

جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

# تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي  
مسار: الحقوق، تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ: عمر نسييل

من إعداد الطالبة:

المشرف المساعد: أ/ أحمد بن مسعود

فاطمة الزهراء لعور

لجنة المناقشة

الرتبة	الاسم واللقب	الصفة
أ/	الأخضري فتيحة	رئيسا
أ/	نسييل عمر	مشرفا ومقررا
أ/	لشقر مبروك	مناقشا

السنة الجامعية: 2014 / 2015م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسِيرِي اللَّهُ عَمَلِكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى  
عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمَ

الآية 105 من سورة التوبة

# شكر و عرفان

قال الله تعالى

" ولأن شكرتم لأزيدنكم "

الشكر لله عز وجل الذي هدانا لهذا وما كنا لنسئل العلم والنجاح

والحمد لله الذي أمدنا بعونه لإتمام هذا البحث

كما أتقدم بالصل الشكر والعرفان إلى من أخصني بالنصح والإرشاد ونالني منه حفظ الإشراف

على إنجاز هذه المذكرة

الأستاذ عمر نسيل

كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ أحمد بن مسعود

كما أخص بالشكر الأستاذة أعضاء لجنة المناقشة التي قبلت إثراء هذا البحث

إلى كل معلمي وأساتذتي الذين نالني منهم حظ التدريس طيلة حياتي التعليمية فلمم جزيل

الشكر

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى من أخصني من وقته مروان دهممة

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد

فاطمة الزهراء

# إِهْدَاء

الحمد لله الذي بفضلہ تتم الصالحات من الأعمال

إلهي لا يطيب العيش إلا بشكرك وحمدك..... ولا تطيب اللغات إلا بذكرك

ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ورحاك

إلى المبعوث رحمة للعالمين إلى من أهدى الأمانة وبلغ الرسالة

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى من أحمل اسمه بإقتدار إلى رمز العطاء أسأل الله تعالى أن يمد في عمرة

أبي العزيز حفظه الله

إلى معنى العنان ونسمة الحياة

إلى من أنستني مرارة العيش وكان دمانها سر نجاحي

أمي الحبيبة أدام الله عليك العافية

إلى من كانوا سنداً لي في حياتي إلى من عرفتم معني الحياة إخوتي وأخواتي

وأزواجهم وأولادهم

إلى من اعتمز بصدقتهم هاجر وفتيحة ورقية و نزالة

إلى من كانوا عوناً ومدداً لي في إنجاز هذا العمل وأخص بالذكر خطيبي عبد الحق، مارية،

سعاد

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

فاطمة الزهراء

# قائمة المختصرات

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية: ج.ر.ج.د.ش

- الصفحة: ص

- الطبعة: ط

- الجزء: ج

- بدون طبعة: د.ط

- page : p

## ملخص

يتناول هذا البحث دراسة مدى تأثير بعض الحقوق والحريات العامة بأعمال وتدابير الضبط الإداري في ظل الظروف العادية والإستثنائية للدولة ، فبيننا كيف لأساليب الضبط المختلفة كنظام الحظر والإخطار المسبق والنظام الردعي المتمثل في العقوبة الواردة في لائحة الضبط أن تقيّد من ممارسة حرية التظاهر و الإجتماع العمومي والتضييق على ممارسة الصحافة والإنقاص من ممارسة حرية التجارة والصناعة في ظل الظروف العادية، أما بالنسبة للظروف الإستثنائية فأبرزنا كيف لأنظمة الضبط المطبقة في ظلها أن تضيّق من ممارسة الفرد لبعض حقوقه كحقه في الأمن والسلامة البدنية ، وحرية الفرد في التنقل وإختيار مكان إقامته بإخضاعه لتدابيرالوضع تحت الإقامة الجبرية والمنع من الإقامة ونظام حظر التجول ، وحق الفرد في حفظ وحماية حرمة مسكنه بعدم تقييد سلطة الضبط بالإجراءات الشكلية المحددة في قانون الإجراءات الجزائية .

و بما أن مساس هيئات الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة أمر محتمل الوقوع فيه عند تنظيمها مظاهر نشاط الفرد بغية حماية النظام العام ، تطرقنا للضمانات التي تكفل للأفراد صون حقوقهم وحررياتهم في مواجهة سلطة الضبط ، وهي الرقابة البرلمانية ، الرقابة الادارية، الرقابة القضائية ورقابة الرأي العام ، كما توصلنا إلى أن أقوى ضمانات للحرية هي ضمانات الإحتكام لقضاء الإلغاء كوسيلة لمحو آثار أي تدبير ضبطي إنحرف مضمونه عن تحقيق الغاية الأساسية لوظيفة الضبط الإداري وهو حفظ النظام العام.

## باللغة الفرنسية:

Cette recherche porte sur l'étude de la vulnérabilité de certains droits et libertés des actes publics et des mesures fixant administrative dans des conditions régulières et spéciales Etat, Alors comment les méthodes des différents paramètres comme l'interdiction, et préavis et commander la force de dissuasion de la peine contenue dans la liste des paramètres qui limitent l'exercice de la liberté de manifestation et de réunion publique, et de harcèlement la pratique du journalisme et de la sous-évaluation de l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie dans des circonstances normales, mais pour les circonstances

---

exceptionnelles Voprzna comment contrôlent les systèmes appliqués dans l'ombre que le rétrécissement de l'exercice de l'individu dans une certaine droits Khakh dans la sécurité et l'intégrité physique et la liberté de circulation des personnes et de choisir sa résidence le soumettant à Tdaperaloda en résidence surveillée et le système de prévention de la résidence et le couvre-feu, et le droit de préserver et de protéger le caractère sacré de la maison de ne pas restreindre l'autorité de fixer des procédures formelles énoncées dans le Code de procédure pénale. Et puisque le préjudice des droits administratifs et des libertés publiques organes de réglage est possible chute en elle lors de l'organisation des manifestations de l'activité de l'individu afin de protéger l'ordre public, nous avons discuté des garanties pour les personnes à protéger leurs droits et libertés dans le visage de paramètres d'alimentation, un contrôle parlementaire, la supervision administrative, contrôle judiciaire et le contrôle de l'opinion publique, Comme nous avons déterminé que la meilleure garantie de la liberté est une garantie de recourir à dépenser l'annulation comme un moyen pour effacer les effets de toute mesure contenu Illti dévié de la réalisation de l'objectif principal de la fonction administrative de la fixation d'un maintien de l'ordre public.

# مقدمة

نشأ القانون الإداري في منتصف القرن التاسع عشرة و ذلك بنشأة القضاء الإداري ، بحيث برز من خلال المبادئ والقواعد التي وضعها قضاء مجلس الدولة الفرنسي وبما أن القانون الإداري مرتبط بالقضاء الإداري فقد تطور بسرعة.

والقانون الإداري له عدة موضوعات ووظائف فهو يركز على دراسة الجانب الهيكلي للإدارة ودراسة وسائلها الوظيفية والقانونية كما أنه يتصل بالنشاط الإداري الذي يمثل دراسة الجانب الموضوعي له باعتباره يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بسلطات الإدارة وامتيازاتها عند قيامها بواجباتها ونشاطاتها من إشباع الحاجات العامة وتوفير خدمة للجمهور عن طريق نظام المرافق العامة ، والعمل على حماية المجتمع في أمنه وسكينته وذلك من خلال وظيفة الضبط الإداري .

وبالتالي فالضبط الإداري يعتبر من أهم وأقدم الوظائف التي عرفتها الدولة كونه يعتبر ضرورة إجتماعية لضبط حدود الحريات العامة ، تعمل على حفظ التوازن بين المصلحة الجماعية و ما يهدد استقرارها ومصالح الأفراد.

ولحماية النظام العام في المجتمع تقوم السلطة بتنظيم نشاط الأفراد ورقابته وذلك من خلال قيود تفرضها على ممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم ، إلا أننا عند ربط العلاقة بين الضبط الإداري وتقييده لحرية الافراد نجد أن هناك تناقض فالحرية تعني حق الفرد في ممارسة أي عمل يريده من جهة والنظام العام الذي يعتبر مجموعة المبادئ و الأسس الدينية والاجتماعية والإقتصادية التي تكون الإطار العام للمجتمع .وإنطلاقاً من هذا الارتباط القائم بين سلطات الضبط الإداري وحق الفرد في ممارسة حريته المقررة قانوناً كان موضوع دراستي يندرج تحت عنوان "تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة"كون أن الحقوق والحريات العامة هي من أقدس ما يتمتع به الفرد ، و أن النظام العام يشكل أحد أهم دعائم الدولة ، وبالتالي لا يمكن أن نتصور تنمية في دولة تفتقد لمقومات الأمن العامو الإستقرار الداخلي ، وللتعرف أكثر على هذا الموضوع كان لزاماً أن نطرح الإشكالية التالية:

### فيما تتمثل الإنعكاسات القانونية للضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة؟

وإنطلاقاً من هذه الإشكالية يمكن طرح التساؤلات التالية:

- 1/ ما مدى تأثير حقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والإستثنائية ؟
- 2/ ماهي أهم الضمانات التي من شأنها ان تكفل الحقوق والحريات العامة؟

## أهمية الموضوع:

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة لأنه يعالج العلاقة التفاعلية بين مدلولين في غاية من الحساسية والدقة يتمثلان في الضبط الإداري والحرية ، خاصة وأن النص القانوني يخول سلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في حفظ النظام العام ، كما أنه يلزمها بمراعاة حدود وضوابط محددة عندما تتقاطع غاية الضبط مع ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم المكرسة دستوريا.

كما تظهر أهميته في كونه من المواضيع التي نمت وتطورت بفضل تزايد وعي الأفراد بحقوقهم وحررياتهم العامة المقررة سواء على المستوى الوطني بموجب الدستور أو على المستوى الدولي بموجب المواثيق الدولية ، ومدى مطالبته بتكريس هذه الحريات هنا نجد أن الفرد قد انتقل من مرحلة المطالبة إلى مرحلة المطالبة بتكريس هذه الضمانات وتهيئة الإطار المناسب لممارستها. وكذلك عند معالجة هذا الموضوع من مختلف الزوايا سواء التشريعية التنظيمية ، القضائية و الفقهية نجد أن أغلب القيود التي تحد من الحريات العامة مصدرها النص التشريعي أو التنظيمي .

## أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تنبيه القائمين على سلطات الضبط و الأجهزة الساهرة على التنفيذ كمرفق الأمن ، و تحسيس المجتمع المدني بمدى التعقيد الذي تتسم به العلاقة بين مباشرة وظيفة الضبط وممارسة الحرية من الناحية العملية وبالتالي وجوب التحلي بالمسؤولية عند عقد العزم على ممارستها . وكذلك ذكر بعض السلبيات و النقائص التي تشوب النص اللائحي القانوني وإنعكاساتها من الناحية العملية وإقتراح الحلول المناسبة من أجل ضمان ممارسة إيجابية وفعالة لهذه الوظيفة الإدارية.

## المنهج المتبع:

المنهج التحليلي: وذلك من خلال تناولنا لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية في مجال الضبط

الإداري المحددة لهيئات الضبط وإختصاصاته أو تلك التي تنظم وتقيّد نشاط الفرد .

المنهج المقارن: إستعنا به قدر الحاجة التي تخدم الموضوع وذلك عند مقارنة بعض مواقف الفقه

والقضاء في الجزائر بم ورد عنهما في كل من فرنسا ومصر.

## أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية، تتمثل في :

**الأسباب الذاتية:**مدى رغبتنا في معالجة ما أفرزه الواقع العملي من إتجاه الأفراد نحن المطالبة بالحقوق والحريات العامة عن طريق الأساليب القانونية التي تسمح بذلك وتصدي السلطة لهذه المطالب بأساليب القمع وعدم قدرتها على ضبط و حفظ النظام العام ، ما يؤدي إلى فوضى داخل المجتمعات .

**الأسباب الموضوعية:**تتمثل في افتقار الدراسات التي تتناول تأثير أعمال وتدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة وإن وجدت فهي تعالجها من زاوية العلاقة الفلسفية بين السلطة والحرية بدلا من إبراز حدود هذا التأثير في إطار المنظومة القانونية المقررة لهذه الحقوق والحريات .لذلك حاولنا في دراستنا هذه إبراز أساليب وتدابير الضبط الإداري التي تحد وتنقص من الحقوق والحريات .

**صعوبات الدراسة:** نقص المراجع المتخصصة في هذا المجال وخاصة المراجع التي تتناول هذا الموضوع في ظل التشريع الجزائري.

تستدعي الدراسة والإلمام بكل عناصر هذا الموضوع جهدا ووقتا كافيين، إلا أن محدودية المدة الزمنية كانت أكبر عائق للتفصيل أكثر في مختلف جوانب هذا الموضوع.

#### خطة الدراسة :

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم الدراسة إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول الإطار النظري لمفهوم الضبط الإداري والحريات العامة وذلك وفق مبحثين شمل المبحث الأول النظام القانوني للضبط الإداري في مطلبين ،أما المبحث الثاني فتناول مفهوم الحقوق والحريات العامة ثم جاء الفصل الثاني ليدرس إنعكاسات أعمال الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة وذلك أيضا في مبحثين تناول المبحث الأول تأثير الحقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري ،أما المبحث الثاني فاهتم بضمانات الحقوق والحريات العامة عند ممارسة أعمال الضبط الإداري.

# الفصل الأول

الإطار النظري لمفهوم الضبط

الإداري والحريات العامة

## تمهيد:

لامراء في أن الحقوق والحريات اليوم أضحت مسألة نخض جميع أعضاء المجتمع الدولي، ومن أجلها صدرت كثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وأنشأت الهيئات وعدلت دساتير كثيرة.

وإذا كان من حق الفرد اليوم أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط فأي حرية وأي حق إذا ما أطلق استعماله لصاحبه إنقلب دون شك إلى فوضى وأثر ذلك على حقوق وحريات الآخرين، فالتقييد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدتها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى<sup>1</sup>. وللحيلولة دون ذلك فانه يقع على عاتق الدولة مهمة تنظيم الحقوق والحريات العامة والنشاط الفردي، بما يكفل المساواة بين الجميع، ويحقق التوازن والتوفيق بين مصالح الجماعة ومصالح الأفراد، وهذا التنظيم يعرف بالضبط الإداري الذي يمثل وظيفة من أهم وظائف الإدارة، ولهذا فإنها كانت أول واجبات الدولة عند ظهورها، بل وإنها ضرورة إجتماعية نلمسها في كل المجتمعات الحديثة، لأن توقي الأضرار والجرائم أنجع من علاجها بعد وقوعها ولهذا من المسلم به أن الدولة لن تتخلى عن مسؤوليتها في هذا المجال مهما كانت الظروف ومهما تبدل وتغير دور الدولة<sup>2</sup>.

ولدراسة الإطار النظري لمفهوم الضبط الإداري والحريات العامة يستلزم تناوله في بحثين، فالمبحث الأول نتناول فيه النظام القانوني للضبط الإداري، والذي نتطرق فيه إلى مفهوم الضبط الإداري، مع تبيان هيئات الضبط الإداري ووسائله، وفي المبحث الثاني نتناول مفهوم الحقوق والحريات العامة، والذي بدوره نتطرق فيه إلى تعريف الحقوق والحريات العامة وخصائصها بالإضافة إلى تصنيف تلك الحقوق والحريات.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007، ص 367.

<sup>2</sup> - حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008، ص 213، 214.

## المبحث الأول: النظام القانوني للضبط الإداري

يعتبر نظام الضبط الإداري أحد أهم محاور القانون الإداري وقد أولى له الفقه والقضاء الإداري أهمية بالغة فلا يكاد يخلو مؤلف في القانون الإداري من النظرية العامة للضبط الإداري التي عرفت إتساعاً في نطاقها، بسبب تشعب صور الضبط الإداري الذي نظمته نصوص بعض القوانين واللوائح وهو ما يجعل من تحديد مضمون نظام الضبط الإداري أمراً يتسم بنوع من التعقيد<sup>1</sup>.

لذلك سنحاول تبياناً في ه ذا المبحث حيث نتطرق لمفهوم الضبط الإداري في مطلب أول، ثم نتطرق لهيئات الضبط الإداري ووسائله في مطلب ثاني.

### المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

لمعرفة مفهوم الضبط الإداري، وجب تقديم جملة من التعاريف الخاصة به ذه الفكرة في الفرع الأول، ثم التعرف على أنواعه في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث نتطرق فيه إلى أهداف الضبط الإداري.

### الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

لم يضع المشرع سواء في الجزائر أو في التشريع المقارن كالتشريع الفرنسي والمصري تعريف محدد للضبط الإداري، وإنما اكتفى بسرد بعض أغراض الضبط، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الضبط الإداري يهدف للمحافظة على النظام العام، ولا خلاف في أن هذا الأخير يمثل فكرة مرنة، قابلة للتطور الزماني والمكاني ، فيكون المشرع بذلك تجنب وضع تعاريف قد تبدو مستقبلاً جامدة، نظراً لتنافيها مع طبيعة وظيفة الضبط الإداري المرنة.

وإزاء سكوت المشرع عن وضع تعريف للضبط الإداري تصدى الفقه لذلك، غير أن التعاريف التي جاء بها إتسمت بالتباين في مضامينها، ومرد هذا التباين إلى اختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل فقيه للضبط الإداري فمنهم من يراه فقط من زاوية غاياته وأساليبه<sup>2</sup>، ومنهم من يعتبره قيد على حريات ونشاط الفرد وفريق آخر يراه سلطة سياسية، كما يرجع هذا الاختلاف إلى كون القانون العام يعطي لمفهوم الضبط معنيين أحدهما عضوي يركز في تعريفه على هيئات الضبط التي تتولى ممارسة النشاط الضبطي، وآخر مادي يركز على نشاط الضبط. وبالاعتماد على ما سبق سنتناول أولاً تعريف الضبط الإداري لغة، ثم المحاولات الفقهية لتعريفه اصطلاحاً.

<sup>1</sup> - راجع: حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص218.

<sup>2</sup> - راجع: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص370.

## أولاً: تعريف الضبط الإداري لغة

الضبط في اللغة، يعني الإحكام أو الإلتزام أو إصلاح الخلل والتصحيح، ويمكن تعريفه أيضاً، بأنه حفظ الشيء بالحزم حفظاً بليغاً أي إحكامه وإتقانه.

ويترادف أحياناً مع الرقابة، فيعني توجيه السلوك سلبياً أو إيجابياً، والضبط بهذا المعنى اللغوي يشمل مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعملية والقانونية<sup>1</sup>.

أما مدلولات كلمة الضبط في اللغة الفرنسية، فإنها تحمل عدة معاني منها:

Régulation أو تنظيم Réglage أو تغيير Anuité أو دقة Ajustage أو إحكام.

مع الإشارة إلى عدم الخلط بين كلمة البوليس والضبط، فالأولى تستعمل للدلالة على وظيفة الشرطة أما الثانية فتطلق على الهيئات القائمة على وظيفة الضبط الإداري بالأشخاص المكلفون بممارسة سلطات البوليس<sup>2</sup>.

## ثانياً: المحاولات الفقهية لتعريف الضبط الإداري

سنتعرض في هذا العنصر للتعريف الواردة عن الفقه الفرنسي والمصري والفقه الجزائري.

## 1- تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي

الفقيه ريفرو عرف الضبط بأنه (( مجموع التدخلات الإدارية التي توجب على النشاط الحر للأفراد الانضباط الذي تقتضيه الحياة في المجتمع ))<sup>3</sup>.

وعرفه الفقيه مارسيل فالين أنه (( قيد تستلزمه وتقتضيه المصلحة العامة ومن ثم تفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين ))<sup>4</sup>.

أما الفقيه موريس هوريو يعرفه بأنه (( سيادة النظام والسلام ))<sup>5</sup> وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون.

1- حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ط1، 2011، ص 104.

2- ياسين بن بريج، الضبط الإداري في فكرة القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط1، 2014، ص 14، 15.

3- JEAN rivero, Droit administratif, 2 eme Edition, Paris, Précis, Dalloz, 1962, P358.

4- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، مصر، ط1، 2007، ص20.

5- MAURICE Haurio, précis de droit administratif et de droit public, 9<sup>e</sup> éd, paris,

sirey, 1919, p134.

غير أن الفقيه هوريو سرعان ما عدل عن هذا التعريف بعد أن وجهت إليه سهام النقد واعتبر أن الضبط (( هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة))<sup>1</sup>.

وعرفه الفقيه أندري دي لوبادار بأنه (( شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام))<sup>2</sup>.

ويلاحظ على هذا التعريف انه جامع للعناصر المكونة لفكرة الضبط الإداري، إذ من الناحية العضوية أسند النشاط إلى السلطات الإدارية ومن الناحية الوظيفية هو عبارة عن قيود تفرض حدود على حريات الأفراد، ومن حيث موضوعه أو محله فحسب الفقيه يهدف إلى حماية النظام العام، ومن ثم يكون تعريف دي لوبادار قد شمل كافة عناصر مفهوم الضبط العضوية والمادية والوظيفية.

هذا فيما يخص التعريفات التي وردت في الفقه الفرنسي وقد أخذنا بعضها فقط على سبيل المثال.

## 2-تعريف الضبط الإداري في الفقه المصري :

الأستاذ سليمان محمد الطماوي يعرف البوليس الإداري بصفة عامة بأنه ((حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام))<sup>3</sup>.

ينتقد الأستاذ عبد المنعم محفوظ هذا التعريف قائلاً أن التعريف وردت فيه كلمة " حق الإدارة " والإدارة لاتزاول حقوقاً، بل إختصاصات تزاولها على مقتضى أحكام الدستور أو القانون، وهناك فارق جوهري بين الحق والإختصاص<sup>4</sup>.

أما الأستاذ ماجد راغب الحلو فيعرف الضبط الإداري بأنه (( وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية وإستخدام القوة المادية، مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الإجتماعية))<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 20.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار متيحة للطباعة، الجزائر، ط1، 2006، ص 146.

<sup>3</sup> - مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، ط6، 2007، ص 794.

<sup>4</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 22.

<sup>5</sup> - القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص 471.

ويعرف الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب الضبط الإداري بأنه (( وضع القيود والضوابط على نشاط وحريات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم وحرياتهم، وذلك بغرض المحافظة على النظام العام في المجتمع وعلى رأس فكرة النظام العام تأتي فكرة حماية الأمن العام كغرض أو هدف من أهم أغراض أهداف الضبط الإداري))<sup>1</sup>.

أما الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط عرف الضبط الإداري بأنه (( حق الدولة في تقييد حريات الأفراد ليُتخذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام في المجتمع والتي تتفاوت في درجتها بحسب طبيعة الظروف التي تستلزمها))<sup>2</sup>.

### 3-تعريف الضبط الإداري في الفقه الجزائري

عرفه الأستاذ عمار عوابدي بأنه (( كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائد في الدولة))<sup>3</sup>.

أما الأستاذ محمد الصغير بعلي عرف الضبط الإداري بأنه (( المحافظة على النظام العام، والمتمثل أساسا في الحفاظ على الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة))<sup>4</sup>.

وقد ورد للأستاذ عمار بوضياف تعريفين إعتد فيهما على المعيارين العضوي والموضوعي المكونين لمفهوم الضبط الإداري فتبعاً للمعيار العضوي عرف الضبط الإداري بأنه (( مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام)).

ومن منطلق المعيار الموضوعي عرف الضبط الإداري بأنه (( مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام، أو النشاط التي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام)).

<sup>1</sup> - النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، د.ط، 2009، ص 204.

<sup>2</sup> - القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، د.ط، 2006، ص 155.

<sup>3</sup> - القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 2008، ج2، ص 10.

<sup>4</sup> - القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د.ط، 2013، ص 288.

ومن خلال ما تقدم وبالإستناد إلى مجمل التعريفات السالفة الذكر نقترح تعريف للضبط الإداري (( هو عبارة عن نشاط إداري وقائي تمارسه سلطات إدارية مخولة قانونا من خلال أساليب قانونية ومادية، يهدف لصيانة وحفظ النظام العام)).

### الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

بعدأن وقفنا على تعريف الضبط الإداري ننتقل في هذا الفرع إلى تبيان أنواعه والمتمثلة في ضبط إداري عام و ضبط إداري خاص.

#### أولاً: الضبط الإداري العام

يقصد به الضبط الإداري في مفهومه الأساسي كوظيفة أولى جوهرية للإدارة العامة، وهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع ويشمل ذلك إستهداف حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في كل مجالات النشاط الفردي.

ومن ثم نجد أن الضبط الإداري العام هو الأصل والقاعدة العامة الأساسية حينما نتكلم عن الضبط الإداري كوظيفة إدارية<sup>1</sup>.

#### ثانياً: الضبط الإداري الخاص

يقصد به قيام سلطة إدارية معينة بممارسة اختصاص محدد من قبل المشرع لتنظيم بعض أوجه النشاط بغية تحقيق أهداف محددة.

وقد تدخل هذه الأهداف ضمن الغايات العامة للضبط الإداري كإجراءات المتعلقة بالرقابة على المحلات الخطرة أو المضرة بالصحة العامة، وقد تخرج أهداف الضبط الخاص عن نطاق أهداف الضبط الإداري العام ومثالها الضبط الإداري الخاص بفرض أسعار معينة لأنواع من السلع ( التسعير الجبري ) بهدف حماية المستهلك

<sup>1</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 208.

وكذلك الضبط الخاص بالصيد بهدف المحافظة على أنواع معينة من الحيوانات أو الطيور أو الأسماك، وأيضا الضبط الخاص بالآثار بهدف المحافظة على الآثار القديمة<sup>1</sup>.

وإتقاء للبس الذي قد يحدث عند عملية التفرقة بين الضبط الإداري العام والخاص، حدد الفقه بعض الخصائص التي تميز الضبط الإداري الخاص عن العام وهي<sup>2</sup>:

- أن السلطة المختصة بممارسته عادة هي الوزير أو الحاكم الإداري أو ممن يعينه القانون الخاص بإنشاء تلك المؤسسة.

- هيئات الضبط الإداري الخاص لها وسائل عمل خاصة بها تتناسب مع موضوعاتها.

- نظامها يكون في العادة أكثر شدة وأقصى جزاء من نظام الضبط الإداري العام، ففي فرنسا يعاقب

على مخالفة نصوص الضبط الإداري العام من حيث المبدأ بعقوبات مخالفة في حين أن إجراءات الضبط الإداري الخاص هي عقوبات جنح.

وهناك جانب من الفقه يرى أن الضبط الإداري الخاص يتميز بعناصر وهي:

**1- ضبط إداري خاص بالموضوع:** ويقصد به تنظيم نشاط معين عن طريق تشريعات خاصة نظرا

لخطورة وأهمية هذا النشاط كقوانين تنظيم المباني<sup>3</sup>.

**2- ضبط إداري خاص بالأشخاص:** يقصد به أن تخصص إجراءات الضبط ببعض أوجه النشاط

الذي تمارسه طائفة معينة من الأشخاص مثل الضبط الخاص بالأجانب<sup>4</sup>.

**3- ضبط خاص بالهيئة التي تمارسه:** وهو الذي يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن

محددة، حيث يعهد بسلطات الضبط إلى هيئة إدارية محددة، وتقريبا هو يماثل الإختصاص من حيث الموضوع

فأغلب الوزراء لهم سلطات ضبط إداري خاص كل في مجاله، ومثال ذلك الضبط الخاص بالسكك الحديدية

الذي يعهد بتنظيمه لوزير المواصلات<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2009، ص230.

<sup>2</sup> - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط2، 2011، ص181، 180.

<sup>1</sup> - المشرع الجزائري تدخل بموجب عدة لوائح ضبط لتنظيم حركة العمران معتمدا على أساليب الضبط كنظام الرخص، وأسند مهمة ضبط هذا النشاط لهيئة متخصصة هي شرطة العمران. انظر القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن التهيئة والتعمير، ج.ر.ج.د.ش عدد 52، الصادرة بتاريخ 02/12/1990.

<sup>4</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ط1، 2008، ص121.

<sup>5</sup> - عبد الرؤوف هاشم يسيوني، المرجع السابق، ص54.

4- ضبط إداري خاص بالهدف: يستهدف الضبط الإداري في هذا المجال تحقيق أغراض أخرى غير الأغراض الثلاثة المتعارف عليها والتي تدخل في مدلول النظام العام<sup>1</sup>، كأن يهدف إلى المحافظة على الجمال الطبيعي للحدائق أو المحافظة على نباتات وحيوانات بحرية<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري

إن محور نشاط الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام وقد إنعكس ذلك في تعريفات الفقه للضبط الإداري إذ ركزت على الهدف والغاية من هذه الوظيفة.

فالفقه مثلاً حصر مدلول النظام العام في عناصره التقليدية والمتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة السكينة العامة، لأنه سرعان ما تطور مدى ونطاق النظام العام، بحيث أصبح يشمل النظام العام الخلفي والنظام العام الإقتصادي، والنظام الخاص بجمال الرونق والرواء وهي تعتبر عناصر حديثة للنظام العام.

### أولاً: الأهداف التقليدية

وهي الأهداف التي سبق و إستقر الفقه والقضاء على توظيفها للدلالة على المضمون التقليدي لفكرة النظام العام ( الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة ).

### 1- الأمن العام

يعد حفظ الأمن العام من أهم الواجبات التي تتطلع بها الدولة منذ القدم، كما يعتبر حقاً مكفولاً للمواطن ومكرساً دستورياً<sup>3</sup>.

ويقصد به المحافظة على حياة المواطنين وأموالهم وأعراضهم، وحمايتهم من خطر الاعتداء عليها، ويشمل ذلك إتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من الأخطار التي تهددهم سواء أكان مصدرها الإنسان كسطو المجرمين وعبث المغانين والمظاهرات العنيفة وحوادث السيارات، أو كانت من الأخطار الطبيعية<sup>4</sup>. وفي سبيل تحقيق هذا الهدف يتعين على سلطات الضبط أن تتخذ مجموعة من الإجراءات تمثل:

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص122.

<sup>2</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع سابق، ص54.

<sup>3</sup> - أنظر في نص المادة 24 من دستور 1996، المؤرخ في 1996/12/07، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، الصادرة بتاريخ 1996/12/08. والتي تنص "الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات، وتتكفل بحماية كل مواطن في الخارج".

<sup>4</sup> - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص239.

- منع المظاهرات والتجمعات التي تخل بالأمن، سواءا تعلق الأمر بأمن المتظاهرين أنفسهم أو سائر المواطنين، فسلطة الضبط تملك منع عقد إجتماع كإجراء وقائي، كما تملك حل الإجتماع وفضه بالقوة بعد عقده كإجراء علاجي<sup>1</sup>.
- القيام بجميع التدابير والإجراءات التالأمنية إتجاه بعض الأفراد لمنع وقوع الجرائم بسببهم<sup>2</sup>.
- إتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم المرور كفرض سرعة محددة في مناطق معينة وتنظيم أماكن ركن السيارات، المادة 04/94 من قانون البلدية 10-11.
- كذلك لسلطة الضبط فرض إجراءات وقائية على ملاك العقارات كالمنازل الآيلة للسقوط المادة 89 من قانون البلدية 10-11.
- حماية الأشخاص من أخطار الحيوانات الشرسة والضارة المادة 10/94 من قانون البلدية 10-11.
- الحماية من أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والزلازل والفيضانات وغيرها، وتوفير كافة الإمكانيات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والاستثنائية.

## 2- الصحة العامة

- ويقصد بهذا الهدف إتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض والجراثيم التي تهدد صحتهم، ولقد إزدادت أهمية هذا الهدف في الوقت الحاضر نتيجة إزداد عدد السكان وسهولة إنتشار الأمراض، وظهور أمراض أوبئة لم تكن معروفة من قبل، وساعد على إيجادها التطور الصناعي والزراعي، الأمر الذي جعل مفهوم الصحة العامة غير مقتصر على صحة الأفراد أو الصحة في الأماكن العامة، وإنما امتدت لتشمل المنشآت الصناعية والتجارية والمساكن الخاصة من خلال اشتراط توافر الشروط الصحية فيها عند إنشائها<sup>3</sup>.
- وعليه فالسلطة الإدارية ملزمة باتخاذ كافة التدابير والإجراءات الضرورية في هذا المجال وخاصة القيام بما يلي<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص154.

<sup>2</sup> - أسماء نعوم، ضمانات الحريات العامة أثناء ممارسة سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014، ص34.

<sup>3</sup> - نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2006، ص282.

<sup>4</sup> - أسماء نعوم، المرجع السابق، ص35.

- المراقبة المستمرة والدقيقة للأغذية الاستهلاكية وضمان عدم تلوث المياه الصالحة للشرب وتنظيم مياه الصرف الصحي والنفايات<sup>1</sup>.
- تحديد شروط معينة بالنسبة للمحلات التجارية والمنشآت الصناعية وأماكن العمل لاسيما الخطيرة منها والمضرة بالصحة.
- توفير وإلزامية التلقيح ضد الأمراض المعدية والخطيرة لجميع الأشخاص.

### 3- السكنية العامة

يقصد بها المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة، لوقاية الناس من الضوضاء والإزعاج والصخب والمضايقات السمعية خاصة في أوقات راحتهم<sup>2</sup>.

ومن خلال التعريف فان مهمة الضبط الإداري في مجال السكنية العامة يتطلب جهودا لتوفير راحة المواطنين، كمكافحة مظاهر الضوضاء المقلقة للراحة الناشئة عن مكبرات الصوت وأجهزة الراديو والتسجيلات الصوتية وأبواق السيارات وأصوات الباعة المتجولين وأصوات الآلات المزعجة في الورشات والمحال والمصانع التي يجب إخراجها من نطاق الأحياء والمناطق السكنية.

وترجع أسباب إزدياد مظاهر الضوضاء في المجتمع إلى إنخفاض مستوى الوعي والحس الراقى، والشعور بضعف السلطة وفقد هيبتها، وكذلك عدم إكتراث السلطة العامة أو إهتمامها بأمن وراحة المواطنين.

ويضاف إلى ذلك أسباب أخرى ترجع إلى المدينة الحديثة وما يتصل بها من تقدم تكنولوجي وكثافة السكان في المدن الكبرى، كلها أدت إلى تعكير راحة المواطنين<sup>3</sup>.

### ثانيا: الأهداف الحديثة

لقد إتجه فريق من الفقهاء وسائرهم في ذلك القضاء الإداري، إلى التوسع في أهداف الضبط الإداري بعد حصرها في العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام، لأنه لا يمكن تحديد فكرة النظام العام وضبطها في قالب جامد

<sup>1</sup> - المادة 11، 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37، الصادرة بتاريخ 03/07/2011.

<sup>2</sup> - ديم بلقاسم، حماية القانونية للسكنية العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 2، 2004، ص 97.

<sup>3</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 285.

قد يتنافى وطبيعتها المرنة، فهي في تطور مستمر لتتلاءم ومتطلبات المجتمع وتنوع نشاط الفرد واتساع تدخل الدولة لتنظيم هذا الأخير.

كما تجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية لوتيسيا كان البداية لعهد جديد إتسع معه النظام العام ليشمل عناصر جديدة تمثلت في النظام العام الأدبي الخلفي، والنظام الخاص بجمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي<sup>1</sup>.

## 1- النظام العام الأدبي والخلفي (الآداب العامة)

ويقصد بالآداب العامة ((الأوضاع التي إصطلح الأفراد على تقبلها ومراعاتها في وقت ما وفي جهة معينة بالذات))<sup>2</sup>.

كما تعني أيضا ((كل ما يمثل الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تواضع عليها الناس))<sup>3</sup>. ولل قضاء الفرنسي دور بارز في إلحاق الآداب العامة بعناصر النظام العام، وبالتالي إختصاص السلطات المعنية بالمحافظة عليها وحمايتها، وذلك من خلال قضية لوتيسيا الشهيرة وقرارات مجلس الدولة بتاريخ 18 ديسمبر 1959<sup>4</sup>.

وتدور وقائع قضية لوتيسيا حول عمدة مدينة نيس الفرنسية الذي إصدر قرار بمنع عرض بعض الأفلام السينمائية رغم أنها قد تحصلت على ترخيص من الوزير المكلف بعرضها، وبعد أن طعنت الشركة المنتجة للأفلام في قرار العمدة إسنادا على هذا الترخيص أمام مجلس الدولة الفرنسي، أقر هذا الأخير بحق السلطات المحلية في التدخل لمنع عرض الأفلام وإن سبق حصولها على ترخيص من الوزير إذا كان عرضها يثير الشغب والفوضى لإحتوائها على ما يخذش الحياء، والعمدة كان قد سبب قراره بإعتراض جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوه بالقيام بمظاهرات لمنع عرض هذه الأفلام (النار في الجسد، القمح في الحشائش)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - سويلم محمد، تطور مفهوم النظام العام وأثره على توسيع سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2013، ص80.

<sup>2</sup> - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف مطبعة الأطلس، مصر، د.ط، 1982، ص323.

<sup>3</sup> - محمد عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، العدد 3، ديسمبر 1978، ص180.

<sup>4</sup> - عصام الدبس، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2010، ص170.

<sup>5</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص34،35.

وبعد هذا القرار ظهر جليا وجود تدخل للسلطة المكلفة بالضبط في مجال الآداب العامة للمحافظة على هذا النوع من النظام العام وحمايته<sup>1</sup>.

وبالنسبة للجزائر تجدر الإشارة إلى أن المشرع ألحق الآداب العامة بالعناصر التقليدية الأخرى للنظام العام كما ذكر في المادة 237 من قانون البلدية القديم الأمر 24/67<sup>2</sup> أما في القانون الحالي فلم يتعرض لها إنما اكتفى بالنص على حماية النظام العام عموما، وفي بعض القوانين واللوائح الخاصة فإن المشرع ركز على الإطار العام في حماية الأخلاق بداية بقانون العقوبات في القسم السادس من الفصل الثاني من الباب الثاني من الكتاب الثالث تحت عنوان "انتهاك الآداب العامة"<sup>3</sup>.

وقد أعطى المشرع لسلطات الضبط مجالا واسعا في حماية الأخلاق والآداب العامة ومنها على سبيل

المثال:

- المادة 12 من المرسوم التنفيذي 207/05 الخاص بكيفيات فتح واستغلال مؤسسات التسلية حيث جاء فيها: "تخضع طلبات رخص استغلال مؤسسات التسلية والترفيه لإجراء التحقيق العمومي المسبق. يهدف التحقيق العمومي المسبق إلى تقدير آثار استغلال هذا النوع من المؤسسات على الجوانب المتعلقة بالسكينة العامة والأمن العام والآداب والنقاوة العمومية للحوار..."<sup>4</sup>

وهنا المشرع علق الترخيص بالاستغلال على تحقيق تجربة السلطة المختصة لتقدير تأثير هذا النشاط على عدة مجالات منها الآداب العامة.

## 2- النظام العام المتعلق بجمال الرونق والرواء

يرى جانب كبير من الفقه أن جمال الرونق والرواء هو مفهوم عام لعدة مكونات تشكل في مجملها المظهر الخارجي للمدينة<sup>5</sup>، من جمال شوارعها حيث يكون نمط ومواصفات الميادين والأبنية متناسقة حتى يظهر

<sup>1</sup> - سويلم محمد، المرجع السابق، ص 82.

<sup>2</sup> - الأمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 06 الصادرة بتاريخ 18/01/1967.

<sup>3</sup> - انظر: المادة 342,333 من الأمر 156/66 المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، ج.ر. عدد 49، الصادرة بتاريخ 11/06/1966.

<sup>4</sup> - المرسوم التنفيذي 05-207 المؤرخ في 04/06/2005، يحدد شروط وكيفيات فتح واستغلال مؤسسات التسلية والترفيه، ج.ر.ج.د.ش عدد 39 الصادرة بتاريخ 05/06/2005.

<sup>5</sup> - رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة حول دور التشريعات العربية في حماية البيئة، الشارقة من 7 إلى 11 ماي 2005، ص 9.

منظر المدينة في صورة جمالية تبعث على الهدوء والراحة، ويعتبر هذا المجال من المجالات الحديثة التي ألحقها القضاء الفرنسي كعنصر من عناصر النظام العام، وأقر لسلطة الضبط حمايتها بعد أن كان مجلس الدولة قد رفض تدخل سلطات الضبط الإداري في هذا المجال في قراره لقضية <sup>1</sup>leroy سنة 1928، حيث قضى بأن السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال الرواء إلا في الحالات التي يرخص لها القانون في ذلك بنصوص قاطعة.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي سرعان ما عدل عن رأيه، فقضى المجلس في حكمه الصادر في 23 أكتوبر سنة 1936 في قضية <sup>2</sup>saine (اتحاد نقابات المطابع الباريسية) حين أعطى الحق لسلطات الضبط بإصدار لوائح تحمي جمال مناظر الطرقات وتحافظ على حسن رونق الأحياء السكنية وهذا العنصر يجب على سلطات الضبط الإداري المحافظة عليه <sup>3</sup>.

أما القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير فنص في المادة 1 على مايلي: "يهدف هذا القانون إلى... وأيضاً وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية".

### 3- النظام العام الإقتصادي

لم تعد الدولة كما كانت في الماضي مجرد دولة حارسة، بل أصبحت تتدخل في كثير من المجالات من أهمها المجال الإقتصادي باعتبار أن الإقتصاد والسياسة في العصر الحديث هما صنوان لايفترقان، إذ لا يمكن أن ينمو الإقتصاد ويزدهر إلا في إطار نظام سياسي مستقر وهذا لا يتحقق إلا في ظل الأمن العام والإستقرار <sup>4</sup>. ولقد ترتب على التطور الإجتماعي الهائل الذي أصاب دور الدولة الحديثة، إلى توسع نطاق ولاية الضبط الإداري وخلق نظام عام جديد هو النظام العام الإقتصادي.

<sup>1</sup> - سويلم محمد، المرجع السابق، ص85.

<sup>2</sup> - قضية "saine" ملخصها: ان السلطات الإدارية منعت توزيع الإعلانات على المارة بقرار إداري مستندة إلى ما يخلفه رمي هذه الإعلانات من تشويه لمنظر المدينة فطعن اتحاد مطابع باريس في القرار على أساس أن ذلك يخرج عن اختصاص سلطات الضبط الإداري، إلا أن مجلس الدولة رفض الطعن مؤكداً أن حماية الرنق والرواء يدخل ضمن اختصاصات الضبط الإداري. أنظر عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص207.

<sup>3</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص93،94.

<sup>4</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص95.

وفي إطار تأكيد الفقه على وجود مثل هذا النوع من النظام يقول الفقيه بوردو ((إن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء والأمن للسكان وانه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية، فباسم النظام العام تخول سلطات الضبط اليوم الحق في أن تضع في الاعتبار بعض الغايات الاقتصادية كالأجور والأسعار...))<sup>1</sup>.

وقد جرى التشريع المقارن وكذلك التشريع الجزائري النص على كثير من النصوص التشريعية واللائحية التي تتصل بالنظام العام الاقتصادي.

أما القضاء فقد أقر الطبيعة الاقتصادية لبعض النصوص وإتصالها بالنظام العام إلا أنه لم يطلق العنان لجهة الإدارة للتدخل في المجال الاقتصادي إلا ضمن الإطار المسموح به قانونا، وأن لا تتدخل إلا إذا كان هناك تهديدا للنظام العام ينجم عنه عدم الاستقرار الاقتصادي<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري ووسائله

في سبيل القيام بنشاط الضبط الإداري وتحقيقا للأهداف والأغراض التي رصدت لها هذه الوظيفة سخرت الدولة الإمكانيات اللازمة لذلك، بإسنادها إلى هيئات إدارية تضطلع بها وقد حددتها في القانون على سبيل الحصر، كما وضعت تحت إمرتها ما يتطلبه العمل الضبطي من وسائل قانونية ومادية (أعمال الضبط الإداري) لتفعيل نشاط الضبط وتجسيده عمليا<sup>3</sup>.

ومنه فإن محور دراستنا في هذا المطلب هو هيئات الضبط الإداري نوعيها العام والخاص في فرع أول ووسائل وأساليب الضبط المتاحة لهذه الهيئات لأداء سلطتها الضبطية في فرع ثاني.

### الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري

المشروع الجزائري واقتداء بمن سبقه تناول بعض هيئات الضبط الإداري في الدستور بحكم كونه القانون الأساسي في الدولة، ثم في مجموع التشريعات الأخرى، والبحث في سلطات الضبط الإداري يقودنا إلى تحديد الإختصاص لكل هيئة من هيئاته، حتى لانقع في تداخل الإختصاص بين هيئات السلطة التنفيذية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - نفس المرجع، ص 96.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 97.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 23، 22. وانظر أيضا: ناصر لباد، المرجع السابق، ص 155.

<sup>4</sup> - سويلم محمد، المرجع السابق، ص 94.

وقد قمنا بتقسيم سلطات الضبط حسب نوعية الضبط، إلى سلطات الضبط الإداري العام وسلطات الضبط الإداري الخاص.

### أولاً: هيئات الضبط الإداري العام

إن هيئات الضبط الإداري العام تنقسم من حيث شمول اختصاصاتها لكافة إقليم الدولة إلى هيئات ضبط مركزية وهيئات محلية، سنتطرق لها ضمن هذا العنصر مع إبراز أهم الصلاحيات والسلطات الضبطية التي تتولاها على أن نتطرق لها على سبيل المثال لا الحصر نظراً لتعدد الصلاحيات تبعا لحجم الوظيفة الضبطية.

#### 1- هيئات الضبط الإداري المركزية

تتدرج السلطات المختصة بالضبط الإداري المركزي في الجزائر من أعلى إلى أسفل على النحو التالي:

التالي:

أ) رئيس الجمهورية<sup>1</sup>

يعتبر رئيس الجمهورية أعلى هرم في السلطة التنفيذية، وهو يتمتع بصلاحيات واسعة في تسيير شؤون الدولة والضامن الأول لاحترام الدستور، وفيما يخص وظيفة الضبط الإداري فإنه لا يوجد نص صريح يمنح لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري سواء في ظل دستور 1989<sup>2</sup> أو دستور 1996، إلا أنه يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها، حيث جاء في المادة 1/116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996 ((يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون))<sup>3</sup>.

ولرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري، لأجل المحافظة على النظام العام في الدولة، ومن أهم الصلاحيات الدستورية المتاحة لرئيس الجمهورية لتحقيق الأمن والاستقرار يمكن الإشارة إلى سلطته القانونية في (إعلان حالة الحصار، حالة الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب) كلما تبين له ضرورة هذه الإجراءات لحفظ النظام العام وإعادة إستتبابه<sup>4</sup>.

## ب) الوزير الأول

هو ثاني مركز في هرم السلطة التنفيذية، وكان يصطلح عليه سابقاً "رئيس الحكومة" لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح مصطلح "الوزير الأول"<sup>5</sup>، الذي لم تشر النصوص الدستورية لسلطته التنظيمية إلا أنه يمكن إستنتاجها من السلطة التنظيمية الواردة في المادة 2/125 من دستور 1996<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - بالنسبة للنظام الرئاسي في الجزائر كان يتميز بازدواجية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أما بعد تعديل الدستور بموجب القانون 89/08 الصادر في ج.ر.ج.د.ش عدد 63 بتاريخ 2008/11/15 فقد صار النظام السياسي الجزائري أحادي السلطة التنفيذية وأصبح دور الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) مقتصر على تنفيذ برنامج الرئيس. وعلى رأي الأستاذ فوزي أوصديق "هو كوكبتيل للنظام البرلماني و النظام الرئاسي... حتى أثناء تدريسي للطلبة في مختلف الجامعات، أسقط على النظام الجزائري مجازاً أنه نظام برلماني"، الدستور ضحية للتعديل... أم فريسة لدعاة التمديد"، <http://www.fawzi-oussedik.com/?m=20100320>

<sup>2</sup> - دستور 1989، المؤرخ في 1989/02/28، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، الصادرة بتاريخ 1989/03/01.

<sup>3</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 156، 157.

<sup>4</sup> - انظر: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 296.

<sup>5</sup> - سويلم محمد، المرجع السابق، ص 101.

<sup>6</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 158.

ومن القرارات الإدارية الضبطية التي إتخذها الوزير الأول، نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 1991/02/23 المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك<sup>1</sup>.

## جـ) الوزراء

الأصل انه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، غير أن القانون قد يميز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه وهذا ما يسمى بالضبط الخاص<sup>2</sup>، أما وزير الداخلية فيضطلع بمهام أساسية وهامة في هذا المجال ويتجلى ذلك من خلال نص المرسوم الخاص بصلاحيات وزير الداخلية<sup>3</sup> على أنه يمارس صلاحياته في الميادين التالية:

- النظام العام والأمن العمومي.

- الحريات العامة:

\* حالة الأملاك والأشخاص وتقلهم.

\* الحياة الجموعية.

\* الإنتخابات.

\* التظاهرات والاجتماعات العمومية.

- الوضعية العامة في البلاد.

- العمليات ذات المصلحة الوطنية، لاسيما التي تكتسي طابعا استعجاليا...

وقد فصلت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فأناطت بوزير الداخلية السهر على احترام

القانون وحماية الأشخاص والممتلكات وحماية المؤسسات ومراقبة المرور عبر الحدود وغيرها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 1991/02/23، المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك، ج.ر.ج.د.ش عدد 09 الصادرة بتاريخ 1991/02/27.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 379.

<sup>3</sup> - المرسوم 247/94 المؤرخ في 1994/08/10 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية البيئية والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.د.ش 1994/53.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 380.

وعليه يجوز لوزير الداخلية أن يصدر تعليماته للمدير العام للأمن والولاية وغيرهم تمس جانبا من جوانب الضبطية بغرض السهر على تنفيذها كل في مجال إختصاصه.

وليس وزير الداخلية فقط من يباشر إجراءات الضبط بل وزراء آخرون، كوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين، ويباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلا، وكذلك بالنسبة لوزير السكن بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته نجم عنه التوسع في هيئات الضبط فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المحافظة على النظام العام بالمفهوم الجديد الذي لا تقتصر عناصره على الأمن العام والسكنية العامة والصحة العامة إنما مجالات كثيرة أخرى<sup>1</sup>.

## 2- هيئات الضبط الإداري المحلية

تتمثل السلطات المكلفة بالحفاظ على النظام العمومي على المستوى المحلي في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

### أ) الوالي

هو هيئة محلية تعين بمرسوم رئاسي<sup>2</sup> بناء على اقتراح وزير الداخلية، وللوالي مجموعة كبيرة وهامة من الصلاحيات بحكم المركز الذي يشغله، ويتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب انه ممثل للسلطة المركزية بصفته يمثل كل الوزراء على مستوى إقليم الولاية، فإنه أيضا هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي والرئيس الإداري للولاية<sup>3</sup>.

وفيما يخص جانب الضبط الإداري نصت المادة 112 من قانون الولاية الجديد على أن الوالي يضطلع بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، أما المادة 114 فقد نصت صراحة على "أن الوالي مسؤول على المحافظة على

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 381.

<sup>2</sup> - المادة 78 من دستور 1996.

<sup>3</sup> - سويلم محمد، المرجع السابق، ص 110، 111.

النظام العام، والأمن والسلامة والسكينة العامة"<sup>1</sup> وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه وهذا مانصت عليه المادة 116 من قانون الولاية، وتزداد صلاحية الوالي سعة في الحالات الإستثنائية إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة والدرك لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.

وقد حدد المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983<sup>2</sup> سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العمومي بصفة أدق، ومن جانب آخر يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لإتخاذ الإجراءات الخاصة للحفاظ على الأمن والسلامة العموميين في حالات معينة وهذا حسب ماجاء في المادة 100 من قانون البلدية التي تنص على: "يمكن للوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية".  
وبالإضافة إلى سلطات الضبط الإداري العام، فإن الوالي يمارس كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص<sup>3</sup>.

### ب) رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن البلدية من خلال تعريف المادة الأولى من القانون 10-11 هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون.  
أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فهو هيئة تنفيذية محلية يعين من بين أعضاء القائمة الفائزة في الإنتخابات البلدية، وتضطلع هذه الهيئة بصلاحيات كبيرة في عدة مجالات حددها قانون البلدية والتشريعات الأخرى ومن هذه المجالات الضبط الإداري<sup>4</sup>، وهذا يدخل في إطار سلطته كممثل للدولة لاسيما السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: المادة 114 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية ج.ر.ج.د.ش عدد 12 الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 22، ص 1535.

<sup>3</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 160.

<sup>4</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صالح، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ط، 2005، ص 407.

<sup>5</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 160.

وتبرز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري في عدة مواد تضمنها قانون البلدي الجديد حيث جاء في المادة 88 "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية،
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية،
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.
- ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما"<sup>1</sup>.
- وقد جاءت المادة 94<sup>2</sup> موضحة ومفصلة لسلطات رئيس البلدية في مجال الضبط، حينما نصت على ما يأتي:

"في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات .
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.
- إتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها،
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة،

<sup>1</sup> - المادة 88 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - المادة 94 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع،
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة،
- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.
- ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة".

وتجدر الإشارة إلى إن المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والصحة والسكينة العمومية، قد حدد بصفة أدق سلطات رئيس البلدية في ميدان الأمن والحفاظة على النظام العمومي.

كما تجب الإشارة أن رئيس البلدية يمارس كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص.

وللقيام بمهامه للحفاظ على النظام العمومي، فإن رئيس البلدية يتصرف في الشرطة البلدية<sup>1</sup> التي تمارس اختصاصاتها تحت سلطته<sup>2</sup> وبمساعدة الأجهزة الأمنية الأخرى في حالة الضرورة.

### ثانيا: هيئات الضبط الإداري الخاص

إن الضبط الإداري الخاص لا يطبق إلا على فئة من الأشخاص (مثل الأجانب، الرحل...) أو على نشاط معين (مثل قاعات السينما، الصيد البحري، الصيد البري، قاعات اللعب، المرور، الملصقات...) أو على أماكن معينة (مثل استعمال الشواطئ...) أو كذلك على بعض الحالات (مثل البناءات الآيلة للإختيار، والمنشآت الخطيرة والمضرة بالصحة...) <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: المادة 1/93 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265 المؤرخ في 3/8/1996، المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه و تنظيمه، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، ص 5. على ما يلي: " ينشئ هذا المرسوم سلك الشرطة البلدية الذي يسمى " سلك الحرس البلدي"، ويحدد مهامه وتنظيمه". وتضيف المادة 2 من نفس المرسوم التنفيذي ما يلي: " ينظم الحرس البلدي في وحدات توضع تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية البلدية، مع مراعاة أحكام المواد 10 و 11 و 13 أدناه. ويكلف بتطبيق التنظيمات المنصوص عليها في إطار صلاحيات الشرطة المستندة قانونا لهذا الأخير".

<sup>3</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 161، 162.

إن الضبط الإداري الخاص لا يمارس إلا بمقتضى نص قانوني خاص<sup>1</sup> ينظمه بصفة دقيقة ويحدد السلطات المختصة للممارسة والإجراءات التي يمكن إتخاذها، وتجدر الإشارة أن السلطات التي تمارس الضبط الإداري العام يمكنها أن تمارس الضبط الإداري الخاص، ومثال ذلك الوالي ورئيس البلدية. كما أن الوزراء يمارسون أنواعا من الضبط الإداري الخاص، فعلى سبيل المثال وزير الثقافة يتخذ التنظيمات الضرورية لحماية الآثار والمناظر... وتجدر الإشارة في الأخير، أنه هناك سلطات أخرى يمكن أن تكلف بممارسة بعض سلطات البوليس ومنها على سبيل المثال رئيس مؤسسة التعليم العالي (أي مدير الجامعة)<sup>2</sup> فيما يخص المحافظة على النظام داخل المؤسسات الجامعية.

### الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

للضبط الإداري دور هام في المحافظة على النظام العام، فبعد دراستنا لسلطات الضبط الإداري وجب التطرق إلى مجموعة الوسائل التي أناط بها القانون هذه السلطات لتحقيق أهداف الضبط، وقد ارتأينا أن نقسم هذه الوسائل الى قسمين: وسائل قانونية، و وسائل مادية.

#### أولاً: الوسائل القانونية

لحفاظ على النظام العام، تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استعمال الوسائل القانونية الآتية<sup>3</sup>:

#### 1- القرارات التنظيمية (اللوائح)

##### أ) تعريفها

الأصل أن الضبط من اختصاص التشريع لكن إستثناء يعهد به إلى التنظيم حيث أن القانون عجز من أن يضبط الحريات ضبطاً مفصلاً<sup>4</sup>، يقصد بلوائح الضبط مجموعة القواعد العامة المجردة والصادرة عن السلطة

<sup>1</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص162.

<sup>5</sup> - انظر: المادة 62 من القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04/04/1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.د.ش. عدد24، ص4.

<sup>3</sup> - انظر: المادة 89 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> - محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 12، مطابع مؤسسة أخبار اليوم، 1964.

التنفيذية، بهدف المحافظة على النظام العام في الدولة، وهي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق موضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلا عبر إقليم البلدية، ضمانا للسكينة العامة للمواطنين<sup>1</sup>

### ب) الشروط الواجب توافرها في القرارات التنظيمية

يستقر الفقه والقضاء على وجوب توافر شروط أساسية للاعتراف بمشروعيتها وهي<sup>2</sup>:

- أن تصدر في صورة قواعد عامة ومجردة لأنها تمس الحريات العامة.
- عدم مخالفتها للقواعد القانونية سواء من حيث إتفاقها مع أحكام القانون أو من حيث التقيد بالإجراءات الشكلية التي يتطلبها في التطبيق.
- أن تطبق أحكامها على الأفراد على قدم المساواة فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري مثلا أن تقيد نشاطا معيناً بحجة أنه مهدد للنظام العام، بينما تطلق الحرية لنشاط آخر لا يقل عنه تهديدا لهذا النظام.

### ج) صور القرارات التنظيمية الضبطية

تتخذ لوائح الضبط عدة صور نوردتها فيمايلي:

#### • الحظر أو المنع

معناه أن تنهى لائحة عن إتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد<sup>3</sup>.

إن المنع المطلق غير جائز على الإطلاق لأن في ذلك إلغاء للحرية العامة الأمر الذي يتنافى مع المبادئ الدستورية، سواء جاء هذا المنع المطلق بشكل مباشر وصريح أو جاء بشكل مستتر عن طريق إخضاع النشاط الفردي لشروط بالغة القسوة والشدة فإنه يعد باطلا في كلا الحالتين<sup>4</sup>.

#### • الإذن المسبق (الترخيص)

ويكون ذلك بأن تشترط السلطات المكلفة بالضبط الحصول على إذن مسبق منها لمزاولة نشاط معين<sup>5</sup> وكثيرا مايكون عندما يتعلق الأمر ببعض النشاطات التي تشكل خطرا على الأفراد سواء ماتعلق بجانب الأمن أو

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص309. انظر أيضا: ماجد راغب الخلو، المرجع السابق، ص484.

<sup>2</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص292. انظر أيضا: ياسين بن بريج، المرجع السابق، ص65، 67.

<sup>3</sup> - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، شركة مطابع الطويجي التجارية، مصر، د.ط، 1993، ص122.

<sup>4</sup> - ديم بلقاسم، المرجع السابق، ص106.

<sup>5</sup> - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص244. انظر أيضا: حسام مرسي، المرجع السابق، ص393.

الصحة أو البيئة، مثل الإذن أو الترخيص بإفتتاح المحال الصناعية الخطرة أو الضارة بالصحة العامة أو المقلقة للراحة...، إلا أن الترخيص المسبق لا يشمل الحريات الأساسية التي كفلها الدستور والقانون<sup>1</sup>.

### ● الإخطار (الإعلان المسبق)

يعتبر صورة من صور التنظيم الضبطي، أقلها مساسا بالحرية الفردية ويقصد به (( إحاطة علم السلطة الإدارية بممارسة نشاط معين قبل البدء فيه وذلك ليتسنى لها اتخاذ التدابير الأمنية والتنظيمية استعدادا لهذا النشاط أو ما قد ينجر عنه من فوضى ومساس للنظام العام))<sup>2</sup>.

ومن الجدير بالذكر أن نظام الإخطار يعتبر من أخف القيود الوقائية التي يمكن فرضها على ممارسة النشاط الفردي، وأكثرها توفيقا بين الحرية والسلطة<sup>3</sup>.

### ● تنظيم النشاط

في هذا الأسلوب تكتفي لائحة الضبط الإداري بمجرد تنظيم النشاط الفردي بنوع من الدقة، من حيث وضع توجيهات معينة للمواطنين وإشترطات محددة في أسلوب ممارسة الأفراد لنشاط معين، وتبين حدود ممارسة هذا النشاط ضمانا لحماية النظام العام<sup>4</sup>، مثل لوائح تنظيم مرور السيارات بالطرق العامة ولوائح تنظيم المظاهرات السلمية في حدود القانون.

## 2- القرارات الفردية

ويقصد بها القرارات التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بحق فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة بهدف المحافظة على النظام العام، وتأخذ القرارات الفردية صورا مختلفة فقد تتضمن أمرا بعمل شيء، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو بمقاومة أخطار الفيضان. وقد تصدر بالإمتناع عن عمل شيء معين، كالأمر بمنع عقد إجتماع عام أو مظاهرة في الطرق العامة أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية لإحتمال إخلال ذلك بالنظام أو الأمن العام.

<sup>1</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص393.

<sup>2</sup> - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د.ط، 2006، ص94.

<sup>3</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص128.

<sup>4</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص216.

وأخيراً قد يتضمن الأمر الفردي منح ترخيص بمزاولة نشاط معين، تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أغراض الضبط الإداري، كمنح ترخيص لأحد الأفراد بفتح محل عام<sup>1</sup>.  
وتجدر الإشارة إلى أن القرار الفردي يجب صدوره في إطار القاعدة الأعلى منه، وهي اللائحة والقانون فيجب عليه احترامها وعدم مخالفتها<sup>2</sup>.  
وقد ثار خلاف حول ما إذا كان يجوز لسلطات الضبط الإداري إصدار قرار فردي لا يستند إلى قانون أو لائحة.

فذهب بعض الفقه إلى عدم جواز ذلك، بينما ذهب فريق آخر إلى أن الأصل هو استناد القرار الفردي إلى قاعدة تشريعية قانون أو لائحة (نظام)<sup>3</sup>، ومع ذلك يقبل القضاء الفرنسي استثناء على هذا الأصل جواز إصدار الإدارة لقرارات ضبطية فردية بدون أن تتأسس على قواعد تشريعية مسبقة<sup>4</sup>، ولكن بشروط معينة كأن يكون هذا القرار هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة ظرف إستثنائي معين<sup>5</sup>.

### ثانياً: الوسائل المادية

إلى جانب الوسائل (الأعمال) القانونية التي تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري من أجل تحقيق غاياتها تعتمد أيضاً على وسائل مادية متمثلة في التنفيذ المباشر والجزاء الإداري.

#### 1- التنفيذ المباشر الجبري

تملك الإدارة إلى جانب حقها في إصدار قرارات الضبط الإداري، حق تنفيذها بنفسها، وإستعمال الجبر في سبيل ذلك إذا رفض الأفراد تنفيذها طوعاً، دون اللجوء للقضاء للحصول على سند تنفيذي يسمح لها بالتنفيذ وهو ما يمثل أسلوب التنفيذ المباشر<sup>6</sup> الذي يعرفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي<sup>7</sup> (( حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق عن القضاء)).

<sup>1</sup> - هاني علي الطهاوي، المرجع السابق، ص245.

<sup>2</sup> - عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 1988، ص132.

<sup>3</sup> - هاني علي الطهاوي، المرجع السابق، ص 245.

<sup>4</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص218.

<sup>5</sup> - هاني علي الطهاوي، المرجع السابق، ص245.

<sup>6</sup> - انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص218.

<sup>7</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، د.ط، 1979، ص693.

ونظرا لما يمثله التنفيذ المباشر من خطورة حقيقية على ممارسة الأفراد نشاطهم وحياتهم، فإن القضاء يتشدد في الإعراف للإدارة بهذا الحق، كما لا يعترف بمشروعيتها إلا ضمن حالات خاصة وبتوافر شروط معينة، ولقد حدد الفقه والقضاء حالات التنفيذ المباشر الجبري على سبيل الحصر على إعتبارها استثناء فرضته مقتضيات وإعتبارات المصلحة العامة والنظام العام بالتحديد في مجال الضبط الإداري وهي:

- الحالة الأولى: أن يوجد نص قانوني يرخص لسلطة الضبط الإداري إستعمال حق التنفيذ المباشر لقراراتها<sup>1</sup>، كأن يخول النص التشريعي لسلطات الضبط الحق بهدم الجدران الآيلة للسقوط.

- الحالة الثانية: حالة الضرورة ومقتضاها أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يقتضي منها أن تتدخل فورا للمحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة<sup>2</sup>.

وبناء على ذلك يجوز لسلطات الضبط الإداري في حالة الضرورة أن تلجأ إلى إستخدام القوة المادية لدفع الخطر الداهم الذي يهدد النظام العام.

وقد حدد القضاء الإداري المصري شروط حالة الضرورة التي تبرر إستخدام التنفيذ المباشر<sup>3</sup>:

- أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام العام بعناصره المعروفة.
- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.
- أن يكون الإجراء الضبطي المتخذ من قبل هيئات الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر، عملا بقاعدة "الضرورات تبيح المحضورا
- أن يكون هذا العمل لازما حتما فلا يزيد على ماتقضي به الضرورة، على أساس قاعدة" أن الضرورة تقدر بقدرها".
- أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من أعمال وظيفته.

<sup>1</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص297.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص695.

<sup>3</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص298.

## 2- الجزء الإداري الوقائي

يعرف الجزء الإداري كأسلوب من أساليب الضبط الإداري على أنه (( التدبير الشديد الوقري على الصالح المادي أو الأدي للفرد، وتتخذ الإدارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام ))<sup>1</sup>.

وتمارسه الإدارة بصفتها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط وليس بوصفها قائمة مقام القضاء. وتمثل طبيعة الجزء الإداري أنه تدبير وقائي يراد به إلقاء إخلال بالنظام العام، ومن ثم فهو لا ينطوي على معنى العقاب وإنما يراد به الضغط على إرادة الشخص الذي أخل بالنظام العام للإلصاعاً لأحكام النصوص القانونية والتنظيمية في شقها المتصل بحماية النظام العام بمدلولاته الثلاث.

ويتميز هذا الأسلوب بأنه ذو طبيعة مركبة لأنه يجمع بين خصائص التدبير والتنفيذ. ويعتبر الجزء الإداري من السلطات الخطيرة الممنوحة لهيئات الضبط، فعلاوة على تهديده للحرية الشخصية يتم إيقاعه دون المرور بالضمانات الإجرائية كسماع الدفاع، أو تقديم المستندات الدالة على نفي التهمة أو سماع الشهود...<sup>2</sup>

وتتمثل أنواع الجزء الإداري في ثلاثة كما يلي:

- **الإعتقال الإداري:** هو إجراء إداري وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة وتتخذ السلطة الإدارية المختصة أو السلطة المخولة لها قانوناً بمقتضى أحكام القانون، ويلجأ إليه من أجل حماية أمن المجتمع وسلامته<sup>3</sup>.

- **المصادرة الإدارية:** هي إجراء إستثنائي من إجراءات الضبط الإداري يعني نزع المال جبراً بدون مقابل<sup>4</sup>.

- **سحب التراخيص:** وتتمثل في قيام سلطات الضبط الإداري بسحب الترخيص بمزاولة نشاط معين وقاية للنظام العام أو لمخالفته للشروط المطلوبة إذا كان الترخيص مقيداً بشروط معينة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - محمد سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة 1964، ص86.

<sup>1</sup> - ياسين بن بريج، المرجع السابق، ص76. انظر أيضاً: عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص154.

<sup>3</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص253.

<sup>4</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص159.

<sup>5</sup> - عصام الدبس، المرجع السابق، ص194.

## المبحث الثاني: مفهوم الحقوق والحريات العامة

إن لموضوع الحقوق والحريات العامة أهمية بالغة تتمثل في أنها من بين الركائز التي يقوم عليها النظام الديمقراطي في العصر الحالي حيث أن هذه الأخيرة تطورت بتطور الأزمان والأذهان بسبب ثورة الشعوب على إستبداد الحكام، فالإعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وحقوقهم المتساوية الثابتة هو أساس الحرية والسلام في العالم الذي لا يكون إلا باعتراف وضمنان شيء واحد هو "الحقوق والحريات" حيث كان للإسلام فضل س ابق في إعلان وإظهار الحقوق والحريات بصفة عامة وإعلان مبدأ المساواة في الحقوق والتكاليف العامة في القرن السابع الميلادي أي منذ أكثر من 14 قرن من الزمن ثم نادى إعلانات ودساتير عدة في أنحاء العالم بالحقوق والحريات ودعت إلى ضمائها وإقرارها ، فنلاحظ مدى اعتناء التشريع الوضعي في العصر الحديث بحقوق الفرد وحياته وهو ما نستخلصه من تعدده لكم هائل من أنواعها وأصنافها ضمن نصوصه بمختلف تدرجاتها، ومع ذلك تبقى فكرة الحقوق والحريات تنطوي على الكثير من التعقيد فيما يخص تحديد مفهومها<sup>1</sup> وهو الأمر الذي سنوضحه عند التطرق لتعريفها وتحديد خصائصها (مطلب أول) وإبراز أهم التصنيفات التي وردت بشأن الحقوق والحريات (مطلب ثاني).

## المطلب الأول: تعريف الحقوق والحريات العامة وخصائصها

نتعرض في هذا المطلب لتعريف الحقوق والحريات العامة ثم نحدد خصائصها على ضوء ما ورد بشأنها من تعاريف.

## الفرع الأول: تعريف الحقوق والحريات العامة

تعد الحقوق والحريات من أهم المبادئ العامة التي تركز عليها التشريعات الدولية والوطنية الحديثة كونها تتعلق بالحاجات الإنسانية والمطالب الأساسية التي يتعين توفيرها للإنسان بغية صيانة كرامته ووجوده الإنساني. غير أننا لا نجد لها تعريفا محددًا في مثل هذه التشريعات تفاديا من المشرع للجدل والخلاف الذي قد يثار بصدد أي محاولة منه لخصر بعض المصطلحات القانونية في معاني محددة تحتاج صياغتها للكثير من الدقة والإمام بعناصرها ومكوناتها وخصائصها، تاركة مهمة ذلك للفقهاء، والذي بدوره يجد صعوبة في وضع تعريف جامع ومانع للحقوق والحريات خاصة إذا كانت الفكرة معقدة وشائكة كفكرة الحقوق والحريات.

<sup>1</sup>-<http://www.phosboucraa.com/pages/7oryat-3ama.htm>

وقد ترتب على إسهامات الفقهاء في هذا الشأن أن وقع خلط وتداخل بين المفهومين، إذ أن أغلب الفقه يعتبرها إسم لمسمى واحد<sup>1</sup>.

فبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية والدستورية وحتى الإتفاقيات الدولية نجد أنها تضيف لمصطلحي الحقوق والحريات كلمتي "الأساسية أو العامة" فأصبح الإصطلاح الشائع والمتداول هو "الحقوق والحريات الأساسية" أو "الحقوق والحريات العامة" فمثلا نص المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 إستعمل إصطلاح "الحريات العامة" les libertés publiques بمناسبة تحديد مهمة تنظيمها ووضع ضمانات فعالة لممارستها إلى المشرع دون غيره<sup>2</sup>، أما المؤسس الدستوري في ألمانيا كان أول من إستعمل إصطلاح "الحقوق الأساسية" les libertés fondamentales والذي يرجع بجذورها إلى نظرية الفقيه الألماني Jelinek حول الحقوق العامة الشخصية باعتبارها حقوق شخصية مضمونة بقيم القانون العام ومحمية ضد السلطة العامة<sup>3</sup>.

أما الدستور الإسباني إستعمل مصطلح "الحقوق الأساسية والحريات العامة" في مواده من 15 إلى 29، أما الدستور المصري لسنة 1971 فقد عبر عنها بإصطلاح "الحريات والحقوق والواجبات العامة"<sup>4</sup>. وقد جاءت الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية والتي تسمو على التشريع العادي مستخدمة إصطلاح جديد هو "الحريات الأساسية" بدون تحديد لمعناها<sup>5</sup>.

أما بالنسبة للجزائر فقد اختلفت التسمية التي إستعملها المؤسس الدستوري من دستور لآخر ففي دستور 1963 إستعمل مصطلح "الحقوق الأساسية" ثم جاء في دستور 1976 بمصطلح "الحريات الأساسية"

<sup>1</sup> - انظر: نادية خلفه، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية-دراسة بعض الحقوق السياسية-، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق بجامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص14.

<sup>2</sup> - رشيدة بن تامر، ضوابط الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014، ص 11، 12.

<sup>3</sup> - بودالي محمد، القضاء الإداري والحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق بجامعة جيلالي لباس بسيدي بلعباس، عدد 2008، 04.

<sup>4</sup> - أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، مصر، د.ط، 2000، ص46، 47.

<sup>5</sup> - بودالي محمد، المرجع السابق، ص11.

وحقوق الإنسان والمواطن" وفي الأخير أطلق عليها مصطلح "الحقوق والحريات" في دستور 1989 و 1996<sup>1</sup>.

هذا فيما يخص مختلف التسميات التي اصطلحت على الحقوق والحريات، أما عن التعاريف الواردة بشأنها فهي أيضا عديدة.

فالحق في اللغة هو نقيض الباطل، فهو يفيد الصحة والاستقامة.

لذا فالحق والباطل ضدان لاجامع بينهما. ويأتي الحق بمعنى الموجود الثابت والعدل والصدق والإسلام والمال والملك وبمعنى الوجوب<sup>2</sup>.

أما من الناحية الإصطلاحية، فقد درج الفقه القانوني المقارن، والقانون الأوروبي أساسا على التمييز بين اتجاهات أو مذاهب عديدة منها<sup>3</sup>:

**المذهب الشخصي** ويتزعمه الفقيه الألماني **سافيني** إذ يعتبر الحق قدرة أو سلطة إرادية يخولها القانون لشخص من الأشخاص في نطاق معلوم، وبالتالي فإن الإرادة حرة في استعمال أو عدم استعمال الميزة أو المكنة التي منحها إياها القانون، لأنها هي معيار وجود الحق في جوهره.

وقد لاقى هذا المذهب إنتقادات من بعض القانونيين، كونه ربط الحق بالإرادة وفي هذا الربط قصور، لأنه سيؤدي إلى حرمان تام لبعض الأشخاص الذين تنعدم لديهم الإرادة كالصغير غير المميز والمجنون، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن هذا المذهب يخلط بين الحق واستعماله، فالحق يوجد ولو دون تدخل من الإرادة، فقط يستلزم وجود الإرادة لإستعماله.

**أما المذهب الموضوعي** فيتمثل في نظرية المصلحة بزعامة الفقيه الألماني **إهرونج** وحسب هذا الإتجاه فإن الحق يعرف على أنه مصلحة يحميها القانون، إذ يركزون على المصلحة أو المنفعة سواء كانت مادية كحق الملكية أو معنوية كالحق في المحافظة على الشرف، بالإضافة إلى الوسيلة التي تؤمن هذه المنفعة وهي الحماية القانونية، كما أنها تتوفر إلى عموم الأفراد حتى ولو إنعدمت الإرادة لدى البعض منهم.

<sup>1</sup> - رشيدة بن تامر، المرجع السابق، ص 15.

<sup>2</sup> - جبار صابر طه، النظرية العامة لحقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط، 2009، ص 62.

<sup>3</sup> - نادية خلفه، المرجع السابق، ص 16.

وأنتقد هذا المذهب لأنه إعتبر المصلحة معيارا لوجود الحق بينما هي ليست كذلك دائما فالمصلحة هي مجرد واقعة.

وعلى إثر الإنتقادات الموجهة للمذهبين ظهر رأي ثالث يجمع بينهما وتلتقي فيه الإرادة بالمصلحة ومن أقطاب هذا المذهب الفقيه سالي، ميشور، فرازا غير أن الجمع بين الإرادة والمصلحة لم يكن بنفس المستوى لدى هؤلاء الفقهاء وإنما تفرقوا إلى إتجاهين. إتجاه يغلب الإرادة عن المصلحة إذ يعتبر أن الحق هو سلطة تقوم على خدمة مصلحة ذات قيمة إجتماعية، وإتجاه آخر يغلب المصلحة على الإرادة إذ تظل المصلحة وفقا له هي جوهر الحق.

غير أنه لم يسلم من النقد على أساس انه لم يعرف الحق نفسه ولم يبين جوهره، فالحق ليس الإرادة وليس المصلحة، وهو ما أدى إلى بروز النظرية الحديثة بزعامة الفقيه دابان، الذي يرى أن الحق يتضمن أربعة عناصر عنصران داخليان هما الإستتار التسلط وعنصران خارجيان هما ثبوت الحق في مواجهة الغير والحماية القانونية. وبعد أن إنتهينا من تعريف الحق بصفة عامة ننتقل إلى تعريف حقوق الإنسان في الفقه.

فقد عرفها ريني كاسان "renecassin" بأنها (( فرع من فروع العلوم الإجتماعية يختص بدراسة

العلاقات بين الناس، إستنادا إلى كرامة الإنسان وتحديد الحقوق والرخص الضرورية لازدهار كائن بشري))<sup>1</sup>.

أما الدكتور حسام الأهواني فقد عرفها بأنها (( الحد الأدنى الضروري من الحقوق التي يجب أن يكفلها أي نظام قانوني للفرد، والمشرع لا يستطيع أن يحرم الإنسان من هذه الحقوق ولا بد أن يوفر لها الحماية اللازمة))<sup>2</sup>.

إذا كان مفهوم الحق هو ماسبق فإن الحرية هي كلمة نقدها ولا تتفق على معنى محدد لها، ذلك إن كلمة الحرية في مجال الدراسات القانونية والدستورية تعد من أشد الكلمات غموضا وأكثرها تناقضا وذيوعا وإنتشارا، الأمر الذي حمل بعض الفقهاء إلى الإعتقاد بعدم إمكانية تعريف الحرية تعريفا دقيقا<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - نادية خلفه، المرجع السابق، ص17.

<sup>2</sup> - حسام الأهواني، حماية الحرية الشخصية في روابط القانون الخاص، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، عدد1، مصر، 1991، ص6.

<sup>3</sup> - ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، مصر، د.ط، 1998، ص8،7.

ورغم ذلك فقد ورد عن الفقه عدة تعريفات، وقبل التطرق إلى المفهوم القانوني للحرية نحدد أولاً معناها اللغوي.

الحرية لغة هي (( الخلاص من التقييد والعبودية والظلم والاستبداد فالحرية نقيض العبودية))<sup>1</sup>.  
 أما المفهوم القانوني للحرية فقليل بأنها (( قدرة الإنسان على اختيار سلوكه بنفسه في السعي من أجل تحقيق ما يصبوا إليه بالطرق والأساليب التي يريتها لنفسه))<sup>2</sup>.  
 كما عرفها آخرون بأنها (( مجموعة الحقوق المعترف بها والتي تعتبر أساسية في مجتمع حضاري معين ويجب أن تتمتع بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة وتضمن عدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها))<sup>3</sup>.  
 وعرفها مونتيسكيو بأنها (( الحق في فعل كل ما تسمح به القوانين))<sup>4</sup>.  
 أما هوريو فيعرفها بأنها (( مجموعة الحقوق المعترف بها والتي تعتبر أساسية عند مستوى حضاري معين، بما يلقي على الدولة واجب حمايتها قانونية خاصة وضمن عدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها))<sup>5</sup>.  
 بعد أن توضح لنا المعنى اللغوي والقانوني لكلمة الحرية سنحاول البحث عن مدلول العموم الذي عادة ما يضاف لها، أو بمعنى آخر متى توصف الحرية بأنها عامة؟ ثم ماذا يقصد بمصطلح الحريات العامة؟  
 إجابة على السؤال الأول برز اتجاهان فقهيان:  
 يرى الاتجاه الأول أن ما يضيف على الحرية صفة العمومية تدخل السلطة العامة لحمايتها وتنظيمها وتقييدها الظروف المناسبة لممارستها ويأخذ هذا التدخل صورتين إما تدخلاً إيجابياً أو سلبياً.  
 ويترجمه الفقيه دوجي في قوله (( إن الدولة ملزمة بعدم التعرض للنمو الحر للنشاط الجسدي والفكري والأخلاقي للفرد، كما عليها واجب تقييد نشاط أي كان حينما يعتبر ذلك ضرورياً لحماية النمو الحر

<sup>1</sup> - عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، د.ط، 1998، ص208.

<sup>2</sup> - محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009، ص13.

<sup>3</sup> - ليلي سلطاني، القاضي الإداري بين امتيازات السلطة العامة والمحافظة على الحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق بجامعة جيلالي ليايس بسيدي بلعباس، عدد4، 2008، ص243.

<sup>4</sup> - رشيدة بن تامر، المرجع السابق، ص18.

<sup>5</sup> - نادية خلف، المرجع السابق، ص14.

لنشاطات الجميع ومن ثم اتخاذ التدابير الوقائية والقمعية لحماية كل نشاط حر من أياعتداء وأخيرا فإن عليها واجبا إيجابيا يمنح كل فرد إمكانية تنمية نشاطه الشخصي على الصعيد المادي والفكري والأخلاقي<sup>1</sup>.  
أما الإتجاه الثاني الذي يتبناه روبريرى بأن الحرية تأخذ صفة العمومية كونها مقررة لجميع الأفراد وطنيين أمأجانب دون تفرقة بينهم من حيث الجنس أو المركز الإجتماعي أو الإقتصادي<sup>2</sup>.  
والرأي الراجح في الفقه يرى أن الحرية العامة تشير إلى العلاقة بين الإنسان والسلطة العامة وتحدد بقدر إعتراف الدولة، مما يلزم معه أن تتدخل السلطة العامة لفرض الحماية القانونية لها وإلقاء واجبات عليها للتمكن من مباشرتها<sup>3</sup>.

وتجدر الإشارة ونحن بصدد تعريف **الحقوق والحريات العامة** أنه إلى جانب وجود فقهاء يفرقون بين الحق والحرية هناك جمهور من الفقهاء لايعتبر كل من الحق والحرية إلاإسمان لمسمى واحد وأنهما مصطلحين متلازمين وما ورد في تعريفهما يرتد إلى طبيعة واحدة.

فالدكتور أحمد فتحي سرور<sup>4</sup> يرى بأن ما أضفي من حماية قانونية على الحرية ينجم عنه إختلاط معناها بمعنى الحق وتداخل المعنيين في مضمون مشترك.

وأن إلتزام الدولة بسلوك إيجابي في مواجهة صاحب الحق هو من مميزات الحق فإذا توفرت هذه الخاصية للحرية سميت بأنها حرية عامة وإختلطت بالحق.

إضافة إلى أن كل من الحق والحرية يعطي لصاحبه صلاحية ممارسته بإختياره، ولهذا تعتبر الحرية حق، فيقال بالحق في الحرية وبداخل كل حق يوجد نوع من حرية الإختيار يملكه صاحبه في تحديد مضمون هذا التعبير.

وبناء عليه خلص الدكتور أحمد فتحي سرور إلى نتيجة مفادها أن الحرية تندرج ضمن مفهوم الحق وعبر عن ذلك بقوله ((...فإن الحريات والحقوق في واد واحد وفقا لتقسيمات الحقوق وتلتزم الدولة بتوفيرها والتمكين لها))<sup>5</sup>.

1- محمد حسن دخيل، المرجع السابق، ص13.

2- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص211.

3- الحماية الدستورية للحقوق والحريات، المرجع السابق، ص51. انظر أيضا: حسام الأهواني، المرجع السابق، ص7.

4- أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص52.

5- نفس المرجع، ص52.

ويتجه كل من يحي الجمل ومحمد أبو راس الشافعي إلى الدمج بين مفهومي الحق والحرية، حيث يقولان بأن مصطلح الحقوق الفردية مرادف لمصطلح الحريات العامة، ومن ثم فإن شرح أحد المصطلحين يعني وضع تعريف للآخر ويستندان في رأيهما إلى ماورد في مضامين نصوص الدساتير والمواثيق الدولية، وما ورد في كتب الفقه، إذ كل هذه المصادر تعبر عنها أحيانا بمصطلح الحرية وأحيانا أخرى بمصطلح الحق، وبناءا عليه وصلا إلى نتيجة مفادها أن التفرقة الجاري بها العمل في مختلف هذه المصادر هي تفرقة شكلية<sup>1</sup>. وقد إتجه بعض الفقهاء إلى تعريف الحقوق والحريات العامة كوحدة دون الفصل بينهما، والقول بعدم التفرقة بين المصطلحين ودمج المفهومين.

فالدكتور مصطفى صالح العماري يعرف الحقوق والحريات العامة بأنها (( ذلك المقدار من شعور الفرد بكرامته وإستقلاله وقيمتة الشخصية في إطار الدولة التي ينتمي إليها أو المجتمع الذي يعيش فيه، أو ما توفره الدولة من وسائل الشعور بالارتياح والطمأنينة خلال ممارسته لدوره كفرد في تنظيم سياسي إجتماعي معين و ما يتوفر له من تشريعات تحمي سلامته البدنية والذهنية))<sup>2</sup>.

أما الدكتور عبد العظيم عبد الحميد فيعرفها بأنها (( الحقوق والحريات الأساسية المعترف بها دستوريا وتشريعيا ولا يستغني عنها الإنسان في حياته وتكفلها الدولة وتحميها وتنظمها))<sup>3</sup>. وفي الحقيقة لا يمكن لأحد أن ينكر ما ذهب إليه الفقه في وجود نوع من التداخل بين مفهومي الحقوق والحريات غير أننا لا نجاريه في اعتباره الحق كلمة مرادفة للحرية.

فالحق هو رابطة قانونية يخول بمقتضاها للشخص على سبيل الأفراد والإستثمار مباشرة السلطات التي ينطوي عليها الشيء محل أو موضوع الحق، في حين الحرية عبارة عن رخصة وإباحة تتيح للفرد التصرف وفقا لإرادته واختياره في حدود عدم المساس بحقوق الآخرين والأمن العام.

وبناءا عليه فالفرق واضح بين الاستتثار الذي هو قوام الحق والرخصة التي هي قوام الحرية هذا من جهة ومن جهة ثانية فان الحقوق لها مصدر ومنشأ محدد على ضوء ما يصطلح عليه بمصادر الحق كالقانون

<sup>1</sup> - أميرة خبابة، ضمانات حقوق الإنسان في ظل الدساتير الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، مصر، 2005، ص10.

<sup>2</sup> - التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2009، ص195.

<sup>3</sup> - أميرة خبابة، المرجع السابق، ص17.

العقد... إلخ ، أما الحرية منشأها سلوك الفرد واختياراته ويقتصر دور القانون على الاعتراف بها وتنظيم ممارستها.

ويقرب مفهومنا عن الحرية إلى ما ورد عن الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب حيث عرفها بأنها ((حق الفرد في أن يفعل ما لا يضر بالغير و أن القيود التي تفرض على الحرية لا تجوز إلا بالقانون))<sup>1</sup>. وهو ذاته التعريف الذي ورد في المادة 4 من إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر بـ 1789. أما ما ذهب إليه الفقه القانوني والفقه الدستوري خاصة- لأن موضوع الحقوق والحريات العامة يدخل أكثر ضمن موضوعات القانون الدستوري- من دمج بين مفهومي الحق والحرية فيعود إلى ما يجمع كل منهما من خصائص ونقاط مشتركة نلخصها فيما يلي:

- أن الحق والحرية كلاهما خصص باعتراف وحماية القاعدة الدستورية.
- أن لكل منهما ضمانات في مواجهة السلطة التنفيذية وتمثل أساسا في خضوع أعمال هذه الأخيرة لمبدأ المشروعية ورقابة القاضي الإداري... إلخ.

### الفرع الثاني: خصائص الحقوق والحريات العامة

لتوضيح أكثر لمفهوم الحقوق والحريات العامة سنتناول أهم خصائصهما التي نلخصها فيما يلي:

#### أولاً: الشمولية

تبرز لنا هذه الخاصية في كون الحقوق والحريات العامة ليست قاصرة على فئة معينة من الناس و لا على بقعة واحدة في العالم و لا زمان محدد من الأزمنة و إنما هي حقوق موجودة أبدية ملازمة لجنس الإنسان في كل زمان ومكان<sup>2</sup>.

#### ثانياً: عدم القابلية للتجزئة

الأصل في حقوق الإنسان وحرياته هو ترابطها وتكاملها وعدم قابليتها للإنقسام أو التجزئة، بصرف النظر عن أشكالها وأنواعها لأنه لا يوجد ثمة شيء يسمح- من حيث المبدأ- إعطاء أولوية خاصة لطائفة بعينها

<sup>1</sup> - مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، د.ط، 2002، ص9.

<sup>2</sup> - أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، الأردن، ط1، 2009، ص137.

من الحقوق كالحق في الغذاء مثلا أو الحق في العمل، على حساب طائفة أخرى من هذه الحقوق كالحق في التعبير أو الحق في الاجتماع<sup>1</sup>

### ثالثا: النسبية

تظهر نسبية الحقوق والحريات العامة في عدة نقاط هي:

- تتميز بالنسبية بأن معناها يختلف باختلاف الزمان والمكان كما يختلف من فرد إلى آخر، بل بالنسبة للفرد الواحد، فيختلف هذا المعنى من وقت إلى آخر باختلاف الظروف التي تحيط بممارسة الحرية<sup>2</sup>.
- ويرى البعض أنها نسبية متى أقرها الدستور وخول المشرع سلطة تنظيمها، ويقابلها في هذا المعنى بالحريات المطلقة، يعترف بها المؤسس الدستوري دون أن يحيل على المشرع تنظيمها<sup>3</sup>.
- كما تظهر نسبية الحقوق والحريات العامة في ترتيب أهميتها، فالحريات ليست على قدر المساواة بل تتفاوت درجاتها تبعا لأهميتها، وأن هذه الأهمية ترجع إلى نص الدستور والقانون و إلى طبيعة الحرية ذاتها فمن الحريات ما ينأى بطبيعته عن التنظيم و التقييد لأنها تعبر عن مواقف فردية وتعتبر من خصوصيات الفرد و ليس لها بحسب الأصل تأثير اجتماعي ومن ذلك حرية العقيدة وحرمة المسكن<sup>4</sup>.

### رابعا: الإعلان

الحقوق والحريات موجودة حكما بموجب إقرارها من قبل السلطة التشريعية من خلال الدساتير و القوانين و هذا ما أشارت الأمم المتحدة عندما استخدمت عبارة "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" و لم تستعمل عبارة إقرار بالحقوق، ومن ثم فإن مهمة القانون الوضعي تنحصر في تنظيم ممارستها فحسب<sup>5</sup>.

### المطلب الثاني: تصنيف الحقوق والحريات العامة

تختلف تصنيفات و تقسيمات الحقوق و الحريات العامة، وهذا تبعا لكل وجهة نظر فقيه، وهذا الاختلاف في التصنيف لم يظهر على الصعيد الفقهي فقط بل أيضا على مستوى المصادر القانونية كالدساتير و

<sup>1</sup> - نادية خلفه، المرجع السابق، ص21.

<sup>2</sup> - ثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص10.

<sup>3</sup> - محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص83.

<sup>4</sup> - نفس المرجع، ص85،86.

<sup>5</sup> - أظين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص137.

الإتفاقيات الدولية، وعليه سنتناول التصنيفات الفقهية للحقوق و الحريات العامة في (الفرع الأول)، وكذا تصنيف الحقوق و الحريات العامة في ظل الدساتير الوطنية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: التصنيف الفقهي للحقوق و الحريات العامة

إن المحاولات الفقهية لتصنيف الحقوق و الحريات تهدف إلى إلقاء الضوء على مضمونها وتحديد مفهومها ونطاقها و ضمانات ممارستها، و بقدر ما تنوعت الحقوق والحريات و تفرعت إلى شخصية وجماعية، فكرية وسياسية، اقتصادية واجتماعية بقدر ما تعددت تقسيمات وتصنيفات الفقهاء لهذه الحقوق والحريات واختلفت وتباينت<sup>1</sup>، و قد فضلنا الإعتماد على التصنيف الذي ردها إلى مجموعتين هما التقسيم التقليدي و التقسيم الحديث للحقوق و الحريات.

#### أولاً: التقسيم التقليدي للحقوق والحريات العامة

يرى الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله أنهم ابرز هذه التقسيمات والتصنيفات في إطار الفقه التقليدي للحقوق والحريات هي التي عرضها كل من العميد ديجي، والعميد هوريو، والفقهاء إسمان.

#### 1- تقسيم العميد ديجي

قسم العميد ليون ديجي الحريات إلى قسمين رئيسيين يشمل القسم الأول منها: الحريات السلبية ويتضمن القسم الثاني: الحريات الإيجابية، وينطلق هذا التقسيم في الحقيقة من مفهوم الدراسة التقليدية للنظم السياسية الذي يعتبر الحريات العامة قيوداً على سلطة الدولة وهذا ما يتحقق بوضوح بالنسبة للقسم الأول الخاص بالحريات السلبية أما الحريات الإيجابية فهي التي تحتوي على خدمات إيجابية تقدم للأفراد بواسطة الدولة<sup>2</sup>.

#### 2- تقسيم العميد هوريو

حاول الفقيه موريس هوريو أن يقابل ما بين الحريات المتعلقة بالحياة الخاصة كالحرية الفردية، و حرية ممارسة الحقوق العائلية، و حرية التعاقد، و حرية العمل. وبين الحريات الفكرية كحرية الرأي، و حرية العقيدة، و حرية التعليم و حرية الصحافة، و حرية الإجتماع.

<sup>1</sup> - رشيدة بن تامر، المرجع السابق، ص33.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص34.

ثم ميز هاتين الفصيلتين عن فصيلة ثالثة أطلق عليها الحريات الفردية التي تنشئ نظماً إجتماعية كحرية التجارة، وحرية تكوين النقابات أو الجمعيات أو الشركات، وحرية إنشاء المؤسسات<sup>1</sup>.

### 3- تقسيم الفقيه إسمان

قسم الفقيه إسمان الحريات إلى فرعين رئيسيين، الحريات ذات المحتوى المادي أي التي تتعلق بمصالح الأفراد المادية، والحريات ذات المضمون الروحي المعنوي، يحتوي الفرع الأول منهما على حريات الأمن، التنقل، الملكية المسكن والتجارة والصناعة، أي كل ما يمكن أن يلمس أو يجسد مادياً. ويتشعب الفرع الثاني: إلى حرية العقيدة والعبادة، وحرية الصحافة، وحرية الاجتماع، وحرية التعليم وحرية تكوين الجمعيات والتي تتعلق بفكر الإنسان عموماً أو معتقداته.

ولقد وأجه تقسيم الأستاذ إسمان عدة إنتقادات، إذ إنتقد الأستاذ كوليار تقسيم الحريات إلى حريات ذات مضمون مادي، وحريات ذات مضمون معنوي، لأنه لا يترتب عليه أية نتائج قانونية أو مزايا عملية من ناحية ولأن تصنيف الحريات وتوزيعها على هذين الفرعين قد تم بطريقة غير مفهومة من ناحية أخرى، حيث وضع إسمان الحرية الفردية داخل إطار الحريات المادية وليس في مجموعة الحريات المعنوية وهنا توجد صعوبة كبيرة في الاقتناع بان حق الأمن لا يحتوي إلا على مضمون مادي فقط دون أي مضمون معنوي.

كما إنتقد الدكتور ثروت بدوي هذا التقسيم من زاوية تجاهله للحقوق الإجتماعية، وإخراجه لها من نطاق الحقوق و الحريات العامة، كحق العمل والضمان الاجتماعي والصحي، وحق تكوين النقابات<sup>2</sup>.

### ثانياً: التصنيف الحديث للحقوق والحريات العامة

إلى جانب التصنيفات التقليدية التي تطرقنا لها، هناك عدة تصنيفات وردت عن الفقه الحديث وتعرض في هذا الصدد لتقسيمات وتصنيفات الأساتذة: جورج بيردو، كلود البير كوليار، أندريه هوريو والدكتور عثمان خليل عثمان، وثروت بدوي، ومصطفى أبو زيد فهمي.

### 1- تقسيم الأستاذ بيردو

قام الأستاذ جورج بيردو بتوزيع الحريات العامة على أربع مجموعات أساسية على النحو التالي<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> - محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص 56.

<sup>2</sup> - رشيدة بن تامر، المرجع السابق، ص 34، 35.

<sup>3</sup> - رشيدة بن تامر، المرجع السابق، ص 35، 36.

- الحريات الشخصية البدنية: تتضمن حرية الذهاب والإياب وحق الأمن، وحرية الحياة الخاصة التي تشمل حرمة المسكن والمراسلات.
- الحريات الجماعية: وتشمل حق الاشتراك في الجمعيات، وحرية الاجتماع وحرية المظاهرات.
- الحريات الفكرية: وتتفرع إلى حرية الرأي، وحرية الصحافة وحرية المسرح والسينما والإذاعة والتلفزيون وحرية التعليم، وحرية الدينية والعقائدية.
- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: وتشمل الحق في العمل وحرية العمل وحق الملكية، وحرية التجارة والصناعة.

## 2- تقسيم الأستاذ كوليار

- صنف الأستاذ كلود البير كوليار الحريات العامة إلى ثلاثة أصناف رئيسية: الحريات الأساسية أو الحريات الشخصية، وحرية الفكر والحريات الاقتصادية.
- تتضمن الحريات الشخصية حقاً للأمن وحرية الغدو والرواح، وإحترام حرمة المسكن والمراسلات وحرية الحياة الخاصة للفرد. بينما تحتوي الحريات الفكرية على حرية الرأي، وحرية الدين والتعليم، والصحافة والمسرح والسينما والإذاعة والتلفزيون، وحرية الاجتماع، وحرية الإشتراك في الجمعيات. أما الحريات الاقتصادية والاجتماعية فتشمل الحق في العمل، وحرية النقابية، وحق الملكية، وحرية التجارة والصناعة.

## 3- تقسيم الفقيه أندريه هوريو

- قسم الفقيه أندريه هوريو الحريات إلى قسمين، القسم الأول منهما خاص بحريات الحياة المدنية ويتضمن حرية التنقل، وحق الأمن، والحريات العائلية وحق الملكية، وحرية التعاقد، وحرية التجارة والصناعة.
- وبالنسبة للقسم الثاني فيسميه حريات الحياة العامة، ويحتوي على الحق في تولي الوظائف العامة، والقبول لأداء الشهادة، وأداء الخدمة العسكرية، ويتضمن كذلك الحقوق السياسية التي تفسح المجال للفرد للمشاركة في التعبير عن السيادة الوطنية مثل حق التصويت في الإنتخابات و الإستفتاءات العامة، وحق الترشيح لعضوية المجلس النيابية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، منشورات الحلبي، لبنان، ط1، 2010، ج1، ص60.

## 4- تقسيم الدكتور عثمان خليل عثمان

قسم الدكتور عثمان خليل عثمان الحقوق و الحريات العامة بصفة عامة إلى مجموعتين رئيسيتين، الحقوق والحريات التقليدية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتعرض-داخل المجموعة الأولى- لدراسة المساواة المدنية من ناحية، والحرية من ناحية ثانية.

وقسم الحريات إلى قسمين على نهج تقسيم الفقيه إسمان، إلى حريات تتصل بمصالح الأفراد المادية وحريات تتعلق بمصالحهم المعنوية، وجعل الحرية الشخصية، وحق التملك، وحرمة المسكن، وحرية العمل والتجارة والصناعة في إطار القسم الأول المتعلق بالحريات المادية، في حين وضع حرية العقيدة والعبادة، وحرية الرأي والاجتماع وتأليف الجمعيات، وحرية التعليم، وحق تقديم العرائض داخل القسم الثاني الخاص بالحريات المعنوية<sup>1</sup>.

## 5- تقسيم الدكتور ثروت بدوي

قسم الدكتور ثروت بدوي الحريات إلى قسمين رئيسيين: الحقوق والحريات الفردية التقليدية، والحقوق الاجتماعية.

تتضمن الحقوق والحريات التقليدية، الحريات الشخصية، والحريات الفكرية، وحريات التجمع، والحريات الاقتصادية. وتنوع الحريات الشخصية إلى حرية التنقل، وحق الأمن وحرمة المسكن، وسرية المراسلات وتشتمل الحريات الفكرية على حرية العقيدة والديانة، وحرية التعليم وحرية الصحافة، وحرية المسرح والسينما والإذاعة وحرية الرأي.

وتحتوي حريات التجمع على حرية تكوين الجمعيات، وحرية الاجتماع، والحريات الاقتصادية التي تتضمن حق الملكية وحرية التجارة والصناعة.

أما الحقوق الاجتماعية فتشمل حق العمل وما يتفرع عنه من حقوق و ضمانات الحصول على الأجر وتنظيم ساعات العمل، والحق في الراحة والإجازات، وحماية حقوق العمال عن طريق تكوين النقابات للدفاع عن هذه الحقوق، وغير ذلك من الحقوق المتعلقة بحق العمل<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - رشيدة بن ثامر، المرجع السابق، ص36.

<sup>2</sup> - رشيدة بن ثامر، المرجع السابق ، ص37.

## الفرع الثاني: تصنيف الحقوق والحريات العامة في الدساتير الوطنية

عند مراجعة التطور التاريخي للحقوق والحريات العامة يتضح بأنها لم تقرر دفعة واحدة وكذلك الأمر بالنسبة للمنظومة القانونية الجزائرية، لم يعترف بها كلها جملة واحدة في أول دستور عرفته الجزائر وإنما جاءت تبعا للدساتير الأربعة التي عرفتها الجزائر في فترات زمنية مختلفة، وعادة ما كانت تقرر هذه النصوص على خلفية أحداث سياسية واجتماعية كان لها تأثيرها على نوع وتصنيف الحقوق والحريات المتبناة وحتى في قيمتها القانونية.

وإن كانت الجزائر قد اعترفت بمختلف تلك الحقوق والحريات في الدساتير التي عرفتها، فإن الموضوعية تقتضي بأن يعتبر دستوري 1963 و 1976 من حيث الإختيارات منظمين إلى نفس الفصيلة الدستورية التي تعتمد ما يسمى بالوثائق البراجمية في حين أن الدستور الأخير لسنة 1996 لم يزد عن كونه تعديلا وتدقيقا أريد له أن يعزز الاختيار الذي اختاره دستور 1989<sup>1</sup>. وبناءا عليه ارتأينا التطرق إلى تصنيف المؤسس الدستوري الجزائري للحقوق والحريات، أولا في ظل مضامين دستوري 1963 و1976 معا ثم في ظل دستوري 1989 و1996.

### أولا: تصنيف الحقوق والحريات العامة في ظل دستوري 1963 و1976

ورد تصنيف الحقوق والحريات العامة في كلا الدستورين متأثرا بالنظام السياسي الإشتراكي الذي كان سائدا لحظة صدورهما، فإتسما بالتركيز على الحقوق والحريات العامة الجماعية، خاصة الإجتماعية منها والإقتصادية والنص على أكبر عدد من هذا النوع.

فيحين أنها لم تعطي أهمية للحقوق والحريات العامة الفردية، فبالنسبة لدستور 1963 عالج المؤسس الدستوري موضوع الحقوق والحريات العامة في فصل مستقل بعنوان الحقوق الأساسية في المواد من 12 إلى 22 مستهلا بالحقوق والحريات الشخصية وهي التي تهدف إلى حماية الإنسان في ذاته من الجانب المادي "جسم الإنسان" ومن الجانب المعنوي "النشاط الفكري والذهني" فقرر عدم جواز الإعتداء على حرمة المسكن ووجوب حفظ المراسلات لجميع المواطنين كما كفل حق الشخص في الأمن فنص على عدم جواز القبض أو إيقاف أي شخص أو متابعته إلا في الأحوال المنصوص عليها قانونا وأمام القضاة المعنيين طبقا للقانون<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - [http:// www.olgeriedroit.FB.DZ-P](http://www.olgeriedroit.FB.DZ-P)

<sup>2</sup> - انظر: المادة 14، 15 من دستور 1963 المؤرخ في 28/08/1963، ج.ر.ج.د.ش عدد 64 الصادرة بتاريخ 10/09/1963.

وفيما يخص الحقوق والحريات الشخصية المعنوية التي تعنى بالحقوق والحريات الفكرية والذهنية التي ترتبط بنشاط الفرد واتصاله الفكري بالآخرين سواء على المستوى الجماعي كحرية الصحافة، حرية وسائل الإعلام الأخرى، حرية تأسيس جمعيات، حرية التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع وهذا ما نصت عليه المادة 19 من دستور 1963 سالف الذكر.

وعن حرية المعتقد وممارسة الأديان فقد قررها المؤسس الدستوري ضمن الفصل المخصص للمبادئ والأهداف الأساسية وبالتحديد في نص المادة 4 منه.

وفي الأخير تطرق للحقوق والحريات الاقتصادية الإجتماعية، والثقافية التي تتطابق مع مفهوم المساواة والعدالة الإجتماعية ويسعى من خلالها إلى ضمان تمتع الفرد بمستوى معيشي وظروف صحية مواتية. غير أننا لاحظنا عدم الإقرار إلا بالقليل منها كالتزام الدولة بحماية الأسرة وإجبارية التعليم بحيث جعله في متناول الجميع إلى جانب إقرار بحق الفرد في ممارسة العمل النقابي والإضراب<sup>1</sup>.

أما دستور 1976 فقد تناول موضوع الحقوق والحريات العامة في الفصل الرابع من الباب الأول بعنوان "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن"، وبما أنه أدرج نفس الأنواع من الحقوق والحريات الواردة في دستور 1963 فسنركز فقط على أهم الحقوق الحريات التي جاء بها هذا الدستور والتي لم تكن واردة في ظل الدستور السابق (1963).

وفيما يتعلق بالحقوق والحريات الشخصية في شقها المادي، فقد فصل في ضمانات التوقيف تحت النظر فحدد أجله وقيده بمهلة<sup>2</sup> 48 ساعة، أما فيما يتعلق بشقها المعنوي نجد أنه قد أقر حقا جديدا لم نعرفه في الدستور السابق وهو حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي وحرية التأليف بموجب المادة 54. وفي مجال الحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية فرض إلزام في عاتق الدولة بتأمين العيش الكريم للمواطنين العاجزين عن العمل من معوقين ومسنين وطفولة (المواد 64، 65).

أما الجديد الذي ورد في هذا الدستور هو إستعماله و لأول مرة مصطلح الحقوق المدنية والسياسية في المادة 57 منه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: المواد 17، 18، 20 من دستور 1963.

<sup>2</sup> - انظر: المادة 51، 52 من دستور 1976 الصادر بموجب الامر 76-97 المؤرخ في 22/11/1976، ج.ر.ج.د.ش عدد 94، الصادرة بتاريخ 24/11/1976.

<sup>3</sup> - تنص المادة 57 من نفس الدستور على أنه " لكل مواطن يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.....".

## ثانيا: تصنيف الحقوق والحريات العامة في دستور 1989 و 1996

إن كلا الدستورين كان بمثابة شهادة رسمية للتحوّل الذي شهدته الجزائر على مستوى المشهد السياسي أو بالأحرى على مستوى المنظومة الدستورية، حيث تخلّ من خلالهما عن النهج الاشتراكي الذي كان سائدا قبل صدورهما، إذ تعد هذه المرحلة بمثابة نقطة تحوّل وذلك من خلال الإقرار بمبدأ التعددية الحزبية كبديل عن النظام الأحادي وهذا ما تجسّد بصدور دستور 1989 الذي قطع الشك باليقين على أن وقت الرأي الأحادي قد ولى وذهب وأنه حان للجزائر أن تجسّد النهج الديمقراطي<sup>1</sup>.

إلّا أن ما يهمننا في هذا الصدد هو أثر هذا التغيير وإنعكاساته على المحددات المعيارية التي إرتكز عليها المؤسس الدستوري في تصنيف الحقوق والحريات العامة المدرجة في تلك الدساتير، فبعد أن احتلت الحقوق والحريات العامة الجماعية منها والفردية ذات الطابع الاجتماعي والإقتصادي لمدة 26 سنة الصدارة في ظل النظام الاشتراكي أصبح اليوم للحقوق والحريات العامة الفردية الأخرى الأولوية. وباستقراء مختلف نصوص هذه الدساتير نجد أن المؤسس الدستوري قد بدأ في توظيف معاني الحقوق والحريات العامة ابتداء من الديباجة وان كانت قد وظفت توظيفا ثوريا وموشحا بقراءة تاريخية.

أما المواطن الذي عني فيه بالدلالات الحقوقية لمعاني الحرية العامة كان في الفصل الرابع من الباب الأول من الدستورين بعنوان "الحقوق والحريات" ومن ثم يكون قد ترك الفصل الرابع من الدستور من خلال 30 مادة التي تضمنها فصلا خالصا يعني ابتداء وانتهاء بموضوع الحريات العامة منظورا إليها كحقوق<sup>2</sup>.

بالنسبة لدستور 1989 فصل الحريات العامة على هذا النحو:

**الحريات العامة الفردية:** ونص عليها في المواد من 32 إلى 38 وتقضي المادة 32 منه "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن طريق الحريات الفردية والجماعية مضمون".

المادة 33 تنص على "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن ويحظر أي عنف بدني أو معنوي".

المادة 34 "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة

الإنسان البدنية والمعنوية".

<sup>1</sup> - سكيّنة عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008، ص 43.

<sup>2</sup> - [http:// www.olgeriedroit.FB.DZ-P](http://www.olgeriedroit.FB.DZ-P)

المادة 35 "لا مساس بجرمة حرية المعتقد وحرمة حرية الرأي".

المادة 36 "حرية الإبتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن، حقوق المؤلف يحميها القانون، لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي".

المادة 37 "لا يجوز إنتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه ويحميها القانون، سرية المراسلات والإتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة".

المادة 38 "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن، فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون وفي إطار احترامه...".

### الحريات العامة الجماعية:

تنص المادة 39 "حريات التعبير و إنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطنين".

المادة 40 "حق إنشاء الجمعيات المدنية والسياسية معترف به".

كما أكد نفس الدستور على الحريات المدنية والسياسية في (المادة 41) وحق الانتخاب في (المادة 47) والحق النقابي في (المادة 53)<sup>1</sup>.

وبالنسبة لدستور 1996 لا يتضمن أي فرق فيما يتعلق بتصنيف الحريات العامة الجماعية غير أنه أورد بعض الإضافات للحريات العامة بنوعها الفردية والجماعية بسبب بعض المتغيرات التي عرفتها الجزائر خاصة من الناحية السياسية والأمنية.

تنص المادة 2/34 "... يحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة".

فمصطلح الكرامة ورد في عبارة صريحة في دستور 1996 و يدل على رفع الجانب المعنوي والإنساني للمواطن على مستوى يرفع من قدره وشأنه كإنسان، كما أن الكرامة معيار لتحديد معنى المواطنة فالأفراد في المجتمع يختلفون في تقاليدهم وثقافتهم بحكم اتساع الوطن جغرافيا وحضاريا لكن عند ممارستهم حقوقهم السياسية كالإنتخاب والتمتع بنفس الجنسية وممارسة حق الإضراب... الخ، تصبح حرياتهم العامة هي حقيقية (حقوق للمواطن) لأن كرامتهم محفوظة دستوريا<sup>2</sup>.

وتنص المادة 42 على أن "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون...".

<sup>1</sup> - انظر: المواد 41، 47، 53 من دستور 1996.

<sup>2</sup> - سكيبة عزوز، المرجع السابق، ص 44، 45.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن المؤسس الدستوري لم يفوت الفرصة في دستور 1996 ليؤكد على أن ممارسة الحقوق والحريات العامة المكرسة دستوريا لا يجب أن تكون سببا للمساس بالمقومات الأساسية للمجتمع الجزائري كالهوية الوطنية والوحدة وامن التراب الوطني وسلامته و استقلال البلاد وسيادة الشعب. وهو ما يستخلص من نص المادة 42 فبعد أن قررت حق إنشاء الأحزاب السياسية في الفقرة الثانية نصت صراحة على ذلك بالقول "... لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والوحدة الوطنية و أمن التراب الوطني وسلامته، وإستقلال البلاد وسيادة الشعب...". وهو ما أكدته كذلك في ظل دستور 1996 بحيث تعد بمثابة قيود تهدف إلى حماية مختلف الحريات الأساسية من أيتجاوزات<sup>1</sup>.

ونصت المادة 37 على أن "حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون" وهو تصريح دستوري لإنتهاج السياسة الليبرالية في إطار القيود القانونية.

و المادة 43 على أن "حق إنشاء الجمعيات مضمون وتشجيع الدولة و ازدهار الحركة الجموعية، ويحدد القانون شروط و كفيات إنشاء الجمعيات...".

كخلاصة نصنف الحقوق والحريات العامة الواردة في دستور 1989 و 1996 إلى ثلاث مجموعات هي:

- الحقوق والحريات العامة الشخصية تضمنتها المواد (من 32 إلى 49).
- الحقوق والحريات العامة الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية تضمنتها المواد ( من 53 إلى 59).
- الحقوق المدنية والسياسية المادة (44).

<sup>1</sup> - نفس المرجع ، ص 45.

## ملخص الفصل الأول

تطرقنا في الفصل الأول من هذه الدراسة إلى الإطار النظري لمفهومي الضبط الإداري والحريات العامة، حيث تناولنا في المبحث الأول جملة التعاريف اللغوية والفقهية لمفهوم الضبط الإداري، فجاءت تعريفات الفقه للضبط الإداري متباينة ومرد ذلك عدة أسباب أهمها التطور الذي عرفته فكرة الضبط وإرتباطها في هدفها بفكرة النظام العام وما تتسم به هذه الأخيرة من المرونة وخضوعها للمتغيرات الزمانية والمكانية.

لأن عملية تعريف الضبط الإداري تقوم على مجموعة من العناصر المتكاملة هي ماهية النشاط الضبطي ومحله والهيئة التي تضطلع بهذه الوظيفة ثم هدفه وطبيعة علاقة الضبط الإداري بحقوق وحريات الأفراد لذلك تكاد تشترك أغلب التعريفات على انه عبارة عن قيود وضوابط تفرضها هيئات الضبط الإداري على نشاط الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام.

بالإضافة إلى انه لم يعد يقتصر هدف الضبط الإداري على حفظ النظام العام بمدلولاته الثلاثة بل إتسع ليشمل عناصر أخرى تتمثل في فكرة النظام العام الخاص بجمال الرونق والرواء والنظام العام الإقتصادي والنظام العام الخلفي.

كما أن تمكين هيئة الضبط الإداري من تنفيذ قراراتها بإرادتها المنفردة وإجبار المخاطبين بها على الخضوع لسلطاتها بوسائل القسر يعد خروج عن الأصل المعمول به وهو التنفيذ عن طريق القضاء.

وبالنسبة للحوء الإدارة إلى توقيع الجزاء الإداري الوقائي على الفرد ففيه خرقاً لأحد أهم الضمانات المكرسة دستورياً وهو حق الدفاع، ونظراً لما في الأسلوبين (الجزء الإداري والتنفيذ المباشر الجبري) من إعتداء على الحريات، فإنه لا بد من توافر شروط معينة حتى تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى الأسلوبين.

وتناولنا في المبحث الثاني مفهوم الحقوق والحريات العامة، فتطرقنا إلى تعريفها حيث دمج الفقه القانوني بين مصطلحي الحقوق والحريات العامة ويرجع ذلك إلى الخصائص المشتركة بين المفهومين.

ويظهر ويتحدد الإطار العام للحريات من خلال تلك التصنيفات والتقسيمات المختلفة للحريات،

بحيث تتجلى فكرة تدرج الحريات من حيث كون الأفراد ينظرون إلى الحريات العامة بحسب إمكانياتهم وقدراتهم ونظرتهم للحياة.

# الفصل الثاني

انعكاسات أعمال الضبط الإداري

على الحقوق والحريات العامة

## تمهيد:

إن عمل سلطات الضبط الإداري على تحقيق الهدف المنشود من وظيفة الضبط الإداري صيانة النظام العام والحيلولة دون الإخلال به - يقتضي منها التدخل في تنظيم نشاط الفرد بما فيه تنظيم ممارسته لحقوقه وحرياته العامة وإن إقتضى الأمر تقييدها، فتهاونها بعدم التدخل بتنظيم ممارسة الفرد لحقوقه وحرياته سينجم عنه الفوضى والإضطراب في المجتمع لأن الفرد بطبعه ميال إلى التمتع بحقوقه وحرياته وممارستها على النحو الذي يتصوره وبالكيفية التي تناسبه بل قد يصل الأمر أحيانا إلى التعدي على حقوق وحريات الغير ومن هنا نشأ ذلك الإرتباط والتقاطع من جهة بين صيانة النظام العام كهدف لأعمال الضبط الإداري وبين موضوع الحقوق والحريات العامة من جهة ثانية التي يفترض على سلطات الضبط إحترامها وعدم المساس بها إلا بالأسلوب والقدر الذي يقرره القانون، إلا أنه لا يمكن أن نضمن أن تراعي سلطات الضبط ذلك وهي التي تباشر سلطاتها بموجب أعمال وتدابير ضبطية خطيرة عند مباشرتها في الظروف العادية ناهيك إذا ما باشرت في ظل الظروف الإستثنائية وما تتيحه هذه الأخيرة للإدارة بصفة عامة ولهيئات الضبط بصفة خاصة من إمكانية الخروج عن مبدأ المشروعية<sup>1</sup>.

وبناء على ما سبق إرتأينا البحث في إنعكاسات أعمال الضبط الإداري على ممارسة الحقوق والحريات العامة سواء في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الإستثنائية، وهذا ما سنفصله في العناصر الآتية:

تأثر الحقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري (المبحث الأول) وضمانات الحقوق والحريات عند ممارسة أعمال الضبط الإداري (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص220.

### المبحث الأول: تأثير الحقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري

إن العلاقة التي تربط بين أعمال الضبط الإداري وممارسة الفرد لحقوقه وحرياته ليست مطلقة وإنما تحكمها حدود وضوابط تحد مصدرها في القاعدة الدستورية التي كفلت بعض الحقوق إما بصورة مطلقة حيث لا يسمح للمشرع التدخل لتنظيمها أو تقييدها كحرية العقيدة، وأيضاً لا تقبل تدخل سلطات الضبط الإداري بغية تقييدها والحد منها. أو نسبية حيث تحيل للقانون تنظيمها ووضع الشروط اللازمة لممارستها. وعليه فإن سلطة الضبط الإداري تتقيد في مواجهة الحرية بالقاعدتين الدستورية والقانونية معاً، فتمارس وظيفة الضبط في حدود النص الدستوري والقانوني ولا يجوز الخروج عن هذا الإطار سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية وفي حالة إنعدام النص تخضع للحدود والقيود التي صاغها الفقه والقضاء<sup>1</sup>. وهذا ما سنحاول إبرازه في هذا المبحث بحيث نتطرق إلى تأثير الحقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري في ظل الظروف العادية (المطلب الأول) ثم تأثير الحقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: في ظل الظروف العادية

من الثابت أن المشرع وحده هو المناط به أمر تنظيم الحريات، فهو المختص بتحديد المجال التي يتم ضمنه ممارستها، والإدارة بصفتها المسؤولة عن حفظ النظام العام تستطيع التدخل أيضاً في مجال الحقوق والحريات، كما أنه وإن كانت ملزمة في تدخلها بالتقيد بالمبادئ العامة للقانون التي تتمحور في مبدأ أساسي مفاده أن الحرية هي الأصل والقيود الواردة عليها من طرف سلطة الضبط هي الإستثناء، لكن لا يمكن الجزم بقدرتها على الإلتزام بذلك نظراً لمرونة فكرة النظام العام من جهة، وللطابع النسبي الذي تتسم به فكرة الحقوق والحريات من جهة ثانية، فممارستها مرتبطة بمستوى وعي الفرد بما له من حقوق وما عليه من التزامات<sup>2</sup>. كل هذا أفرز فكرة الصراع بين السلطة والحرية وضرورة الموازنة بين حفظ النظام العام وممارسة الفرد لحقوقه وحرياته، وقد كان لذلك انعكاساته على الحقوق والحريات العامة نظراً لصعوبة تجسيد تلك الموازنة إن

<sup>1</sup> - انظر: محمد عاطف البنا، المرجع السابق، ص 87، 88. انظر أيضاً: عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 299.

<sup>2</sup> - انظر: عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 342 وما بعدها.

من جهة الإدارة أو من جهة الفرد. وهذا ما سنحاول تجليله ضمن هذا العنصر، وتقتصر دراستنا على إبراز تأثير بعض الحقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري، وتتناولها على سبيل المثال لا الحصر كما يلي:

### الفرع الأول: تأثير حرية الاجتماع والتظاهر العمومي

إذا أردنا أن نحدد موقع حريتي الاجتماع والتظاهر العمومي بين مختلف التصنيفات الواردة بشأن الحقوق والحريات، نجد أغلب الفقه يضعها في خانة "حريات الفكر" والتي بدورها تدخل في التصنيف المصطلح عليه "بالحقوق والحريات الشخصية".

إن حرية التجمع بصورها المختلفة أهمية كوسيلة من وسائل التعبير الجماعي عن الرأي والدفاع عن مصالح الأفراد المشتركة، وأيضا لأنها حرية تقوم عليها ممارسة الحريات الأخرى.

وظهرت في الجزائر هذه الحرية في الواجهة من حيث الممارسة خاصة بعد صدور دستور 1989 وتدخل المشرع لتكييف النصوص القانونية المتعلقة بها مع مقتضيات ومتطلبات المرحلة الجديدة التي عرفتها الجزائر وهي مرحلة التعددية، فجعل ذلك منها مجالا خصبا لنشاط سلطات الضبط من خلال محاولتها ضبط ممارستها بما يتطابق والنص المنظم لها، وهو الأمر الذي دفعنا للبحث في مدى تأثيرها بمختلف أعمال الضبط الإداري.

### أولا: حرية الاجتماع العمومي

عرفها المشرع الجزائري بأنها (( تجمع مؤقت لأشخاص، متفق عليه ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الإلتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة ))<sup>1</sup>. وعن موقع هذه الحرية في الدساتير الوطنية، نجدتها تحتل مكانة هامة، إذ تم إقرارها حتى في ظل نظام الحزب الواحد فدستور 1963 أكد في المادة 19 منه على كفالة حرية الاجتماع<sup>2</sup>، وقد وضع آنذاك بمقتضى المادة 22 قيادا عاما على ممارسة الحقوق والحريات، بما في ذلك حرية الاجتماع وهو عدم المساس بمصالح الشعب.

<sup>1</sup> - انظر: المادة 02 من القانون رقم 89-28 المؤرخ في 1989/12/31، المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.د.ش عدد 04، الصادرة بتاريخ 1990/01/24.

<sup>2</sup> - المادة 19 من دستور 1963 "تضمن الجمهورية حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام الأخرى وحرية تأسيس الجمعيات وحرية التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع".

ونفس الأمر بالنسبة لدستور 1976 كفل حق المواطن في الاجتماع في المادة 55 التي تنص (( حرية التعبير والاجتماع مضمونة ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية...)).  
وبدخول الجزائر عهد التعددية الحزبية الذي تجسد من خلال دستور 1989 وفتح هذا الأخير المجال أمام حرية التعبير، حيث عرفت حرية الاجتماع<sup>1</sup> إنتعاشا خاصة بصدور القانون رقم 89-28 المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بموجب القانون 91-19.  
ولقد عمل المشرع في ظل هذا القانون على وضع بعض القيود والضوابط تفاديا لما قد ينجم عن ممارستها من فوضى، وتتمثل مختلف هذه القيود فيما يلي:

### 1- نظام التصريح

لقد نص قانون 89-28 على ضرورة الحصول على تصريح لإنعقاد الإجتماعات مهما كان نوعها بصريح نص المادة 04 التي تقضي "كل إجتماع عمومي يجب أن يكون مسبقا بتصريح...".  
كما يتجلى حرص المشرع على ترجيح كفة المحافظة على النظام العام على الحرية عندما منح سلطة الضبط في نص المادة 06 مكرر من نفس القانون صلاحية منع أي إجتماع محل الإخطار إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي أو إذا تبين جليا أن المقصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام على أن يشعر بذلك المنظمين للإجتماع.  
وتعد سلطة المنع التي منحها المشرع للقائمين على هيئة الضبط وسيلة خطيرة أضافها القانون ولم تكن موجودة في القانون رقم 89-28 المعدل والمتمم بموجب القانون 91-19. مما يفيد أن المشرع يتجه في التعديل الذي جاء به إلى التضييق على حرية الاجتماع أكثر منه إلى تحريرها من القيود المفروضة عليها، وتبقى هذه السلطة خطيرة وان وجد لها مبررا في مقتضيات حفظ النظام العام.  
ومن أهم الحدود المتعلقة بوسائل الضبط الإداري في الظروف العادية أن يكون التدبير ضروريا ولازما وفعالا ويعني ذلك أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام، فالخطر البسيط الذي يلحق النظام العام لا يرخص للإدارة مشروعية إتخاذ تدابير الضبط<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - كرس دستور 1989 حرية الاجتماع العمومي في المادة 39 منه.

<sup>2</sup> - انظر: عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص366.

## 2- تحديد مكان و زمان الإجتماع العمومي

حسب المادة 02 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون 89-28 لا يجوز عقد الإجتماع العمومي في مكان مفتوح<sup>1</sup> وهو ما سيؤدي إلى تقليص عدد الحضور ويعرقل مشاركة أكبر عدد من عموم الناس والغريب أن المشرع في صياغته لهذا القيد يشير إلى انه يهدف منه تسهيل التحاق عموم الناس بالإجتماع في حين أن هذا التقييد سينجم عنه التقليل من عدد الحضور خاصة إذا تم في مكان لا يتسع لعدد كبير من جمهور الناس وهو ما يتنافى ومقتضيات ممارسة حرية الإجتماع التي يهدف منها تبادل الآراء والأفكار والدفاع عن مصالح مشتركة مع اكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع.

وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل القانون 89-28 لم يكن موجودا هذا القيد، فكان يسمح بعقد الاجتماعات في أماكن مفتوحة إعمالا لنص المادة 02 قبل التعديل التي تقضي "الاجتماع العمومي...منظم في كل مكان ومفتوح لعموم الناس..."، فنلمس من ذلك مدى اتجاه المشرع في التعديل نحو التقييد والتشديد. أما فيما يخص زمن انعقاد الإجتماع فان القانون رقم 89-28 المعدل والمتمم لم يتضمن أي نص يقيد حرية الإجتماع بزمن معين. قد يكون المشرع تعمد عدم وضع مثل هذا الشرط في القانون 89-28 والتعديل الذي جاء به في القانون رقم 91-19 بغية عدم التضييق على ممارسة هذه الحرية كما أنه قد يكون سهى عن ذلك فنكون أمام فراغ تشريعي، وفي كل الأحوال فان عدم تحديد المشرع للزمن الذي يجب أن تمتد إليه الاجتماعات هو أمر يخدم ممارسة حرية الاجتماع.

ونلاحظ أن المشرع في الفقرة 02 من المادة 08 نص على ما يلي "تمنع الاجتماعات العمومية في الطريق العمومي". وغاية المشرع هنا واضحة إذ يرمي من خلال هذا القيد صون قارعة الطريق ضمانا لممارسة حرية أخرى في غاية الأهمية وهي حرية التنقل في هدوء وطمأنينة، وتفاديا لكل ما من شأنه المساس بسلامة وأمن الطرق.

<sup>1</sup> - المادة 02 من القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02/12/1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 62 الصادرة بتاريخ 04/12/1989. "الاجتماع العمومي...ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به...".

### 3- تأسيس مكتب الاجتماع

لا يقتصر التدخل القانوني لسلطة الضبط على مرحلة ما قبل مباشرة النشاط موضوع التصريح عنه ولكن قد تفرض اللائحة الضبطية على منظمي النشاط مجموعة من الالتزامات المرتبطة بالحفاظ على النظام العام أثناء سير النشاط<sup>1</sup> وهو ما نصت عليه المادة 10 من القانون رقم 89-28 المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-19 إذ جاء فيها "يؤلف الاجتماع العمومي مكتبا يتكون من رئيس ومساعدين إثنين على الأقل ويتولى المكتب ما يلي:

- يسهر على حسن سير الاجتماع في ظل النظام وإحترام القانون.
- يحفظ الاجتماع طابعه وهدفه كما هو منصوص عليهما في التصريح.
- يسهر على إحترام حقوق المواطنين الدستورية.
- يجب عليه فضلا عن ذلك أن يمنع كل خطاب يناقض الأمن العمومي والأخلاق الحسنة أو يتضمن عناصر خطيرة من شأنها أن تفضي إلى ارتكاب مخالفة جزائية. وبهذا يمكن لسلطة الضبط الإداري من الاستمرار في عملها الوقائي بواسطة مكتب الاجتماع العمومي".
- ويلاحظ أن المشرع قد شدد في الإلتزامات التي ألقاها على مسؤولية أعضاء المكتب وهو ما يجعل مهمتهم صعبة، فكان بالإمكان أن يضع التزاما واحدا يتمثل في تأطير الاجتماع بما يكفل صيانة النظام العام وعدم الإخلال به.

### ثانيا: حرية التظاهر

تعتبر المظاهرة كالاتحاد العمومي، باعتبارهما أحد مظاهر التعبير عن الرأي ووسيلة في يد الجماعات والتنظيمات للضغط من أجل تحقيق مصالحها، وأيضا في يد الأفراد الراغبين في التغيير والتعبير عن مطالبهم إتجاه السلطة وفي الحالة الأخيرة تأخذ مظهر الاحتجاجات الشعبية وعادة ما تكون نتائجها وخيمة بسبب إفتقادها للتأطير والتنظيم، كما تبرز لنا اليوم صورتها في الدول النامية التي تطمح شعوبها إلى إسقاط الأنظمة الدكتاتورية وإرساء قواعد النظام الديمقراطي.

<sup>1</sup> - بن علي أحمد، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2009، ص301.

ولأجل ضمان ممارسة حرية التظاهر سلميا ودون أن تكون نتائجه وخيمة على إستقرار النظام العام في الدولة، سعت أغلب الدول إلى وضع الإطار القانوني لها ابتداء من إقرارها دستوريا إلى تحديد شروط وإجراءات ممارستها بموجب قانون خاص.

وفي الجزائر وعلى الرغم من كون الدساتير الوطنية خاصة دستور 1989 و 1996 كفلا حرية التعبير والتعددية الحزبية إضافة إلى النص على مجموعة من الحقوق والحريات العامة كحرية الرأي وحرية المعتقد، حق التملك وحق الاجتماع وتكوين الجمعيات ، إلا أنها لم تتطرق في صلبها إلى حرية التظاهر كما أنها لم تعرف أي تنظيم قانوني خلال مرحلة الحزب الواحد على عكس حق الاجتماع العمومي، إلا أن عدم النص صراحة على حرية التظاهر في صلب الدساتير لا يعني عدم إعطائها قيمة دستورية، بل يتم ربطها غالبا بغيرها من الحريات كحرية التعبير وهو ما تأكد بعد صدور قانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية والذي نظم حرية التظاهر في نفس القانون المتضمن حرية الاجتماع العمومي فكان أول تنظيم قانوني لها في المنظومة القانونية الجزائرية<sup>1</sup>.

ونظرا لأهمية المظاهرات كوسيلة تعبير نجد المشرع قد عرفها بأنها " المواكب والإستعراضات أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع التظاهرات التي تجرى على الطريق العمومي"<sup>2</sup>. كما أن المشرع قد أخضعها هي أيضا لجملة من القيود كالتالي:

### 1- قيد الترخيص

تخضع ممارسة حرية المظاهرات حسب المادة 02/15 المعدلة بالقانون 91-19 إلى نظام الترخيص، لذلك لا يجوز إجراء أية مظاهرة إلا بعد الحصول على رخصة تسمح بذلك.

إن ممارسة حرية التظاهر مقارنة بممارسة حرية الاجتماع العمومي تخضع لنظام ضبط صارم إذ يكفي لممارسة هذه الأخيرة الحصول على تصريح في حين يجب الحصول على ترخيص لممارسة حرية التظاهر. ويلاحظ أن المشرع الجزائري في التعديل الذي جاء به يتجه نحو التشديد والتقيد على ممارسة حرية التظاهر لأنه قبل التعديل كان يخضعها فقط لنظام التصريح المسبق أمام السلطات المعنية ويتسم هذا الأخير بكونه أخف القيود على الإطلاق، إذ يعكس الإتجاه الديمقراطي الحر في تنظيم الحريات، أما في ظل التعديل فان

<sup>1</sup> - بن علي أحمد، المرجع السابق، ص302.

<sup>2</sup> - انظر: المادة 15 من القانون 91-19، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

أي مظاهرة تجري بدون ترخيص أو بعد منعها تعتبر تجمها<sup>1</sup>، وكما هو معلوم التجمهر في الطريق العمومي يشكل جريمة يتعرض المنظمون والمشاركون فيها للعقوبات المقررة في المادة 97 من قانون العقوبات<sup>2</sup>.

## 2- تحديد زمن امتداد المظاهرة

إضافة لما سبق وحسب المادة 3/15 من القانون 89-28 حدد المشرع الزمن الذي يمكن أن تمتد إليه بعض المظاهرات، فعلى حد تعبيره لا يجوز أن تتم المظاهرات المطلوبة والسياسية على الطريق العمومي إلا في النهار، في حين يمكن أن تمتد المظاهرات الأخرى إلى غاية التاسعة ليلا ومن ثم يكون قد ميز بين نوعين من المظاهرات وهي المظاهرات المطلوبة أو السياسية والمظاهرات الأخرى.

وإذا كان بالإمكان تمييز المظاهرة السياسية عن غيرها من المظاهرات كالمظاهرات المهنية، الإجتماعية... الخ فإن السؤال الذي يطرح هو عن قصد المشرع من المظاهرة المطلوبة، لأن أغلب المظاهرات ومهما اختلفت أنواعها لها صفة مطلبية لأن المتظاهر يسعى من خلالها الدفاع عن مصالحه أو مصالح الجماعة المشتركة، وعليه فالمظاهرة المطلوبة تشمل مختلف أنواع المظاهرات بما في ذلك المظاهرة السياسية.

وبالنسبة للإستثناء الوارد والذي أصطلح عليه المشرع إسم المظاهرات الأخرى وسمح بأن يمتد زمنها إلى حدود التاسعة ليلا، يمكن تعريفها إستنادا إلى صياغة النص التشريعي بأنها كل المظاهرات التي لا تحمل طابعا سياسيا وغير المطلوبة. وبصرف النظر عن المصطلحات التي وظفها المشرع عند تمييزه بين المظاهرات التي تخضع للقيود الزمني من عدمه، فالذي يهمنا هو غاية المشرع والتي قد تتمحور في الإنتقاص من ممارسة حرية التظاهر، لأن المظاهرات المطلوبة أو السياسية تحتاج أكثر من غيرها لمتسع من الوقت، قد تمتد إلى عدة أيام نظرا لأهميتها بالنسبة للمنظمين والمشاركين فكلما إمتد زمن المظاهرة لوقت أطول كانت السلطة مجبرة على الإستجابة لمطالبهم، بنية الإسراع في إعادة الأمور إلى حالها وتفادي احتمال أن تأخذ المظاهرة منحى آخر ينبأ بتهديد النظام العام.

<sup>1</sup> - انظر: المادة 19 من القانون رقم 89-28، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

<sup>2</sup> - المادة 97 من قانون العقوبات "يحظر ارتكاب الأفعال الآتية في الطريق العام أو في مكان عمومي:

- التجمهر المسلح.

- التجمهر غير المباح الذي من شأنه الإخلال بالهدوء العمومي..."

وعليه فان تحديد المدى الزمني لأي مظاهرة ما هو إلا صورة ومظهر من مظاهر التقييد والتشديد على ممارسة هذا النوع من الحريات العامة.

### 3- تغيير مسلك المظاهرة

إن تقييد ممارسة حرية التظاهر من طرف سلطة الإدارة لا يتوقف عند حد إخضاعها لنظام الترخيص، بل تبقى سلطتها مستمرة حتى بعد تسليم الترخيص، فيمكن للوالي<sup>1</sup> أن يطلب من منظمي المظاهرة تغيير مسلكها واقتراح مسلك آخر يسمح بالسير العادي للمظاهرة. فكان من المفروض إلزام الوالي بعدم مباشرة هذه السلطة إلا لمقتضيات النظام العام، بمعنى إذا كانت سلطة الضبط تتوقع أن إجراء المظاهرة في المسلك المحدد في الترخيص من شأنه المساس أو التهديد بالنظام العام، فهنا لها أن تتدخل لتغيير المسلك وهو ما لم يشر إليه المشرع<sup>2</sup>.

### 4- الترخيص باستعمال الأجهزة الصوتية الثابتة والمتنقلة أثناء التظاهر

إحتياطاً مما قد ينجم عن ممارسة حرية التظاهر من مضايقات وإزعاج للغير بسبب طرق التعبير كالمطافات والوسائل المستعملة كالأجهزة الصوتية بنوعها الثابتة والمتنقلة وما في ذلك من تهديد للسكينة العامة، أخضع المشرع هذه الأخيرة لترخيص مسبق آخر مستقل عن الترخيص الذي يسمح بممارسة المظاهرة<sup>3</sup>. جاء المشرع بهذا القيد مراعاة منه لحرية أخرى كفلها الدستور وهي الحق في الأمن والسكينة العامة. وعلى الرغم من لهذا القيد من مبررات ترجع إلى مقتضيات النظام العام في شقه المتعلق بالسكينة العامة، إلا أنه يبقى مبالغ فيه، فكان الأفضل تحقيق ذلك عن طريق إجراءات أقل تضييقاً على الحرية، كإخضاع استعمال الأجهزة الصوتية أثناء التظاهر لنظام التصريح أو إلزام سلطة الضبط بالإشارة في طلب الترخيص بجواز إستعمالها متى أبدى المنظمون رغبتهم في ذلك في الطلب المقدم للحصول على الترخيص بالتظاهر، لما في ذلك من تبسيط للإجراءات وإبتعاد عن التعقيدات التي تدفع الأفراد إلى النفور والتنازل عن ممارسة حريتهم. وتجدد الإشارة إلى أنه قد يمنع بشكل جزئي إجراء المظاهرات في منطقة معينة كشوارع العاصمة مثلاً دون أن يسري المنع على باقي الولايات.

<sup>1</sup> - انظر: المادة 18 من قانون 89-28 المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية.

<sup>2</sup> - انظر: المادة 18 من القانون 89-28، المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية.

<sup>3</sup> - انظر: المادة 20 مكرر 02 من نفس القانون.

## الفرع الثاني: تأثير حرية الصحافة

تصنف حرية الصحافة ضمن حرية الرأي وهذه الأخيرة لا تخضع إلى أي رقابة طالما أنها حبيسة في دهن وضمير الإنسان، وبمجرد أن تخرج ليعبر عنها شفويا، كتابيا سمعيا، أو بصريا نكون أما حرية التعبير التي تخضع للرقابة<sup>1</sup>. ويتمثل هذا الحق في حرية البحث عن الأخبار والأفكار وإستقبالها ونشرها في شكل شفوي أو مكتوب أو مطبوع.

لقد كرست الدساتير الوطنية هذا الحق بإعترافها به في المادة 41 من دستور 1996 التي تنص على "حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والإجتماع مضمونة للمواطن".

كما تم التأكيد على عدم المساس بحرية الرأي هذا ما جاء في نص المادة 36 ويدكر في الأخير أن منع صدور جريدة أو مصادرتها لا يمكن تنفيذها إلا بموجب حكم قضائي<sup>2</sup>.

إن حرية الصحافة كانت ولا تزال محور إهتمام الدستور والقانون على المستوى الداخلي بل حتى على المستوى الدولي يرجع ذلك لمكانتها سواء من حيث لزومها لممارسة الحقوق والحريات الأخرى فالحرمان من هذه الحرية ينقص من قيمة الحقوق الأخرى المرتبطة بها خاصة الحقوق المدنية والسياسية أو من حيث كونها ذلك المؤشر الهام على مستوى إحترام وحماية حقوق الإنسان الأخرى، كما تبرز أهميتها في الخطورة التي تمتاز بها، لأن الصحافة تتمتع بقدر كبير من الخطورة نظرا لما لها من تأثير بالغ على الرأي العام وتوجيهه إلى جانب رقابة مختلف أعمال السلطة الحاكمة و نقلها للمواطنين.

ورغم أهمية هذه الحرية في ضمان مختلف الحقوق والحريات الاساسية للأفراد إلا أن المشرع الجزائري قد عمد إلى إخضاعها لجملة من الضوابط والقيود

حيث تجسد هذه القيود التي تباشرها مختلف هيئات الضبط في مواجهة حرية الصحافة فيما يلي:

<sup>1</sup> - سكيمة عزوز، المرجع السابق، ص206.

<sup>2</sup> - المادة 38 من دستور 1996 "... لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو اية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والاعلام الا بمقتضى امر قضائي".

## أولاً: قيد التصريح المسبق

تنص المادة 11 من قانون اعلام 05/12 المتعلق بالإعلام<sup>1</sup> على ما يلي " يخضع إصدار كل نشرية دورية لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات، بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشريات، لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، ويسلم له فوراً وصل بذلك " .

يلاحظ ان المشرع الجزائري<sup>2</sup> اعتمد النهج الليبرالي فيما يخص حرية النشر وهذا خلافا لما كان معمول به سابقا وذلك من خلال إحتكار الحزب أو الدولة للصحف الإخبارية العامة. إلى جانب إخضاع حرية النشر لقيد التصريح، أخضع المشرع نشاط بيع وتوزيع النشريات الوطنية في الطريق العمومي أو المكان العمومي لنفس القيد.

و تجدر الإشارة إلى أن التصريح لا يتضمن مساسا جسيما بحرية الإعلام ، غير أن من الفقه من يتحدث عن خطورته متى إقترنت ممارسة الحرية بأجل معين يحدده النص القانوني، وبمعنى آخر لا يكون لتقديم التصريح أثرا فوريا، فلا يمكن لصاحب الشأن ممارسة حريته بمجرد تقديم التصريح وهو ما يشير إليه العميد هوريو بقوله " إذا توقفت ممارسة حرية ما على رد الإدارة أو على وقت معين فإن الإخطار في هذه الحالة لا يكون إلا ترخيصا"<sup>3</sup>.

## ثانياً: قيد الترخيص

إن فرض مثل هذا النظام على أحد الحريات المكفولة دستوريا يتنافى مع تكريس مبدأ حرية النشاط الفردي وقد يؤدي إلى المساس بالحرية لذلك فالفقه<sup>4</sup> يتفق على أنه لا يجوز للاتحة الضبط أن تشترط ضرورة الحصول على إذن سابق (ترخيص) فيما يخص ممارسة الحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون وهو ما ينطبق تماما على حرية الصحافة المكفولة دستوريا<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - القانون رقم 12-05 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.د.ش عدد 02، الصادرة بتاريخ 15/01/2012.

<sup>2</sup> - في المقابل نجد ان بعض التشريعات العربية تخضعها لنظام الترخيص كالمشرع المصري الذي يشترط الحصول على رخصة لأجل النشر.

<sup>3</sup> - أحمد هاملي، حرية الصحافة بين سلطة الإدارة ورقابة القاضي الإداري، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، العدد 4، 2009، ص 29.

<sup>4</sup> - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 352.

<sup>5</sup> - انظر: المادة 36، 41 من دستور 1996 .

وتكمن الخطورة في أن المشرع قد منح لهيئة الضبط تحديد وتنظيم شروط الترخيص بما أنه لم يلزمها بوجود منحه متى توافرت شروط معينة وهذا ما يجعل ممارسة حرية الصحافة تخضع للسلطة التقديرية لهيئة الضبط.

### ثالثا: قيد الحظر

لقد إستقر القضاء على قاعدة مفادها أن سلطة الإدارة في تقييد الحرية بهدف حماية النظام العام لا يجب أن تصل إلى حد المنع المطلق للحرية، وترجع هذه القاعدة إلى أسباب متعددة أولها أن المنع المطلق لممارسة إحدى الحريات يعادل إلغائها وليس لسلطة الضبط هذه الصلاحية، وإن صيانة النظام العام لا يستلزم بالضرورة في معظم الحالات تقييد الحرية الى درجة الحظر المطلق<sup>1</sup>.

كما أن هناك العديد من القرارات الصادرة بالمنع والحظر لإصدار بعض الصحف لدواعي حفظ النظام العام كقرار وزير الداخلية المؤرخ في 1992/08/31 والذي كلف بتنفيذه والي ولاية سطيف، والذي يتضمن تعليق أسبوعية (بريد الشرق) وكذا النشاط الاعلامي للمؤسسة ذات المسؤولية المحدودة المسماة (بريد الشرق للصحافة والنشر والخدمات الإعلامية) ابتداء من 1992/08/31<sup>2</sup>.

رغم كثرة القرارات الصادرة عن هيئات الضبط والتي تتضمن تدابير المنع والحظر في مواجهة ممارسة حرية الصحافة، إلا أن قرارات القضاء الجزائري في هذا الشأن تبقى غامضة وغير معروفة في الوقت الذي كان يتوجب عليه أن يلعب دورا مهما في التوفيق بين دواعي حفظ النظام العام وممارسة حرية الصحافة<sup>3</sup>. وما تجدر الإشارة له هو ان المشرع لم يغفل عن مواجهة المؤسسات الإعلامية الأجنبية خاصة فيما يتعلق بإصدار و إستيراد النشريات الأجنبية حيث نجد أنه قيدها بالحصول على ترخيص مسبق<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص473.

<sup>2</sup> - المادة 1،2 من القرار الوزاري المؤرخ في 1992/08/15، المتضمن تعليق صدور اسبوعية بريد الشرق، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، الصادرة بتاريخ 1992/10/21.

<sup>3</sup> - أحمد هاملي، المرجع السابق، ص241.

<sup>4</sup> - انظر: المادة 37،38 من القانون 05-12 المتعلق بالإعلام.

### الفرع الثالث : تأثير حرية الصناعة والتجارة

ويقصد بحرية التجارة والصناعة، حرية الفرد في مباشرة النشاط التجاري والصناعي وما يرتبط بها من مراسلات و عقود مختلفة، فقد نصت المادة 37 من دستور 1996 على أن " حرية التجارة والصناعة مضمونة وتتمارس في إطار القانون " .

وما يلاحظ هو أن المشرع بعد أن وضع القاعدة الأساسية في هذا المجال والتي تمثلت في حرية الصناعة والتجارة أقر ممارستها في حدود ما يسمح به القانون، وعليه فإن القيود التي ستخضع لها ممارسة هذه الحرية يجب أن تكون مقررّة بموجب نص قانوني ولا يجوز أن تخضعها الإدارة لنظام الترخيص المسبق أو الحصول على إذن بموجب لوائح الضبط الإداري ما لم ينص القانون صراحة على ذلك<sup>1</sup> .

فالأصل العام أن نظام الإذن المسبق إما أن يفرض بقانون وإما أن تفرضه الإدارة فقط وهذا بالنسبة لممارسة الحريات التي لا يضمنها الدستور والقانون، هو ما لا ينطبق على ممارسة حرية التجارة والصناعة باعتبارها حريات مكفولة دستورياً.

رغم ان الدستور قد كفل هذه الأخيرة إلا أنها تخضع لجملة من القيود والتي نوردتها كما يلي :

#### أولاً: قيد المنع الجزئي

إن المنع المطلق للممارسة أي حرية غير مشروع باعتبار أن هذا المنع يتعارض مع ماهو مقرر في الدستور والقوانين ، أما المنع الجزئي كمنع ممارسة النشاط في مناطق وأوقات محددة لظروف ودواعي مرتبطة بحماية النظام العام يعد مشروعاً وذلك من أجل الحفاظ على النظام العام من الإختلالات التي قد تطرأ.

#### ثانياً: تنظيم النشاط

وهو عبارة عن وسيلة تلجأ إليها الإدارة وذلك من خلال وضع شروط معينة يجب توافرها فيمن يرغب بممارسة نشاط ما، فهذه اللائحة تلزم الأفراد بالتقيد بالشروط والإجراءات المقررة فيها من أجل التمكن من ممارسة هذا النشاط، والهدف من تقريرها هو حماية النظام العام، فالحرية هنا تتمارس ولكن وفق شروط تحددها الإدارة ومن ذلك ما يقوم به رؤساء المجالس الشعبية البلدية، حيث جاء في نص المادة 94 من قانون البلدية 10-11 والتي تنص على انه " في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي

<sup>1</sup> - محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص108.

البلدي على الخصوص بما يأتي:..... السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع...<sup>1</sup>، ويتجسد هذا الدور بشكل جلي من خلال تنظيم تسيير السوق البلدي وتغيير مكانه بما يتوافق ومقتضيات النظام العام.

### المطلب الثاني: في ظل الظروف الإستثنائية

إذا كانت العلاقة وثيقة بين حفظ النظام العام وحماية حقوق وحريات الأفراد، فإن هذه العلاقة تبرز أكثر عندما تمر الدولة بظروف طارئة، حيث يفتح المجال للسلطات الممنوحة لأجهزة الدولة فتضع قيود مشددة على ممارسة مختلف حقوق وحريات الأفراد متذرة بحماية أمن الدولة ونظامها العام. وبما أن هذه المهمة تتمركز في يد هيئات الضبط الإداري عن طريق ما تباشره من أعمال قانونية، فبطبيعة الحال سيكون لأعمالها تأثيرها على حقوق وحريات الأفراد في ظل تلك الظروف الإستثنائية وترتبا على ما سبقنتطرق ضمن هذا المطلب إلى بيان أكثر تلك الحقوق والحريات متأثراً بأعمال الضبط الإداري عند تطبيق مختلف القوانين الإستثنائية وذلك على سبيل المثال لا الحصر، إلا أنه وقبل التفصيل في ذلك إرتأينا أولاً أن نتطرق لمضمون نظرية الظروف الإستثنائية.

### الفرع الأول : مضمون نظرية الظروف الإستثنائية

قد تطرأ في الدولة ظروف إستثنائية متعددة الصور ومختلفة المصادر إما بسبب نشوب حرب، إنتشار وباء وقوع كارثة طبيعية أو حصول إضطرابات داخلية تزعزع الأمن الداخلي تتطلب مجابهتها سلطات إستثنائية بالقدر اللازم للمحافظة على كيان الدولة وأمنها، وفي ظل تلك الظروف تتحرر سلطات الضبط مؤقتاً من الخضوع لمبدأ المشروعية الذي يحكم علاقتها مع الأفراد في الظروف العادية، بل تستطيع أيضاً أن تحدد من الحريات بقدر أكبر من المعتاد فتحضنها لنظام أشد وطأة. ويمكن تعريف الظروف الإستثنائية بأنها " أحداث الحرب وكل حالات المساس الخطير بالنظام العام، تسمح هذه النظرية للإدارة باتخاذ اجراءات ما كانت لتعتبر مشروعة لولا هذه الظروف بل لو أنها إتخذت في ظروف عادية لكانت غير مشروعة ويتعين إلغاؤها"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 94 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - انظر: مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر العدد 1، 1998، ص 25.

وترتيباً لما سبق تتمثل مختلف الظروف الإستثنائية في الحالات التالية :

### أولاً: حالة الطوارئ

إن سبب إعلان حالة الطوارئ لا يتعلق بحالة الحرب الأجنبية أو الثورة المسلحة و إنما بالخطر الداهم الناتج عن المساس الخطير بالنظام العام أو عن أحداث تشكل بطبيعتها أو بخطورتها نكبة عامة، ولقد نص عليها دستور الجزائري 1996 في المادة 91 و 92 منه بالإضافة إلى أن تنظيمها يخضع للقانون عضوي رقم 92-144<sup>1</sup>.

### ثانياً: حالة الحصار

وهي حالة تسمح لرئيس الجمهورية بإتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على إستقرار مؤسسات الدولة وإستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية نتيجة وجود حالة ضرورة ملحة ولقد نصت عليها نفس المادتين 91 و 92 من نفس الدستور سالف الذكر كما أن تنظيم هذه الحالة يخضع لأحكام المرسوم رقم 91-196<sup>2</sup>.

### ثالثاً: الحالة الإستثنائية

إن الحالة الإستثنائية التي نظمها المادة 93 من دستور 96 لا يمكن إعلانها إلا بتوافر بعض الشروط والسبب في ذلك يعود إلى خطورة هذا الإجراء بالمقارنة مع حالي الطوارئ و الحصار، ذلك أنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب، بل أن هناك خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد أو إستقلالها أو سلامة تراجها. ولقد جاء في نص المادة 93: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراجها" فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف، وإنما بحالة أخطر من ذلك تهدد مؤسسات وإستقلال و سلامة التراب الوطني.

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 10 الصادرة بتاريخ 09/02/1992.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 31 الصادرة بتاريخ 26/06/1991.

## رابعاً: حالة الحرب

يمكن تعريف هذه الحالة بأنها "... الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الإستثنائية، وتكون هذه الحالة في حالة العدوان الفعلي أو على وشك الوقوع وذلك حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة<sup>1</sup> وتمثل آثارها أن رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات، ويوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب كما أن عهدة رئيس الجمهورية تمدد وجوبا إذا إنتهت خلال مدة الحرب وذلك إلى غاية نهاية هذه الأخيرة<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني : تأثير حق الفرد في الأمن والسلامة البدنية

يعد هذا الصنف من أهم الحريات الشخصية في أدق معانيها وصورها، ويعبر عن حق الفرد من عدم إخضاعه لأيقاف أو اعتقال تعسفي إلا بالإستناد إلى القانون وطبقا للإجراءات المقررة، وأن يعلم الموقوف بأسباب إيقافه، وأن يخبر فوراً بما هو منسوب إليه وأن يمثل فوراً أمام السلطة المختصة<sup>3</sup>. بل أكثر من ذلك فقد نصت المادة 46 من دستور 1996 على أنه " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم " كما لا يمكن إيقاف أي شخص إلا وفق الحالات والأشكال المقررة قانوناً<sup>4</sup>، فقد قيد المشرع التوقيف للنظر بمدة لا تتجاوز ثمانية وأربعين ساعة إلى جانب حق الموقوف في الإتصال بأسرته ولا يمكن تمديد التوقيف للنظر إلا إستناداً للشروط المحددة قانوناً، وأكثر من ذلك فقد ذهب المشرع إلى أبعد الحدود حيث أخضع التحريات في المجال الجزائية مثلاً للرقابة القضائية بالإضافة إلى إجراء الفحص الطبي للشخص الموقوف أن طلب ذلك، ويجب أن يعلم بهذه الإمكانية.

أما الحق في الأمن فإنه يتصل بمجموعة من الضمانات مثل الأصل البراءة، حق الدفاع، الحق في المحاكمة المنصفة والعادلة وغيرها من الضمانات التي نص عليها الدستور، إلا أنه في ظل الظروف الإستثنائية، ينتهك هذا الحق وحرية الشخص تقيد وذلك بموجب تدابير الضبطية التي تقرها القوانين الإستثنائية وتوقعها سلطات الضبط بدافع صيانة وحفظ الأمن والنظام العام كإجراء الاعتقال الاداري والذي عرفت الجزائر تطبيقاً واسعاً له بعد الإنتخابات التشريعية لسنة 1992 وذلك بعد الأحداث التي شهدتها تلك الفترة وكان من بين نتائجها

<sup>1</sup> - كمال شطاب، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، دار الخلدونية، الجزائر، د.ط، 2005، ص106.

<sup>2</sup> - رشيدة بن تامر، المرجع السابق، ص92.

<sup>3</sup> - أظين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص148.

<sup>4</sup> - انظر: المادة 48، 47 من دستور 1996.

تأسيس المجلس الأعلى للدولة والذي كان من بين أولى قراراته إصدار المرسوم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ<sup>1</sup>.

ومن خلال هذا المرسوم يمكن من للسلطة العسكرية أنتخذ هذا التدبير الضبطي ضد أي شخص راشد يتبين ان نشاطه يشكل خطورة على النظام العام والأمن العمومي والسير الحسن للمرافق العامة.

### الفرع الثالث : تأثير حرية التنقل وإختيار مكان الإقامة

ان حق التنقل هو فرع من الحرية الشخصية، يقصد به قدرة الشخص على التنقل داخل بلده من جهة وحقه في مغادرتها من جهة اخرى دون قيد إلا وفقا لما يقتضيه القانون وهذا الحق يشمل حرية الحركة والإقامة وعدم جواز الإبعاد من البلاد<sup>2</sup>.

وقد كفل الدستور الجزائري لسنة 1996 حرية التنقل في المادة 44 والتي تنص على أنه " يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية ان يختار بحرية موطن اقامته وأن يتنقل عبر التراب الوطني. حق الدخول إلى التراب الوطني مكفول والخروج منه مضمون له ".

وفي الجزائر خصت حرية التنقل واختيار مكان الإقامة لتنظيم إستثنائي بعد إعلان حالي الحصار والطوارئ من خلال إخضاع الأشخاص الذين يشكلون في نظر السلطة خطرا على الأمن والنظام العام لتدابير الوضع تحت الإقامة الجبرية، المنع من الإقامة، وتدابير حضر التحول وهذا ما سنتناوله بالتفصيل فيما يلي :

### أولا: تدبير الوضع تحت الإقامة الجبرية

يتم الوضع في الإقامة الجبرية بموجب قرار تصدره السلطة المكلفة بتسيير حالة الظروف الاستثنائية ضد أي شخص راشد تشكل تصرفاته وأفعاله خطرا على النظام والأمن العمومي، وبموجبه يجبر على الإقامة في المكان الذي حدده قرار الوضع تحت الإقامة الجبرية.

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 92-44 المتضمن حالة الطوارئ.

<sup>2</sup> - علي محمد صالح الدباس و علي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د.ط، 2005، ص101.

وبالرجوع إلى المرسوم رقم 91-202 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطه تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم المتضمن حالة الحصار وبالتالي فإن المشرع يخضع هذه الحالة الى جملة من الشروط<sup>1</sup>. بالإضافة إلى كون تدبير الإقامة الجبرية يشكل في ذاته مصادرة لحرية الشخص في إختيار مكان إقامته وممارسة حرية التنقل المكفولة دستورياً، فإن تنفيذه يخضع الشخص لبعض الإجراءات التي يمكن أن تعرقل السير العادي لأموار حياته وتضييق على حريته أكثر كإلزامه بالمثلث الدوري أمام السلطة التي نفذت ضده أمر الوضع تحت الإقامة<sup>2</sup>.

وفي حالة ما إذا صادفته ظروف طارئة تختم عليه التنقل فليس له إلا أن يتقدم بطلب إلى السلطة العسكرية التي يتبعها مكان الإقامة الجبرية لتمنح له إذن لمدة أقصاها 15 يوم فقط، ويلزم عند الوصول إلى المكان الذي اتجه إليه بالتأشير على بطاقته خلال 24 ساعة من وصوله وعلى يد محافظ الشرطة أو الدرك الوطني، وعند انتهاء اجل التنقل الذي أذن له به يؤشر على البطاقة أمام مصالح الأمن مكان وضعه تحت الإقامة الجبرية<sup>3</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي المنظم لهذا التدبير لم يشر لمدة الوضع تحت الإقامة الجبرية وهو ما يجعل الشخص محل التدبير في حالة من عدم الإستقرار، وان كان قد حفظ له حق الطعن في هذا القرار بموجب المادة 02 منه.

### ثانياً: تدبير المنع من الإقامة

يتم المنع من الإقامة بموجب قرار تصدره السلطة العسكرية ضد كل شخص يشكل نشاطه أو تصرفاته خطراً على النظام العام والأمن العمومي والسير الحسن للمرافق العامة، وبموجبه تحدد قائمة الأماكن الممنوع عليه الإقامة فيها وكذا نظام الرقابة الذي سيخضع له الشخص محل هذا التدبير، كما أخضع المشرع هذا التدبير هو الآخر لجملة من الشروط نصت عليها المواد من (01 إلى 06) من المرسوم 91-203<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: المرسوم رقم 91-202، المؤرخ في 1991/06/25، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم 91-196، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 31 الصادرة بتاريخ 1991/06/26.

<sup>2</sup> - انظر: المواد 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-202، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية.

<sup>3</sup> - انظر: المادتين 10 و 11 من نفس المرسوم.

<sup>4</sup> - انظر: المواد 1، 2، 4، 5، 6 من المرسوم رقم 19-203 المؤرخ في 1991/06/25 يضبط كيفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقاً للمادة 8 من المرسوم رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 31، الصادرة بتاريخ 1991/06/26.

### ثالثا: الخضوع لنظام حظر التجول

تقييد حرية التنقل أيضا بفرض نظام حظر التجول، ويخول هذا النظام للسلطات المختصة تحديد ساعات التجول ومداهها والمناطق الخاضعة لها، وقد تم فرضه في الجزائر مباشرة بعد إعلان حالي الحصار والطوارئ بموجب قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية المؤرخ في 1992/11/30 المتضمن حظر التجول في بعض الولايات<sup>1</sup> والذي أصدره تطبيقا لأحكام المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

وما تجدر الإشارة إليه أن المادة 203<sup>2</sup> من ذات القرار أتاحت للمواطنين الراغبين في التنقل أثناء ساعات الحظر فرصة تقديم طلب ترخيص بذلك، غير أن نص المادة جاء غامضا بحيث لم يحدد الحالات التي تستفيد من هذا الترخيص وكيفية تقديم الطلب وآجال الفصل فيه، مما يجعل الأمر يخضع للسلطة التقديرية للجهة المختصة بالفصل في طلب الترخيص، مما يفتح المجال للتعسف وإساءة استعمال السلطة.

### الفرع الرابع: تأثير حق الفرد في حماية حرمة مسكنه

نصت المادة 40 من دستور 1996 "تضمن الدولة عدم إنتهاك حرمة المسكن فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وفي إطار إحترامه، ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة". وتنبع حرمة المسكن من الشخص وحرية الشخصية لأن الحماية تقوم على إحترام الحرية الشخصية وليس على فكرة الملكية فلا قيمة لحرمة حرمة الشخصية ما لم تمتد إلى مسكنه الذي يحيا فيه ويودع به أسراره وخصوصياته، وبناءا عليه لا يجوز لعناصر الأمن دخول المسكن وتفتيشه إلا في الحالات المحددة قانونا<sup>3</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يجعل حق الإنسان في السر قاعدة ذات حصانة مطلقة وإنما وازن بين إحترام هذا المبدأ وحق الدولة في العقاب والحفاظة على النظام العام فأجاز المشرع خرق هذا الحق وتقييده خاصة في ظل الظروف الإستثنائية، فلوائح الضبط الإداري التي تصدر في ظل تلك الظروف تمنح هيئات الضبط

<sup>1</sup> - انظر ج.ر.ج.د.ش عدد 85، الصادرة بتاريخ 1992/12/02.

<sup>2</sup> - المادة 03 من القرار الوزاري "يمكن لمصالح الشرطة والدرك الوطني أن تسلم استثناء رخصا لتنقل المواطنين الذين يطلبون ذلك لكي يتمكنوا من التنقل أثناء ساعات حظر التجول".

<sup>3</sup> - علي محمد صالح الدباس و علي عليان محمد أبو زيد، المرجع السابق، ص253.

سلطات واسعة من شأنها المساس بهذه الحرية وذلك بعدم التقيد بالإجراءات الشكلية التي حددها قانون الإجراءات الجزائية<sup>1</sup> عند مباشرة التفتيش داخل المسكن.

فمثلا يجوز للسلطة المكلفة بتسيير حالة الظروف الإستثنائية القيام بعملية تفتيش المساكن في كل

الأوقات من الليل والنهار دونما التقيد بوقت محدد، على خلاف ما هو الأمر في ظل الظروف العادية

وإذا كانت المادة 40 من دستور 1996 تؤكد على وجوب أن يتم التفتيش بموجب أمر كتابي فان

المادة 02 من المرسوم 91-204<sup>2</sup> تسمح للسلطة العسكرية وبصدد حالات الإستعجال أن تجري التفتيش من

دون التقيد بشرط إستصدار أمر كتابي، ويجب إستظهاره خارج حالات الإستعجال. أما عن وجوب حضور

صاحب المسكن ورضاه عند القيام بالتفتيش فقد نصت عليه المادة 04 من المرسوم 91-204، وتفيد

بإمكانية التفتيش دونما توافر رضا صاحب المنزل، ويكتفي العون بإستظهار أوراق الهوية في حالات الإستعجال

وإظهار الأمر الكتابي خارج ظروف الإستعجال.

<sup>1</sup> - انظر: المواد من 45 الى 47 من الامر 66-155 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، الصادرة بتاريخ 26/06/1966.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 91-204 المؤرخ في 25/06/1991، يحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991، المتضمن تقرير حالة الحصار.

### المبحث الثاني: ضمانات الحقوق والحريات عند ممارسة أعمال الضبط الإداري

من خلال تعرضنا لمدة تأثير أعمال الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة سواء في الظروف العادية والإستثنائية، تبين لنا كيف ان سلطات الضبط قد تتجاوز الحدود المرسومة لها قانونا، وتطغى على حريات الأفراد مما يؤدي إلى إهدارها بشكل كلي أو جزئي وذلك على الرغم من النص على هذه الحريات في صلب الدستور أو القوانين العادية، ومن ثم فإنه لا يكفي في هذا الصدد الإعتراف بالحريات أو النص عليها فقط حتى يقال أن هناك حريات عامة تمارس بالفعل من قبل الأفراد وإنما يتعين وجود ضمانات فعلية وواقعية تكفل للأفراد ممارسة حرياتهم من ناحية، وتحول دون إعتداء سلطات الضبط الإداري عليها دون وجه حق من جهة أخرى<sup>1</sup>.

وهذه الضمانات عديدة ومتنوعة لدى ارتأينا عدم تناول كل تلك الضمانات بأنواعها وإنما اقتصرنا في دراستنا على أربع ضمانات، حيث تناولنا ضمن المطلب الأول الى الرقابة السياسية، أما المطلب الثاني فقد خصصناه الى الرقابة القضائية إلى جانب الرقابة الإدارية.

#### المطلب الأول : الرقابة السياسية

تأخذ الرقابة السياسية ذلك البعد القائم على تنوع وسائلها والتي تتم من خلالها ممارسة هذا النوع من الرقابة إلى جانب تعدد لشكال هذه الأخيرة فقد تأخذ هذه الرقابة بشكل أساسي تلك الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة وذلك بمراقبة مختلف الأعمال التي تمارسها خاصة ما تعلق منها بمجال الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والتي كفلها الدستور، وإلى جانب الرقابة لبرلمانية نجد ذلك النوع من الرقابة والذي لا يقل أهمية عن رقابة البرلمان والتي يتجسد في قوى الضغط الساسي، بمعنى الرأي العام بمختلف وسائله والذي يشكل إلى جانب وسيلة ضغط على السلطة الحاكمة في تقويم أعمالها فهي تعد ضمانة فعالة للحد من تعسف السلطة في القيام بأعمالها والتي قد تؤثر على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم الأساسية ومن هذا المنطلق سنتناول ضمن الفرع الأول تلك الرقابة البرلمانية، أم الفرع الثاني فتناول رقابة الرأي العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - كمال شطاب، المرجع السابق، ص115.

<sup>2</sup> - انظر: تروث عبد العالي أحمد، المرجع السابق، ص76.

### الفرع الأول : الرقابة البرلمانية

يعد هذا النوع من الرقابة دزعا أساسيا في النظام الرقابي للدولة نظرا إلى الجهة التي تباشرها بالإضافة إلى تنوع أوجه ووسائل مباشرتها مما يؤهلها أن تكون ضمانا أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة ضد أي إنتهاك لهذه الحقوق، حيث تم تعريف هذا النوع من الرقابة بأنها " تلك الرقابة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية وعضوية وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والاداري ".  
ويستقراء نصوص الدستور يتضح أن للبرلمان دور رقابي على أعمال السلطة التنفيذية، وبلى ويرى الفقه بأن كافة الأعمال الصادرة عنها تخضع لهذا النوع من الرقابة.  
وتجدر الإشارة بأن هذه الرقابة لها عدة وسائل تتمثل في :

#### أولا: السؤال

يعد السؤال إحدى الآليات الرقابية المنظمة دستوريا وهو وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة وهو على حد تعريف بيردو : التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة<sup>1</sup>.  
وعلى العموم فإن السؤال هو عبارة عن إستفسار عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل، وطبقا لأحكام المادة 134 من دستور 1996 تنقسم الأسئلة التي يوجهها البرلمان إلى أسئلة شفوية وأخرى كتابية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>-Gérard burdeau : le contrôle parlementaire , documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique, 1970, p :25.

<sup>2</sup>- المادة 134 من دستور 1996 على انه " يمكن لا أعضاء البرلمان ان يوجهوا أي سؤال شفوي او كتابي الى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال اجل اقصاه ثلاثون يوما وتتم الاجابة على الاسئلة الشفوية في جلسات المجلس ".  
73

**ثانيا: الإستجواب**

هو آلية رقابية يحق لعضو البرلمان من خلالها أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن سياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته وذلك ليس بهدف الإستفهام عن شيء لا يعلمه كما هو الحال في السؤال وإنما بهدف المناقشة والانتقاد والمساءلة<sup>1</sup>.

وبذلك يكون القصد من الإستجواب محاسبة الحكومة أو أحد اعضائها عن تصرف أو قرار في شأن من شؤون العامة على ضوء ما توفر للمستجوب من معلومات بل يحمل معنى الاتهام أو النقد لبعض التصرفات التي تقوم بها الحكومة<sup>2</sup>.

**ثالثا: التحقيق البرلماني**

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من بين الآليات المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أي مخالفة أو تجاوز للقوانين والانظمة في الدولة<sup>3</sup>.

ورغم أهمية هذه الوسيلة لكونها تتيح لأعضاء البرلمان الوقوف على حقيقة ما يرد من معلومات وبيانات عن الحكومة إلا أنه لا يمكن الإقرار بفاعليتها نظرا لإتجاه الأغلبية في المجالس التشريعية إلى الحد من أسلوب التحقيق كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية سواء بتقييد الإجراءات الخاصة بها أو بوضع الأسس التي تكفل سيطرة الأغلبية على اللجان التي تمارس التحقيق.

**رابعا: تقرير مسؤولية الحكومة**

تعتبر هذه الوسيلة حجر الزاوية كما أنها تعد ضمان عام للحريات العامة، لأن السلطة التنفيذية قد تتخطى الحدود المرسومة لها أو تسيء إستعمالها لما لها من حقوق وفي كلتا الحالتين تكون قد إنخرفت في إستعمال سلطتها ويتطلب الأمر مساءلتها وبالتالي فإن هذه المسؤولية تكيف على أنها مسؤولية سياسية تتأسس على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية وقد تكون هذه المسؤولية تضامنية وقد تكون فردية وهي

<sup>1</sup> - بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص29.

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية و ضمان تطبيقه (دراسة مقارنة)، النسر الذهبي للطباعة، مصر، د.ط، 2002، ص150.

<sup>3</sup> - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص52.

تضامنية عندما توجه إلى الحكومة ككل ويترتب عليها إستقالة الحكومة جماعية، وقد تكون فردية حينما توجه إلى الوزير بمفرده<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني : رقابة الرأي العام

بالإضافة إلى الضمانات المقررة لحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد نجد ضمانات تعد بمثابة ضغوط سياسية لها دورها ووزنها في حماية حقوق والحريات العامة وتتمثل في الرأي العام بمختلف وسائله كالصحافة والأحزاب السياسية، حيث تعمل هذه الضمانة كرقب ضد اي فعل يمس حقوق الفرد وحرياته فالرأي العام يمارس الضغط على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وحتى السلطة القضائية<sup>2</sup>.

ليس هناك تعريف واضح ومحدد للرأي العام على الرغم من إتفاق فقهاء السياسة والإجتماع و القانون على أهمية الرأي العام، إلا أنهم اختلفوا في تعريفه ويرجع ذلك إلى إختلاف تخصصاتهم العلمية فضلا عن حداثة الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع<sup>3</sup>.

فقد عرفه الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف بأنه " التعبير الإرادي الحر عن وجهات نظر الجماهير في زمن معين بشأن قضية معينة، اقتصادية، إجتماعية، سياسية أو ثقافية، محلية أو اقليمية أو دولية، وأن تكون ذات أهمية لدى غالبية أفراد المجتمع ويثور حولها الجدل والنقاش بحثا عن حل يحقق الصالح العام " <sup>4</sup>. وهذا الاخير يرتكز على مجموعة من الوسائل التي تضمن فاعليته وتتجسد هذه الأخيرة في :

#### أولا: الصحافة

تلعب وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية دورا بارزا في تكوين الراي العام سواء على المستوى المحلي أو على الصعيد الدولي، وتعد الصحافة أولى هذه الوسائل من حيث الظهور وأكثر تجسيد لحرية الرأي وذلك من خلال ما تنشره للمواطنين من معلومات وأخبار وحقائق تبني على إحصائيات وأرقام، فالصحافة تؤدي دورا بارزا في حماية الحقوق والحريات من خلال:

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص155.

<sup>2</sup> - أظين خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، 193.

<sup>3</sup> - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص336.

<sup>4</sup> - نفس المرجع، ص 337.

- مراقبة أعمال السلطة التشريعية في مدى مطابقتها ما تصدره من تشريعات لأحكام الدستور وذلك من خلال ما تنشره من مناقشات البرلمان ونشر القوانين والقرارات المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطة والحرية<sup>1</sup>.
- لذلك تحرص السلطة الحاكمة في الدول الديمقراطية ومن ضمنها السلطة التشريعية على كسب ود الصحافة وتحسب لها كثيرا قبل أن تقدم على أي مخالفة لأحكام الدستور.
- وللصحافة أيضا دور في تمكين المواطنين في إبداء أفكارهم وآرائهم حول قضية تم المجتمع وأيضا تساهم في تقديم المشورة بشأن مشروعات القوانين والقرارات المنظمة للحقوق والحريات.
- كما أن لها دور في شكاوي المواطنين ضد أعمال السلطة التنفيذية عندما تتجاوز صلاحياتها بما يشكل خرق لحقوق الأفراد والإعتداء عليها من دون مبرر، حيث أن الشكاوي تعد من الضمانات المهمة لحماية حقوق الإنسان<sup>2</sup>.

### ثانيا: الأحزاب السياسية

- تعتبر الأحزاب السياسية الصورة المنظمة لحرية التعبير عن الرأي في الدولة، وهي تمثل بطبيعتها قطاعا معينا من الرأي العام، وقد أصبح لهذه الأحزاب في عصرنا الحالي تأثيرا بارزا في الأوضاع السياسية والدستورية لكل دولة لما تلعبه من دور في توعية الأفراد وتهيئتهم للمشاركة في المسائل العامة فالأحزاب تجري إتصلا يوميا بال جماهير عبر وسائل الاعلام وتعقد الإجتماعات والدورات للتوعية ببرامجها، كما أن هذه الأحزاب تقوم بواجب هام في النظام الديمقراطي يتمثل في رقابتها على أعمال الحكومة، فعن طريقها يخضع اعضاء الحكومة للمسائلة، وتشارك الحكومة في عملية إعداد التشريعات وجعلها موافقة لأحكام الدستور.
- والحزب هو الإطار الذي يمارس الشعب فيه دوره السياسي، ومن خلاله يؤثر في السلطة وفي صنع القرار وكذلك فالأحزاب السياسية هي تجسيد حقيقي لإرادة الشعوب وضمنان أكيد للحريات العامة<sup>3</sup>.
- كما نصت المادة 42 من دستور 1996 على حق إنشاء الأحزاب بقولها "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والوحدة الوطنية أو أمن التراب الوطني وسلامته واستقلال البلاد وسيادة الشعب".

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص148.

<sup>2</sup> - أظين خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص194، 195.

<sup>3</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص130.

وعليه فإن الرأي العام يتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بحقوق الفرد وحرياته من خلال تحديد مجال الحقوق بحيث يظهر دور الرأي العام بجميع وسائله في تحديد نطاق مفهوم النظام العام وعدم تركه لتفسير وتقدير السلطة التنفيذية ولهذا أهمية خاصة في ظل العمل بقوانين الطوارئ التي يعمل بها حماية للنظام العام للدولة. حيث يكون لرأي العام الرقيب الأول على لوائح الضبط الإداري التي تصدر في ظلها، وله أن يوقفها عن حدها أو يوجهها إذا تجاوزت حدودها بدون مبرر مشروع<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: الرقابة القضائية والإدارية

لقد تم التأكيد على الضمانة القضائية للموازنة والتوفيق بين سلطة الضبط من ناحية، والفرد وحماية حقوقه وحرياته من ناحية أخرى، حيث يلعب القاضي الإداري دوراً مهماً في تحقيق التوازن بينهما عند مراجعته لأعمال هيئات الضبط الإداري بصفته الحامي الأول لمبدأ الشرعية وكفالة حماية الحقوق والحريات العامة.

كما أن الرقابة الإدارية تعتبر من أهم وظائف السلطة وأكثرها حيوية إذا باشرها الرؤساء الإداريون بأسلوب عملي، وتختلف باختلاف النظام الإداري السائد في الدولة حيث تكون قوية في البلاد ذات النظام المركزي، أما في ظل النظام اللامركزي تكون محدودة التأثير، وتبرز أهميتها في كونها رقابة مشروعية وملائمة. وترتيباً على ما سبق سنتطرق للرقابة القضائية (فرع أول) ثم الرقابة الإدارية (فرع ثاني).

### الفرع الأول: الرقابة القضائية

وهي الرقابة التي تمارسها المحاكم على أعمال الإدارة لما لها من ولاية على الأشخاص العامة والخاصة وهي لا تتحرك إلا من خلال الطعون التي يتقدم بها ذوا المصلحة وتهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وإلى إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية عن طريق إلغاء التصرفات القانونية أو التعويض عنها أو كليهما<sup>2</sup>.

وعليه تخضع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة، ويرجع السبب في ذلك إلى خطورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، وتنقسم الرقابة القضائية على قرارات

<sup>1</sup> - أظين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص198.

<sup>2</sup> - أظين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص189.

الضبط إلى نوعين: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري، والرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري.

### أولاً: الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري

إن مقتضى الرقابة على المشروعية الخارجية هو التحكم في سلامة عنصر الإختصاص والشكل، ويرى الأستاذ Bourjol في هذا الشأن (( أن المشروعية الخارجية لها أهمية أقل لأن الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل المحكوم بعدم شرعيته تحت مظهر خارجي مشروع))<sup>1</sup>.

وتختلف هذه الرقابة عندما تتخذها الإدارة إستناداً إلى سلطتها الواسعة في مواجهة الظروف الإستثنائية عنها إذا باشرت في الظروف العادية، وعليه سنتطرق للرقابة على المشروعية الخارجية في الحالات العادية ثم في الظروف الإستثنائية.

#### 1- الرقابة في الحالات العادية

نتناول في هذا العنصر الرقابة على الإختصاص ثم الرقابة على الشكل.

##### أ) الرقابة على الإختصاص

الإختصاص هو صلاحية فرد أو جهة ادارية محددة في إتخاذ قرار اداري معين وتتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون<sup>2</sup>.

وبما أن حالات عدم الإختصاص محددة وفقاً لعدم الإختصاص الموضوعي وعدم الإختصاص الزماني وعدم الإختصاص المكاني، وسنحاول اسقاط هذه الحالات على قرارات الضبط الاداري.

##### • عيب الإختصاص الموضوعي

ويتحقق ذلك إذا اصدرت جهة ادارية قرار في موضوع لا تملك قانوناً صلاحية إصدار قرار بشأنه، لأنه يفعل في إختصاص جهة إدارية أخرى، وبذلك تعتدي هيئة ما على ميدان هيئة أخرى، ويمكن حصر ذلك في الحالات التالية:

<sup>1</sup> - بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2007، ص78.

<sup>2</sup> - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص79.

- إعتداء هيئة مرؤوسة على سلطات هيئة عليا، فالوالي ليس بمقدوره اتخاذ تدابير هي من إختصاص الوزير والوزير لا يمكنه اتخاذ تدابير هي من إختصاص رئيس الجمهورية، مع ملاحظة وجود أسلوب التفويض.
- إعتداء هيئة عليا على صلاحيات هيئة دنيا، لأن القانون قد يحدد ويحمي ميدان إختصاص الهيئة الدنيا.
- إعتداء سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية اخرى موازية لها، مثال ذلك إتحاذ وزير تدبير معين يدخل في اختصاص وزير آخر، إلا اذا كان مفوضا بذلك.

هذا بالنسبة للقرارات الإدارية بصفة عامة، أما بالنسبة لقرارات الضبط بصفة خاصة فإنها لا تخرج عن هذه الحالات، إذ أن الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الاداري تحكمه مصادر الإختصاص، حيث أن الضبط الإداري يمارس بناء على القانون ولا يفترض فرئيس الجمهورية يستمد هذا الاختصاص من الدستور، والوالي من قانون الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي من قانون البلدية، ومن ثم فإن إختصاص كل سلطة معروف ومجرد من حيث المبدأ، لكنه قد يحدث أن تكون قرارات الضبط الاداري غير شرعية بسبب عدم الإختصاص الموضوعي في بعض الحالات كإعتداء هيئات الضبط الإداري المركزي على إختصاصات هيئات الضبط الإداري اللامركزي فليس لهيئة الضبط الإداري المركزي كالوالي مباشرة اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة ضبط إداري لامركزية او يعدل قرارات هذا الأخير أو يستبدلها بغيرها، فإذا حصل ذلك كان تصرفه إعتداء على إختصاصات الهيئات اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية<sup>1</sup>.

#### • عيب الإختصاص الزماني

يقصد به أن يزاول أحد أعضاء الإدارة إختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعية لذلك. فإختصاص الموظف يتوقف على المدة التي يتولى فيها أمر الوظيفة، فليس له أن يمارس إختصاصا ما في غير الوقت المحدد لممارسة هذا الإختصاص، هذا فضلا على أنه يجب ان يصدر القرار الإداري خلال الفترة التي يحددها المشرع لإصداره<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص80.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول (قضاء الالغاء)، دار الفكر العربي للطبع والنشر، مصر، د.ط، 1986، ص744.

### • عيب الاختصاص المكاني

يقصد به مخالفة الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية الإدارية التي يجوز للسلطة الإدارية أو الشخص الإداري المختص أن يمارس في نطاقها فقط سلطة وإختصاص إصدار القرارات الإدارية مثل الحدود الإدارية للبلدية والحدود الإدارية للولاية.

حيث يترتب على تجاوز هذه الحدود الإقليمية من طرف السلطات الإدارية بصفة عامة وهيئات الضبط الإداري بصفة خاصة، بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني<sup>1</sup>.

### ب) الرقابة على الشكل

الأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ما لم يقرر القانون عكس ذلك على سبيل الإستثناء، وعندها لا تكون القرارات الإدارية شرعية إلا إذا صدرت وفق الشكليات المحددة، وباتخاذ الإجراءات المقررة<sup>2</sup>.

تنقسم الشكليات في القرارات الإدارية من حيث مدى تأثيرها في شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري إلى شكليات جوهرية وأخرى ثانوية، ومناطق هذا التمييز عند الفقه النظر فيما إذا كانت هذه الأشكال قد تقررت لمصلحة الأفراد ام لمصلحة الإدارة ، فإذا كانت القواعد الإجرائية أو الشكلية قد تقررت لمصلحة الأفراد، ففي هذه الحالة يعتبر الشكل أو الاجراء جوهريا، أما اذا كانت القواعد الاجرائية والشكلية تقررت لمصلحة الادارة ففي هذه الحالة لا يعد الاجراء جوهريا.

وفيما يخص قرارات الضبط الإداري فإنه مثلها مثل باقي القرارات الاخرى لا تخرج عن هذا التقسيم فتخضع لشكليات جوهرية يجب توفرها عند إصدار قرار الضبط ويترتب عن تخلفها الإلغاء، وبالمقابل تخضع لإجراءات ثانوية لا تؤثر على شرعية قرار الضبط<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2005، ج2، ص503.

<sup>2</sup> - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص83.

<sup>3</sup> - انظر: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص512.

## 2- الرقابة في الحالات الإستثنائية

إن حالة الظروف الإستثنائية لا يترتب عنها تعطيل العمل بمبدأ المشروعية فان لهذه الرقابة خصوصيتها وتختلف عن الرقابة في ظل الظروف العادية من حيث نطاقها، اذ تبرز متممة بالمرونة وبنوع من التساهل وذلك لإعتبارات تملئها طبيعة الظروف الإستثنائية التي تقتضي السرعة للمحافظة على النظام العام ودفع الخطر، وكلها إعتبارات يأخذها القاضي بعين الاعتبار عند فحصه لمشروعية قرار الضبط الإداري<sup>1</sup>.

وتتمثل صور الرقابة على قرارات الضبط الإداري في الحالات الإستثنائية فيما يلي:

## أ) ركن الإختصاص

في الحالات الإستثنائية، يدخل بعض التغيير على قواعد الإختصاص ويتجلى ذلك في النقاط التالية:

- يمكن إسناد سلطات الضبط الإداري لهيئات غير تلك التي تباشرها في الظروف العادية لمواجهة الظروف الإستثنائية، بمعنى قد تظهر هيئات جديدة تباشر أعمال الضبط الإداري، بل أكثر من ذلك إذ تعد الأعمال التي تأتيها هذه الهيئات مشروعة بالرغم أنها تعود في الأصل لإختصاص هيئات الضبط الإداري.

وفي هذا الصدد نجد المشرع الجزائري انتهج المبادئ التي اقرها القضاء عندما أسند وظيفة الضبط الاداري للسلطات العسكرية في ظل حالة الحصار المعلن عنها سنة 1991 في المادة 02 من المرسوم رقم 91-196<sup>2</sup>.

إضافة إلى أن القرارات التي تمس بالحريات الشخصية للفرد كقرار الاعتقال وتدابير المنع من الإقامة وقرار الوضع تحت الإقامة الجبرية يعود الإختصاص بشأنها للهيئة القضائية في الظروف العادية بموجب أحكام الدستور والقانون إلا أنه ولمواجهة الظروف الإستثنائية أسند المشرع هذه الإختصاصات لسلطات الضبط الإداري- السلطات العسكرية ووزير الداخلية- وهو خروج عن القواعد التي تحكم ركن الإختصاص في الظروف العادية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 87.

<sup>2</sup> - المادة 02 من المرسوم 91-196 "تفوض الى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة الى السلطة المدنية في مجال النظام العام. وبهذه الصفة تلحق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطة العسكرية التي تخول قانونا صلاحية الشرطة. وتمارس السلطة المدنية الصلاحيات التي لم تنتزع منها".

<sup>3</sup> - انظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-203، يضبط كفاءات تطبيق تدابير المنع من الإقامة.

- في الحالات الإستثنائية، فإن قواعد الإختصاص المنظمة لإختصاصات سلطات الضبط الإداري تتغير ويمكن لسلطات الضبط الإداري المركزي أن تتدخل في صلاحيات سلطات الضبط الإداري المحلية، كذلك يمكن لسلطات الضبط الإداري المحلية أن تغير قواعد الإختصاص فيما بينها.
- التوسع في نطاق إختصاصات هيئة الضبط الإداري، حيث تجد هذه الحالات تطبيقها في المرسوم المتعلق بحالة الطوارئ وضمن الإجراءات التي تتخذ لحفظ النظام العمومي، نجد أن المادة 06 من هذا المرسوم تنص على
- إجراءات لا يمكن لسلطات الضبط الإداري إتخاذها في الحالات العادية<sup>1</sup>. وتنص المادة على ما يلي<sup>2</sup>:
- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.
- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين..... الخ

### (ب) ركن الشكل

- يمكن للإدارة ان تعفي نفسها في حالة الظروف الإستثنائية من إحترام الاشكال التي يجب أن تحيط بالقرار الإداري عادة حتى لو كانت هذه الأشكال تقدم ضمانات جوهرية للمخاطبين بها.
- وبالنسبة لقرارات الضبط الإداري فإنه في الحالة الإستثنائية يمكن إتخاذ قرارات دون اتباع الشكليات الجوهرية او الثانوية، وبالرجوع الى قوانين الطوارئ نجد أنها رخصت للإدارة بصفة عامة وهيئات الضبط الاداري بصفة خاصة الحجر على الحريات العامة دون التقيد بقانون الاجراءات الجنائية ودون التقيد باحترام حق الدفاع<sup>3</sup>.

### ثانيا: الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري

- رقابة الشرعية الداخلية للقرار الاداري تستهدف التحقق من مخالفة القانون والانحراف بالسلطة والاجراءات، اي مطابقة محل القرار الاداري لأحكام القانون، على اعتبار ان المحل هو موضوع العمل وان السبب والغاية هما شروط الموضوع، ويقدرها الاستاذ Bouljoul بقوله (( هذه الرقابة لها اهمية بالغة، اذ

<sup>1</sup> - بوقريط عمر، المرجع السابق، ص88،89.

<sup>2</sup> - للتفصيل أكثر انظر: المادة 6 من المرسوم رقم 92-44 المتضمن اعلان حالة الطوارئ.

<sup>3</sup> - أضيف خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص191.

تتيح للقاضي اختيار الوسيلة السهلة التي يكشف بها عن اخف عيوب الشرعية بواسطة فحص طفيف في العمل المطعون فيه)).

وعليه فإن عناصر الشرعية الداخلية هي وحدها التي تحمل خصائص نظرية الضبط الإداري ونظامه القانوني الخاص به الذي ميزه القضاء بسلطته التقديرية والمقيدة معا<sup>1</sup>. وتنحصر رقابة المشروعية الداخلية على قرارات الضبط الاداري في محل القرار وسببه وغايته.

## 1- الرقابة على المحل

محل أو موضوع العمل القانوني هو الأثر الذي يترتب عليه في الحال ومباشرة بالمراكز القانونية القائمة وذلك ما يميزه عن العمل المادي اذ يكون محله دائما نتيجة من الواقع<sup>2</sup>. وفي مجال الضبط الاداري فان محل قرار الضبط هو تنظيم الحريات العامة أو تقييدها. كما أن المحل في قرارات الضبط الاداري يجب أن تكون مطابقة للتشريعات النافذة وللعرف والأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه وللقرارات الإدارية السابقة. وقد إستقر القضاء الاداري على تقدير شرعية المحل في عمل الضبط، فإذا تجاهل مضمون العمل الضبطي قاعدة قانونية إعتبره القاضي غير مشروع ولا ينتج الاثر الصحيح، وهذا ينطبق على التجاهل الناتج عن مخالفة مباشرة لقاعدة قانونية أو الناتج عن تحريف تفسيرها، ويدقق القضاء في مجازاة عمل الضبط الذي لا يتفق مع قاعدة دستورية أو تشريعية أو لائحية أو المبادئ العامة للقانون<sup>3</sup>.

## 2- الرقابة على السبب

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تتم بعيدا عن رجل الإدارة فتوحي إليه بإتخاذ قراره وهو ركن من اركان القرار الاداري، والمسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب إتخاذ قرارها

- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الاداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د.ط، 1989، ص 18،17<sup>1</sup>.

<sup>2</sup>- حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص287.

<sup>3</sup>- نفس المرجع، ص287،288.

ما لم يلزمها القانون بذلك، والسبب في قرارات الضبط الإداري هو حالة الإخلال أو التهديد بالنظام العام في أحد عناصره المعروفة<sup>1</sup>.

فممارسة نشاط مهني مرخص به في المحلات الخطرة والمقلقة للراحة بصورة تهدد الصحة والسكينة العامة أو المخالفة للشروط المطلوبة- إذا كان الترخيص مقيدا بشروط معينة- يعد سببا لاتخاذ سلطات الضبط الإداري تدبير ضبط بسحب الترخيص بمزاولة النشاط المهني.

وعليه تعتبر الرقابة القضائية على أسباب اعمال الضبط الإداري من أهم الضمانات الأساسية لتحقيق المشروعية في تصرفات هيئات الضبط الإداري وذلك بخضوعها للقوانين، فالإدارة عندما تمارس اختصاصاتها في مجال الضبط يجب ان لا تتصرف وفق اهوائها دون رقابة او متابعة انما يجب ان تستند في كل ما تصدره من قرارات الى اسباب واقعية تسوغ لها ذلك<sup>2</sup>.

### 3- الرقابة على الهدف

الهدف في القرارات الإدارية هو الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر للقرار الإداري الصادر. والهدف في مجال الضبط الاداري الذي يجب أن تتوخاه إجراءات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، وعليه فإن الانحراف بالسلطة في اجراءات الضبط يتمثل في إستهداف غرض غير النظام العام. وعلى ذلك إذا كان الإجراء الضبطي يهدف إلى حماية النظام العام في أحد عناصره فإنه يكون مشروعاً أما إذا انحرفت سلطات الضبط الإداري عن هذا الهدف المخصص لها وابتغت تحقيق أهداف أخرى ففي هذه الحالة تكون اجراءاتها الضبطية مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة وجديرة بالإلغاء<sup>3</sup>. وفي هذا الصدد نجد القاضي قد وسع من نطاق رقابته على ممارسة الإدارة لسلطات الضبط، بعد أن كان يسمح لها بسلطات تقديرية واسعة في ذلك المجال، فهو يقوم بدراسة كافة الظروف والملابسات التي أحاطت بإستخدام الادارة لسلطتها الضبطية، وذلك بهدف التحقق من أنها قد إستخدمت في موضوعها الصحيح، أما اذا إستخدمتها لتحقيق غاية مغايرة لحفظ النظام العام كانت قراراتها غير مشروعة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، المرجع السابق، ص937.

<sup>2</sup> - عادل السعيد محمد ابو الخير، المرجع السابق، ص416،417.

<sup>3</sup> - محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص161.

<sup>4</sup> - عادل السعيد محمد ابو الخير، المرجع السابق، ص464،465.

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية

وهي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون وملاءمتها للظروف المحيطة بها، فقد تكتشف الإدارة بعد اصدار قرارات ادارية معينة أنها ارتكبت بعض الاخطاء كما لو تجاهلت بعض القواعد القانونية التي يجب عليها مراعاتها والالتزام بها، ومن ثم ترجع الإدارة عن هذه القرارات بإبطالها قصد احترام حكم القانون<sup>1</sup>.

وتتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة عدة صور وهي:

#### أولاً: الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة

وتأخذ هذه الرقابة صورتين، رقابة تلقائية او رقابة بناء على تظلم، بالإضافة الى الرقابة الوصائية التي تمارس على اعمال الادارة.

#### 1- الرقابة التلقائية

تتمثل في رقابة الهيئات الإدارية لذات أعمالها عن طريق مراجعتها من تلقاء نفسها بهدف التأكد من شرعية وملائمة اعمالها، وهذه الرقابة اما ان تكون ولائية او تكون رئاسية.

#### 2- الرقابة بناء على تظلم

وفي هذه الرقابة تتحرك رقابة الإدارة بناء على تظلمات ذوي الشأن والمصلحة من الأفراد ضد أعمال وتصرفات سلطات الإدارة غير المشروعة أو غير الملائمة، والتي أضرت بمراكزهم أو مصالحهم أو حرياتهم يلتمسون من هيئة الضبط التي أصدرت العمل مراجعته وإعادة النظر فيه أما بتصحيحه أو تعديله أو الغائه بشكل يجعله أكثر ملاءمة وإتفاقاً مع القانون ومبادئه العامة، وقد يقدم التظلم إلى رئيس مصدر القرار ويسمى تظلم رئاسي وقد يقدم الى مصدر القرار ذاته ويسمى تظلم ولائي<sup>2</sup>.

#### 3- الرقابة الوصائية

وهي مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة.

<sup>1</sup> - أضيف خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص158.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص367.

ويعتبر هذا النوع من الرقابة أحد أسس ومقومات النظام الاداري اللامركزي فلا يمكن القول بوجود لامركزية ادارية بدون وصاية والعكس صحيح، فلهيئات الادارية اللامركزية وان كانت تتمتع بنوع من الإستقلالية فإنها تبقى نسبية وليست مطلقة، الأمر الذي يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية ادارية<sup>1</sup>.

### ثانيا: الرقابة الخارجية

تسمى بالرقابة الخارجية لأنها تتم بواسطة لجان او هيئات ادارية خاصة لا يتضمنها التنظيم الاداري للإدارات محل المراقبة، فهي هيئات خاصة اناط بها القانون مهمة التفتيش من تلقاء نفسها على اعمال السلطة الادارية ومراقبة ما يقومون به من اعمال خلال ادائهم وظائفهم، ويكون هذا النوع من الرقابة اكثر جدية في الرقابة على اعمال الإدارة نتيجة عدم اشتراك مصدرى القرارات المعيبة او رؤسائهم في تشكيل هذه اللجان التي تفصل في التظلم دون الرجوع الى الرئيس الاداري<sup>2</sup>.

إضافة لما سبق، إذا كان الهدف الرئيسي من الرقابة الإدارية على اعمال الإدارة هو إحترام مبدأ المشروعية عند إصدار اعمالها الادارية وملائمتها بما يتماشى ومصالح الأفراد، لا يخفي مل في ذلك أيضا من حماية لحقوق الأفراد وحرقاتهم العامة من أخطاء الادارة، فواجب التقيد بمبدأ المشروعية من أهم الإلتزامات الواقعة على سلطة الضبط على إعتبار انه يرمي الى تحقيق هدفين، الأول في مواجهة الادارة أو سلطة الضبط الاداري فيضمن شرعية أعمالها ويجعلها موافقة للقانون، والثاني في مواجهة المخاطبين بأعمال سلطة الضبط فيضمن لهم عدم إنتهاك حريتهم وحقوقهم الا بالقدر الذي يسمح به القانون<sup>3</sup>.

فلذلك يعتبر مبدأ المشروعية من أهم القيود التي ترد على الإدارة خاصة عندما تتحرك بهدف حماية النظام العام الذي يتطلب تحقيقه الاصطدام بحقوق وحرقات الأفراد، فليس في قرارات الضبط الإداري المتعلقة بحماية الأمن والصحة والسكينة وتنفيذها إلا تقيد لبعض حقوق وحرقات الأفراد.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص177.

<sup>2</sup> - انظر: عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص309.

<sup>3</sup> - محمد حسن دخيل، المرجع السابق، ص107.

كما أن هناك مزايا أخرى لضمانة الرقابة الإدارية، في كونها رقابة بسيطة يسهل على الأفراد اللجوء إليها لأنها لا تتطلب اجراءات معقدة، كما أنها تؤدي الى نتائج لا تتاح في رقابة آخرين بحيث تؤدي إلى وقف تنفيذ القرار محل الرقابة أو سحبه أو الغائه أو تعديله أو تبديله بقرار آخر.

لكن هذه الرقابة لا تكفي لضمان حقوق الأفراد وحررياتهم ودفع إعتداءات الإدارة عنهم بالنظر إلى النقائص التي تعترضها كونها رقابة ذاتية تجعل من الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت مما يخشى من عدم تحقيق العدالة لأنها غالباً ما تسعى إلى تحقيق مصالحها.

وبالنسبة للرقابة الإدارية بناء على تظلم تعتبر غير مجدية لحماية حقوق وحرريات الأفراد من إعتداءات الإدارة، وذلك ان الوظف الذي أصدر القرار يملك الإمتناع عن تدارك الخطأ الذي وقع فيه في حالة التظلم الولائي، كما أن الرئيس الاداري قد يرفض الاعتراف بما ينسب لمروؤوسيه من أخطاء في حالة التظلم الرئاسي<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص314.

## ملخص الفصل الثاني:

مما لا شك فيه ان لأعمال الضبط الإداري إنعكاسات على ممارسة الفرد لحقوقه وحرياته سواء في ظل الظروف العادية أو الإستثنائية وأن كانت تتفاوت درجة هذا التأثير، لأنها اشد وطأة في ظل الظروف الإستثنائية نظرا لإمكانية الخروج عن مبدأ المشروعية الى المشروعية الإستثنائية وما تتيحه هذه الاخيرة للسلطة بصفة عامة ولسلطة الضبط بصفة خاصة من إمكانية التقيد بالضمانات المقررة للفرد كحق الدفاع والطعن في مختلف التدابير الصادرة عنها.

كما أن للضبط صلة وثيقة بالحرية لأننا نستطيع ان نقف على مدى سلطة الضبط من واقع طبيعة الحرية واسلوب صياغتها وكيفية حمايتها فالحرية المقيدة كحرية المعتقد ليس لسلطة الضبط ان تنظمها أو تقيدها. بموجب نصوص تنظيمية.

أما فيما يخص ضمانات الحريات العامة في مواجهة سلطة الضبط الإداري، تبين لنا انها متعددة تشمل كل من الرقابة السياسية والرقابة الادارية و الرقابة القضائية بمختلف وسائلها وصورها، الا انه تبين لنا أن الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على اجراءات الضبط الاداري سواء اكانت مشروعية او ملائمة إذ تعد الضمانة الفعالة من بين غيرها من الضمانات، لأنها تمكن الفرد من الغاء اجراء الضبط الاداري متى شابه عيب من العيوب التي تستوجب الالغاء فضلا عن ذلك يستطيع القاضي الاداري ان يحكم على الإدارة بالتعويض عند الضرر.

خاتمة

## خاتمة

ما نخلص إليه ونحن في نهاية دراستنا هو أهمية وضرورة وظيفة الضبط الإداري وذلك بالنظر إلى الغاية المرجوة منها وهو حفظ وصيانة النظام العام داخل المجتمع، خاصة بعدما إتصفت بالصيغة القانونية كون أن سلطات الضبط الإداري هي من تباشرها في إطار أحكام الدستور و القانون وكذلك في حدود الضوابط التي أسسها الفقه وكرسها القضاء من خلال إخضاع تدابير الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا. كما وجدنا عند دراسة الهيكل الإداري لهيئات الضبط في الدولة أنها تعكس طبيعة النظام الإداري الجزائري الذي يمزج بين التنظيم الإداري المركزي واللامركزي، بحيث تباشر وظائفها على المستوى المركزي من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول، وعلى المستوى اللامركزي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي كما إن تحديد النص محل وموضوع وظيفة الضبط الإداري يفيد بأن سلطة الضبط مقيدة في اختصاصاتها بتحقيق الهدف من هذه الوظيفة المتمثلة في حفظ النظام العام ل المجتمع و إعادته الى حالته الطبيعية في حالة اضطرابه أو اختلاله.

وقد تبين من دراستنا التطور الذي لحق وظيفة الضبط الإداري من حيث أهدافها التي كانت تقتصر على حماية النظام العام المادي فيتسع ليشمل النظام العام الأدبي و جمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي وذلك في حدود معينة طبقا لما قرره الفقه وطبقته أحكام القضاء .

إن تأثير تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة يرجع إلى أن سلطة الضبط هي المسؤولة عن حفظ النظام العام داخل المجتمع، كما يظهر هذا التأثير من خلال صور التقييد المتمثلة في نظام الترخيص الحظر، الإخطار المسبق... الخ، وهي الأساليب التي إصطبغت بها أغلب الحريات المنظمة بموجب القانون أو اللائحة بحيث شمل هذا التقييد أيضا الحريات المقررة بموجب الدستور لأنه عندما يخول للمشرع حق تنظيم حرية من الحريات إنما يخول له الحق في الإنقاص منها حيث أنه ليس على المشرع من الناحية القانونية سوى قيد قانوني واحد وهو عدم الإلغاء أو هدم الحرية، وهذا وفقا لما جاء في نص المادة 04 من القانون 89-29 المتعلق بالإجتماع والتظاهر العمومي المعدل والمتمم، حيث يتجه الأفراد إلى إنتظار طبيعة رد سلطة الضبط خلال المدة المقررة بأربعة وعشرون ساعة من وقت تقديم الإخطار المسبق من أجل الشروع في ممارسة النشاط أو تعديل طريقة الممارسة أو عدم الممارسة في حالة الرفض.

وبالرجوع للأحكام المنظمة لحالة الظروف الاستثنائية في الجزائر وجدناها إتسمت بالشدة على ممارسة أهم الحقوق والحريات العامة إذ تفتقد لأدن حد من الضمانات التي يحتاجها الفرد وذلك بغرض الحفاظ على النظام العام من الإختلالات .

إن ما يصعب من مهمة الضبط الإداري ويجعلها في غاية الدقة والإحتياط هو ذلك التداخل الذي تتسم به نوعا ما بعض الحريات فحرية المسكن مثلا تحمي حرية العبادة وحرية المراسلات تحمي حرية الرأي وحرية الذهاب والإياب تحمي بعض مظاهر حرية التجارة والصناعة لذا ينبغي عدم إطلاق مكينات الضبط من غير حراسة خشية المساس بحريات أخرى يحرص المشرع على عدم المساس بها ، ولهذا اتسمت صلاحيات الضبط الإداري بطابع الحدة والشدة حيال هذا النشاط , لذلك نقترح إسناد تنفيذها لفرق أمن متخصصة علة مستوى من الكفاءة وتكون قد خضعت مسبقا لدورات تكوينية متخصصة يبرز القائمين عليها طبيعة هذا النشاط وحساسيته في علاقته بالحرية وقواعد التعاطي معها بإحترافية .

وللوقوف أكثر على تأثير وإنعكاسات نظام الضبط الإداري على مختلف الحقوق والحريات الأساسية للأفراد

كان لابد منا أن نسجل في هذا السياق جملة من النتائج من خلال هذه الدراسة وتمثل فيما يلي :

- إن عناصر النظام العام تكاد تكون جميعها مرتبطة ببعضها البعض سواء تلك العناصر التقليدية او الحديثة فالأمن العام يظم مثلا في جانب الصحة والسكينة من جهة، كما أن النظام العام البيئي هو الآخر يشمل في جانب منه الأمن البيئي والصحة البيئية.

- يتصل مفهوم النظام العام بموضوع بموضوع الحريات العامة إتصالا وثيقا بإعتبار أن المحافظة عليه بواسطة تدابير الضبط الإداري تحد من بعض الحريات وتنظمها حسب الظروف والقواعد السائدة في المجتمع.

- يضييق مبدأ المشروعية في ظل الظروف الإستثنائية كإجراء منطقي مما يجعل ضمان الحريات العامة في تلك الحالة منوط بالرقابة القضائية فقط.

- رغم وضوح النصوص القانونية التي تنص على إستهداف قرارات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام إلا إن ذلك لا يمنع سلطات الضبط الإداري بالإنحراف عن هذا الهدف وتستهدف بقراراتها أغراض أخرى غير غرض الضبط الإداري.

- يقاس مدى نجاعة التجربة الديمقراطية بمدى تنظيم ممارسة الحريات العامة والضمانات الموضوعة لحمايتها.

- في بعض الأحيان لا يوجد تناسب بين تدابير الضبط الإداري والخطورة التي تهدد النظام العام، فالأمر يتعلق هنا بالسلطة التقديرية لسلطة الضبط في تقرير السبب وبذلك فإن الخطر يكمن في قرارات الضبط الإداري من حيث مساسها بالحريات الفردية وتعسف الإدارة في ممارسة هذا النشاط نتيجة السلطة التقديرية الممنوحة لها. إن تحقيق تلك الموازنة بين ضمان مختلف الحقوق والحريات العامة للأفراد و تدابير الضبط الإداري وذلك من أجل كفالتها والحد من المساس بها مهما كانت الظروف يجعلنا نقترح جملة من التوصيات والتي تتمثل عموماً فيما يلي :

- تحديد مجال الحريات الأساسية خصوصاً أثناء الظروف الإستثنائية لما لهذه الظروف من تأثير جسيم على الحريات العامة نظراً لما للإدارة من سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.
- ضرورة إخضاع ممارسة حرية الإجتماع العمومي فقط لنظام الإخطار فيطلق العنان للحرية العامة في أن تمارس النشاط بشرط إخطار الجهة الإدارية فقط.
- إن إحاطة الحرية بحجم حرية الإعلام بقيد الترخيص والحظر يعتبر في حد ذاته هادم لها فلذلك كان على المشرع الجزائري وسلطات الضبط أن تخفف من شدتها بإخضاعها فقط لقيد الإخطار.
- ضرورة تحديد وضبط كيفيات وقواعد الرقابة البرلمانية من أجل ضمان فعاليتها في حماية الحريات العامة.
- ضرورة تحديد الجهات القضائية المختصة برقابة أعمال الضبط الإداري خاصة أثناء حدوث ظروف إستثنائية.

تمت بعون الله تعالى

# المصادر والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع:

### I-المصادر القانونية:

#### أولاً: الدساتير

- دستور 1963 المؤرخ في 1963/08/28، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 64 الصادرة بتاريخ 1963/09/10.
- دستور 1976 المؤرخ في 1976/11/22، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 94 الصادرة بتاريخ 1976/11/24.
- دستور 1989 المؤرخ في 1989/02/28، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 09 الصادرة بتاريخ 1989/03/01.
- دستور 1996 المؤرخ في 1996/12/07، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 76 الصادرة بتاريخ 1996/12/08.

#### ثانياً: النصوص التشريعية

#### 1- الأوامر

- 1- الأمر 66-155 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 47، الصادرة بتاريخ 1966/06/26.
- 2- الأمر 66/156 المؤرخ في 1966/06/08، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 49 الصادرة بتاريخ 1966/06/11.
- 3- الأمر 67-24 المؤرخ في 1967/01/18، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 06 الصادرة بتاريخ 1967/01/18.

#### 2- القوانين

- 1- القانون رقم 89-28 المؤرخ في 1989/12/31، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 04، الصادرة بتاريخ 1990/01/24.
- 2- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن التهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 52، الصادرة بتاريخ 1990/12/02.

3- القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02/12/1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية،  
ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 62 الصادرة بتاريخ 04/12/1989.

4- القانون رقم 99-05 المؤرخ في 4 ابريل 1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم  
العالي، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 24، ص 4.

5- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 37، الصادرة  
بتاريخ 03/07/2011.

6- القانون رقم 12-05 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 02،  
الصادرة بتاريخ 15/01/2012.

7- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12 الصادرة  
بتاريخ 29/02/2012

### 3- النصوص التنظيمية

1- المرسوم رقم 83/373 المؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على  
النظام العام، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 22.

2- المرسوم رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد  
31 الصادرة بتاريخ 26/06/1991.

3- المرسوم رقم 91-202، المؤرخ في 25/06/1991، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية  
وشروطها، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 31 الصادرة بتاريخ 26/06/1991.

4- المرسوم رقم 91-203 المؤرخ في 25/06/1991 يضبط كفاءات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة  
طبقا للمادة 8 من المرسوم رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 31، الصادرة  
بتاريخ 26/06/1991.

5- المرسوم رقم 91-204 المؤرخ في 25/06/1991، يحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي  
رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991، المتضمن تقرير حالة الحصار.

6- المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23/02/1991، المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية  
عرض الأغذية للاستهلاك، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 09، الصادرة بتاريخ 27/02/1991.

- 7- المرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 10 الصادرة بتاريخ 1992/02/09.
- 8- المرسوم 247/94 المؤرخ في 1994/08/10 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية البيئية والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.د.ش 1994/53.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 96-265 المؤرخ في 1996/8/3، المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه و تنظيمه، ج.ر.ج.د.ش عدد 47.
- 10- المرسوم التنفيذي 05-207 المؤرخ في 2005/06/04، يحدد شروط وكيفيات فتح واستغلال مؤسسات التسلية والترفيه، ج.ر.ج.د.ش عدد 39 الصادرة بتاريخ 2005/06/05.
- 11- القرار الوزاري المؤرخ في 1992/08/15، المتضمن تعليق صدور اسبوعية بريد الشرق، ج.ر.ج.د.ش عدد 76 الصادرة بتاريخ 1992/10/21.

## II- الكتب العامة و المتخصصة:

### أولاً: الكتب العامة

- 1 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاليسا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 2005.
- 2 - حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
- 3 - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، شركة مطابع الطويجي التجارية، مصر، دون طبعة، 1993.
- 4 - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف مطبعة الأطلس، مصر، دون طبعة، 1982.
- 5 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الاول (قضاء الالغاء)، دار الفكر العربي للطبع والنشر، مصر، دون طبعة، 1986.
- 6 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، دون طبعة، 1979.
- 7 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة السادسة، 2007.
- 8 - عصام الدبس، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.

- 9 -علاء الدين عشي،والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، دون طبعة، 2006.
- 10 -عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري،جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية،2007.
- 11 -عمار عوابدي، القانون الإداري،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، الجزء الثاني، 2008.
- 12 -عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، 2005.
- 13 -ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، بدون طبعة، بدون سنة نشر.
- 14 -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري،دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون طبعة، 2013.
- 15 -محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الثانية،2011.
- 16 -محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2009.
- 17 -محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون طبعة، 2002.
- 18 -محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمأن تطبيقه (دراسة مقارنة)،النسر الذهبي للطباعة، مصرن بدون طبعة، 2002.
- 19 -محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، بدون طبعة، 2006.
- 20 -مصطفى صالح العماري، التنظيم السياسي والنظام الدستوري،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن، الطبعة الاولى، 2009.
- 21 -ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار متيجة للطباعة، الجزائر، الطبعة الاولى، 2006.
- 22 -نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2006.
- 23 -هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.

## ثانيا: الكتب المتخصصة

- 1- أحمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، منشورات الحلبي، لبنان، الطبعة الأولى، الجزء الأول، 2010.
- 2- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، مصر، بدون طبعة، 2000.
- 3- أظين خالد عبد الرحمان، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- 4- ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، مصر، بدون طبعة، 1998.
- 5- جبار صابر طه، النظرية العامة لحقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009.
- 6- حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، 2011.
- 7- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، بدون طبعة، 1989.
- 8- عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، 2008.
- 9- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، 2007.
- 10- عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، مصر، بدون طبعة، 1998.
- 11- علي محمد صالح الدباس و علي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، بدون طبعة، 2005.
- 12- محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009.
- 13- ياسين بن بريج، الضبط الإداري في فكرة القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2014.

### III-المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Gérard burdeau : le contrôle parlementaire , documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique, 1970.
- 2- JEAN rivero, Droit administratif , 2 eme Edition, Paris, Précis, Dalloz, 1962.
- 3- MAURICE Haurio, précis de droit administratif et de droit public, 9<sup>e</sup> éd, paris, sirey, 1919.

### VI-الأطروحات و الرسائل والمذكرات الجامعية:

#### أولا : الاطروحات .

- 1 -بن علي محمد، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر، 2009.
- 2 -سكينة عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008.
- 3 -نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية-دراسة بعض الحقوق السياسية-، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق بجامعة الحاج لخضر باتنة، 2010.

#### ثانيا : الرسائل

- 1- أميرة خبابة، ضمانات حقوق الإنسان في ظل الدساتير الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، مصر، 2005.
- 2- بن بغيلة ليلي، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
- 3- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2007.
- 4- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 1988.

## ثالثا : المذكرات .

- 1 - أسماء نعوم، ضمانات الحريات العامة أثناء ممارسة سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014.
- 2 - رشيدة بن ثامر، ضوابط الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014.
- 3 - سويلم محمد، تطور مفهوم النظام العام وأثره على توسيع سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2013.

## VII-مجالات ودوريات:

- 1 -أحمد هاملي، حرية الصحافة بين سلطة الإدارة ورقابة القاضي الإداري، مجلة العلوم القانونية والإدارية كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، العدد الرابع، 2009.
- 2 -بودالي محمد، القضاء الإداري والحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق بجامعة جيلالي ليايس بسيدي بلعباس، عدد 04، 2008.
- 3 -حسام الأهواني، حماية الحرية الشخصية في روابط القانون الخاص، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، عدد 01، مصر، 1991.
- 4 -دايم بلقاسم، الحماية القانونية للسكنية العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق بجامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 02، 2004.
- 5 -رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة حول دور التشريعات العربية في حماية البيئة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الشارقة من 7 إلى 11 ماي، 2005.
- 6 -ليلي سلطاني، القاضي الإداري بين امتيازات السلطة العامة والمحافظة على الحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق بجامعة جيلالي ليايس بسيدي بلعباس، عدد 4، 2008.
- 7 -محمد سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، 1964.
- 8 -محمد عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية مطبعة جامعة القاهرة، مصر، العدد 3 ديسمبر 1978.
- 9 -محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة المصري السنة 12، مطابع مؤسسة أخبار اليوم، 1964.

10 - مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 01، 1998.

VIII- مواقع الكترونية:

- 1- <http://www.phosboucraa.com/pages/7oryat-3ama>.
- 2- <http://www.olgeriedroit.FB.DZ-P>.
- 3- <http://www.fawzi-oussedik.com/?m>.

فهرس

الموضوعات

## فهرس المحتويات

الموضوعات	الصفحة
شكر وتقدير	
الإهداء	
الملخص	
المقدمة	أ-ج
<b>الفصل الأول: الإطار النظري لمفهوم الضبط الإداري والحريات العامة</b>	
تمهيد	05
المبحث الأول: النظام القانوني للضبط الإداري	06
المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري	06
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري	06
الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري	10
الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري	12
المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري وسائله	18
الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري	18
الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري	26
المبحث الثاني: مفهوم الحقوق والحريات العامة	32
المطلب الأول: تعريف الحقوق والحريات العامة وخصائصها	32
الفرع الأول: تعريف الحقوق والحريات العامة	32
الفرع الثاني: خصائص الحقوق والحريات العامة	39
المطلب الثاني: تصنيف الحقوق والحريات العامة	40
الفرع الأول: التصنيف الفقهي للحقوق والحريات العامة	41
الفرع الثاني: تصنيف الحقوق والحريات العامة في الدساتير الوطنية	45
ملخص الفصل الأول	50

## الفصل الثاني: انعكاسات أعمال الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة

52	تمهيد.....
53	المبحث الأول: تأثير الحقوق والحريات العامة بأعمال الضبط الإداري.....
53	المطلب الأول: في ظل الظروف العادية.....
54	الفرع الأول: تأثير حرية الاجتماع والتظاهر العمومي.....
61	الفرع الثاني: تأثير حرية الصحافة.....
64	الفرع الثالث : تأثير حرية الصناعة والتجارة.....
65	المطلب الثاني: في ظل الظروف الإستثنائية.....
65	الفرع الأول : مضمون نظرية الظروف الإستثنائية.....
67	الفرع الثاني : تأثير حق الفرد في الأمن والسلامة البدنية.....
68	الفرع الثالث : تأثير حرية التنقل وإختيار مكان الإقامة.....
70	الفرع الرابع: تأثير حق الفرد في حماية حرمة مسكنه.....
72	المبحث الثاني: ضمانات الحقوق والحريات عند ممارسة أعمال الضبط الإداري....
72	المطلب الأول : الرقابة السياسية.....
73	الفرع الأول : الرقابة البرلمانية.....
75	الفرع الثاني : رقابة الرأي العام.....
77	المطلب الثاني: الرقابة القضائية والإدارية.....
77	الفرع الأول: الرقابة القضائية.....
85	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية.....
88	ملخص الفصل الثاني:.....
90	خاتمة.....
94	قائمة المصادر والمراجع:.....
103	فهرس الموضوعات.....