

حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية

The limits of administrative control authorities to protect individual rights and freedoms



الدكتور/ بالخير دراجي^{1,3}، الدكتور/ عادل زياد²

¹ جامعة الوادي، (الجزائر)

² جامعة خنشلة، (الجزائر)

³ المؤلف المراسل: derradji-belkheir@univ-eloued.dz

تاريخ النشر: 2019/09/28

تاريخ القبول للنشر: 2019/08/15

تاريخ الاستلام: 2019/07/16



ملخص:

تمارس سلطات الضبط الإداري مهامها المخولة إليها في إطار الاضطلاع بحماية النظام العام بمختلف مقوماته، حيث تخضع إجراءات الضبط الإداري في الأوضاع العادية لقيود أو ضوابط تتعلق بمقتضيات المشروعية بصفة عامة، والرقابة القضائية على إجراءات وتدابير الضبط الإداري بصفة خاصة، كما يمكن أن تحدث بعض الحالات الاستثنائية التي تبرر توسيع الاختصاصات المخولة لسلطة الضبط الإداري وفقا لهذه الظروف شريطة أن تلتزم هذه الهيئات بمراعاة مشروعية من نوع خاص أو كما يطلق عليها بالمشروعية الاستثنائية من خلال تطبيق عناصر المشروعية في ظل الأحوال غير العادية. الكلمات المفتاحية: مقومات النظام العام؛ مشروعية عادية؛ مشروعية استثنائية؛ سلطات الضبط الإداري؛ المصلحة العامة.

Abstract:

The administrative control authorities exercise their functions within the framework of carrying out the protection of public order with all its components. Administrative procedures in normal situations are subject to restrictions or controls relating to the requirements of legality in general and judicial control of administrative control procedures and measures in particular. These procedure and measures justify the extension of powers vested in the administrative control authority in accordance with these conditions, provided that such bodies are obliged to take into account the legality of a particular type or the so-called extraordinary legitimacy through the application of the elements of legality under unusual circumstances.

Keys words: Elements of public order; ordinary legitimacy; exceptional legitimacy; administrative control authorities; public interest.

مقدمة:

بالنظر إلى خطورة الآثار المترتبة على ممارسة سلطات الضبط الإداري ومساسها بالحقوق والحريات الفردية، فقد حدد القانون الهيئات التي يخول لها الاضطلاع بممارسة صلاحية الضبط الإداري في إطار تسهيل القيام بمهمتها، لذا فقد منح القانون بمفهومه الواسع صلاحيات ضببية واسعة ومتنوعة لدى العديد من الهيئات، إلا أن هذه الصلاحيات المخولة لسلطات الضبط الإداري⁽¹⁾ ليست سلطة مطلقة، بل هي سلطة مقيدة ومرتبطة بضوابط تحقيق الحفاظ على النظام العام⁽²⁾، بمقوماته المختلفة⁽³⁾، بغية حماية حقوق وحريات الأفراد.

استناداً إلى ذلك فإن تدخل سلطات الضبط لممارسة تدابير وإجراءات الضبط الإداري سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية لتجسيد حماية النظام العام، فإنها قد تثير مسألة الاعتداء على حقوق وحرية الأفراد كحرية الرأي والتعبير، وحرية التنقل، وحرية الاجتماع...، لاسيما باختلاف الوسائل المتخذة في تدابير الضبط الإداري في ظل الظروف العادية عنها في الاستثنائية⁽⁴⁾، باعتبار أن الضوابط والقيود التي تخضع لها الإدارة وهي تمارس سلطات الضبط الإداري تختلف عن ما إذا كانت في ظل الظروف العادية عن تلك في ظل الظروف الاستثنائية.

لذلك يعد موضوع حدود سلطات الضبط الإداري من أبرز المواضيع التي تكتسي أهمية بالغة لاسيما في ظل تزايد الاعتداءات على الحقوق والحريات الفردية من طرف هيئات الضبط الإداري وتجاوزها لنطاق حدود المهام المخولة إليها، من ثم يتطلب تحقيق التوازن المطلوب ما بين حماية حقوق وحريات الأفراد من جهة، وكذا اتخاذ الإجراءات والتدابير الضببية اللازمة بغية الحفاظ على النظام العام من جهة أخرى، باعتبار أن سلطات الضبط الإداري قد تتجاوز نطاق مقتضيات المشروعية في إطار الممارسة العملية لإجراءات الضبط الإداري سواء كان ذلك في إطار الأحوال العادية، أو في ظل الأحوال الاستثنائية، مما ينجم عن ذلك عيب من عيوب المشروعية، لذلك لابد من التعرض لحدود ممارسة تدابير الضبط الإداري من طرف الهيئات المخولة لها حماية النظام العام لتفادي المساس بالحقوق والحريات الفردية.

بالتالي فإن الإشكالية التي سيتم تسليط الضوء عليها تتمحور حول ضوابط سلطات الضبط الإداري في ممارسة صلاحياتها عند تصادمها مع الحقوق والحريات الفردية بغية وضع العوامل الكفيلة لتجسيد دولة القانون.

للإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا على المنهج التحليلي، وكذا على المنهج الوصفي من خلال التعرض لتبيان حدود سلطات الضبط الإداري في كل من الأحوال العادية (المبحث الأول)، والأحوال الاستثنائية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

حدود سلطة الضبط في الحالة العادية

تخضع إجراءات الضبط الإداري في الأوضاع العادية لقيود أو ضوابط تتعلق بمقتضيات المشروعية بصفة عامة، والرقابة القضائية على إجراءات وتدابير الضبط الإداري بصفة خاصة، وهذا ما سيتم تفصيله على النحو الآتي:

المطلب الأول: خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية

يتضمن مبدأ المشروعية في طبيعته خضوع كل من الإدارة والأفراد على حد السواء لمبدأ سيادة القانون، لاسيما أن القانون هو الفاصل في كل التجاوزات التي تحدث سواء بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والإدارة العمومية.

لذلك فأي إجراء أو تدبير من تدابير الضبط الإداري يقتضي أن يخضع ويتفق وأحكام القانون بمفهومه الواسع تطبيقا لمقتضيات المشروعية وإلا اعتبر إجراء باطلا، مما يترتب عنه مسؤولية الإدارة إلغاء وتعويضاً.

استناداً إلى ذلك ينجم عن تطبيق مبدأ سيادة القانون أن يتم مراعاة احترام القانون عند إصدار القرارات الفردية، مما يقتضي من خلاله تجسيد مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يستدعي من خلاله أن تتحلى سلطات الضبط الإداري باحترام الإجراءات والتدابير الضبطية وفقاً لنصوص القانون والإجراءات المحددة لذلك⁽⁵⁾، من ثم وضع القانون بجلاء كل مشتملات الضوابط والقيود الإجرائية في إطار اتخاذ تدابير الضبط الإداري بغية المحافظة على مقومات النظام العام بكافة عناصره، إلا أن هذه التدابير والإجراءات الضبطية منوطة بمقتضيات المشروعية حتى لا يتم المساس المطلق أو الصارخ بحقوق وحريات الأفراد، باعتبار أن تجسيد أهداف الضبط الإداري لتقييد بعض الحقوق والحريات مخول في إطار تطبيق القانون والحياد عن ذلك يعني خروج إجراءات وتدابير الضبط الإداري عن نطاق تطبيق القانون⁽⁶⁾.

تبعاً لذلك فإن هناك بعض الضوابط والقيود التي يتطلب أن تلتزم بها سلطات الضبط الإداري بغية الاضطلاع بممارسة تدابير وإجراءات الضبط الإداري، باعتبارها تمثل حدوداً لسلطات الضبط في ظل الظروف العادية لتجسيد مقتضيات المشروعية والتي يندرج ضمنها ما يلي:

1- التزام سلطات الضبط بحدود أهدافه:

يقصد بذلك التزام سلطات الضبط الإداري في ممارسة إجراءات وتدابير الضبط الإداري وفقاً لأهدافه المنوطة بمختلف عناصره أو مقوماته، فإذا حادت هيئات الضبط الإداري عن الغرض المحدد لها، فإن تصرفها يتسم بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ومثال ذلك كأن ترفض سلطات الضبط الإداري المختصة منح الترخيص لدار سينما بعد توافر شروطه لرغبة الإدارة في شراء الأرض التي أقيمت عليها دار السينما بثمن بخس، من ثم يعتبر عمل الضبط الإداري خارج نطاق تحقيق المصلحة العامة لأنه استهدف هدف أجنبي لا يندرج ضمن مقومات النظام العام، وإنما صدر لتجسيد مصلحة خاصة⁽⁷⁾.

تبعاً لذلك فإن لجوء سلطة الضبط الإداري إلى تحقيق هدف خارج نطاق الأغراض المحددة لمقومات النظام العام المخولة لهيئات الضبط الإداري يجعل تصرفها يتسم بغيب الانحراف في استعمال السلطة حتى وإن كانت السلطة الضبطية المختصة قد استهدفت تحقيق المصلحة العامة، ومثال ذلك الإجراء الضبطي الذي ينطوي على حماية المال الخاص المملوك للإدارة، حيث يوجد طريقة أخرى تخول للإدارة حمايته كاللجوء للمتابعة الجزائية على من يعتدي على أملاك الإدارة، أو استهدف التدبير الضبطي تكليف الأفراد أعباء إضافية غير تلك المحددة لسلطة الضبط الإداري، وهذا ما يعد خارجاً عن نطاق أهداف الضبط الإداري المحددة له⁽⁸⁾.

2- استناد سلطة الضبط إلى سبب جدي يبرر ممارسة الإجراء الضبطي:

يرتبط عنصر السبب بأن تراعي سلطات الضبط الإداري الحالة الواقعية التي تدفعها لاتخاذ التدابير الضبطية باعتباره يمس ويؤثر على النظام العام، مما يحث على تدخل السلطات الضبطية الإدارية لممارسة صلاحياتها المنوطة بها، من ثم تتوقف مشروعية الإجراء الضبطي الذي اتخذته سلطات الضبط الإداري على السبب والإجراء والظروف التي اتخذ فيها ولا يكون كذلك التدبير الضبطي مشروعاً إلا إذا كان جدياً في درئ الخطر الذي يهدد النظام العام وكان ضرورياً لممارسته، بالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتجه سلطات الضبط الإداري إلى اتخاذ إجراءات وتدابير في أي نشاط بدون سبب يبرره النظام العام، حيث أن سلطة الإدارة المعنية باتخاذ التدابير ليست سلطة مطلقة بل مخولة بالشروط والأوضاع الملزمة التي حددها القانون وبرر من خلالها تدخل الإدارة لممارسة التدابير الضبطية، لذلك يستوجب جلياً أن تتوافر المبررات الجدية التي تفضي لتدخل الإدارة لممارسة صلاحية الضبط الإداري، وذلك ما يكون مبنياً على أسباب جدية وحقيقية لا وهمية أو صورية من خلال توافر الحالة الواقعية أو القانونية التي تجسد صلاحية سلطة الضبط الإداري للتدخل وممارسة الإجراءات الضبطية⁽⁹⁾.

3- تقييد سلطة الضبط الإداري بالوسائل المشروعة:

تنوع وتعدد الوسائل المتخذة من طرف سلطات الضبط الإداري بالنظر إلى اختلاف الصلاحيات المخولة إليها عند الإخلال بالنظام العام، لذلك فإن فرض قيود وضوابط ضد حقوق وحريات الأفراد الذي يشكل استثناء عن القاعدة العامة في إطار تجسيد مقومات النظام العام يستوجب أن يحفظ بالوسائل المشروعة في إطار القيام بالمهام المحددة، حيث يمكن أن يحدد القانون الوسيلة المعتمدة التي تستدعي من السلطات الضبطية الإدارية استخدامها في إطار الإخلال بالنظام العام، كما يمكن أن يمنح في بعض الأحوال سلطة تقديرية لصالح سلطات الضبط الإداري كي تتدخل، إلا أن هذه السلطة محكومة باستعمال الوسائل الملزمة للتدخل لممارسة الإجراء الضبطي⁽¹⁰⁾.

استناداً لما سبق ذكره فإن استخدام الوسائل المخولة لسلطات الضبط الإداري يستدعي أن تتوافر على ضوابط معينة هي على النحو الآتي بيانه:

- أن لا يؤدي استخدام وسائل الضبط الإداري إلى هدر و تهديد حقوق وحريات الأفراد بشكل مطلق أو صارخ،

- بالنسبة للنصوص القانونية التي تحتاج إلى تفسير فيتطلب تأويلها تأويلا ضيقا بما لا يؤثر على حقوق وحريات الأفراد وعند الاقتضاء في حالة الشك، فإنه على سلطات الضبط الإداري أن تغلب الحرية على تقييدها، باعتبار أن القاعدة العامة المعمول بها هي الحرية والقيود هو الاستثناء⁽¹¹⁾،
- أن يتم استخدام وسائل الضبط الإداري بما يتلاءم وطبيعة النشاط الفردي المراد التقييد به، حيث لا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تغلو في استعمال الوسائل المخولة لها، باعتبار أنها مسخرة في إطار حماية مقومات النظام العام، لذلك يستدعي أن تستخدم الوسائل بالقدر الذي يتناسب وخطورة المساس بالنظام العام⁽¹²⁾.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات وتدابير الضبط الإداري

تتعدد سلطات الضبط الإداري في ممارسة إجراءات وتدابير الضبط الإداري في ظل تطبيق القانون المعمول به، باعتبارها سلطة من السلطات الإدارية، لذا فإن كل التصرفات الصادرة عنها سواء كانت قرارات أو إجراءات فهي تخضع لنفس المبادئ التي تخضع لها الأعمال الإدارية الصادرة على مختلف السلطات الإدارية، بالتالي يستوجب على سلطات الضبط الإداري خلال قيامها بتدابير وإجراءات الضبط الإداري أن تحترم تجسيد مقتضيات المشروعية، باعتبار أن القضاء الإداري يفرض رقابته على مختلف عناصر القرار الإداري وإجراءاته للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة التي تعتمد عليها سلطات الضبط الإداري في استخدام صلاحياتها المنوطة بها⁽¹³⁾، كقانون الصحة العامة، أو الاجتماعات.. وغير ذلك، من ثم يتجه القاضي الإداري لبيسط رقابته على مختلف تصرفات وتدابير الضبط الإداري، والتي تأخذ الصور الآتي ببيائها:

الصورة الأولى: الرقابة القضائية على أهداف الضبط الإداري

يعتبر الهدف من ممارسة الضبط الإداري عنصرا جوهريا في مجال الرقابة القضائية على إجراءات وتدابير الضبط الإداري، باعتبار أن الضبط الإداري لديه أهدافه أو مقوماته المحددة به، لذا يستوجب خضوع سلطة الضبط الإداري للرقابة القضائية بالنظر إلى خطورة تدابير الضبط الإداري على حقوق وحريات الأفراد، لذلك جسد القضاء الإداري رقابته، حيث ألغى قرارات سلطات الضبط الإداري نظرا لاستخدامها صلاحياتها لتحقيق مصالح خاصة، أو بهدف تنظيم مالية البلدية، أو استعمال إجراءات الضبط الإداري لإجبار ملتزم مع المرفق العام لتنفيذ التزاماته⁽¹⁴⁾.

علاوة على ذلك يقتضي على التدابير الضبطية الإدارية التي تؤثر على الحقوق والحريات العامة أن تستند على جسامه الخطر الذي يهدد النظام العام مع مراعاة الزمان والمكان بعين الاعتبار، لذلك أكد مجلس الدولة الفرنسي رقابته التقليدية في مجال الضبط الإداري، حيث ألغى قرار رئيس بلدية الذي منع من خلاله عقد اجتماع يحضره السيد "بنجامين" معتبرا أن حضوره وإلقاءه محاضرة سيؤدي إلى التأثير على الأمن العام في البلدة، وقد استند مجلس الدولة إلى أن حضور "بنجامين" لا يشكل درجة من الخطورة التي تؤدي إلى الإخلال بالأمن العام باعتباره عنصرا من عناصر النظام العام⁽¹⁵⁾.

أكثر من ذلك فقد استقر القضاء الإداري الجزائري على أن الإدارة لا تستطيع استعمال صلاحيات الضبط الإداري العام لتحقيق أغراض الضبط الإداري الخاص، باعتبار أنه لا يمكن لها كأصل عام استخدام سلطات الضبط الإداري العام بمختلف مقوماته لحماية الأثار والثروة الأثرية في هذا المجال الخاص، أو لحماية التنظيم العمراني وتنسيق المدن لأن هذه الأهداف مرتبطة ارتباطا وطيدا بالضبط الإداري الخاص الذي لا يندرج ضمن أغراض الضبط الإداري العام، إلا أنه من جهة أخرى إذا كان نشاط الضبط الإداري الخاص في مجال معين يرتبط في ذات السياق في أغراض الضبط الإداري العام، فإنه يخول في هذه الوضعية للإدارة استخدام صلاحيات الضبط الإداري العام للصلة العضوية القوية بين أهداف الضبط الخاص في هذا المجال وبين أهداف الضبط الإداري العام⁽¹⁶⁾.

تبعاً لذلك فقد ألغى مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 12 مارس 2001، قرار بلدية دالي ابراهيم التي رفضت تسليم الطالب رخصة البناء لمخالفتها لنصوص المواد 34، 35، 36، من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، وكذا مخطط شغل الأراضي ومخطط التهيئة العمرانية للبلدية، حيث جاءت كل الوثائق المرفقة لطلب رخصة البناء موافقة لما تقتضيه هذه المواد، فيكون بذلك قرار البلدية مخالفاً للأهداف المخصصة بموجب هذه النصوص، مما يجعل قرارها معيباً⁽¹⁷⁾.

يتضح جلياً بأن القاضي الإداري الجزائري قد طبق رقابته على الهدف المخول لممارسة تدابير الضبط الإداري بما يكفل مقتضيات المشروعية، إلا أنه من الناحية العملية يصعب إثبات حياد سلطة الضبط عن الهدف المخصص، باعتبار أن عبئ الإثبات يقع على المدعي وفي الغالب ما لا يتحصل المدعي على المبررات التي تجسد وتدعم حياد هيئات الضبط الإداري عن الهدف المخصص لها.

الصورة الثانية: الرقابة القضائية على أسباب وملائمة التدابير الضبطية

يرتبط عنصر السبب في ممارسة التدابير الضبطية بالحالة الواقعية أو القانونية التي تهدد وتؤثر على النظام العام، حيث يستدعي أن تستند إجراءات الضبط الإداري إلى أسباب جدية تبرر اتخاذ السلطات الضبطية الإدارية للإجراءات المنوط بها، لذلك يتطلب من القاضي الإداري عند فرض رقابته أن يراعي انتفاء عنصر السبب للحالة الواقعية أو القانونية حتى يحكم بعدم مشروعية الإجراء الضبطي بغية إقامة التوازن بين حتميات ومقتضيات الحفاظ على النظام العام، وكذا حتمية مراعاة متطلبات حماية حقوق وحريات الأفراد، من ثم طبق القضاء الإداري رقابة الإلغاء على كل تدابير وإجراءات الضبط الإداري بناء على انتفاء عنصر السبب⁽¹⁸⁾، وذلك من خلال:

1- التحقق من الوجود المادي للوقائع:

لقد بسط القضاء الإداري الفرنسي رقابته على إجراءات الضبط الإداري من خلال التحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للوقائع والقانون، فإذا اتضح عدم توافر الأسباب التي تفضي لاتخاذ إجراءات وتدابير الضبط الإداري، بالتالي يفقد القرار الإداري مشروعيته استناداً لغياب السبب⁽¹⁹⁾، لذلك أكد مجلس الدولة الفرنسي هذه الرقابة وأقر بأن المظاهرات التقليدية لتأدية الشعائر الدينية لا تشكل تهديداً للسكينة العامة⁽²⁰⁾.

تطبيقاً لذلك فقد أقرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بالجزائر بتاريخ 11 جويلية 1984، في القضية التي جمعت السيد "أوعمران رابح"، كمدعي والسيد "وزير الداخلية"، مدعى عليه، التي جاء فيها ما يلي: أن السيد أوعمران شاغل لفيلة واقعة ببئر خادم 03 نهج الإخوة جيلالي، قرر بناء سور يحيط بساحة مسكنه، حيث استصدر وحصل على رخصة مسبقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر خادم بتاريخ 28 أكتوبر 1978، ثم تحصل على قرار من هذا الأخير يتضمن رخصة بناء مؤرخة في 16 جانفي 1979، إلا أن رئيس دائرة بئر مراد رايس أصدر قرارا بتاريخ 29 ماي 1979، بوقف الأشغال على أساس أن البناء المزمع إنجازها من شأنه المساس بالنظام العام، حيث جاء في حيثيات القرار: "أنه على الإدارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب السيد أوعمران، حيث أن الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية أنه لمجال هناك لا لرفض منح رخصة البناء ولا لربطها باحترام مقتضيات خاصة، ومن ثم فإن قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس مشوب بخطأ واضح، ومدام كذلك مستوجب للإبطال، وبناء على ما سبق صرح المجلس الأعلى ببطالان القرار السالف الذكر في 11 جويلية 1984⁽²¹⁾.

علاوة على ذلك اتجهت المحكمة الإدارية بسطيف (الجزائر)، إلى إلغاء قرار الهدم الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بسطيف، حيث ادعت البلدية ممثلة برئيسها بان البناية ملك المدعي آيلة للسقوط، وأنها تشكل بالتالي خطراً على المارة، وبعد معاينة البناية من طرف الخبير المعين في القضية، ثبت بأن البناية صالحة للاستغلال ولا تشكل خطراً على المارة، وبناء على ذلك ألغت المحكمة القرار الضبطي مبررة ذلك بأنه بني على معطيات غير صحيحة وبعيدة عن الواقع⁽²²⁾.

2- التكييف القانوني للوقائع:

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري على الرقابة للوجود المادي للوقائع التي أدت لاتخاذ الإجراء الضبطي الإداري بل تشمل أيضاً رقابته إلى مراعاة التكييف القانوني للوقائع لاسيما إذا ما وضح الوصف القانوني الدقيق الذي تستند إليه السلطات الضبطية لممارسة التدابير الضبطية، لذا يتطلب من القاضي الإداري خلال ممارسة رقابته للتأكد من توافر صفة التكييف القانوني للوقائع التي استند عليها الإجراء الضبطي حتى يصدر حكمه سواء بالمشروعية أو عدم المشروعية لانتهاء الوصف القانوني للوقائع⁽²³⁾.

لذلك فقد اتجه مجلس الدولة الجزائري: ...أنه حسب المادة 10 من الأمر 41/75، يمكن للوالي أن يأمر بالغلق الإداري للمخمرة أو المطعم لمدة لا تتجاوز 6 أشهر إما إثر مخالفة القوانين والقواعد المتعلقة بهذه المؤسسات، وإما بغرض الحفاظ على نظام وصحة السكان وحفاظاً على الآداب العامة، وأن السلطة القضائية هي وحدها التي يمكنها الأمر بالغلق النهائي لهذه المؤسسات طبقاً للمادة 7 من الأمر رقم 41/75، المذكور أعلاه، وأن الوالي عندما أمر بغلق المحل الذي يسيره المستأنف عليه إلى إشعار آخر، أي دون أن يتأكد من أن هذا الغلق أن يتجاوز 6 أشهر، فإنه لم يحترم أحكام الأمر رقم 41/75، لذلك فإن قرار الوالي يعيب السبب، مما يجعله غير مشروع⁽²⁴⁾.

بالتالي يتضح جليا دور القاضي الإداري في مراعاة توافر صحة التكييف القانوني للوقائع، من خلال الرقابة التي يتحلى بها والتي سمحت له بتمحيص الوقائع وتكييفها قانونا، مما جعله يتخذ قراره بعدم المشروعية لعيب السبب.

3- ملائمة الإجراء الضبطي:

بالنظر لخطورة الإجراءات الضبطية الإدارية على حقوق وحريات الأفراد، فإنه يستدعي أن تكون ملائمة مع جسامه الاضطراب الذي يؤثر على النظام العام، مما تبرر تدخل سلطة الضبط الإداري لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على النظام العام، لذلك اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى مواكبة رقابة الملائمة على تصرفات الضبط الإداري لاسيما إذا كانت تلك الإجراءات مبالغ فيها ترتبط ارتباط وثيقا بالحريات العامة، من ثم اعتمد القاضي الإداري في إطار رقابة الملائمة بمراعاة عدة عوامل يندرج ضمنها ما يلي:

- تقدير جسامه الاضطراب أو الخلل الذي يلحق بالنظام العام، فيراقب ملائمة الإجراء بالوقائع،
- تقدير ممارسة الحرية،
- تقدير الإجراء في حد ذاته بما يبرر التدخل الضبطي المحدود⁽²⁵⁾.

بالتالي فقد توسعت صلاحيات القضاء الإداري الفرنسي لتمتد رقابته إلى ملائمة القرار، وذلك من خلال تحديد العوامل الحقيقية والجدية والأسباب التي أدت لإصدار القرار، وفي حال تأكد القاضي الإداري من عدم تناسب القرار مع الأفعال، فإن ذلك سيؤدي لإلغاء القرار⁽²⁶⁾.

إلا أن رقابة القاضي الإداري الجزائري لم تمتد إلى نطاق موازنة مدى تناسب التدبير الضبطي مع حجم الاعتداء على الحقوق والحريات الفردية، الذي يندرج ضمن الأساليب الحديثة للرقابة في القضاء الإداري المقارن⁽²⁷⁾، من ثم نكاد لا نجد التطبيقات القضائية الإدارية في مجال الملائمة لتدابير الضبط الإداري بسبب عدم مواكبة القاضي الإداري الجزائري لأهم التطورات الحديثة لتناسب تدابير الضبط الإداري نظرا للفواصل البعيدة بينه وبين الإدارة.

الصورة الثالثة: رقابة القاضي الإداري بمراعاة قواعد الاختصاص والشكل للإجراء الضبطي

يستوجب من خلال ممارسة الإجراء أو التدبير الضبطي أن يتم مراعاة قاعدة الاختصاص من خلال مدى توافر الصلاحية التي تؤهل جهة إدارية معينة للتدخل في إطار ممارستها لتدابير الضبطية، باعتبار أن القرار الضبطي يستدعي أن يصدر عن الجهة المختصة بإصداره موضوعا ومكانا وزمانا، وإلا اعتبر قرار معيب وغير مشروع، من ثم فقد انتهجت الغرفة الإدارية في مجال الحريات مسلكا متشددا بإلغاء القرارات الإدارية التي تعتدي بموجها الإدارة على الحريات الأساسية للمواطنين، وكذلك الشأن في حالة المساس بحق الملكية بمفهوم المخالفة حينما أعلنت أنه: "يمكن التمسك بالتعدي عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل القوة القاهرة، غير مرتبط بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، ومن شأنه أن يمس بحرية أساسية أو بحق ملكية"⁽²⁸⁾.

بالتالي يتضح لنا توجه الغرفة الإدارية إلى حرصها حول حماية الحريات الأساسية، وكذا الملكية حتى دون الاستناد إلى نص تشريعي يقرر ذلك، باعتبار أن عنصر الاختصاص يستند إلى الأهلية القانونية التي تحدد كيفية ممارسته من طرف الهيئات الضبطية الإدارية.

كما يتطلب أيضا أن تراعي الإدارة التي تمتلك صلاحية ممارسة التدابير الضبطية الجوانب الإجرائية والشكلية المعمول بها قانونا وتنظيما، لذلك فإن رفض القاضي الإداري لإلغاء القرار في الأحوال العادية يؤسس في الأغلب على الإجراءات غير الجوهرية⁽²⁹⁾، من ثم إذا تطلب القانون استصدار إذن من القضاء قبل تسجيل المكالمات الهاتفية التي يمكن أن تشكل خطرا على أمن الدولة، فإن القيام بالتسجيل دون إذن يجعل القرار الضبطي غير مشروع، بالتالي يتوجه القاضي الإداري في أعمال رقابته على عنصر الشكل والإجراءات المقررة قانونا كضوابط في إطار كيفية ممارسة تدابير الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، فإذا اتضح عدم توافرها فيحكم بعدم المشروعية⁽³⁰⁾.

المبحث الثاني

حدود سلطة الضبط في الحالة الاستثنائية

قد تعرف الدولة بعض الظروف الاستثنائية التي تؤثر على نظامها العام كحدوث اضطرابات أو أزمات أمنية أو صحية أو اقتصادية، لذلك يثور تساؤل عن حدود سلطات الضبط الإداري خلال هذه الظروف الاستثنائية، وكيفية تحقيق التوازن بين سلطات الضبط الإداري من جهة وحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى.

ويقصد بالظروف الاستثنائية في إطار الضبط الإداري السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية، إلا أنها تعتبر مشروعة نتيجة صدورها في ظل ظروف استثنائية بغية المحافظة عن النظام العام، لذلك تعفى سلطات الضبط الإداري من ضوابط المشروعية العادية⁽³¹⁾ بتوافر الظروف الاستثنائية، وكذا تتوسع اختصاصات وصلاحيات سلطات الضبط الإداري⁽³²⁾.

تبعاً لذلك فإن عدم تطبيق سلطات الضبط الإداري للقواعد العادية يستند إلى الإجراءات الضرورية لمواجهة الحالة الاستثنائية حتى وإن اقتضى الأمر الخروج على القواعد العادية للتحكم في الظروف غير العادية إعمالاً لنظرية الضرورة، باعتبار أن القواعد القانونية مقررة كأصل عام للسيطرة على الأحوال العادية، بينما في ظل الظروف الاستثنائية لا يمكن بأي حال من الأحوال الاعتماد على القواعد المقررة للظروف العادية في مواجهتها.

تأسيساً على ذلك فإن نظرية الظروف الاستثنائية تثير مسألتين في غاية الأهمية، هما توسيع صلاحيات الإدارة في مجال الضبط الإداري، وكذا خضوع إجراءات وقرارات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء الإداري، وهذا ما سيتم توضيحه على النحو الآتي بيانه:

المطلب الأول: توسيع صلاحيات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

بتوافر الظروف الاستثنائية تتوسع الاختصاصات والصلاحيات المخولة للسلطات الضبطية الإدارية، حيث يخول لها أن تضطلع باستخدام كل السلطات والوسائل المتاحة التي تقتضيها مواجهة هذه الضرورة أو وفقا لحالة الضرورة بغية المحافظة على النظام العام، من ثم قد لا تلتزم سلطات الضبط الإداري بالوسائل والصلاحيات المحددة قانونا وتنظيما المقررة لها في إطار الأحوال العادية، باعتبار أن الحالات غير العادية قد تدفعها لاستعمال مشروعية استثنائية تمكن من خلالها سلطات الضبط الإداري من ممارسة إجراءات ووسائل غير عادية لم ينص عليها القانون حتى وإن اقتضى الأمر في بعض الأحوال أن تمس ببعض الحقوق والحريات الفردية ومخالفة القانون كوضع قيود على حريات الأفراد، والأمر بتوقيف المخالفين وحجزهم⁽³³⁾.

استنادا إلى ذلك فإن توافر الظروف الاستثنائية يفضي لتدخل المشرع بواجهة الظروف غير العادية من خلال توسيع سلطات الضبط الإداري، حيث أقرت التشريعات المقارنة أسلوبين لتنظيم الصلاحيات المناطة بسلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية وهما كما يلي:

1- الأسلوب الأول:

اتجهت بعض الدول وعلى رأسها النظام الإنجليزي إلى إصدار قانون شامل أو عام مرتبط ارتباطا وطيدا بالظروف الاستثنائية لمواجهة كل حالة على حده، لذلك فإن السلطة التنفيذية في الغالب ما تلجأ للبرلمان للمطالبة بمنحها صلاحية استثنائية لتنظيم اختصاصات سلطات الضبط الإداري والوسائل التي يمكن الاعتماد عليها بذلك⁽³⁴⁾.

2- أما الأسلوب الثاني:

يمثله التيار الفرنسي، حيث تلجأ الدول التي سارت على نهج هذا التيار إلى وضع قانون خاص دائم يتم تطبيقه في ظل الظروف الاستثنائية، ويتم إعداد هذا القانون الخاص بالأحوال الغير عادية مسبقا قبل حدوثها، حيث يوضح بجلاء الصلاحيات الاستثنائية التي تضطلع بها سلطات الضبط الإداري بتوافر تلك الظروف، وقد اتجهت فرنسا التي تمثل هذا التيار إلى مواجهة الظروف الاستثنائية بواسطة الإعلان عن حالة الطوارئ أو بالاستعجال نتيجة خطر داهم يهدد الوطن، مما يتطلب تدخل سلطات الضبط الإداري لتمارس صلاحيات استثنائية لمواجهة هذا الخطر الداهم⁽³⁵⁾.

تبعاً لذلك فإن المشروعية الاستثنائية قد تتطلبها عند الاقتضاء ضرورة الحفاظ على مقومات النظام العام بمختلف عناصره لاسيما إذا تم تهديده على نحو خطير، لذلك كل وسيلة أو صلاحية تستدعيها الظروف أو منطق الضرورة، فإنه يحق لهيئات الضبط الإداري استخدامها لحماية النظام العام⁽³⁶⁾، فعلى سبيل المثال يخول لرئيس الجمهورية في إطار الأحوال غير العادية أن يضطلع بالعديد من الصلاحيات في إطار تكريس الحفاظ على النظام العام والتي يندرج ضمنها ما يلي:

1- الحالة الاستثنائية:

التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية أن يتخذ التدابير والإجراءات الكفيلة لمعالجة الحالة الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية⁽³⁷⁾.

2- إعلان حالة الطوارئ أو الحصار:

إذا توافرت الضرورة الملحة، حيث يمكن من خلال ذلك لرئيس الجمهورية الاستعانة بالسلطات العسكرية التي تحل محل سلطات الضبط الإداري لاتخاذ التدابير الكفيلة بهذه الظروف غير العادية، كالاقتال والإقامة الجبرية⁽³⁸⁾، لذلك فإن الأحوال غير العادية تتطلب في إطار الحفاظ على الأمن العمومي للأفراد أن يصدر تنظيم حالة الطوارئ أو حالة الحصار في شكل تنظيم عضوي، بما يبرر صلاحيات الضبط الإداري المخولة لرئيس الجمهورية، باعتباره هيئة من هيئات الضبط الإداري وتوسيع اختصاصاته بتوافر الظروف غير العادية⁽³⁹⁾.

3- إعلان حالة الحرب:

إذا وقع عدوان فعلي يهدد أمن البلاد أو يوشك أن يقع، فيتدخل رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحرب بما يتوافق والترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة حتى تصبح حالة الحرب مشروعة، ويشترط لقيام رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، واجتماع البرلمان وجوبا، وتوجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة⁽⁴⁰⁾، وبتقرير حالة الحرب يتم توقيف العمل بالدستور خلال مدة الحرب، وتمدد العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية وتركز كل الصلاحيات بيده حتى نهاية الحرب⁽⁴¹⁾.

يتضح جليا مما سبق ذكره أن سلطة إعلان الحرب ينفرد بها رئيس الجمهورية، باعتبارها تندرج ضمن الحالات غير العادية والأشد خطورة على أمن الدولة، مما يستلزم جليا توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في هذه الحالة ليتحكم فعليا على مؤسسات الدولة برمتها، كما يستشف في ذات السياق أن التدابير الضبطية التي يمارسها رئيس الجمهورية في إطار تجسيد أمن الدولة لاسيما منها إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، وكذا الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، فهي تدابير تندرج ضمن أعمال السيادة التي يأبى القضاء الإداري فحص مشروعيتها، حيث لم تصدر أحكام قضائية إدارية تجسد فحص مشروعية هذه الأعمال، وهذا ما يبرر توسع صلاحيات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية وفقا للقانون الجزائري.

المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية

لقد اتجه القضاء الإداري لبسط رقابته على ممارسة صلاحيات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية مثلما هو الحال في الأحوال العادية وذلك إعمالا لمبدأ المشروعية، إلا أن طبيعة هذه الرقابة تختلف بالنظر إلى طبيعة القوانين المطبقة في الأحوال الاستثنائية⁽⁴²⁾، حيث أنه لا يمكن تطبيق هذه القوانين إلا بتوافر الحالة الاستثنائية كحالة الطوارئ، أو حالة الحصار أو غير ذلك.

استنادا إلى ذلك فقد تضمن القضاء الإداري العديد من الشروط الخاصة التي يقتضي توافرها لإعمال حالة الضرورة، وهي كما يلي:

1- أن تتحقق فعلا حالة طارئة أو استثنائية تفضي إلى تهديد خطر لمقومات النظام العام كالسلامة العامة، أو الأمن...، وفي الغالب ما توضح القوانين هذه الأحوال الاستثنائية كوقوع حرب التي تعد حالة استثنائية.

2- يقتضي أن يهدف الإجراء الاستثنائي إلى الحفاظ على مقومات النظام العام وتجسيد المصلحة العامة وليس للأغراض شخصية وإلا حاد الإجراء على مقتضيات المشروعية⁽⁴³⁾.

3- يستدعي أن يكون الإجراء الضبطي لازما أو حتميا بمعنى أنه الوسيلة الوحيدة الملائمة لمواجهة الأحوال الغير عادية، من ثم لا تكفي الإجراءات العادية لمعالجة الظرف الاستثنائي، كما أن الإجراءات الضبطية الاستثنائية مرتبطة ارتباطا وطيدا بظرف مؤقت أي محددة أثناء فترة تحقق الحالة الاستثنائية.

4- ينجم عن تدخل سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية تحمل المسؤولية بسبب الأضرار التي قد تلحق حقوق وحريات الأفراد، مما يستدعي الأمر التعويض عن ذلك⁽⁴⁴⁾.

جدير بالذكر أنه على غرار الصلاحيات الواسعة المتاحة لصالح سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية، إلا أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري بغية حماية حقوق وحريات الأفراد، باعتباره يعمل على التحقق من الالتزام بضوابط وقيود لا يمكن تعديها حتى لا تستغل الإدارة العمومية الحالة الاستثنائية لتعتدي على الحقوق والحريات الفردية، لذلك فإن توافر الظروف الاستثنائية وتطبيق القوانين الاستثنائية لا يعني ذلك تجاوز مقتضيات المشروعية، بل يتطلب مراعاة مشروعية من نوع خاص أو كما يطلق عليها بالمشروعية الاستثنائية، بالتالي فإن الحالة الاستثنائية يمكن من خلالها أن تحيد الهيئات الضبطية الإدارية عن تطبيق قواعد الاختصاص التي يتطلب مراعاتها في الأحوال العادية، كأن تجيز سلطات الضبط الإداري إصدار مراسيم توقف فيها ضمانات الدفاع المقررة للموظفين لدى سلطات التأديب بسبب الظروف العصبية التي تمر بها فرنسا بسبب الحرب، حيث قامت الحكومة بتوقيع مئات الجزاءات على المضربين وتسريح عدد كبير من الموظفين عن الخدمة دون مراعاة ما نص عليه القانون لسنة 1905، من ضرورة إطلاع الموظف على ملفه قبل توقيع العقوبة، كما أقر مجلس الدولة الفرنسي بمخالفة الإجراءات المعمول بها قانونا نتيجة الظرف الاستثنائي، حيث خالفت الإدارة الإجراءات المنصوص عليها قانونا بخصوص ضمانات التأديب، لذلك تم إنهاء خدمة موظف رغم انه لم يطلع على ملفه الإداري وذلك استنادا إلى المرسوم الصادر بإلغاء ضمانات التأديب والصادر من جهة غير مختصة نتيجة الظرف الاستثنائي⁽⁴⁵⁾.

تطبيقا لذلك فقد اعتد القضاء الجزائري بإمكانية الخروج عن قاعدة الاختصاص بتوافر الظروف الاستثنائية، حيث يتضح الأمر من خلال القضية التي فصل فيها المجلس الأعلى سنة 1969، أين قام جيش التحرير الوطني في جويلية سنة 1962، بالاستيلاء على قطعة أرض لأحد الخواص مخالفا بذلك

قواعد الاختصاص ما دام أن تلك المسألة تعد من الاختصاص المطلق للوالي، ولما طعن المعني بالأمر بدعوى تجاوز السلطة ضد القرار الصادر ضده على أساس مخالفة قواعد الاختصاص، اعتبر القاضي أن القرار يعد مشروعاً، وذلك نظراً لأن جيش التحرير كان آنذاك هو السلطة الوحيدة الموجودة لاتخاذ القرار⁽⁴⁶⁾.

علاوة على ذلك يمكن لهيئة الضبط أن تتجاوز تطبيق عنصر الشكل في ممارسة تصرفاتها القانونية في ظل الظروف الاستثنائية كصدور قرار بشكل شفوي رغم أن القانون يتطلب أن يصدر مكتوباً في ظروف عادية، ناهيك على أن سلطات الضبط الإداري يمكنها بتوافر الحالة الاستثنائية أن تحيد على محل تطبيق القانون بتصرفات غير معمول بها في الأحوال العادية كفرض رسوم إضافية أو مصادرة بضائع معينة أو حتى الامتناع عن تطبيق حكم قضائي إذا كان سيؤدي تنفيذه إخلالاً بالنظام العام. تبعا لذلك فقد أكدت المحكمة الإدارية بمصر مبدأ خروج الإدارة على قواعد المشروعية في الشكل والإجراءات المعمول بها في تصرفاتها القانونية، حيث ذهبت على أنه: "للإدارة أن تتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجهه به الموقف الخطير إذ بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة، بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام وليس يتطلب من الإدارة في مثل هذه الظروف الخطرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها"⁽⁴⁷⁾.

إلا أن حياد سلطات الضبط الإداري عن عنصر الاختصاص أو الشكل والإجراءات أو محل القانون في الحالة الاستثنائية لا يعني بأي حال من الأحوال إفلات الإدارة من مراعاة مقتضيات المشروعية، حيث يستدعي أن تستجيب لقيود وضوابط في ممارسة تصرفاتها للأحوال الاستثنائية لاسيما ما تعلق بضرورة سبب القرار أو التدابير الضبطية وهدفها، لذلك لا يكفي إدعاء الإدارة بتوافر الحالة الاستثنائية لخرق حقوق وحريات الأفراد، وإنما يقتضي إثبات وتحقق الظرف الغير مألوف في الحالات العادية، مما يستلزم عليها التدخل العاجل لاسيما بمراعاة مقومات النظام العام، وإلا فإن إجراءاتها تعد باطلة⁽⁴⁸⁾.

استناداً إلى ذلك اتجه القضاء الإداري المصري إلى أنه ينبغي أن لا تتجاوز السلطة التقديرية لسلطة الطوارئ الحدود الدستورية المرسومة، وألا تغلّب بوجه خاص على الحريات العامة بدون مبرر قانوني، وإلا شاب تصرفها عيب عدم المشروعية وانبسطت عليها رقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً⁽⁴⁹⁾. من ناحية أخرى حتى ولو توافر المبرر أو السبب القائم للحالة الاستثنائية لاتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية، فإنه يقتضي أن تكون غايته مشروعة تتجلى في المحافظة على مقومات النظام العام وليس غاية أخرى حتى وإن ارتبطت الغاية بالمصلحة العامة، باعتبار أن فكرة المصلحة العامة هي عبارة عن فكرة مرنة للغاية ومهمة تستطيع السلطات الضبطية الإدارية استغلالها للاعتداء على الحقوق والحريات الفردية⁽⁵⁰⁾.

وبالنظر لما تعرضت له حقوق وحريات الأفراد من اعتداءات في ظل الظروف الاستثنائية، فقد مارس القاضي الإداري الفرنسي دوره بالتحقق من الوجود المادي للوقائع وسلامة تكييفها القانوني ليصل بهذه الرقابة إلى التحقق من درجة خطورة الفعل والتناسب بينه وبين الإجراء المتخذ⁽⁵¹⁾.

تبعاً لذلك على ذلك حاول كذلك القضاء الإداري الفرنسي فرض رقابته على مختلف أشكال انحراف الإدارة في استعمال السلطة، سواء تعلق الأمر بالبعد عن الهدف المخصص قانوناً أو عن تحقيق المصلحة العامة، لاسيما إذا تعلق الأمر بأغراض سياسية أو شخصية أو نقابية أو مهنية⁽⁵²⁾.

كما أقر القضاء الأردني على أن قرارات وأوامر الدفاع والأوامر العرفية العسكرية الصادرة عن هيئة الضبط تخضع لرقابته، حيث قضى بعدم مشروعيتها وإلغائها إذا تجاوزت الغاية المقصود منها⁽⁵³⁾.

جدير بالذكر أن الجزائر قد مارست التدابير الضبطية المتخذة في الأحوال الاستثنائية لاسيما ما تعلق في قرارات الوضع في المراكز الأمنية والإقامة الجبرية وتفتيش الأشخاص والأماكن ليلاً ونهاراً، فيتضح بموجب ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 75/92، المؤرخ في 20 فيفري 1992، الذي يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي 44/92، وفقاً للمادة الثالثة التي تضمنت في طياتها على أن: يتخذ تدبير الوضع في مركز أمن وزير الداخلية والجماعات المحلية أو السلطة التي يفوضها، ويطراً هذا التدبير بناء على اقتراحات مصالح الأمن، "كما أشار المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المتضمن حالة الطوارئ وفقاً للمادة الرابعة منه على أن وزير الداخلية يمكنه أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام العام والأمن العموميين في مركز أمن"⁽⁵⁴⁾.

بالتالي يتضح جلياً مما سبق ذكره أن سلطات الضبط الإداري المختصة بالمحافظة على الأمن العمومي تحوز صلاحيات واسعة، حيث يمكنها أن تصدر قرار بوضع أي فرد في مركز أمن بناء على ما اتضح لها من أن نشاط الفرد يتسم بالخطورة ومن شأنه أن يمس أو يهدد النظام العام، ولذلك نجد أن دور القاضي الإداري في الرقابة على أعمال سلطات الضبط الإداري يتقلص، باعتبار أن المشرع لم يحدد بجلاء الوقائع التي تشكل خطورة ومساس بالأمن العمومي، وهو ما من شأنه أن يعقد الأمر في إثبات القاضي الإداري على تجاوز سلطة الضبط الإداري لمقتضيات المشروعية.

تطبيقاً لذلك اتجهت الغرفة الإدارية بالجزائر في إحدى اجتهاداتها النادرة المتعلقة بقضية وردان عبد الله ضد الوزير الأول، والتي تتلخص وقائعها فيما يلي: بتاريخ 1992/04/07، أصدر الوزير الأول مرسومين تنفيذيين الأول رقم 142/92، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، والثاني رقم 143/92، يتضمن توقيف منتخبي المجالس الشعبية البلدية التي حلت بموجب مرسوم رقم 142/92، حيث رفع السيد وردان دعوى إلغاء ضد المرسومين 142/92، و143/92، وقد أقر اجتهاد الغرفة الإدارية في الموضوع إلى أنه وفي القضية الحالية، فإن الأحداث التي أدت بالسلطة العمومية إلى فرض حالة الطوارئ، تشكل ظروفاً استثنائية خطيرة مما يبرر القيام بهذا الإجراء نظراً لأن السلطات العمومية ملزمة بالحفاظ على استمرارية الدولة وعلى حسن سير المرافق العمومية⁽⁵⁵⁾، حيث يتضح جلياً أن تقدير مدى ملائمة الإجراءات المتخذة مع خطورة هذه الأحداث، لا يمكن أن يتم بشكل صحيح من طرف القاضي الإداري

الذي لا يمكن أن يعاين إلا وجود هذه الظروف الاستثنائية ولا يستطيع للاعتبارات الأمن العام مراقبة الأسباب التي استوجبت مثل هذه الإجراءات.

علاوة على ذلك اتجه القاضي الإداري الجزائري في قضية تتمحور حول دعوى استئناف تحصل فيها المدعي (موظف برتبة متصرف إداري كان يشغل منصب مدير مكتبة جامعة محمد خيضر ببسكرة قبل اعتقاله وتسريحه) على قرار صادر عن اللجنة الولائية التابعة لولاية بسكرة، التي انعقدت بناء على المرسوم الرئاسي رقم 124/06، المؤرخ في 27/03/2006، المحدد لكيفيات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص اللذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح عن العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، حيث أن هذا القرار الصادر عن اللجنة الولائية التي يرأسها والي الولاية، قد أقر بأن: "يعاد المستأنف الذي كان محل إجراء إداري للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية في 22/05/1993، ومن ثم أصدرت اللجنة الولائية قرار مؤرخ في 30/05/2006، يقضي بإعادة إدماجه في منصب عمله الأصلي، إلا أن المستأنف علمها(الجامعة)، قد امتنعت وبررت امتناعها بالتعليمة الصادرة عن مديرية التوظيف العمومي المؤرخة في 15/04/2006 تحت رقم 433/06، والتي تقر على أنه: "طلما أن الجامعات ونظرا لطابعها الحساس وكذا خصوصيات هذا القطاع فإنها مستثنات من هاته العملية"، ولما كان ثمة مانع قانوني حال دون تنفيذ الالتزام المقرر عليه، فإن المرسوم المذكور أعلاه أعطى وسائل أخرى للحفاظ على المركز القانوني، وبما أن طلب المستأنف الرامي إلى إعادة إدماجه قد فصل سابقا، فإن طلبه الحالي المتعلق بإعادة الإدماج ولذلك بالتعويض غير مؤسس نظرا لأن إعادة إدماجه كرسها قرار اللجنة الولائية، إلا أن قطاع الجامعات يعتبر مستثنى من العملية هذه، وعليه فإن قضاة أول درجة لما قضوا بأن دعوى المستأنف تفتقر للأساس القانوني ويتعين رفضها لعدم التأسيس، فقد أصابوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون، وبالتالي يتعين إذن تأييد القرار المستأنف⁽⁵⁶⁾.

تأسيسا لما سبق ذكره يتضح بأن دور القاضي الإداري الجزائري يقتصر على معاينة الحالة الاستثنائية التي تبرر عمل الإدارة العمومية، بالتالي تفتقر رقابته على مراعاة ملائمة التدابير والإجراءات المخصصة لها في ظل الأحوال الاستثنائية، بخلاف ما اتجه إليه القضاء الإداري المقارن لاسيما الفرنسي والمصري في تجسيد الرقابة على مشروعية التدابير الضبطية الإدارية في الأحوال الاستثنائية، مما يبين بجلاء محدودية الرقابة القضائية الإدارية بالجزائر في ظل الظروف الاستثنائية.

الخاتمة:

من خلال دراستنا لحدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية يتضح جليا دور القاضي الإداري بفحص مشروعية التصرفات المخولة لسلطات الضبط الإداري، وذلك من خلال آلية الرقابة القانونية التي يتحلى بها لفحص مشروعية التدابير الضبطية ليحكم بإلغائها في حالة حياد الإدارة العامة على مقتضيات المشروعية، من ثم بسط القاضي الإداري رقابته في الأحوال العادية من خلال مراعاة مدى تقييد سلطات الضبط الإداري في ممارسة الإجراءات الضبطية الإدارية بمبدأ سيادة القانون، إلا أن رقابة القاضي الإداري الجزائري لم تمتد رقابته في الأحوال العادية إلى نطاق موازنة مدى

تناسب التدبير الضبطي مع حجم الاعتداء على الحقوق والحريات الفردية، الذي يندرج ضمن الأساليب الحديثة للرقابة في القضاء الإداري الفرنسي، وهذا راجع لعدم توافر التطبيقات القضائية الإدارية في مجال الملائمة لتدابير الضبط الإداري بسبب عدم مواكبة القاضي الإداري الجزائري لأهم التطورات الحديثة في مجال الضبط الإداري.

أكثر من ذلك فإن رقابة القاضي الإداري الجزائري تصطدم بقيود ترتبط ارتباطا وطيدا بالظروف الاستثنائية، حيث تقتصر رقابته بمراعاة توافر الظروف الاستثنائية ولم تمتد إلى نطاق الرقابة على تقدير الأسباب والإجراءات التي تستوجب مثل هذه التدابير الضبطية الإدارية، مما أثبت تقلص دور القاضي الإداري في تجسيد حماية الحقوق والحريات في ظل توافر الأحوال الاستثنائية.

استنادا إلى ذلك يمكننا تقديم الاقتراحات الآتي بيانها:

- تحديد صلاحيات السلطات الإدارية الضبطية في الأحوال العادية والغير عادية تحديدا قانونيا دقيقا حتى لا تستعمل السلطة التقديرية وتغلو في ممارسة إجراءات الضبط الإداري.
- توسيع نطاق سلطة القاضي الإداري ليتمكن من التدخل وفقا للسلطة التقديرية لمراعاة توافر عيوب المشروعية.
- تعيين قضاة إداريين متخصصين.

الهوامش:

(1) يقصد بسلطات الضبط الإداري تلك الهيئات المخول لها الاضطلاع بمهام الضبط الإداري سواء على الصعيد المركزي، أو على الصعيد المحلي، أنظر عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008، ص ص 23-24.

(2) لقد أجمع الفقه الإداري على أن أغراض الضبط الإداري تتمثل في المحافظة على النظام العام في الدولة، لذلك يعد الأمر أكثر صعوبة لوضع تعريف جامع مانع في نطاق القانون الإداري لمفهوم النظام العام، وذلك بالنظر إلى مرونة هذه الفكرة ونسبها باعتبار أن فكرة النظام العام تختلف من مكان إلى مكان آخرون زمان إلى زمان آخر وفقا للنظام السياسي والاجتماعي السائد، وإذا كان من المتعذر حتى على الفقه والقضاء وضع تعريف محدد لفكرة النظام العام، فإن ذلك لم يمنع محاولة وضع هذه الفكرة في إطار قانوني واضح المعالم لأهمية ما يمكن أن يترتب على ذلك من آثار قانونية باعتبار أن فكرة النظام العام تمثل الأساس لعمل هيئات الضبط الإداري والسبب لتدخلها في حريات الأفراد المنصوص عليها في الدساتير والمواثيق الدولية، ولما كان النظام العام يمتاز بهذه المرونة والدينامكية، فإن معيار النظام العام لا يمكن أن يكون إلا معيارا موضوعيا شاملا يأخذ بالاعتبار الحالة السياسية والاجتماعية والأخلاقية السائدة في المجتمع لا معيارا فرديا خاصا، أنظر ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في علوم الشرطة، كلية الدراسات العليا بإكاديمية الشرطة، مصر، 1992، ص 66.

(3) يكاد يجمع الفقه على أن مقومات أو عناصر النظام العام تتضمن النظام العام التقليدي المتمثل في حماية "الأمن العام"، "السكينة العامة"، "الصحة العامة"، "الأداب العامة"، علاوة على ذلك فإن تطور وظيفة الدولة الحديثة التي أصبحت متدخلة في جل نشاطات الأفراد، مما أدى إلى اتساع أهداف الضبط الإداري ليشمل النظام العام المتخصص، والذي تختص به هيئات الضبط الإداري الخاص بهدف الحفاظ على النظام العام وذلك بموجب تشريعات خاصة، ويتمثل النظام العام المتخصص في النظام العام الاقتصادي الذي يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية المحددة تتعلق بمتطلبات التعامل بأوراق النقد والبورصة والاتجار بالعملة ومكافحة التضخم النقدي وغيرها، وكذا النظام العام الجمالي للبيئة الذي يهدف إلى حماية جمال الرونق للبيئة والحفاظ على الإحساس النفسي للأفراد المقيمين في هذه البيئة، أنظر: عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 466 وما بعدها.

(4) محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2011، ص 179.

- (5) أنور احمد رسلان، وسيط القانون الإداري، دون دار نشر، دون طبعة، القاهرة، 2000، ص 300.
- (6) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 41.
- (7) محمد على الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2015، ص 222.
- (8) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008، ص 302.
- (9) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، دون طبعة، الإسكندرية، 2007، ص 313.
- (10) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 494.
- (11) نواف على كنعان، مرجع سابق، ص 305.
- (12) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 251-252.
- (13) محمد على الخلايلة، مرجع سابق، ص 221.
- (14) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 303.
- (15) قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 19 ماي 1933، قضية بنجامين ضد رئيس بلدية (Nevers)، مشار إليها لدى مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع نفسه، ص 303.
- (16) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 252-253.
- (17) قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الأولى، رقم 5742، المؤرخ في 12 مارس 2001، " قضية بلدية دالي ابراهيم، ضد س، ع"، مشار إليه لدى خلاف وردة، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، جامعة محمد ملين دباغين، سطيف 2، 2014، ص 263.
- (18) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 49-50.
- (19) صلاح يوسف عبد العليم، مرجع سابق، ص 313.
- (20) قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 6 جوان 1948، مشار إليها لدى مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص 304.
- (21) الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء، بتاريخ 11 جويلية 1984، مشار إليه لدى مذكرة غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015، ص 86.
- (22) قرار المحكمة الإدارية بسطيف، رقم 00272/13، بتاريخ 00272/13، " قضية رئيس المجلس الشعبي لبلدية سطيف، ضد ب، ن"، قرار غير منشور.
- (23) جورج قوديل بيار دلقولقيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص 534.
- (24) قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 006195، مؤرخ في 2002/09/23، مشار إليه لدى مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 96.
- (25) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 495.
- (26) Marie-Aimée Fauchet, droit disciplinaire et droit de licenciement, Thèse de doctorat en droit, faculté sciences économique-sciences humaines- sciences juridique, , université Paris 1, 2002, p 185.
-C.A.A, Douai, 12/04/2012, N 11DA00218, Actualité juridique de la fonction publique, N5, septembre/octobre, 2012, p 275.
- (27) يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015، ص 241.
- (28) قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، بتاريخ 23 نوفمبر 1985، المشار إليه لدى يامة إبراهيم، المرجع نفسه، ص 274.
- (29) PIERRE-Laurent Frier, JACQUES Petit, Précis de droit administratif, Montchrestien, 6ème édition, Paris, 2010, p 485.
- (30) محمد على الخلايلة، مرجع سابق، ص 221.
- (31) يقصد بضوابط المشروعية العادية توافر عناصر المشروعية المتمثلة في قاعدة الاختصاص، الشكل والإجراءات، السبب، المحل، الهدف.
- (32) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 307.
- (33) - سعيد بوعلوي، نسرين شريقي، مريم عمارة، القانون الإداري، دار بلقيس، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016، ص 160.

- (34) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص ص 225-226.
- (35) أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص 304.
- (36) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 262.
- (37) المادة 107، فقرة 3، القانون رقم 01/16، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، صادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
- (38) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 289.
- (39) انظر المادة 106، من القانون 01-16، السالف ذكره.
- (40) المادة 109، من التعديل الدستوري 01/16، السالف ذكره.
- (41) المادة 110 فقرة 1، من التعديل الدستوري 01/16، السالف ذكره.
- (42) تختلف سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية عنها في ظل الظروف الاستثنائية، حيث تنقيد هيئات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية في ظل الظروف العادية تقيدا تاما، بخلاف الأمر في ظل الظروف الاستثنائية فتتجه سلطات الضبط إلى الاتساع، حيث تتحرر مؤقتا من الخضوع لمبدأ المشروعية بتوافر أحوال الضرورة التي تشكل ظروفًا استثنائية، مما يؤدي بها أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية لمواجهة هذه الظروف حتى ولو خالفت قواعد المشروعية العادية، أنظر عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 231.
- (43) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 256.
- (44) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 314-315.
- (45) مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص 317-318.
- (46) قرار المجلس الأعلى لسنة 1969، المشار إليه لدى يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 274.
- (47) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، القضية رقم 1517، المشار إليه لدى، الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص 335.
- (48) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 228-229.
- (49) محكمة القضاء الإداري بمصر بتاريخ 1956/03/25، قضية رقم 3127، المشار إليها لدى هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 258.
- (50) عز الدين مسعود، ضوابط الحريات الأساسية في النظام السياسي الإسلامي والديمقراطي الغربي، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، العدد الأول، فيفري 2014، ص 45.
- (51) باية سكاكتي، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 229.
- (52) PIERRE-Laurent Frier, JACQUES Petit, OP.cit, p p 485-486.
- (53) عدل عليا سنة 1976، المشار إليه لدى هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 258.
- (54) بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2006/2007، ص 110.
- (55) قرار الغرفة الإدارية بالجزائر، رقم 98، ملف رقم 110779، صادر بتاريخ 1992/04/07، مشار إليه لدى سنوساوي سمية، الاجتهاد القضائي الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامع الجزائر 1، 2019، ص 248 وما بعدها.
- (56) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 052162، فهرس 255، بتاريخ 2010/03/11، "قضية ش.ال، ضد جامعة محمد خيضر"، قرار غير منشور.