداري تتوسع أكثر في الحالات العادية ، و ذلك بعد صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري 08-09 الصادر سنة 2008 الذي استحدث نصا يساير التشريعات الحديثة القائمة على حماية الحريات العامة، فمنح القاضي الإستعجالي الإداري سلطة واسعة تمكنه من التدخل كلما انتهكت الحريات الأساسية من طرف أشخاص معنوية عامة أو هيئات إدارية أو قضائية[1] ، فحسب نص المادة 919 منه ، يمكن لقاضي الإستعجال عند فصله في الطلب المتضمن وقف تنفيذ قرار إداري ، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة ، كذلك بإمكان القاضي الإستعجالي إصدار أوامر ضد الإدارة بأن يأمرها بوقف التعدي و إرجاع الوضع إلى الحالة التي كان عليها من قبل ، على الرغم أن القرار الإداري يتميز بميزة النفاذ المباشر ذلك أن الطعن أمام القاضي الإداري ليس موقفا ما لم ينص القانون على خلاف ذلك صراحة ، لذلك فإن رقابة القضاء الإداري تكون سواء بالإلغاء أو وقف التنفيذ ، وطبقا للمادة 921 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لا يجوز لقاضي الاستعجال الإداري أن يعترض على تنفيذ أي قرار إداري إلا في حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري.[2]

الفرع الثاني: رقابة التعويض .

تعد وسيلة قضائية ثانية تضمن حماية الأشخاص في مواجهة الإنتهاكات التي قد تقوم بها الإدارة و المرتبة لمسؤوليتها الإدارية على أساس الخطأ الذي يقوم على ثلاث أركان هي : الخطأ و الضرر و العلاقة السببية بينهما ، ويمكن تعريف الخطأ بوجه عام بأنه : «إخلال بالتزام سابق مع توافر التمييز والإدراك لدى المخل بهذا الإلتزام» ، كما يعرف الخطأ المستوجب للمسؤولية بأنه : « الفعل الضار غير المشروع » ، وعليه فيعتبر الخطأ في المسؤولية الإدارية هو الأساس القانوني المنطقي والأصيل الذي يفسر مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها الضارة بالغير ، فالقاضي في دعوى التعويض أو القضاء الكامل له سلطات وصلاحيات واسعة ، حيث أنه يتحقق من أن رافع الدعوى هو صاحب الحق ، لأن الدعوى ملازمة للحق ، ولا توجد إلا بوجوده ، كما عليه أن يتأكد من أن المدعي له مصلحة مباشرة ، حيث عليه إثبات أن حقه قد أعتدي عليه ، ومن ثم يقرر القاضي الحكم على الإدارة بالتعويض. [3]

لقد أخذ القضاء الفرنسي و كذا المشرع والقضاء الجزائريين بإقرار فكرة الخطأ كأساس لمسؤولية الهيئات الإدارية عن تصرفاتها القانونية والمادية غير المشروعة ، كما أخذ كل منهما بالتفرقة بين

---

[1]-أنظر المادة 920 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008: المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري .

[2]- عبد الرحمن بربارة ، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية(قانون رقم 08-09 مؤرخ في 23 فيفري 2008)، الطبعة الأولى ، منشورات بغدادي،الجزائر ، 2009، ص466.

[3]- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية، دون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص114.

الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي ، إذ يعد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية الإدارية في الحالات العادية، ويعرف على أنه : " الخطأ الذي يرتكبه الموظف بقصد تحقيق غرض إداري" ، كما أن الخطأ المرفقي « ينسب الخطأ فيه أو التقصير إلى المرفق العام ذاته ، وتتحمل الإدارة المسؤولية وحدها فتدفع التعويض، ويكون الاختصاص للقضاء الإداري».[1]

و يخضع الخطأ المرفقي لتقدير القاضي الإداري ، فلا يحكم بالتعويض عن كل خطأ مشوب صادر عن الإدارة العامة ، بل يجب أن يتصف هذا الخطأ بدرجة معينة من الجسامة ، فعدم مشروعية القرار الإداري لا يعني الحكم بالتعويض دائما ، فالخطأ المرفقي في قرارات الضبط الإداري يظهر في عدم المشروعية ، ويشترط لكي يكون القرار الضبطي مصدراً للتعويض أن يكون مشوبا بعيب من العيوب التي تسمح وتجيز للقضاء الإداري الحكم بإلغائه ، غير أن مجلس الدولة الفرنسي لا يأخذ من كل عيب من العيوب وصفا للخطأ المرفقي، فإذا كان كل واحد من هذه العيوب كافيا بذاته للإلغاء ، فلا يكون سببا للحكم بالتعويض ، حيث جعل البعض منها فقط مصدراً للتعويض، وميّز بين أوجه البطلان الشكلية، وأوجه البطلان الموضوعية ، و عليه سنعمل على شرح أوجه البطلان الشكلية (أولا) ثم أوجه البطلان الموضوعية (ثانيا) .

أولا : بالنسبة لأوجه البطلان الشكلية :

و تتمثل في عيب عدم الإختصاص ، وكذلك عيب الشكل وعيب السبب.

أ- عيب عدم الإختصاص:

يترتب عن دعوى تجاوز السلطة المرفوعة ضد قرار الضبط المشوب بعيب عدم الإختصاص الحكم بالإلغاء، وذلك نظرا لعدم مشروعيته بسبب مخالفة وعدم إحترام مصدر القرار لقواعد الإختصاص المنصوص عليها في القانون ، فإذا نتج عن ذلك ضرر، فللشخص المضرور الحق في طلب التعويض، إلا أن عيب عدم الإختصاص لا يعد دائما خطأ مرفقيا تقوم على أساسه مسؤولية هيئات الضبط الإداري، وذلك لكون القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض نتيجة لهذا العيب إلا في بعض الحالات مثل : حالة عدم الاختصاص الموضوعي أين تكون المخالفة جسيمة ، وفي هذا صدر حكم عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بقسنطينة في : 1969/05/02، في القضية التي رفع فيها السيد (م.م) دعوى ضد بلدية القرارم بولاية قسنطينة ، والتي حكمت فيها الغرفة الإدارية بإلغاء قرار رئيس البلدية المذكورة لعدم مشروعيته ، لأنه كان معيب بعدم الإختصاص، وحكمت بمسؤولية البلدية إزاء المتضرر[2].

[1]- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق ، ص 127، 128.
[2]- المرجع نفسه ، ص 162.

ب- عيب الشكل والإجراءات:

يشترط لقيام مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض عن عيب الشكل و الإجراءات أن تمس الجانب الشكلي الجوهري الذي ينص عليه المشرع صراحة ، فلا يقر القضاء الإداري دائما بكون عيب الشكل والإجراءات خطأ مرفقيا ، أما الشكل الثانوي، والذي لا تلتزم ولا تُراعي الإدارة العامة في إصدارها للقرار الإداري شكلا محددا فلا يرتب مسؤوليتها عليه ، كما فرّق مجلس الدولة الفرنسي بين الشكليات الأساسية التي يؤدي عدم إحترامها إلى تغيير مضمون القرار الإداري ، وبين الشكليات التي لا يؤثر عدم إحترامها في مضمون القرار الإداري ، وقد رتّب مجلس الدولة الفرنسي المسؤولية في الحالة التي يؤدي فيها مخالفة الشكل إلى تغيير في موضوع القرار الإداري، وإذا كان القرار سليم في موضوعه رغم عدم إحترام الشكليات ، فالإلغاء وحده كاف ويرفض الحكم بالتعويض[1]، وبالتالي فليس من المحتّم أن يجتمع الإلغاء والتعويض بالنسبة لقرار واحد، فقد يحكم بالإلغاء دون التعويض، أو العكس[2].

وعليه يمكن القول أنه إذا أدت مخالفة الشكل أو الإختصاص إلى الحكم بالإلغاء ، ولم تؤثر على صحة القرار موضوعيا، فإنها لا يمكن أن تكون سببا للحكم بالتعويض، بمعنى آخر فلا توجد علاقة سببية بين عيب الشكل أو عيب الاختصاص ، وبين الضرر الذي لحق الشخص، وسبب الضرر هنا هو قرار سليم من الناحية الموضوعية ، فلا تقوم المسؤولية في اتجاه هيئات الضبط الإداري .

ج- عيب السبب:

يعتبر القرار الإداري المتخذ من طرف جهات الضبط الإداري غير مشروع و مشوب بعيب السبب إذا لم توجد وقائع مادية أو قانونية ، و في حالة إذا ما ترتب عنه ضرر للغير ، فإن مسؤوليتها الإدارية تقوم على أساس الخطأ المرفقي [3].

و لقد أقر القضاء الفرنسي أقر بمسؤولية هيئات الضبط الإداري عند رفضها أو إمتناعها عن القيام بواجباتها في إصدار تدابير الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام ، وذهب إلى فحص ومراقبة هذا الامتناع ، أو قياس نتائجه في نطاق المسؤولية الإدارية ، حيث أقر في أحد قضاياه بأن امتناع العمدة عن وضع التدابير، يترتب عنه قيام مسؤولية الإدارة إذا سبب هذا الرفض خطأ جسيما ، فمن غير الممكن أن تتذرع الإدارة العامة بالملاءمة لتبرير رفض اتخاذ التدابير الضرورية سواء كانت فردية أو لائحية ، لمواجهة الخطر الجسيم.[4]

---

[1]- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 217.
[2]- سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 305.
[3]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق، ص 168.
[4]- سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 346.

أما القضاء الجزائري فقد أقر بهذه المسؤولية وأخذ بها ، حسب القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المؤرخ في : 1977/12/24، فصلا في النزاع القائم بين السيد (والي قسنطينة) مدعي، والسيدة (ت.ف) مدعى عليها، وتتلخص وقائعه فيما يلي :

بموجب عريضة مؤرخة في : 1976/01/16، قدم المدعي استئنافا ضد قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بقسنطينة ، الذي استبعد مسؤولية البلدية ، وحكم على الولاية بعدة مبالغ تدفعها إلى السيدة (ت.ف) كتعويض عن الضرر الذي لحق بها نتيجة للحادث القاتل الذي ذهب ضحيته السيد (ب.أ)، ومن حيثيات هذا القرار في تحديد المسؤوليات جاء فيه : "... حيث أن والي قسنطينة الذي بلغ بالقرار البلدي المؤرخ في : 1965/02/19، المتضمن أن العمارة المتنازع عليها يجب أن تهجر، وتغلق أبوابها (وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما..." ، حيث أن والي قسنطينة الذي بلغ بالقرار المشار إليه سابقا لم يتخذ أي تدبير لازم لمنع انهيار العمارة المختص بتسييرها... ، و بعد الإطلاع على حيثيات القضية وأسبابها ، صرّح بالمسؤولية المشتركة والتضامنية لكل من البلدية والولاية عن الأضرار الناتجة عن الحادث ، وثبت مبدئيا القرار المستأنف فيما يخص التعويضات الممنوحة للأم والأولاد الثلاث للضحية ، وصحح الحصة الممنوحة لأرملة الضحية إذ رفع مبلغ تعويضها...[1].

ثانيا : بالنسبة لأوجه البطلان الموضوعية:

إن قرار الضبط الإداري المشوب بعيب مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة ، يكون سببا كافيا للقاضي الإداري للحكم بالتعويض.

أ- عيب مخالفة القانون:

إن مخالفة الإدارة العامة للقانون ، كعدم إحترام كل من مبدأ المساواة في الحقوق و الأعباء العامة و مبدأ حريات الأفراد ، و هو ما يترتب عليه إلغاء القرار الإداري و يقضي حتما بقيام مسؤولية الإدارة و التعويض عن ما لحق الفرد من ضرر ، لأنها تعد من ضمن المخالفات الموضوعية التي تمس و تؤثر في مضمون القرار الإداري ، و من ثم يكون خطأ مرفقيا يستتبع مسؤولية الإدارة ، و هو ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي بحكمه في قضية (Frousty) في : 1947/12/05 ، و الذي تتلخص وقائعه بأن الإدارة أصدرت قرار يقضي بمنع أحد الأطباء من مزاولة مهنته رغم أحقيته في ذلك طبقا لأحكام القانون الصادر في 1940/05/20 ، ففي هذه الحالة تكون الإدارة قد خالفت نص القانون الواجب التطبيق ، الأمر الذي يرتب تقرير مسؤوليتها الإدارية . [2]

[1]- للتفصيل أكثر عن حيثيات القضية، راجع عمور سيلامي ، مرجع سابق، ص 209، 210.
[2] - مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق ، ص 325 .

ب- عيب الانحراف في استعمال السلطة:

يجب أن تكون القرارات الإدارية دون استثناء تستهدف تحقيق المصلحة العامة ، و كل ما يخالف ذلك هو في نظر القانون معيب بعيب إنحراف استعمال السلطة الموجب للالغاء و التعويض ، فمثلا رجل الإدارة الذي يعين للسهر على تخفيف مصالح الجماعة المشتركة و حمايتها ، و ينسى واجبه إتجاهها ، و يتحلل من قيوده و يسعى للحصول على نفع ذاتي ، فإن ذلك يخرجه من نطاق وظيفته ، كون كل عمل عام يجب أن يهدف الى تحقيق مصلحة عامة ، و إلا فقد صفته العمومية .[1]

المبحث الثاني: الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة في الظروف الاستثنائية .

لقد وضحنا من خلال المبحث الأول من هذا الفصل كيفية تأمين وحماية الحريات العامة في الفترات العادية ، غير أن الإشكال القائم هنا هو عند حدوث أو تعرض البلاد لظروف استثنائية كالحروب ، الكوارث الطبيعية، والأزمات الخطيرة ، و سنحاول من خلال هذا المبحث إلى توضيح كيفية تحقيق حالة من التوازن بين سلطات الضبط الواسعة التي يصبح للإدارة الحق في ممارستها من أجل التصدي لهذه الظروف و ما بين مقتضيات مبدأ إحترام الحريات العامة و صونها تحت كل الظروف .

ومن أجل ذلك سوف نتطرق لشرح توسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في المطلب الأول ثم نتحدث عن الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: توسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية .

إذا كان من واجب الإدارة الإلتزام في كل تصرفاتها بإحترام ومراعاة القواعد القانونية في ظل الظروف العادية ، فإن الوضع يختلف في ظل الأوضاع والظروف الإستثنائية التي قد تحلُّ بالبلاد كالكوارث الطبيعية أو الحروب أو انتشار الأوبئة وغيرها من الأحداث غير المألوفة التي تهدد كيان المجتمع، فلا يمكن للقواعد القانونية العادية أن تحكم الظروف الاستثنائية بشكل دقيق ، إذ أنه في مثل هذه الظروف كان لزامًا على الإدارة حماية المصلحة العليا للدولة وللمواطنين وذلك بعدم تقيدها بمبدأ المشروعية وقواعده التي تطبق في الظروف العادية[2]، أي قد يتحتم على الإدارة إتخاذ إجراءات إستثنائية تتجاوز ما هو عادي ومألوف في مجال سلطة الضبط مثل : فرض حظر كامل على الإجتماعات والتحركات ، والمرور في الأماكن العامة وفي أوقات معينة ، ومصادرة الصحف والمنشورات والمطبوعات ، وتحديد مواعيد فتح المحلات التجارية وإغلاقها ، وسحب تراخيص الأسلحة ، وإخلاء بعض المناطق ، والإمتناع عن تنفيذ الأحكام ، وتحديد التنقل من منطقة لأخرى...[3]

---

[1] - سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 145 .

[2] - محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2015، ص 224 .

[3] - جمال قروف ، مرجع سابق، ص 44 .

إذا تصرفات الإدارة تحت هذه الظروف يبررها قيام نظام إستثنائي توقف في ظله الحريات الفردية والجماعية وتعطل فيه الضمانات الدستورية حفاظًا على النظام العام، وبسبب هذه الظروف الإستثنائية تتسع سلطات الضبط الإداري بفضل التشريع أو القضاء.

الفرع الأول: دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري .

إن الظروف الاستثنائية هي تلك الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد الشرعية الخاصة بالأزمات[1]، فالظروف الإستثنائية تتطلب السماح للإدارة بالقيام بإجراءات سريعة وحازمة من أجل إعادة الأمور إلى نصابها ، و تأمين سلامة البلاد ، فالغاية الأسمى هي تأمين البلاد من الأخطار والكوارث حتى ولو تعارض ذلك مع أية غاية أخرى، لذلك يسعى كل من الفقه والقضاء لتشييد نظرية عامة كأساس قانوني يسمح بالخروج على الحدود التي تضعها القوانين القائمة ، وهي ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية ، ويعود الفضل في خلق هذه النظرية إلى القضاء الإداري الذي عمل على وضع ضوابط لها للحفاظ على التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم وبين سلامة الدولة ودرء المخاطر عنها ، وكما هو معلوم فإن القضاء الإداري الفرنسي قد تبنّى هذه النظرية منذ زمن بعيد ، ثم تبناه القضاء الإداري لعديد من الدول في وقت لاحق بنفس الشروط والضوابط التي استقر عليها مجلس الدولة الفرنسي[2].

سوف سنتطرق إلى أساليب تنظيم الظروف الإستثنائية، وسنُسلّط الضوء عليها في كل من فرنسا (أولا) والجزائر (ثانيا) و آثار نظرية الظروف الإستثنائية (ثالثا) .

أولا: نظرية الظروف الإستثنائية في فرنسا .

لقد مرت فرنسا بأزمات تمخضت عنها ما يعرف بنظرية الظروف الإستثنائية وهي نظرية قانونية من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي وسنتطرق لتطبيقات هذه النظرية في كل من الحالات التالية:

أ- حالة الحصار:

لقد تم تقنين حالة الحصار بموجب قانون 09 أوت 1849 المعدل بقانون 03 أفريل 1878 وبقانون 27 أفريل 1916، وتم النص على الحالة كذلك بموجب المادة السادسة و الثلاثين من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ومن خلال ما جاء في نص هذه المادة فإن تقرير حالة الحصار يكون باجتماع مجلس الوزراء، ومدتها 12 يومًا ولا تُمدَّد مدته أكثر من 12 يوم إلاّ بترخيص من البرلمان، كما أن حالة

[1] - لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر ، 2002 ، ص 193 .

[2] - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 224 .

الحصار لا يمكن إعلانها إلا في حالة خطر داهم ناتج عن حرب أجنبية أو ثورة مسلّحة، ومن بين النتائج المترتبة على حالة الحصار ما يلي : [1]

- إتساع صلاحيات المحاكم العسكرية، حيث تصبح المحاكمات المتعلقة بالأمن العمومي من إختصاص القضاء العسكري بعد أن كانت من إختصاص القضاء الجزائي العادي.

- إنتقال الإشراف على حفظ النظام من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية.

- توسُّع الإجراءات المتخذة من طرف سلطات الضبط، فالإجراءات التي كان يُمنع اتخاذها في الحالات العادية تصبح مسموحا بها قانونا في ظل حالة الحصار.

ب- حالة الطوارئ:

لقد تم تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون 3 أفريل 1955 المعدل بموجب قانون 07 أوت 1955 وبأمر 15 أفريل 1960، ولقد ارتبطت حالة الطوارئ بصفة مباشرة بحرب الجزائر، كما تجدر الإشارة هنا إلى أن حالة الطوارئ تقرر بنفس الطريقة التي يتم بها الإعلان عن حالة الحصار أي باجتماع مجلس الوزراء لمدة 12 يومًا ولا تمدد مددته لأكثر من 12 يوم إلاّ بترخيص من البرلمان، كما أن نتائج حالة الطوارئ جدُّ قريبة من نتائج حالة الحصار، إلاّ أن السلطة المدنية التي تكون ممثّلة في المحافظ أو وزير الداخلية هي التي تمارس سلطة الضبط المتسعة، ويتم إعلان حالة الطوارئ بسبب وجود خطر داهم ناتج عن المساس الخطير بالنظام العام أو بسبب أحداث تشكل بخطورتها نكبة عمومية تمس بأجزاء التراب الوطني[2].

ج- الحالة الإستثنائية :

تتعلق هذه الحالة بالسلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية وهو ما جاء به دستور 1958 من خلال المادة السادسة عشر منه التي تنص : " أنه عندما تصبح مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة، وسلامة الوحدة الترابية أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهدّدة بشكل خطير وحال، وعندما يصبح العمل العادي للسلطات العمومية الدستورية متوقفا، فإن رئيس الجمهورية يتخذ الإجراءات التي تفرضها هذه الظروف بعد الإستشارة الرسمية للوزير الأول ورؤساء المجالس وكذا المجلس الدستوري ".

فمن خلال هذه المادة نلاحظ أنها تخول لرئيس الجمهورية إتخاذ كافة الإجراءات الإستثنائية التي يرى بأنها تكفل إعادة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، كما أن إعلان رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية يعتبر من أعمال الحكومة التي لا تخضع لرقابة قضاء الإلغاء، فالقضاء لا يبحث في مدى توفر الشروط الدستورية لتطبيق نص المادة المذكورة أعلاه، ولا في مدى مشروعية الإجراءات المتخذة

[1] - ناصر لباد، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق، ص 49 .
[2] - المرجع نفسه ، ص 50 .

تطبيقًا لها[1]، إذا فهذه المادة لم تقم بحصر كل الظروف الإستثنائية وإنما أعلنت عن المبدأ الذي يتضمن السلطات الإستثنائية[2] .

ثانيا: نظرية الظروف الإستثنائية في الجزائر .

لقد تبنى المشرع الجزائري هذه النظرية ويظهر ذلك من خلال مختلف الدساتير التي شهدتها الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، و سنحاول إعطاء لمحة عن تطبيقات هذه النظرية في دساتير الجمهورية الجزائرية مع تسليط الضوء على التعديل الدستوري الأخير وكذا القوانين والمراسيم التي تم تطبيقها في هذا المجال.

بالنسبة لدستور 1963 فقد نص على الحالة الإستثنائية في المادة التاسعة و الخمسون منه ، أما دستور سنة 1976 فقد نص على عدة حالات كحالة الطوارئ، الحصار، الحالة الإستثنائية وحالة الحرب، وذلك في المواد 119 إلى 123، كما أن دستور 1989 أعاد تبني نفس الحالات في مواده من السادسة و الثمانين إلى الواحد و التسعين [3]، ونفس الشيء بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 والذي سنتطرق من خلاله لشرح هذه الظروف الإستثنائية.

أ- حالة الحصار:

لقد نص المشرع الجزائري على أنه توجد حالة الحصار أثناء الزلزال الذي مسّ منطقة الأصنام (ولاية الشلف) ويعتبر كأول تطبيق لهذه الحالة في الجزائر، حيث تم الإعلان على المناطق المنكوبة من طرف رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 80-251 المؤرخ في 13 أكتوبر 1980[4] ثم جاء بعده المرسوم الرئاسي رقم 80-253 المؤرخ في 13 أكتوبر 1980 يتضمن تعيين القائد العام للمناطق المعلن عنها منكوبة[5]، حيث تم تعيين هذا القائد من السلطات العسكرية (العقيد، ابن عباس غزيل) من أجل تسيير المنطقة المنكوبة.

كما عرفت حالة الحصار تطبيق آخر لها عام 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، وحسب المادة الثانية من هذا المرسوم فإن حالة الحصار هي تلك الحالة التي تمسح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الوسائل القانونية والتنظيمية

[1] - مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، الجزائر، 1998، ص 27 .

[2] - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 160 .

[3] - ناصر لباد، القانون الإداري ، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 51-52 .

[4] - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 80-251 المؤرخ في 13 أكتوبر 1980 المتضمن الإعلان عن المناطق المنكوبة من طرف رئيس الجمهورية، ج.ر.ج عدد 42، ص1529 .

[5] - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 80-253 المؤرخ في 13 أكتوبر 1980 المتضمن تعيين القائد العام للمناطق المعلن عنها منكوبة، ج.ر.ج، عدد 42، ص 1530 .

من أجل الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام العام وكذا السير العادي للمرافق العمومية[1].

وهناك جملة من المبادئ والخصائص تتميز بها حالة الحصار يمكن إجمالها كما يلي : [2]

1- من حيث الإجراءات: بالرجوع لنص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 لسنة 2016 فإنه يتم الإعلان عن حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري. كما لا يمكن لرئيس الجمهورية تقرير حالة الحصار إلا إذا كانت هناك ضرورة ملحة تستدعي ذلك ، وما يلاحظ من خلال نص هذه المادة أنها لم تحدّد مدة حالة الحصار، بل اكتفت بالنص على أنها تقرّر لمدة معيّنة ، بحيث لا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معًا .

أما المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار فقد حدّدها في المادة الأولى منه بأربعة (04) أشهر، مع إمكانية رفعها قبل هذا التاريخ بمجرد استتباب الوضع، وتبقى السلطة التقديرية في ذلك لرئيس الجمهورية .

2- من حيث الهيئة المكلفة بتسيير حالة الحصار: السلطة العسكرية هي المخولة قانونًا بتسيير حالة الحصار، بمعنى أن سلطة الضبط الإداري تتحول من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية مع بقاء ممارسة الهيئات الإدارية المدنية لسلطاتها التي لم تُنتزع منها كما يمكن أن تتولى المحاكم العسكرية سلطة الردع الجزائي بدل المحاكم الجزائية العادية ولكن بشرطين: الأول أن تمس الجرائم بأمن الدولة والشرط الثاني هو أن تقرّر السلطة إحالة هذه القضايا على المحاكم العسكرية.

3- من حيث الإختصاصات: يمكن للسلطة اتخاذ كل التدابير الكفيلة باستتباب الوضع وعلى الخصوص السلطات العسكرية التي يجوز لها في إطار صلاحيات الضبط المخول لها أن تقوم بإجراء الإعتقال الإداري والإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه يشكّل خطرًا على النظام العام والأمن العام أو على السير العادي للمرافق العمومية، وذلك طبقًا لما ورد في نص المادة 4 من المرسوم 91-196 السابق الذكر، إضافة إلى باقي الصلاحيات المخولة للسلطات العسكرية في هذه الحالة والمنصوص عليها في المادتين السابعة و الثامنة من ذات المرسوم .

---

[1] - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج عدد 29، ص 1087.

[2] - تنص المادة الحادية عشر من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 على أنه : "يمكن للمحاكم العسكرية، طوال حالة الحصار، أن تخطر بوقوع جنايات أو جرائم خطيرة ترتكب ضد أمن الدولة مهما كانت صفة مرتكبيها أو المتواطئين معهم"

وما يمكن استخلاصه من حالة الحصار أنها حالة تتسم بالشّدة والصرامة، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة المخولة للسلطة العسكرية وما يترتب عنها من إجراءات مقيّدة للحقوق والحريات العامة[1] ، وتجدر الإشارة كذلك إلى أن حالة الحصار رُفعت بتاريخ 29 سبتمبر 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار[2]، وقد عُوِّضت بحالة لجوء الإدارة إلى وحدات الجيش الوطني الشعبي لحماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-488 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991[3].

ب- حالة الطوارئ:

تعتبر حالة الطوارئ أخف شدّة من حالة الحصار، كما أن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 من خلال مواده المتعلقة بهذه الحالة فإنه لم يميز بين حالتي الحصار والطوارئ، كما لم يحدّد لنا شروط إعلان أي من الحالتين ولا حتى مبرّراته بل إكتفى بالنص بصفة عامة إلى حالة الضرورة الملحة واستتباب الوضع، ولقد جاء المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ[4] المتمم بالمرسوم الرئاسي 92-320 المؤرخ في 1992/08/11.

وسنحاول توضيحها من خلال الإعتماد على النقاط التالية :

1- من حيث الإجراءات:

يتم إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي بعد إستشارة نفس الهيئات التي تستشار عند إعلان حالة الحصار، أما من حيث المدة فقد حددت لمدة 12 شهرا طبقًا لما جاء في المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المذكور أعلاه ، مع إمكانية رفعها قبل هذا التاريخ ، ثم جاء بعد ذلك المرسوم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993 الذي نص على تمديد حالة الطوارئ إلى أجل غير محدّد[5].

وبالرغم من هذه المراسيم المذكورة سابقًا ، فإن التعديل الدستوري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 لسنة 2016، ومن خلال مادته 105 فإنه لم ينص على مدة محدّدة لهاته الحالة وقد اكتفى بالنص على " مدة معينة " .

---

[1] - ناصر لباد، القانون الإداري ، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 57 .

[2] - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر.ج، عدد 44 المؤرخة في 1991/09/25.

[3] - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-488 المؤرخ في 1991/12/21 المتضمن تطبيق القانون رقم 91-23، ج.ر.ج، عدد 66 الصادرة في 1991/11/22، ص 2548.

[4] - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 1992/08/11 يتمم المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج. العدد 61، ص 1609

[5] - أنظر المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 1993/02/06 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر.ج، عدد 08، السنة 30 الصادرة في 1993/02/07

2- من حيث الهيئة المكلفة بتسيير حالة الطوارئ:

هنا يكمن الإختلاف بين حالة الطوارئ وحالة الحصار، وعلى عكس حالة الحصار التي تتولى فيها السلطة العسكرية تسييرها ، فإنه في حالة الطوارئ السلطة المدنية هي التي تتولى تسيير هذه الحالة ممثّلة في وزير الداخلية على المستوى الوطني والوالي على المستوى المحلي حيث يعملان على اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام واستتبابه طبقًا للمادة الرابعة من المرسوم 92-44 المذكور أعلاه .

3- من حيث الاختصاصات:

من خلال المواد الخامسة إلى الثامنة من المرسوم 92-44 سالف الذكر فإنه في حالة الطوارئ يجوز وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو في مركز الأمن ، كذلك يجوز تفتيش الأماكن والأشخاص ليلاً ونهارًا أو بصفة استثنائية ، كذلك يجوز للسلطة الإدارية عن طريق قرار القيام بالغلق المؤقت لقاعات العروض وأماكن الاجتماعات ومنع المظاهرات، كذلك إمكانية توقيف وحل المجالس المنتخبة.

إضافة إلى ما ذكرناه آنفًا يمكن للسلطة المدنية أن تفوض صلاحيات قيادة عملية إعادة النظام على المستوى المحلي إلى السلطة العسكرية ، وهو ما جاء به القرار الوزاري المشترك المؤرخ في : 1992/02/10 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ في مادته الثالثة (03)[1]، كما أنه تمتد صلاحيات السلطة المدنية إلى حد إعلان حظر التجول طبقا لما جاء به القرار المؤرخ في : 1992/11/30 الذي يتضمن إعلان حظر التجول في بعض الولايات من العاشرة والنصف ليلاً إلى غاية الخامسة صباحًا[2].

كنتيجة لما تقدّم ذكره فإن حالة الطوارئ تعمل على توسيع سلطات الضبط الإداري، ويتجلى ذلك من خلال الاختصاصات الممنوحة لها في هذه الحالة ، وهو ما تطرقنا لشرحه سابقًا ، غير أن الغرض المنشود من تقييد الحريات في هذا المجال هو لغاية أسمى تتمثل في العمل على استتباب النظام العام والسكينة العامة وحماية أمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية .

ج- الحالة الإستثنائية وحالة الحرب:

من خلال مما سبق ذكره تبين لنا أن الحالة الإستثنائية هي عبارة عن ظروف خطيرة وغير متوقّعة تهدّد كيان الدولة ، أما حالة الحرب فيمكن تعريفها على أنها: " حالة عداء بين دولتين أو أكثر وتُنهي

[1] - أنظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/10 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج.ر.ج، عدد11، سنة 29 مؤرخة في 1992/02/11

[2] - أنظر القرار المؤرخ في:30-11-1992 يتضمن إعلان حظر التجول في تراب بعض الولايات ج ر ج عدد 85سنة 29 الصادرة في 02-12-1992.

حالة السلام بينهما وتستخدم القوات المسلحة في نضال مسلح تحاول فيه كل دولة إحراز النصر على أعدائها ، فمن ثم فرض إرادتها عليهم وإملاء شروطها المختلفة من أجل السلام" [1] .

وبالرجوع للمؤسس الدستوري الجزائري فقد نصّ على هاتين الحالتين في التعديل الدستوري لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون 16-01 لسنة 2016، حيث نص فيه على الحالة الإستثنائية في المادة 107 وعلى حالة الحرب في المادة 109.

بالنسبة للحالة الإستثنائية فإن لرئيس الجمهورية أن يعلنها عندما يكون هناك خطر داهم يهدّد المؤسسات الدستورية أو سلامة التراب الوطني، ولكن بشرط وهو إستشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، كما أنه يحق لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، وتجدر الإشارة إلى أن الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، وهذا ما جاء به نص المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، أما حالة الحرب المنصوص عليها في المادة 109 من ذات الدستور فإن رئيس الجمهورية يعلنها بعد توفر مجموعة من الشروط يمكن تحديدها على شكل نقاط كالآتي :

1- إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك على الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة .

2- يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.

3- يجتمع البرلمان وجوبًا وهذا يدل على عدم إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني لأنه يعتبر وسيلة مهمة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة الأوضاع باستمرار من جهة ولتدعيم مشروعية قرار رئيس الجمهورية من جهة ثانية.

4- يوجه رئيس الجمهورية خطابًا للأمة يعلمها بذلك، من أجل توعية المجتمع بخطورة الوضع وضرورة التقيد بالإجراءات المعلن عنها حتى ولو كانت هذه الإجراءات تمس بحرياتهم .

وما يلاحظ في هذا التعديل مقارنة بما جاءت به المادة الخامسة و التسعون من التعديل الدستوري لسنة 1996 قبل تعديلها فإنه تم إضافة استشارة رئيس المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلانه حالة الحرب، وهذا لإعطاء شرعية أكثر لهذا القرار، الذي يمس بأمن البلاد وسلامة المواطنين.

[1] - عبد الله جميل ، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2006، ص 115 .

كذلك من بين النتائج المترتبة على إعلان الحرب هو توقف العمل بالدستور طيلة مدة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات والصلاحيات الكفيلة بحماية الوطن وهذا ما جاء في نص المادة 110 من التعديل الدستوري سنة 2016 .

ثالثا: آثار نظرية الظروف الاستثنائية .

من بين النتائج المترتبة على نظرية الظروف الاستثنائية هي إتساع صلاحيات الضبط الإداري بشكل معتبر وغير مألوف في الظروف العادية [1]، لأن العديد من الإجراءات التي لا يمكن ولا يصح قانونًا للسلطة العمومية اتخاذها في الظروف العادية تصبح جائزة ومبررة في الظروف الإستثنائية ، كما أن نظرية الظروف الإستثنائية لا تمنع من الرقابة القضائية على الأعمال المتخذة في نطاقها رغم تقلص هذه الرقابة إلى الحد الأدنى فقط حتى يمنع سلطات الضبط من التسلّط و الإستبداد ، كما أن سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الإستثنائية تسعى دائمًا إلى حماية النظام للدولة حتى وإن كان هناك إصطدام بالحريات العامة، في كثير من الأحيان وذلك من خلال تقييدها بجملة من القيود، إلا أن هدفها من ذلك هو حماية الصالح العام للوطن والمواطنين . [2]

الفرع الثاني: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري .

قد يعجز النظام القانوني العادي في فترات الأزمات عن تقديم الحماية اللازمة لاستمرار كيان الدولة واستقرارها، لذلك خول القضاء الإداري لهيئات الضبط الإداري سلطات واسعة تساعدها في مواجهة تلك الأزمات ويكون ذلك، بمنح هذه السلطات صلاحية التفسير الموسع للنصوص القانونية، بل ذهب إلى أبعد من ذلك وهو الترخيص لها بالخروج عن النصوص القانونية ليمكنها من مجابهة الأخطار والتصدي لها، وسنحاول إبراز ذلك من خلال إعطاء بعض النماذج التطبيقية لكل حالة [3] ، حيث سنتناول (أولا) التفسير الموسع للنصوص ، و (ثانيا) الترخيص لسلطات الضبط الإداري بالخروج عن النصوص .

أولا: التفسير الموسّع للنصوص:

يمكن القول أنه من بين أهداف التفسير الموسّع للنّصوص من طرف القاضي ما يلي :[4]

- تكملة النّقص الذي يمكن أن يشوب النّص القانوني إضافة إلى تكييف وملائمة النصوص القانونية مع ظروف الحال.

[1] - سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 548 .
[2] - سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، نظرية العمل الإداري ، بدون طبعة ، بدون دار نشر ، الإسكندرية مصر ، 1993 ، ص 179 .
[3] - حياة غلاي ، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014، ص 126 .
[4] - المرجع نفسه ، ص 126 .

- إكتشاف المعنى الصّحيح للقاعدة بكل وسائل التفسير والمناهج المعتمدة.

كما أن عملية التفسير تمر بالمراحل التالية: [1]

- البحث عن مصادر النظام القانوني للتصرف محل عملية التفسير.
- التفسير الحرفي أو اللفظي للتصرف.
- البحث عن إرادة السلطة مصدرة التصرف .

وكتطبيق لعملية التّفسير الموسّع للنصوص الدستورية والقوانين السارية أثناء الظروف الإستثنائية فإن مجلس الدولة الفرنسي قام بتطبيقها في العديد من القضايا نذكر منها: " قضية Delmotte" بتاريخ 1915-08-06 ، حيث ذكر المفوض الفرنسي بأن قانون الأحكام العرفية هو قانون إستثنائي يختلف عن القوانين العادية، ولذلك يجب تفسيره على النحو الذي تفسّر به القوانين العادية، ولكن يجب أن يفسر تفسيرًا واسعًا يتلاءم مع ضرورات الظروف الشاذّة ، وقد سار القضاء المصري على نفس النهج من حيث التفسير الموسع للنّصوص والقوانين في عدة قضايا[2].

ثانيًا: الترخيص لسلطات الضبط الإداري بالخروج عن النصوص .

قام القضاء في كل من فرنسا ومصر بالترخيص لهيئات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية بالخروج عن النصوص القانونية إذا كانت غير نافعة لمواجهة الأوضاع الجديدة، وقد كانت هناك عدة تطبيقات لهذه الحالة من طرف مجلس الدولة الفرنسي ومن بينها ما قامت به اللّجنة المحلية للإدارة "بفيكامب Fécamp" في شهر جويلية 1940 ، حيث أعادت فتح المحلات التجارية المتروكة من طرف ملاّكها، وتعيين مسيّرين مع فرض رسوم على المبيعات من أجل تموين سكان البلدية بالمواد الغذائية[3]، لذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن ما لجأ إليه عُمدة "Fécamp" يعتبر مشروعا لأنه كان لزامًا عليه إتخاذ الإجراءات اللازمة في تلك الظروف لمواجهة الاحتياجات غير العادية التي خلقتها الأحداث، وهناك تطبيق آخر له في حكمه الصادر في 07 أوت 1909 في قضية "Winkell" إلى غير ذلك من التطبيقات الأخرى التي سمحت فيها لسلطات الضبط الإداري بالخروج عن النّصوص[4].

كما أن الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 1961/03/28، و على الرغم من أن المادة الخامسة و الأربعون من دستور 1956 التي تنص على أن حرية الصحافة مكفولة في حدود القانون، إلا أنه قرر بأن الحاكم العسكري يملك حق تعطيل إصدار مجلات إذا كان إصدارها

---

[1] - عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري،الطبعة الثانية ، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 214-218 .

[2] - جمال قروف ، مرجع سابق، ص 52-53 .

[3] - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003، ص 94 .

[4] - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 527 .

تهديد للنظام العام ، بناءًا على ما تقدم شرحه فإنه من الضروري أحيانًا في ظل الظروف الإستثنائية الإعتراف بتوسيع اختصاصات الجهات الإدارية من أجل اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة لِدَرْءِ كافة المخاطر التي تواجه الدولة[1].

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية .

يُعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ الأساسية الذي تعتمده جميع الدول وهو ما يترتب عليه ضرورة إحترام الإدارة للنصوص والقواعد القانونية المنظمة للدولة، غير أنه لا يمكن تطبيق هذا المبدأ بصورة مطلقة في كل الظروف، لأن تطبيقه بهذا الشكل قد يترتب عليه في بعض الحالات تعريض أمن الدولة وسلامتها للخطر، لذلك منح القضاء للإدارة حرية الخروج على هذا المبدأ في حالة الأزمات والظروف غير العادية من أجل حماية الدولة[2]، أي تصبح للإدارة سلطات واسعة على نحو يجعل تصرفاتها غير المشروعة في ظل الظروف العادية مشروعة وقانونية في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أن هذا لا يعني أنه يمكن للإدارة في ظل هذه الظروف أن تتصرف من غير قيد أو ضابط، فهي لا تتساوى مع أعمال السيادة التي لا تخضع للرقابة القضائية، وإنما تخضع لقيود وضوابط يسهر القضاء الإداري على التحقق من الإلتزام بها، حتى يمنع الإدارة من استغلال هذه الظروف الإستثنائية للإنقلاب على الحريات العامة للأفراد، لذلك فإن الإدارة حتى من خلال تطبيق التشريعات الاستثنائية المعدة لمواجهة مثل هذه الظروف إلا أنها تبقى تتصرف وفقًا لقواعد مبدأ المشروعية، لكنها مشروعية من نوع خاص أو مشروعية استثنائية يطلق عليها الفقه الإداري عادة تعبير "مشروعية الأزمات"[3].

الفرع الأول: الرقابة على قيود الإجراء الضابط .

نظرًا لجسامة خطورة ما قد تحدثه حالات الظروف الإستثنائية من آثار سلبية تعدد حقوق وحريات الأشخاص داخل المجتمع، عمل القضاء على الموازنة بين سلطات الإدارة الواسعة في ظل هذه الظروف وكذا حماية حقوق وحريات الأفراد التي قد تتعرض لانتهاكات وتجاوزات من طرف سلطات الضبط الإداري، لذلك نجد أن القضاء وضع شروطًا معيّنة يجب توفرها في الظرف الإستثنائي، كما أن رقابة القاضي الإداري هنا لا تقوم على أساس التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وإنما على أساس توافر الضوابط والقيود التي تهدد الإجراء الضبطي في الظروف الإستثنائية[4].

[1] - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، بدون طبعة ، دار الفكر الجامعي، مصر، دون سنة نشر، ص 281 .
[2] - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة ، دون طبعة ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، 2008، ص 59 .
[3] - محمد علي الخلايلة ، مرجع سابق، ص 228 .
[4] - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 533 .

وسنتطرق فيما يلي لعناصر رقابة القضاء الإداري على الإجراء الضابط ، حيث يجب أن يكون الإجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الإستثنائية (أولا) و ضرورة الإجراء الإستثنائي و لزومه (ثانيا) و ملاءمة الإجراء الضابط للظروف الإستثنائية و تحقيق المصلحة العامة (ثالثا) .

أولا: أن يكون الإجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الإستثنائية .

إن أول شيء يقوم به القاضي خلال مراقبته على الإجراء المتخذ هو التأكد من تحقق الظرف الإستثنائي الذي دفع الإدارة إلى الخروج عن قواعد الشرعية العادية، لذلك اشترط مجلس الدولة الفرنسي، حصول حوادث خطيرة وغير متوقّعة، مما يعني أن حالة الإستعجال لا ترقى لأن تكون ظرفًا إستثنائيًا بالمعنى الصّحيح، فالإستعجال وحده يبرر فقط التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية ، وهو لا يمثل ظرفًا إستثنائيًا يؤدي إلى استخدام سلطات إستثنائية ، لذلك فإذا اتخذت الإدارة إجراءًا في ظل الظروف الإستثنائية، وجب عليها إثبات أنه كانت هناك حقًا ظروفًا إستثنائية بالمعنى الصّحيح، فالإستعجال وحده يبرّر فقط التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية وهو لا يمثل ظرفًا إستثنائيًا يؤدي إلى استخدام سلطات إستثنائية.[1]

وقد صدر قرار عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1946/04/03 حيث قضى بعدم مشروعية القرار الصادر عن عمدة المدينة بالإستيلاء على شقة مملوكة لإحدى العائلات لصالح عائلة نازحة من المناطق التي كانت مسرحًا للحروب في فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية، على اعتبار أن الظروف التي مرت بها الإدارة آنذاك لا تبرر استيلاءها على الشقة[2] .

و من خلال ما سبق يتضح أنه يشترط حصول حوادث خطيرة و غير متوقعة حتى يتوفر عنصر الظرف الإستثنائي ، لأن حالة الإستعجال لا يمكن اعتبارها ظرفا إستثنائيا ، و عليه فدور القاضي الإداري يكمن في التحقق من وجود هذه الظروف الإستثنائية ، وأن الإجراء المتخذ كان خلال هذه الفترة الإستثنائية.

ثانيا: ضرورة الإجراء الإستثنائي ولزومه .

يجب أن لا يكون في وسع سلطات الضبط الإداري تطبيق القواعد القانونية العادية لمواجهة هذه الظروف الإستثنائية ، وبمعنى أدق ، أن تكون هيئات الضبط الإداري مضطرة لمخالفة القانون العادي من أجل المحافظة على النظام العام ، بحيث يكون للإجراءات المتخذة في هذه الظروف طابع الضرورة القصوى إذ لا يمكن الإستغناء عنها، غير أنه يبقى على الإدارة الالتزام بعدم تجاوز مقتضيات الظروف التي تواجهها في تقييدها للحقوق والحريات تطبيقًا لقاعدة "الضرورة تقدر بقدرها" فإذا ثبت للقاضي

[1] - سامية منصوري ، مرجع سابق ، ص 46 .
[2] - حياة غلاي ، مرجع سابق، ص 139 .

الإداري أن الإدارة كان بوسعها مجابهة المصاعب الناتجة عن الظروف الإستثنائية بوسائل تنص عليها التشريعات العادية السارية، ومع ذلك اتخذت إجراءات إستثنائية خارج إطار هذه التشريعات، فمن واجبه الحكم بإلغاء هذه الإجراءات المتخذة. [1]

ثالثا: ملاءمة الإجراء الضابط للظروف الإستثنائية و تحقيق المصلحة العامة .

بمعنى يجب أن يكون الإجراء المتّخذ من طرف الإدارة ملائمًا ومناسبًا لمتطلبات هذه الظروف الإستثنائية، فالواجب على الإدارة مراعاة الملاءمة في مدى التصرف ما بين الخطر الحاصل وبين الإجراء المتّخذ لمواجهته، ويجب عليها أن تختار الوسائل الأقل ضررًا بحقوق وحريات الأفراد، ويبرزُ دور القاضي الإداري هنا في التحقق من مدى ملاءمة الإجراء المتخذ الذي كان سببًا في تقييد حريات الأفراد في ظل هذه الظروف، وكذا التأكد فيما إذا كان بإمكان الإدارة اللجوء إلى إجراءات أخف شدّة من الإجراءات التي تم اتخاذها لمواجهة الظروف الإستثنائية، كما يجب أن يكون دافع الإدارة من وراء تدخلها لمواجهة هذا الأمر الخطير هو تحقيق الصالح العام وإلا شاب تصرفها عيب إساءة استعمال السلطة، والقاضي الإداري هنا مهمته التأكد من أن الإجراء الإستثنائي الذي اتخذته الإدارة كان الهدف منه هو تحقيق المصلحة العامة بالدرجة الأولى . [2]

الفرع الثاني: أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري .

من خلال ما تطرقنا إليها سابقًا اتضح أنه في الحالات العادية تُكيَّف مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ، ولكن في الحالات الإستثنائية فإن مسؤوليتها تختلف إذ يصبح لها مسؤولية ذات طابع إستثنائي ينتفي فيها ركن الخطأ، ففي هذه الحالة يترتب على مسؤوليتها ضررا يستوجب التعويض ولا مجال لركن الخطأ فيها بحكم الظروف الإستثنائية التي اتّخذ فيها التدبير الضّبطي الذي ترتب عنه الضّرر، وليس من السهل إثبات الخطأ هنا من طرف الضحية بحكم تلك الظروف وصعوبة مهام الضبط الإداري، لذلك يستبعد الخطأ كأساس للمسؤولية في تلك الظروف، غير أن انعدام ركن الخطأ لا يعفي سلطات الضبط الإداري من مسؤوليتها، لأن الضرر الناتج عن أعمالها يبقى قائمًا حتى وإن كانت أعمالها توصف بالمشروعة، وهذا ما يعرف بمسؤولية سلطات الضبط الإداري بدون خطأ وهي تتحقق بتوافر ركنين هما: ركن الضرر وركن العلاقة السببية بين الضرر والتدبير الضبطي الذي كان سببًا في المساس بحقوق وحريات الأفراد، لذلك نجد أن القضاء الإداري الفرنسي أقرّ في العديد من أحكامه بمسؤولية الإدارة بدون خطأ وذلك على أساس نظرية المخاطر[3].

[1] - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 580 .
[2] - المرجع نفسه ، ص 580 .
[3] - عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 182.

لذلك سنقوم فيما يلي بشرح نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية سلطات الضبط الإداري (أولا) و أركان نظرية المخاطر (ثانيا) ثم تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري بالتعويض عن الأضرار (ثالثا) .

أولا: نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية سلطات الضبط الإداري .

يقصد بنظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية دون خطأ أن مسؤولية الإدارة تقوم عن أعمالها بمجرد حدوث ضرر بسبب تلك الأعمال حتى ولو كانت مشروعة، فالإدارة تلتزم بتعويض من أصابه الضرر نتيجة تصرفها حتى ولو ثبت عدم وقوع أي خطأ من قبلها في الإجراءات الإستثنائية التي اتخذتها[1].

وكتطبيق لهذه النظرية فإن القضاء الإداري الجزائري رغم تمسكه بالخطأ كأساس قانوني لقيام المسؤولية الإدارية، إلا أنه أقرّ بمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، والدليل على ذلك صدور العديد من القرارات عن الجهات القضائية الإدارية المتعلقة بقضايا مختلفة كان سببها تدخلات سلطات الضبط الإداري أثناء مرحلة قيام الظروف الإستثنائية، ومن بين القرارات التي أخذ فيها مجلس الدولة بنظرية المخاطر قراره الصادر بتاريخ 1999/03/08 في قضية وزارة الدفاع الوطنية ضد ورثة (ب خ) ، حيث ترجع وقائع القضية إلى تاريخ 1994/08/26 أين أقام رجال الدرك الوطني حاجزا بالطريق الرابط بين مدينتي أم البواقي وقايس بالمكان المسمى "مزقطو"، حيث تعرضت سيارة المدعو (ع م) إلى طلقات نارية كثيفة من رجال الدرك ، لأن الضحية لم يتوقف ظنًّا منه أنه كمين لجماعات إرهابية لأنه لم يلاحظ أي إشارات توحي بأن هناك حاجز مقام من طرف أعوان الدولة إضافة إلى أن السيارة المستعملة من طرف رجال الدرك كانت سيارة مدنية، وعلى إثر ذلك رفع ذوي حقوق الهالك دعوى المسؤولية أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء أم البواقي ضد وزارة الدفاع، حيث أصدرت قرارها بتاريخ 1995/11/14 القاضي بإلزام وزارة الدفاع بدفع التعويض وقد تم استئناف هذا القرار بتاريخ 1996/02/04 أمام مجلس الدولة الذي أيّد القرار المستأنف مؤسّسًا قيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة أخذ بنظرية المخاطر كما أوجدها مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Le compte" بتاريخ 1949/06/24، الذي اعتبر بأن مصلحة الشرطة لا يُمكن اعتبارها مسؤولة كأصل عام إلاّ إذا نُسبت الأضرار الحاصلة لخطأ جسيم ارتكبه أعوانها وهم في حالة ممارسة وظائفهم[2].

[1] - علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان الأردن، 2008، ص 244.

[2] - لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 91 .

إضافة إلى وجود نصوص تُقِرُّ صراحة قيام مسؤولية الإدارة عن أعمال موظّفيها في مثل هذه الظروف الإستثنائية ومن بينها قانون البلدية الصادر بتاريخ 1967/01/08 بمقتضى الأمر 67-24 في المادة 171 منه التي تنص على أن: " البلديات مسؤولة مدنيًا عن الإتلاف والأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة المسلحة وبالعنف في أراضيها على الأشخاص أو الأموال بواسطة التجمعات والتجمهرات "، ولقد تم تطبيق هذه المسؤولية من طرف القضاء الجزائري خلال أحداث قسنطينة في نوفمبر 1986[1].

ثانيا: أركان نظرية المخاطر .

كأصل عام فإن نظرية المخاطر تقوم على ركني الضرر وكذا العلاقة السببية بينه وبين النشاط الإداري ، حيث يُعفى المضرور من إثبات الخطأ وما عليه سوى إظهار العلاقة بين عمل الإدارة والضرر الذي لحقه ، وبالمقابل يجب على الإدارة أن تثبت إن الضرر نتج بفعل المتضرر أو بفعل قوة قاهرة ، إضافة إلى هذه الشروط العامة فإن القضاء الإداري يستوجب توفر شروطا خاصة لقيام نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية سلطات الضبط الإداري و تتمثل فيما يلي :

أ- أن يكون الضرر خاصا:

يكون الضّرر خاصًا بوقوعه على فرد معيّن بذاته أو على أفراد معينين بذواتهم، لأن الضرر الناجم عن أعمال الإدارة الخطرة إذا أصاب مجموعة ضخمة من الأفراد بحيث يجعلهم يتساوون أمام هذه الأضرار ، فإن هذا يؤدي إلى انتفاء أساس ودواعي التعويض للمضرورين ، لذلك يشترط لتطبيق نظرية المخاطر أن يكون الضرر الحاصل خاصًا ، ومن بين تطبيقات القضاء الإداري لهذا الشرط حكم مجلس الدولة الفرنسي عام 1961 حيث قضى بعدم أحقية المدعي للتعويض عن الضرر الذي أصابه على خلفية القانون الذي صدر بصدد تأجيل اتخاذ الإجراءات الخاصة بطرد السكان في فصل الشتاء، وحجته في ذلك كان أن الضرر الذي أصاب هذا المدعي ليس ضررًا خاصًا بل هو ضرر عام يُصيب كل ملاك العمارات.[2]

ب- أن يكون الضرر ذو جسامة إستثنائية:

يشترط كل من قضاء مجلس الدولة الفرنسي وكذا الجهات القضائية الإدارية في الجزائر بلوغ درجة من الجسامة في الخطأ المترتب عن الأعمال الصادرة عن هيئات الضبط الإداري لإقرار مسؤوليتها في التعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد ، واشتراط الخطأ الجسيم لقيام المسؤولية الإدارية على

[1] - مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 211

[2] - سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة ، دار المعارف، مصر، 1973، ص 162-163 .

أساس المخاطر ضروري من أجل السماح للإدارة العامة من تحقيق أهدافها، مما جعل للخطأ الجسيم وظيفتان[1]:

1- الوظيفة الأولى هي حماية الإدارة عندما يتميز نشاطها بجانب صعب أو معقد أو أداة تقنية عُليا.

2- الوظيفة الثانية تتمثل في حماية الضحايا في حالة ارتكاب هذا النوع من الخطأ، الذي يسمح بالحكم بالتعويضات ضد الإدارة العامة.

إذا يمكن القول أنه حتى يحكم بمسؤولية الإدارة عن أعمالها على أساس نظرية المخاطر فإن القضاء الإداري يشترط توافر شروط عامة تتمثل في ركن الضرر و العلاقة السببية التي تربط بينه و بين النشاط الإداري ، بالإضافة إلى شروط خاصة المتمثلة في وجوب أن يكون الضرر خاصا و أن يكون ذو جسامة إستثنائية .

ثالثا: تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري بالتعويض على الأضرار .

لكي تقوم مسؤولية هيئات الضبط الإداري بالتعويض عن الأضرار التي لحقت الأشخاص، لابد من وجود علاقة سببية بين هيئة الضّبط الإداري والضّرر، لذلك يجب على الطرف المتضرّر أن يحدّد بدقة سلطة الضبط الإدارية التي سينازعها أمام القضاء للمطالبة بالتعويض، أي يجب أن تكون الهيئة ذاتها التي صدر عنها الضرر لأن تقرير الجزاء بالتعويض لا يكفي فيه خطأ هيئات الضبط الإداري بل يجب أ ن يترتب على الخطأ ضرر يصيب الأشخاص لأن الضرر ركن أساسي في مسؤولية الإدارة لذا يجب أن تتوفر فيه شروط كأن يكون الضرر أكيدًا ومباشرًا ومشروعًا وقابلاً للتقدير، ومنه فالضرر الذي يستوجب التعويض نوعان: ضرر مادي و ضرر معنوي[2].

أ- الضّرر المادي:

يتمثل الضّرر المادي في الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية، فهو يصيب المضرور في جسمه أو في ماله، فيظهر الضرر المادي الذي يلحق الشّخص في جسمه، وذلك بتعرّضه لأضرار جسمانية تؤدي به إلى عدم القدرة على العيش والكسب ويترتب عنها الحق في التعويض كجزاء لمسؤولية الإدارة عن أعمالها التي أدت إلى المساس بحق المضرور في سلامة جسمه بشتى أنواعه مثل الحق في سلامة جسمه من التشويه والجروح والبتر وكذا العجز الدائم جزئيًا كان أم كليًا ، أما الضرر المادي الذي يصيب الشخص في ماله، فهو يتمثل في إلحاق الضّرر به كليًا أو جزئيًا كإتلافه أو منع الانتفاع به من أجل الحفاظ على النظام العام وبالتالي تقوم مسؤولية الإدارة اتجاه الأشخاص المضرورين أو ورثتهم[3].

---

[1] - جمال قروف ، مرجع سابق، ص 159 .

[2] - المرجع نفسه ، ص 182-185 .

[3] - عمار عوابدي ، قضاء التفسير في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 208 .

ب- الضرر المعنوي:

يمكن القول أن الضرر المعنوي هو ذلك الضرر الذي لا يُصيب الشخص في مصلحة مالية، فهو ضرر يصيب المضرور في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه إضافة إلى الضّرر الذي يصيبه نتيجة المساس بحقه أو بحريته، وهنا تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي كان يرفض التعويض عن المساس بالعاطفة والشعور ما عدا في بعض الحالات التي أقرّ فيها التعويض عن الضرر المعنوي ولكن بمبلغ رمزي صغير حيث ظل على هذا الموقف إلى غاية صدور حكمه في قضية (Le tisserand) بتاريخ 1961/11/24 أين أقرّ فيه بالتعويض عن الضرر المعنوي خاصة الآلام النّفسية والمعنوية ، ولم يعد القضاء الإداري الفرنسي يدمج في التعويض بين الضّرر المادي والمعنوي، وقد إنتهج القضاء الإداري الجزائري مبدأ مجلس الدولة الفرنسي في التعويض عن الأضرار المعنوية وذلك من خلال أحكامه الصادرة في هذا الشأن[1].

وعليه فالضرر بنوعيه المادي والمعنوي هو ضرر قابل للتعويض كجزاء لمسؤولية سلطات الضبط الإداري عن أعمالها، فالقاضي الإداري يقوم بتقييم الضّرر الذي أصاب المتضرر ثم يعمل على تقدير التعويض الذي يتناسب مع حجم الضّرر والحكم به.

[1] - جمال قروف ، مرجع سابق، ص 178-188-189 .

خاتمة :

مما سبق دراسته و تحليله في هذا الموضوع ، و انطلاقا من إشكالية هذا البحث التي طرحت موضوعي الضبط الإداري و الحريات العامة ، اللذان يعتبران موضوعان مختلفان و متداخلان كلاهما يطرح الآخر في نفس الوقت ، و هذا من خلال حفظ النظام العام و حماية الحريات العامة ، الأمر الذي يتطلب تدخل القاضي الإداري من أجل الحفاظ على التوازن بين المصلحة العامة من جهة و احترام حقوق الأفراد و حرياتهم العامة من جهة أخرى ، حتى لا يساء استعمال سلطات و صلاحيات الضبط الإداري من الجهات المختصة وفقا للكيفيات التي رسمها القانون و بالضمانات التي يقررها .

من خلال ما تم دراسته سابقا تمكنا من استخلاص النتائج التالية :

- الضبط الإداري هو عبارة عن مجموعة من التدابير التي تتخذها السلطات العامة المخول لها قانونا الحفاظ على النظام العام و حمايته .

- الضبط الإداري له أهمية كبيرة في حياة أفراد المجتمع ، كونه يعمل على تقييد و تنظيم الحريات العامة من أجل تفادي حصول الفوضى و الانفلات داخل المجتمع .

- الحفاظ على الحريات العامة و حمايتها يعتبر محورا هاما يكفله القضاء الإداري بمواجهة السلطة الإدارية المختصة بممارسة نشاط الضبط الإداري من خلال فرض رقابته عليها .

- قاعدة التوازن بين مفهومي النظام العام و الحريات العامة تكون وفقا للمبدأ الذي يقوم على أن : " الحرية هي القاعدة أما القيد فهو الاستثناء " ، أي أن الحرية هي الأصل و تقييدها بتدابير الضبط الإداري هو الإستثناء .

- الصلاحيات المعتمدة من أجل الحفاظ على النظام العام تتم بمختلف الأساليب التي قد تشكل أحيانا المساس بالحريات العامة للأفراد المكفولة لهم قانونا ، و هذا ما يستدعي تدخل القاضي الإداري من أجل عملية الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة عن طريق فرض رقابته على إجراءات الضبط الإداري المتخذة سواءا في الظروف العادية أو في الظروف الإستثنائية .

- سلطات الضبط الإداري تختلف حسب الظروف و الحالات ، ففي حالة الظروف العادية تكون تدابير الضبط الإداري محدودة و مقيدة حسب القواعد القانونية العامة ، أما في حالة الظروف الإستثنائية فتكون تدابير الضبط الإداري واسعة و غير مقيدة .

- القاضي الإداري في عملية الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة يسهر على تجسيد مبدأ المشروعية برقابة مدى مشروعية التدابير المتخذة و مدى مطابقتها للقانون و عدم خروجها عن غايتها المتمثلة في الحفاظ على النظام العام .

- القاضي الإداري في رقابته القضائية على ممارسات الضبط الإداري تمكنه من إلغاء تصرفات الإدارة في مجال الضبط الإداري ، و ذلك عندما يتعلق الأمر بعيب من العيوب في السبب أو في الهدف أو في الوسائل ، و كذلك إمكانيته من فرض تعويض للأفراد الذين لحقهم ضرر جراء التجاوزات التي قد تترتب على ممارسة السلطة المختصة لنشاط الضبط الإداري .

- الإدارة ملزمة في كل الظروف و الأوضاع مهما كلف الأمر بالعمل على تحقيق الغاية المرجوة من الضبط الإداري المتمثلة في الحفاظ على النظام العام مع مراعاة عدم إنتهاك الحريات العامة المكفولة قانونا .

- مبدأ الفصل بين السلطات يعد من أهم ضمانات القاضي الإداري الذي يمكنه من الحفاظ على الحريات العامة و حمايتها من تجاوزات السلطة الإدارية المختصة بالضبط في مختلف الظروف، غير أن هذا المبدأ يكاد يكون شبه غائب في ظل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية ، الأمر الذي قلص و حد من دور الرقابة القضائية في حماية الحريات العامة .

- غموض النظام القانوني خاصة في مجال الظروف الإستثنائية التي تتسع فيها صلاحيات الضبط الإداري ، و كذا عدم وضوح اتجاه القضاء الإداري حول تحديد أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري في ظل هذه الظروف التي قد تمس بحريات الأفراد .

و عليه يمكننا إعطاء مجموعة من الإقتراحات المتعلقة بالموضوع و المتمثلة فيما يلي :

- يجب أن يعاد النظر في مختلف المواد الدستورية المتعلقة بحالة الظروف الإستثنائية نظرا لغموضها .
- يجب الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، و ذلك بتجسيده على أرض الواقع .
- يجب تطبيق فكرة التكوين المتخصص للقاضي الإداري بشكل كلي و مستمر طوال المسار المهني له ، حتى يصبح القاضي على دراية تامة بكافة جوانب المنازعات ، خاصة المتعلقة بالمنازعات الإدارية من أجل صون و حفظ الحقوق و الحريات العامة .
- يجب تمكين القاضي الإداري من اعتماد آليات الرقابة القضائية على مختلف الإجراءات و تدابير الضبط الإداري .
- يجب تحسين و تطوير المنظومة التشريعية في الجزائر من خلال إعادة وضع شروط صارمة لتشكيلها، و هذا من أجل تمكينها بمجاراة الأوضاع الطارئة في مختلف الأوضاع العادية و الإستثنائية لكفل الحقوق و الحريات و الحفاظ على النظام العام بشكل قانوني و منظم .

قائمة المراجع المعتمدة :

أولا : النصوص القانونية :

أ - الدساتير:

1- الدستور الجزائري لسنة 1963 .
2- الدستور الجزائري لسنة 1976 .
3- الدستور الجزائري لسنة 1989 .
4- التعديل الدستوري لسنة 1996 .
5- التعديل الدستوري لسنة 2016 المعدل و المتمم بالقانون 16-01 المؤرخ في : 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016 .

ب- القوانين :

1- القانون رقم : 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية .
2- القانون رقم : 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية .
3- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ج - النصوص التنظيمية :

المراسيم :

1- المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 1993/02/06 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر.ج، عدد 08، السنة 30 الصادرة في 1993/02/07 .
2- المرسوم الرئاسي رقم 80-251 المؤرخ في 13 أكتوبر 1980 المتضمن الإعلان عن المناطق المنكوبة من طرف رئيس الجمهورية، ج.ر.ج عدد 42 .
3- المرسوم الرئاسي رقم 80-253 المؤرخ في 13 أكتوبر 1980 المتضمن تعيين القائد العام للمناطق المعلن عنها منكوبة، ج.ر.ج، عدد 42 .
4- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج عدد 29 .
5- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر.ج، عدد 44 المؤرخة في 1991/09/25 .
6- المرسوم الرئاسي رقم 91-488 المؤرخ في 1991/12/21 المتضمن تطبيق القانون رقم 91-23، ج.ر.ج، عدد 66 الصادرة في 1991/11/22.
7- المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 1992/08/11 يتمم المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج. العدد 61 .

د- القرارات الوزارية :

1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/10 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج.ر.ج، عدد11، سنة 29 مؤرخة في 1992/02/11 .
2- القرار الوزاري المؤرخ في:30-11-1992 يتضمن إعلان حظر التجول في تراب بعض الولايات ج ر ج عدد 85سنة 29 الصادرة في 02-12-1992 .

ثانيا : المؤلفات باللغة العربية:

1- محمود سعد الدين الشريف ، أساليب الضبط الإداري و القيود الواردة عليه ، مجلة مجلس الدولة المصري ، عدد 12 ، 1964 .

2- نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية ، دون طبعة ، الناشر الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة مصر ، 1965 .

3- محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة، مصر ، 1969 .

4- سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة ، دار المعارف، مصر، 1973 .

5- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، دون طبعة ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر ، 1982 .

6- عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الأول ، د.م.ج ،الجزائر ، 1982 .

7- سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية ، موسوعة القضاء و الفقه، الجزء 171، دون طبعة ، الاسكندرية مصر ، 1985 .

8- سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي، طبعة 1986، القاهرة، مصر .

9- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية العامة،جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الجزائر ، 1988 .

10- حلمي الدقدوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، بدون طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1989 .

11- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده ، بدون طبعة ، شركة مطابع الطوابجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993 .

12- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، نظرية العمل الإداري ، بدون طبعة ، بدون دار نشر ، الإسكندرية مصر ، 1993 .

13- محمد سعيد النجار ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، بدون دار النشر ، القاهرة مصر ، 1993 1994 .

14- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية، دون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 .

15- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، د.م.ج،1995 .

16- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، دون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1996 .

17- عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري،الطبعة الثانية ، دار هومة، الجزائر، 1999 .

18- مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 .

19- لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003 .

20- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، نشاط الإدارة و وسائلها ، دون طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية مصر ، 2004 .

21- ناصر لباد ، القانون الإداري، النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، مطبعة دالي براهيم ، الجزائر ، 2004 .

22- لحسين بن الشيخ اث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 .
23- جميل عبد الله، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2006 .
24- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، سنة 2007 .
25- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري ، دون طبعة ، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية مصر، 2007 .
26- جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية –دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر، الأردن، 2008 .
27- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة ، دون طبعة ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، 2008 .
28- علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان الأردن، 2008 .
29- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية - دراسة تشريعية وقضائية وفقهية- ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 .
30- بربارة عبد الرحمن ، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية(قانون رقم 08-09 مؤرخ في 23 فيفري 2008)، الطبعة الأولى ، منشورات بغدادي،الجزائر ، 2009 .
31- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2015 .
32- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2015 .
33- أحمد محيو، المنازعات الإدارية ،الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر .
34- سعاد الشرقاوي ، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على النظام القانوني، دار النشر مطبعة الشعب ،القاهرة مصر، ، بدون سنة نشر .
35- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، بدون طبعة ، دار الفكر الجامعي، مصر، دون سنة نشر .

ثالثا : الرسائل الجامعية :

أ-الدكتوراه :

1- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012 .
2- منصوري سامية ، الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة ، مذكرة تخرج ، المدرسة العليا للقضاء ، دفعة 18 ، سنة 2005-2008 .

أ- الماجيستير :

1- سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية،جامعة عنابة ، 1990 .
2- مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1999 .

3- لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر ، 2002 .
4- قروف جمال، قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006 .
5- رزايقية عبد اللطيف ، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الوادي، 2014 .
6- غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014 .
7- خرشي الهام ، محاضرات في الضبط الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة سطيف ، الموسم الجامعي 2015-2016 .

رابعا: المقالات :

1- مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، الجزائر، 1998 .
2- عمار عوابدي ، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ،مجلة العلوم القانونية ، الجزائر ، عدد 4 ، 1987 .

خامسا : المراجع باللغة الفرنسية :

1- PAUL BERNARD,la nation d'ordre publique en droit administratif , thèse Montpelier,1959 .
2- CLOUD KLIEN , le police du danine publique,paris,L.G.D.J,5éme-édition,1972 .
3- A. DELAUBADERE , traité de droit administratif,8 éme édition ,L.G.D.J ,paris 1980 .

فهرس الموضوع :

مقدمـــــة.....ص01
الفصل الأول : ماهية الضبط الإداري و الحريات العامة.....ص05
المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري.....ص06
المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.....ص06
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري و طبيعته ص06
أولا : تعريف الضبط الإداري ..... ص 06
ثانيا : طبيعة الضبط الإداري ..... ص 08
الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن صور الضبط الأخرى .....ص 09
أولا : الضبط الإداري و الضبط التشريعي ..... ص 09
ثانيا : الضبط الإداري و الضبط القضائي ..... ص 09
ثالثا : الضبط الإداري و المرفق العام ..... ص 09
الفرع الثالث: خصائص الضبط الإداري.....ص 10
أولا : الصفة الوقائية ..... ص 10
ثانيا : الصفة الإنفرادية ..... ص 10
ثالثا : صفة التعبير عن السيادة ..... ص 10
رابعا : الصفة التقديرية ..... ص 11
الفرع الرابع : أنواع الضبط الإداري ..... ص 11
أولا : الضبط الإداري العام ..... ص 11
ثانيا : الضبط الإداري الخاص ..... ص 11
الفرع الخامس : أغراض الضبط الإداري ..... ص 12
أولا : فكرة النظام العام ..... ص 12
ثانيا : العناصر التقليدية للنظام العام ..... ص 13
ثالثا : العناصر الحديثة للنظام العام ..... ص 14
المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري.....ص 15
الفرع الأول: هيئات الضبط على المستوى الوطني.....ص 15
أولا : رئيس الجمهورية ..... ص 15
ثانيا : الوزير الأول ..... ص 16

ثالثا : الوزراء ..... ص 16
الفرع الثاني: هيئات الضبط على المستوى المحلي.....ص 17
أولا : الوالي ..... ص 17
ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي ..... ص 18
المطلب الثالث: وسائل وأساليب الضبط الإداري.....ص 18
الفرع الأول : الوسائل المادية و البشرية .....ص 18
الفرع الثاني: الوسائل القانونية .....ص 19
أولا : لوائح الضبط " القرارات الإدارية " ..... ص 19
ثانيا : قرارات الضبط الإداري الفردية ..... ص 20
ثالثا : إستخدام القوة أو التنفيذ الجبري ..... ص 20
المبحث الثاني: ماهية الحريات العامة.....ص 20
المطلب الأول: مفهوم الحريات العامة.....ص 21
الفرع الأول: تعريف الحريات العامة.....ص 21
أولا : الإتجاه الأول ..... ص 21
ثانيا : الإتجاه الثاني ..... ص 21
الفرع الثاني: تصنيف الحريات العامة.....ص 22
أولا : الحريات العامة التقليدية ..... ص 22
ثانيا : الحريات العامة الجديدة ..... ص 23
الفرع الثالث: خصائص الحريات العامة.....ص 23
أولا : الحريات العامة تتميز بالعمومية ..... ص 23
ثانيا : الحريات العامة تتميز بالنسبية ..... ص 23
ثالثا : الحريات العامة تتميز بالإيجابية و السلبية ..... ص 24
المطلب الثاني : الحريات العامة في الجزائر .....ص 24
الفرع الأول: الحريات العامة في الجزائر في ظل دستوري 1963 و 1976 .....ص 24
الفرع الثاني: الحريات العامة في الجزائر في ظل دستور 1989 و تعديلاته .....ص 25
المطلب الثالث: علاقة الحريات العامة بأعمال الضبط الإداري.....ص 26
الفرع الأول : حالة وجود قواعد قانونية منظمة للحريات العامة ..... ص 26
الفرع الثاني: حالة عدم وجود قواعد قانونية منظمة للحريات العامة .....ص 26

الفصل الثاني : الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية ..... ص 28
المبحث الأول: الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة في الظروف العادية ..... ص 28
المطلب الأول: تقيد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية .....ص 29
الفرع الأول: تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية.....ص 29
أولا : نطاق مبدأ المشروعية ..... ص 30
ثانيا : شروط مبدأ المشروعية ..... ص 31
الفرع الثاني: تقيد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام.....ص 33
الفرع الثالث: تقيد سلطات الضبط الإداري بالنظام القانوني للحقوق والحريات .....ص 33
أولا : مبدأ عدم شرعية الحظر المطلق للحرية ..... ص 34
ثانيا : مبدأ عدم فرض وسيلة واحدة لمواجهة الإخلال بالنظام العام ..... ص 35
ثالثا : مبدأ تفاوت سلطات الضبط بتفاوت الحرية و أهميتها ..... ص 35
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط في الظروف العادية.....ص 36
الفرع الأول: رقابة الإلغاء..... ص 36
أولا : الرقابة على الهدف ..... ص 37
ثانيا : الرقابة على عيب السبب ..... ص 37
ثالثا : الرقابة على الوسائل ..... ص 39
الفرع الثاني: رقابة التعويض..... ص 40
أولا : بالنسبة لأوجه البطلان الشكلية ..... ص 41
ثانيا : بالنسبة لأوجه البطلان الموضوعية ..... ص 43
المبحث الثاني :الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة في الظروف الإستثنائية..... ص 44
المطلب الأول : توسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية..... ص 44
الفرع الأول : دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري.....ص 45
أولا : نظرية الظروف الإستثنائية في فرنسا ..... ص 45
ثانيا : نظرية الظروف الإستثنائية في الجزائر ..... ص 46
ثالثا : آثار نظرية الظروف الإستثنائية ..... ص 51

الفرع الثاني: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري.....ص 52
أولا : التفسير الموسع للنصوص ..... ص 52
ثانيا : الترخيص لسلطات الضبط الإداري بالخروج عن النصوص ..... ص 53
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.ص 53
الفرع الأول : الرقابة على قيود الإجراء الضابط..... ص 54
أولا : أن يكون الإجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الإستثنائية ..... ص 54
ثانيا : ضرورة الإجراء الإستثنائي و لزومه ..... ص 55
ثالثا : ملاءمة الإجراء الضابط للظروف الإستثنائية و تحقيق المصلحة العامة ..... ص 55
الفرع الثاني : أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري.....ص 56
أولا : نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية سلطات الضبط الإداري ..... ص 56
ثانيا : أركان نظرية المخاطر ..... ص 57
ثالثا : تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري بالتعويض عن الأضرار ..... ص 58
الخاتمة.....ص 60
قائمة المراجع.....ص 63
الفهرس..... ص 67