الضبط الإداري كآلية وقائية لتقييد الحقوق والحريات الفردية

الدكتورة. طيبي سعاد
مديرة مخبر نظام الحالة المدنية ومجلة صوت القانون
بجامعة خميس مليانة

ملخص :

تستخدم الإدارة سلطة الضبط الإداري في إطار تنظيم الحريات العامة، وذلك من أجل تجنب ممارسة الحريات العامة وأوجه النشاط الخاص إلى الفوضى. فكان من الضروري إقامة التوازن بين السلطة والحرية، حتى لا يؤثر على استقرار الدولة. فبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري نجد أن دستور 1989 قد أعطى ضمانات أكبر لحماية الحقوق والحريات الفردية، إلا أن هذه الأخيرة لا تمارس بصفة مطلقة بل يرد عليها قيودا، وذلك من أجل صيانة النظام العام. فالضبط الإداري يتحقق لحماية النظام العام عن طريق ما تصدره الإدارة من لوائح وقرارات فردية، وقد تختلف حدوده وسلطاته من ظرف إلى آخر، ففي الظروف العادية تخضع إلى ضرورة احترام المبادئ الأساسية وخضوعها لرقابة القضاء، أما في الظروف الإستثائية فتتسع سلطات الضبط الإداري من أجل مواجهة الظرف الاستثنائي، لكن هذا التوسع يجب أن يكون بالقدر الضروري واللازم لمواجهة الظروف الإستثائية.

الكلمات المفتاحية :

الضبط الإداري، الحقوق والحريات العامة، النظام العام، الظروف العادية، الظروف الاستثنائية.

مقدمة :

تمارس الإدارة عند القيام بنشاطها مجموعة من القيود التي ترد على الحقوق والحريات الفردية، وذلك من أجل الحفاظ وحماية كيان الدولة، فمهمة الضبط الإداري قد تزايدت أهميتها وضرورتها في الآونة الأخيرة, وباتت مهمتها في تنظيم الحريات العامة أمرا حتميا وضروريا حتى لا تتحول ممارسة الحريات العامة وأوجه النشاط الخاص إلى الفوضى، ومنه يستدعي إقامة التوازن بين السلطة والحرية حتى لا تعم الفوضى في إطار الدولة الواحدة، وذلك من أجل أن يتحقق للدولة الاستقرار والمناخ الملائم لتحقيق غايتها، ولا يمكن مطلقا تخيل وجود مجتمع منظم يتمتع أفراده بممارسة حرياتهم دون هذا الاستقرار لتنظيم هذه الحريات، والضبط الإداري هو الذي يكفل المحافظة على هذا التنظيم ومن ثمة يمكن القول أن الضبط الإداري يرتبط بالمجتمع المدني المنظم وجودا [1]. فوظيفة الضبط الإداري تعتبر من أقدم واجبات الدولة وأهمها، نظرا لان الأعمال والإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري تنصب على الحقوق والحريات الفردية. فالضبط الإداري ذو مفهوم مرن يتوقف مدى تدخله في الأنشطة الفردية تبعا لاختلاف الظروف و الملابسات، ويرجع السبب في ذلك أن الضبط الإداري ينفعل بمدلول الحرية لكونه يمارس نشاطه من خلال فرض القيود عليها، والحرية بدورها نسبية يختلف مدلولها ومضمونها حسب الزمان والمكان والفكر المذهبي السائد، ومن جانب آخر ترجع مرونة الضبط الإداري إلى مرونة أهدافه المتمثلة في الحفاظ على النظام العام الذي يستعصى بدوره على الثبات أو الاستقرار، إذ يتأثر بالضرورة باعتباره مرآة تعكس متطلبات هذا النظام بمختلف اتجاهاته و يستجيب على الفور لجميع مؤشراته[2].

ولما كانت سلطات الضبط الإداري تهدف إلى صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، فقد أصبح الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لا غنى عنها، لأنه في النهاية يكفل للأفراد التمتع بحرياتهم،[3] ونظرا لكون الأعمال والإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري تنصب على الحقوق والحريات الفردية،

فيجب أن تكون مقيدة وتوازن بين المحافظة على النظام العام و الحريات العامة للأفراد، ولا سيما أن الحقوق والحريات أصبحت في الوقت الحالي تخص أعضاء المجتمع الدولي، وان كان من حق الفرد اليوم أن ينعم ببعض الحريات، فان تمتعه بها لا يكون بصفة مطلقة لان أي حق أو حرية إذا تم استعمالها دون قيد إلى صاحبه ،انقلب إلى فوضى، ويقوم بالتأثير على حقوق وحريات الآخرين، فالتقيد بالنظام العام والالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة، هي التي تميز الحرية عن الفوضى، وهذا الالتزام يعد سلوكا حضاريا أو مظهرا من مظاهر التمدن، ولا شيء في علم القانون اسمه مطلق، ولا سيما أن استعمال الحرية يجب أن يتم ضبطها من قبل السلطة العامة وفقا للأشكال التي رسمها القانون وأن تكون محاطة بالضمانات التي قررها لها.

فوظيفة الضبط الإداري من اخطر وظائف الدولة وأكثرها أهمية، فالإدارة إذن تمارس سلطات الضبط الإداري سواءا في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، والسلطات التي يتمتع بها الضبط الإداري في الظروف العادية تختلف عن السلطات التي يتمتع بها في الظروف الاستثنائية، لكن رغم ذلك ففي كلتا الحالتين يجب أن تتقيد وظيفة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، بمعنى أن الضبط الإداري يجب أن يلتزم بمبدأ المشروعية في تصرفاته، وإذا كان الضبط الإداري مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة و يترتب عليها المساس بحرمة الأفراد، فان هذا القيد يختلف من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره، إن هذه الإجراءات منها ما يتعلق بالنظام العام بصفة عامة، ومنها ما يتعلق بوجه من أوجه النظام العام ولا سيما أن الفقه والقضاء يجمعان أن أغراض الضبط الإداري تتمثل في الحفاظ على النظام العام[4]، كما أن فكرة الضبط الإداري تحتوي على سلطة وحق استعمال قوة القهر والجبر وسلطان التنفيذ الجبري والمباشر بهدف المحافظة على النظام العام. **فالإشكالية المطروحة، ما المقصود بالحقوق والحريات الفردية، والمقصود بالضبط الإداري، وما هي حدود**

وضوابط سلطات الضبط الإداري، وفيما تتجسد سلطة الضبط الإداري كضمانة لحماية النظام العام ؟

المحور الأول : مفهوم الحقوق والحريات الفردية :

يختلف مفهوم الحريات العامة اختلافا كبيرا من نظام سياسي إلى آخر، إذ حاول الكثير من الفقهاء والباحثين والفلاسفة منذ القدم وضع تعريفا للحرية، لكن كان من الصعوبة وضع تعريفا شاملا لمفهوم الحرية، والصعوبة تعود إلى طبيعة الحرية وعلاقاتها بالإنسان، فالمسألة هي مسألة الوجود الإنساني بأسره[5] ، كما تجدر الإشارة أن هناك عدة تسميات لمفهوم الحريات العامة، فتسمى الحقوق والحريات العامة الفردية على أساس أنها امتيازات خاصة للأفراد، ومن هنا يتوجب على السلطة حمايتها وعدم الاعتداء عليها، كما تعني الحقوق الأساسية ،ووضع السلطة في يد الشعب، فالحقوق يتمتع بها المواطنين دون الأجانب،على عكس الحقوق الفردية التي يتمتع بها المواطنين والأجانب على السواء ،كما يطلق على الحقوق والحريات العامة اصطلاحا على الحقوق المدنية دون الحقوق الطبيعية التي تستمد وجودها من قواعد القانون الطبيعي[6]،فالحرية لغة تعني الخلاص من التقييد والعبودية، إضافة إلى الظلم والاستبداد، وهي تعني التحرر من الرق والعبودية ،أما المفهوم القانوني للحرية فهي أن يفعل الإنسان ما يشاء، فالحرية إذن ترتبط بالقدرات والإمكانات، فالحرية المطلقة غير موجودة واقعيا، فالفرد إذن يتمتع بحرية نسبية، فمبدأ الحرية يقتضي أن يكون الفرد حر التصرف في شؤونه الخاصة، لكنه لا يجوز أن يكون حر التصرف في شؤون غيره، فالسلطة تحترم حرية الفرد في شؤونه الذاتية، فمن واجبها أن تراقب بعين يقظة كيفية ممارستها تحقيقا للصالح العام[7]. من هنا فان الحرية ليست مطلقة، فتقتضي تدخل الدولة من أجل فرض قيودا عليها حتى تتمكن من تحقيق النظام العام، وذلك عن طريق توقيع العقوبات والجزاءات على كل من يخل النظام العام، فلا شك أن ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة إذا تركت دون تنظيم من جانب الدولة فان هذا يؤدي إلى أن تعم الفوضى ويسود الاضطراب[8]، لهذا فان مختلف الدساتير الوطنية نصت على الحريات كضمانة

قانونية، حيث نصت على كفالة إجراء الرقابة على تصرف السلطة أيا كانت اتجاه الحرية، ومن بين أنواع الرقابة التي تعتبر كضمانة قانونية لحمايتها، تتمثل في الرقابة القضائية، وقد اختلفت التشريعات في إضفاء أسس الحماية القانونية للحريات المختلفة، سواءا تلك التي تضمنت ضوابطها نصوص الدساتير أو التشريعات، أو التي لم يرد بشأنها نصا محددا لمضمونها أو ضوابط ممارستها، ونتيجة الغالبية إلى تضمين نصوص الدستور والقانون أسست الرقابة القائمة على منح الفرصة للسلطة التشريعية لتفرض رقابتها على السلطة التنفيذية عند وضعها أحكام القوانين موضع التنفيذ، وعلى الجناح الأخر تعطى للأفراد حق اللجوء إلى الإدارة لفض النزاعات حول تقييد الإدارة للحرية الفردية على غير الأسس القانونية[9]، وبالتالي تسوية النزاع تسوية ودية، وأخيرا كفالة حق التقاضي الذي يترتب عنه تقرير الرقابة القضائية على مدى شرعية الإجراء الضبطي ومدى تقييده لنطاق الحرية ومدى سلامة هذا التقييد. من خلال مدى تطابقه مع أحكام القانون وعدم خروجه عنه.

وما يمكن استنتاجه في الأخير في مسألة الحقوق والحريات الفردية، أن الفقه يتجه إلى تقسيم الحريات إلى الحريات الأساسية الفردية والحريات الاقتصادية والاجتماعية، ومن أمثلة الحريات الفردية أو التي تسمى بالحريات اللصيقة بالإنسان، الحرية الشخصية، حرية أو حق التملك وهي تتعلق بحياة الإنسان من الناحية المادية، والنوع الثاني المتصل بمصالح الأفراد المعنوية وتلصق بهم أيضا، كحرية العقيدة والرأي والاجتماع وتكوين الجمعيات والتعليم والصحافة، وحق النظم وتقديم الشكوى[10]، إضافة إلى نوع آخر من الحقوق تكمن في الحقوق السياسية كحق الانتخاب والترشيح وحق الترشح.

كما أن هناك تقسيم آخر للحريات يشمل ثلاثة أقسام هي:

1. الحريات الشخصية وتشمل : حق التنقل، حق الأمن، حرية السكن، و احترام السلامة العقلية والذهنية للإنسان؛

2. الحريات الفكرية والدينية وتتمثل في حرية الرأي، حرية العقيدة الدينية، حرية الصحافة والمسرح والسينما، حرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات؛

3. الحريات الاقتصادية و تشمل حرية الملكية وحرية التجارة.

هكذا فقد اتجه الفقه إلى إدراج الحرية في العديد من التقسيمات التي تشمل عدة فروع وتسميات أطلق على بعضها حقوقا وبعضها الأخر حريات، كحق الملكية وحرية التملك، إضافة الى الحقوق السياسية، إلى الحريات السياسية، ومهما يكن من أمر تقسيمات الحريات وتعددها مع التباين بالمعنى إلا أنها تتجه دوما إلى التقارب في المضمون [11]، كما أن الحريات ليست مطلقة بل هي مقيدة بتحقيق الصالح العام، ولا سيما أن الحقوق والحريات العامة أصبحت لها وظيفة اجتماعية ترتب عليها حقوقا للآخرين.

ورجوعا إلى المؤسس الدستوري الجزائري فقد عالج مسألة الحقوق والحريات الفردية في ظل دستور 1989 لهذا فان دستور 1989 هو دستور الحقوق والحريات الفردية الذي أعطى ضمانات أكبر لحماية الحقوق والحريات الفردية، وذلك من خلال الفصل الرابع المعنون بالحقوق والحريات، الباب الأول المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري. حيث خصص لها تسعة وعشرون مادة من المادة 28 إلى غاية المادة 56 منه.

المحور الثاني : مفهوم الضبط الإداري :

تعرضت عملية تعريف الضبط الإداري لتطورات كثيرة وعميقة عبر التاريخ، فلقد كان معنى الضبط الإداري شديد الاتساع والشمولية والاختلاف والتداخل بالأخلاق والفلسفة والسياسة والقانون، فكان مضمون معنى الضبط الإداري يشمل المجال الفلسفي والأخلاقي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي والقانوني في ذات الوقت في الدولة القديمة[12]، ثم أصبح مفهومه في الدولة الحديثة يتمحور حول فكرة قانونية وتنظيمية وإدارية بحتة، تتمثل في فكرة النظام العام بمفهومه الواسع، وقد اختلف الفقه في تعريف الضبط الإداري من

زوايا متعددة، غير أن الفقه ركز على معيارين أساسيين المعيار العضوي والمعيار المادي، فبالرجوع إلى المعيار العضوي الذي عرفه على انه :

" الهيئات والسلطات الإدارية المنوطة بها للقيام بالمحافظة على النظام العام". كما عرف الضبط الإداري أيضا بأنه :" مجموع الأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة و بحفظ النظام".

أما بالنسبة للمعيار المادي فقد عرفه بأنه مجموع الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام،أو أن الضبط يكمن في إحدى نشاطات السلطات الإدارية ويمثل هذا النشاط مجموع التدخلات التي تجسد في شكل التنظيمات تهدف من جهة إلى رفع القيود على حريات الأفراد لممارستهم لبعض النشاطات، ومن جهة أخرى حماية النظام العام.

كما يمكن تعريفه أيضا بأنه يمثل إحدى النشاطات الرئيسية للحكومة وممثليها وهي مجموعة التدخلات الإدارية أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدودا للحريات الفردية، فالسلطات المخولة تمارس سلطة المنح لان هدفها هو منع القيام لبعض الأشياء[13]، أما بالنسبة للفقه الفرنسي فيعرفه الفقيه هوريو:" بأنه تنظيم المدينة وانه يعني الحفاظ على النظام المكفول بالقواعد والمؤيد بالقوة العامة "[14] . ويعرفه الفقيه دوجي:" بأنه تلك المكنات التي يمنحها القانون لسلطات الضبط وتستطيع بموجبها ومسبقا اتخاذ بعض التدابير لمنع التصرفات أو الأفعال المخالفة للقانون الساري (المطبق)" [15] ، أما بالنسبة للفقيه فودال فيعرفه بأنه :"مجموع النشاط الإداري المتمثل في إصدار القواعد العامة والتدابير الفردية الضرورية للحفاظ على النظام العام بما يعني الأمن والصحة والسكينة".

وبالرجوع الى التعريف الشامل والجامع للضبط الإداري أنه مجموعة الأوامر والنواهي والتوجيهات التي تلزمها السلطة العامة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة، وتتخذ قرارات الضبط الإداري بشكل قرارات تنظيمية أو قرارات فردية، كما تتخذ شكل إجراءات التنفيذ الجبري، وأيا كان شكلها

فالهدف منها تقييد الحرية الفردية، كما أن مصدر قرارات الضبط الإداري تتمثل في الإدارة العامة.

فنظام الضبط الإداري في معناه العام هو تنظيم وقائي، فالضبط الإداري من أول الوظائف العامة التي اضطلعت بها الدولة الحديثة، إذ كانت الإدارة منذ القدم مكلفة بواجب مواجهة أي مخاطر تهدد المجتمع، وتوفير الأمن والصحة والسكينة، وهي وظيفة مستمرة لا يتصور أن تنتهي. فالضبط الإداري هو نشاط من أنشطة الإدارة يتحقق عن طريقه حماية النظام العام عن طريق ما تصدره من لوائح وقرارات فردية [16]، لهذا كان الضبط الإداري في النظم الوضعية يقوم على أساس المحافظة على النظام العام بمعناه التقليدي (الأمن، الصحة العامة والسكينة العامة)، إلى أن جاءت الاتجاهات الحديثة نحو التوسع في أهداف الضبط الإداري، وعدم قصرهم على العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام، ويدعم هذا التيار رأيه بالقول بأنه لا يمكن تحديد فكرة النظام العام وصبها في قالب جامد، لأن هذه الفكرة تأبى التحديد بسبب مرونتها ونسبيتها، فهي تتطور دائما لتلائم ظروف المجتمعات الحديثة وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته، ومن هنا لا بد من التوسع في أهداف الضبط الإداري[17] ويشمل المفهوم الحديث للنظام العام إضافة إلى المفهوم التقليدي، النظام العام الخلقي أو الأدبي، لأنه إذا إتخذ الإخلال بالنظام العام الأدبي مظهرا خطيرا من شأنه أن يقوم بتفجير النظام العام و يهدده تهديدا مباشرا، فالضبط الإداري يتدخل من اجل إيقاف هذا التهديد بمختلف وسائله والتي سوف نتعرض إليها فيما بعد، وكذلك جمال الرونق والرواء، حيث يتجه فريق من الفقه إلى القول بان المحافظة على جمال الرونق والرواء في الشارع والأحياء السكنية تندرج ضمن فكرة النظام العام،إضافة إلى النظام العام الاقتصادي ولاسيما تراجع دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة إذ أصبحت تتدخل في الكثير من المجالات الاقتصادية، وباعتبار أن الاقتصاد والسياسة في العصر الحديث متلازمان فلا يمكن أن يتطور الاقتصاد بدون نظام سياسي مستقر وثابت، وهذا لن يتحقق إلا في ظل الأمن العام والاستقرار.

من هنا تغيرت وسائل تدخل الدولة فبدلا من استعمال الوسيلة التقليدية للمنع أخذت تطبق سلسلة من الأساليب القانونية الجديدة كالتنظيم، المراقبة وتحديد حرية التعاقد الخ... .

ومهما يكن فليس لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطاتها في تقييد الحقوق والحريات الفردية إلا من اجل تحقيق و صيانة النظام العام، فإذا خالفت ذلك كان قرارها غير مشروعا ويكون عرضة للإلغاء، ومن هنا يجب التمييز بين ثلاث صور للنشاط الفردي:

1. إذا كان النشاط الفردي منصب على حرية عامة كفلها الدستور والقانون، فليس لهيئات الضبط الإداري تقييدها و الاعتداء عليها ؛

2. إذا كان النشاط الفردي يتجه باستعمال رخصة أذن بها القانون، فليس لهيئة الضبط التدخل والاعتداء عليها؛

3. إذا كانت الإدارة أمام تصرفات فردية غير مشروعة، هنا فقط بترخيص لهيئات الضبط الإداري اتخاذ ما تراه ملائما لمنع صور هذا النشاط غير المشروع بقصد صيانة النظام العام والقانون، وعلى هذا الأساس تتقيد الحريات العامة بنوعين من القيود : القيد الأول هو الذي يفرضه المشرع، وبمقتضاه تستطيع الإدارة أن تفرض قيودا جديدة تنفيذا للقوانين الصادرة بهذا الصدد [18] *،كما يزيد اتساع سلطات وهيئات الضبط الإداري في تضييق حريات الأفراد عند تعرض الدولة لخطر خارجي أو داخلي، لا يمكن في تلك الحالة مسائلة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تنجم من جراء تلك التدابير والإجراءات المتخذة في هذه الحالات، لأن أعمالها تعد مشروعة، أما إذا كانت تصرفاتها وأعمالها بها عيب إساءة استعمال السلطة فهنا لا مجال إلا للرقابة القضائية على أعمالها و تصرفاتها .*

وفي الأخير ما يمكن قوله رجوعا إلى المشرع الجزائري أن هذا الأخير لم يتناول تعريفا دقيقا للضبط الإداري كبقية غيره من التشريعات الإدارية المقارنة بصورة محددة وقاطعة، ويرجع فقهاء القانون الدستوري السبب في عدم تعرض

التشريعات المقارنة الإدارية لتعريف الضبط الإداري، إلى ما تتسم به فكرة النظام العام كهدف للنظام العام من مرونة، لأن مضمونها يتغير بتغير الظروف الزمنية والمكانية، الأمر الذي جعل المشرع الإداري يمتنع عن وضع تعريفا محددا لفكرة الضبط الإداري تكون جامعة لجميع النظام العام.

فالمشرع الجزائري إذن كما أشرنا سابقا اكتفى فقط بتحديد أغراض الضبط الإداري، إذ ترك التعريف للفقه، لأن هذا الأخير هو الذي يكون مختصا بوضع التعاريف. كما انه بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 وقانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 اللذان جعلا كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مسؤولان عن المحافظة على النظام العام والسلامة، فبالرجوع إلى نص المادة 94 من قانون البلدية المذكور أعلاه والتي تؤكد على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على المحافظة على النظام العام ولأشخاص والممتلكات مع التأكد على الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بالنظام العام، أما بالرجوع إلى أحكام المادة 114 من من قانون الولاية المذكور أعلاه نجدها تلزم الوالي بصفة صريحة باتخاذ جميع التدابير الضرورية من اجل المحافظة على النظام والأمن والسكينة والصحة العمومية على مستوى الولاية.

وما يمكن استنتاجه في الأخير من خلال جملة التعاريف التي ذكرت سابقا والتي تبين وجهات النظر المختلفة للباحثين، فان الضبط الإداري يتميز بجملة من الخصائص أهمها:

1. *الضبط الإداري تباشره الإدارة العامة بمعنى السلطة التنفيذية، و لا تمارسه جهات أخرى، هذه السمة تصاحب الضبط الإداري منذ بداية نشأته؛*

2. *تباشره السلطة الإدارية بصفة انفرادية، و الهدف منه الحفاظ على النظام العام من خطر الإخلال به بحيث لا يمكن أن يتم إلا بضبط حدود ممارسة الحريات المختلفة؛*

3. يتميز الضبط الإداري بالصفة الوقائية، فالضبط الإداري إذن تمارسه الدولة بلا حدود على أساس أن دوره وقائي مانع؛

4. يتميز الضبط الإداري بالصفة الوقائية، كما انه مرنا يتوقف مدى تدخله في الأنشطة الفردية تبعا لاختلاف الظروف والملابسات، لان الضبط الإداري يتأثر ومدلول الحرية على أساس انه يمارس نشاط من خلال فرض القيود عليها، والحرية بدورها كما ذكرنا سابقا نسبية يختلف مدلولها ومضمونها حسب الزمان و المكان، والفكر المذهبي السائد، كما ترجع مرونة الضبط الإداري إلى مرونة أهدافه المتمثلة في الحفاظ على النظام العام التي يصعب تمييزها بالثبات و الاستقرار؛

5. خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون، فوظيفة الضبط الإداري قانونية تستمد أساسها القانوني من الدستور، باعتباره الوثيقة الاسمي في الدولة مع الخضوع لمبدأ المشروعية، فالضبط الإداري في حالته الحركية والوظيفية يعتبر مظهرا من مظاهر السلطة العامة و السيادة في مجال الوظيفة الإدارية للدولة، حيث تتجلى فكرة السلطة العامة والسيادة في مجموع الامتيازات والسلطات والصلاحيات الاستثنائية وغير المألوفة التي تمارسها السلطات الإدارية الضبطية المختصة بهدف المحافظة على النظام العام في الدولة و المجتمع و تحد و تقيد الحريات والحقوق الفردية[19] ، كما أن سلطات الضبط الإداري تتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقوم بالتقدير بأن عملا ما ينتج عنه خطرا يجب عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام.

المحور الثالث : حدود سلطات الضبط الإداري :

لما كانت سلطات الضبط الإداري تهدف إلى صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، فقد أصبح ضرورة اجتماعية لا غنى عنها في النهاية يكفل للأفراد التمتع بحرياتهم كما ذكرنا سابقا، وما يمكن قوله أن سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف، ففي الظروف العادية تمارس في أضيق نطاق وفي الحدود الدنيا

التي تكفي للمحافظة على النظام العام، أما في الظروف الاستثنائية فان صيانة النظام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري ومنحنها سلطات استثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على الظروف الطارئة على أن تنتهي تلك السلطات الاستثنائية بمجرد انتهاء الأزمة، وهذا ما جعل القضاء الفرنسي يبتدع نظرية الظروف الاستثنائية التي أصبحت معظم الدول تستند عليها في استصدار القوانين المنظمة لسلطات الضبط الإداري في أوقات الاضطرابات والأزمات، كما كان التوسع في سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية من شانه المساس بحرية الأفراد مساسا خطيرا فقد أصبح لزاما القيام بنوع من التوازن بين سلطات الضبط الإداري باعتبارها تمثل قيد على الحرية، وبين خلق أفضل الأجواء لكي يتمتع الفرد بحرياته ويمارسها في جو ديمقراطي سليم [20]. من هنا فتحديد مدى ونطاق احتجاجات سلطة الضبط الإداري في تقييد نشاط وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره التقليدية أو الحديثة يجب أن يتم في إطار مبدأ أساسي بحكم القانون العام، على أساس أن الأصل صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها، وإذا كانت القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور غير انه في بعض الأحيان ترد على هذه الحريات قيودا تفرضها مصلحة المجتمع، وإذا كان الأصل التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد، فيجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط و حدود لمنع التعسف في استعمالها، فقد نصت المادة 35 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على انه :" يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس بسلامة الإنسان البدنية المعنوية".

كما أن استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري يعتبر أقوى مظاهر السلطة العامة وأكثرها تقييدا لحريات الأفراد، وهذه القيود التي ترد على حريات الأفراد، ولتنظيم استعمالها ومنعها من التضارب يجب أن يكون لها حدودا، فمهمة الضبط الإداري الأولى هي التنظيم، إذ يختلف مداها باختلاف الزمان والمكان كما ذكرنا، ويختلف عمقها من نطاق إلى آخر وهو في مجموعة لا يصل إلى حد مصادرة النشاط الفردي أو إلغائه. فحدود وسلطات

الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف التي تتم ممارستها، ففي الظروف الاستثنائية تتمتع بسلطات أوسع من اجل مواجهة الظروف الاستثنائية.

أ- في الظروف العادية: تخضع قرارات سلطات الضبط الإداري إلى قيدين هما: احترام المبادئ الأساسية وخضوعها لرقابة القضاء.

1- احترام المبادئ الأساسية: يجب أن تتقيد أعمال و قرارات الضبط الإداري إلى مبدأ المشروعية و احترام النظام القانوني السائد في الدولة، فكل إجراء يترتب عليه المساس بالحريات الفردية ينبغي تبريره وعدم التعسف في مباشرة الضبط الإداري والخروج عن القانون والادعاء بالمحافظة على النظام العام [21] ، ولا سيما أن جميع الأفراد متساوون في الحقوق والحريات، فمبدأ المساواة الذي يعني أن الأفراد يجب أن تتوافر لهم ذات المكنات والحقوق بلا تمييز لسبب أو لآخر، ويتحقق بوحدة المعاملة في الظروف الواحدة لجميع المواطنين ،أمام الحقوق والواجبات والانتفاع بالخدمات [22] .

فالمساواة إذن تحقق لجميع الأفراد تكافؤ الفرص الذي يعتبر من أهم المبادئ الأساسية الدستورية الحديثة، ولكي تتحقق أيضا المساواة لابد من مساواة جميع الأفراد أمام لائحة الضبط الإداري، بمعنى المساواة أمام أوامرها ونواهيها، وللمساواة العديد من المظاهر الواجب كفالتها أهمها، المساواة أمام الصالح العام، والمساواة في التكاليف العامة. فالقاعدة العامة هي الحرية، لذلك يحظر على سلطات الضبط الإداري المنع المطلق لممارسة الحريات العامة. فيجب على سلطات الضبط الإداري إذن اللجوء إلى اتخاذ القرارات الملائمة والمناسبة وإقامة التوازن بين ممارسة الحريات العامة والحفاظ على النظام العام. كما يجب أن تكون الضوابط التي تفرضها الإدارة على الأفراد واحدة للجميع وعدم الخروج عن مبدأ المشروعية، وإلا تعرضت الإدارة للمسؤولية، فوفقا لمبدأ المشروعية فان سلطة الإدارة ليست مطلقة وإنما مقيدة بمبدأ احترام القانون، فيجب إذن أن تكون سلطات الضبط الإداري مقيدة لحريات الأفراد من اجل المحافظة على النظام العام، ومقيدة لمبدأ المشروعية، ويعتبر نظام الحريات

الأساسية في الدولة من الاختصاصات الجوهرية للسلطة التشريعية وفقا للمبادئ الدستورية العامة بسبب ما يترتب على هذا التنظيم من تقييد لحريات الآخرين وهذا التقييد لا يمكن أن يكون إلا بوجود نص قانوني، من جهة أخرى فقد تخول الدساتير للسلطة التنفيذية صلاحية تنظيم نشاط الأفراد والتدخل في شؤونهم ووضع قيودا على حرياتهم العامة من أجل المحافظة على النظام العام .

فلابد أن تتقيد سلطة الضبط الإداري فيما تتخذه من قرارات وإجراءات في الظروف العادية، إذن بالعديد من القيود يتوجب عليها مراعاتها والالتزام بها وهي تخضع في ذلك لرقابة القضاء .

فإذا ما اتخذ رجل الإدارة قراره المطعون فيه مدفوعا بأغراض لا تهدف إلى حماية المصلحة العامة وكان هدفه من القرار حماية مصلحة فردية, فيكون قد خالف قاعدة تخصيص الأهداف باستعمال السلطة في غير الغرض الذي خصصت له، مما يستوجب إلغاؤه ، كما تخضع الأسباب التي توردها الإدارة لقرارها الإداري لرقابة القضاء الإداري الذي له أن يتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون، وإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة فيكون القرار قد حقق سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون، وفي الأخير لابد على سلطات الضبط الإداري عند اتخاذها قرارا معينا أن تختار الوسيلة الملائمة من أجل مواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من الوسائل والإجراءات.

2 - خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء :

إن أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري تخضع للرقابة القضائية، فبالرجوع إلى نص المادة 139 من دستور 1996 والتي تنص على أنه : " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية ".

فقد سبق وأن أشرنا أن الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري أساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين وإلزام الإدارة بالخضوع لحكم

القانون، ذلك أن الإدارة ليست هوى أو تحكما وإنما هي نشاط يمارس بقصد تحقيق الصالح العام في مجالاته المختلفة والمتنوعة [23].

كما أن تحليل السياسة القضائية التي التزم بهام مجلس الدولة الفرنسي يكشف عن إدراكه الكامل لخطورة سلطة الضبط الإداري لرقابة واسعة تتجاوز في بعض جوانبها حدود رقابة عادية التي يباشرها المجلس بالنسبة لسائر القرارات الإدارية، وإذ بحثنا لنطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري إذ يصدر عن إيماننا بأهمية هذه الرقابة لحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، فإنه يتعين أيضا إلى أن هذه الرقابة إنما تكفل قرارات الضبط الإداري إلى تحقيق هدفها في المحافظة على النظام العام[24]، فالرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تكاد تنحصر على قرارات الضبط في محل القرار وسببه و غايته، أي الرقابة المشروعية الداخلية التي يطلق عليها الفقه، وهكذا تخضع القرارات التنظيمية والقرارات الفردية التي تصدر عن مختلف سلطات الضبط الإداري إلى رقابة القضاء الإداري، فيكون الطعن فيها إما بدعوى الإلغاء أو التعويض أو فحص المشروعية، كما يراقب القاضي الإداري ملائمة إجراءات الضبط الإداري ووسائله استنادا إلى الظروف التي استدعت تدخل سلطات الضبط، ويراقب القاضي الإداري أهداف إجراءات الضبط الإداري من كونها تدخل ضمن أهداف الضبط الإداري، كما يراقب الأسباب والدوافع المادية والقانونية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار إداريا، كما يراقب تناسب الوسائل المستخدمة مع السبب.

كما أن القاضي العادي يراقب كل مخالفة للتشريع من طرف سلطات الضبط الإداري عند قيامها بممارسة صلاحياتها، حيث ينتج عنها توقيع الجزاء وبالتالي تترتب عنها المسؤولية المدنية في حالة إلحاقها بأضرار تصيب الأشخاص من وراء تنفيذها، لكن ما تجدر ملاحظته أن القاضي العادي ليست لديه صلاحية وسلطة إلغاء اللوائح الغير مشروعة، فهي من اختصاص القاضي الإداري دون سواه، كما تجدر الإشارة إليه إضافة إلى المسؤولية المدنية فهناك تقرير

المسؤولية الجنائية وذلك في حالة الاعتداء على حريات الأفراد من طرف هذه السلطات[25] . وما يمكن استخلاصه في الأخير فيما يخص مجال الرقابة على قرارات الضبط الإداري، أن القضاء الإداري الجزائري يفرض رقابته عليها وذلك استثناءا من الأصل العام على أساس أن قرارات الضبط الإداري هدفها تقييد الحريات العامة، ولا تملك سلطة الضبط الإداري تقييد الحقوق والحريات إلا بالقدر الضروري من اجل المحافظة على النظام العام.

ب - سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية :

يقصد بالظروف الاستثنائية تلك المخاطر التي تهدد كيان الدولة ومؤسساتها الدستورية سواءا كان مصدرها داخليا أو خارجيا وذلك بفعل الإنسان أو بفعل الطبيعة، لذلك فان هذه المخاطر يجب مواجهتها بقواعد قانونية تمنح سلطات استثنائية لهيئة الضبط الإداري على حساب حريات الأفراد، وتتخذ بصفة مؤقتة وتنتهي بانتهاء الأزمة، فالظروف الإستثنائية في مجال الضبط الإداري تعني السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الظروف العادية خروجا عن مبدأ المشروعية، لكن في ظل هذه الظروف الاستثنائية تعتبر مشروعة، وتصدر من اجل الحفاظ على النظام العام، والهدف التي تسعى إليه الإدارة يجب أن يكون في مواجهة الأزمة ،كما يجب أن تكون الوسائل المستخدمة ملائمة للهدف التي تسعى إلى تحقيقه، وتسأل الإدارة على أساس المسؤولية على أساس المخاطر. ففي الظروف الاستثنائية تبرر لهيئات الضبط الإداري بأن تتخذ تدابير ضبطية إدارية لا تقررها أي نصوص قانونية بل قد تبرر الخروج على المبادئ العامة للقانون أو قوة الشيء المقضي فيه[26]، وفي مجال الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال الحريات العامة، فإذا كانت الإدارة تلتزم بالخضوع في جميع أعمالها وتصرفاتها للقانون، فان هذا الالتزام لا يسري على كافة الأوقات، إذ قد تستجد ظروف غير طبيعية تجعل من الضروري تخويل الإدارة سلطة استثنائية لإمكان سير المرافق العامة والمحافظة على الأمن والنظام [27] ،فالرقابة القضائية إذن على سلطات الضبط

الإداري في ممارسة الحريات العامة في الظروف الاستثنائية لن تكون بالقدر نفسه الذي تكون في الظروف العادية، بمعنى أن هذه الرقابة من شأنها في الظروف الاستثنائية أن تطبق وتنحسر عما هي عليه في الظروف العادية، وتجدر الإشارة أن جميع تدابير الضبط الإداري التي تتخذ في الظروف الاستثنائية بصفة عامة اتجاه الحريات العامة تتسم بطبيعة مؤقتة شأنها في ذلك شأن الظروف التي أملت اتخاذها [28] ، ونظرية الظروف الاستثنائية تعتبر خطرا على الحريات العامة، وان كانت رقابة القاضي الإداري تقوم بالحد من هذا الخطر، فالقاضي الإداري يتولى رقابة التناسب بين الإجراء الضبطي وجسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، فهو إذن لا يراقب مشروعية وسيلة الضبط المتخذة وإنما ملائمتها، فالتوسع في سلطة الضبط الإداري يجب أن تكون بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية، فالقاضي الإداري إذن يتحقق من وجود الظروف الاستثنائية، فتحقق من وجود الخطر ودرجة جسامته ومدى تعريض المصلحة العامة للخطر، فإذا ما تأكد من وجود هذه الظروف الاستثنائية فانه يقضي بمشروعية بعض الأعمال التي قد تكون غير مشروعة وفقا للظروف العادية، أما إذا تحقق من عدم وجود كل الظروف والخطر ليست على درجة معينة من الجسامة وبالتالي عدم وجود المبررات التي تسمح للإدارة الخروج عن مبدأ المشروعية، فانه يقضي بعدم مشروعية هذه الأعمال، فرقابة القاضي الإداري إذن تنصب على عنصر السبب كما تنصب على شرطي عجز الوسائل العادية عن مواجهة الظرف الاستثنائي.

المحور الرابع : وسائل سلطة الضبط الإداري كضمانة لحماية النظام العام.

ينصرف مفهوم لوائح الضبط الإداري إلى تلك اللوائح المستقلة التي تصدر من جهة الإدارة بلا تفويض تشريعي في شكل قواعد عامة مجرد بغية الحفاظ عل عناصر النظام العام [29]، فالسلطات الضبط الإداري تلجأ من اجل تحقيق أهدافها إلى استخدام وسائل مختلفة للحفاظ على النظام العام. فهي تقوم بممارسة إجراءات الضبط وفقا لما حدده القانون، فرئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته يستند إلى الدستور، والوزير الأول يستند إلى الدستور على خلاف

الوزراء الذين يستندون إلى النصوص التنظيمية في ممارسة بعض الإجراءات، كما أن الوالي يباشر سلطات الضبط الإداري وفقا لقانون الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون البلدية. فجميع هذه السلطات تلجأ إلى وسائل قانونية يمكن حصرها في اللوائح التنظيمية، اللوائح الفردية، الجزاء الفردي و التنفيذ المباشر، ويجدر الإشارة إلى أن هذه الأنواع من اللوائح غالبا ما تنطوي على تقييد لحريات الأفراد فضلا عن ما تتضمنه من عقوبات على مخالفة أحكامها[30].

أ- اللوائح التنظيمية:

هي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، وهي عبارة عن قواعد عامة مجردة غير شخصية، الهدف من اتخاذها تقييد الحريات والحقوق الفردية، ويتم تنظيم الحريات على اختلافاتها تحقيق لمقاصد الضبط عن طريق التشريع تارة، وعن طريق لوائح الضبط العامة طورا[31]، كما يقصد بها أيضا تلك اللوائح التي تقوم بإصدارها السلطة التنفيذية من اجل الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، وتعتبر وظيفة الضبط الإداري على قدر كبير من الأهمية لأنها تمثل ضرورة اجتماعية تلمسها كل المجتمعات، باعتبار أن توقي الأضرار والجرائم أفضل من علاجها بعد وقوعها [32] ، ويتم تقييد النشاط الفردي طبقا لهذه اللوائح بالطرق التالية:

1 - الحظر أو المنع:

يقصد بالحظر أن تقضي اللائحة على منع الأفراد من القيام بإجراء معين، أو عن ممارسة نشاط معين [33]، وأهم ما يقال في هذا الصدد أن الحظر المطلق للحرية غير جائز لأنه يعادل إلغائها أو تحريمها وليس لسلطة الضبط الإداري أن تلغي الحرية أو تحرمها، بل أن المشرع نفسه لا يجوز له إلغاء حرية قررها الدستور[34]، والحظر يعتبر وسيلة استثنائية لا يتم اللجوء إليه إلا إذا استحالت الحفاظ على النظام العام بأية وسيلة أخرى.

2 - الإذن المسبق : (الترخيص)

إن نظام الإذن المسبق هو صورة من صور التنظيم القانوني في الغالب، لأنه الأصل في كل ضروب النشاط أن تمارس بحرية[35] ومن أجل ممارسة الحرية لا بد من الحصول على إذن سابق من قبل سلطة الضبط الإداري المختصة. فالترخيص هو إجراء وقائي يقوم على السلطة الضابطة ومقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه، فللإدارة سلطة تقديرية[36] تخولها تبعا لكل حالة على حدة، باعتبار الوقت الملائم لإصدار قرار الترخيص وتحديد نطاقه ومدته وبيان مدى التزامات المرخص له ونوعها، وتقييده بالقيام ببعض الاحتياطات والاشتراطات قبل الموافقة على الترخيص أو بعدها، وبذلك يمكن القول أن سلطة الإدارة هنا مقيدة و ليس تقديرية[37].

3 - الإخطار المسبق:

يقصد به الإخطار عن ممارسة نشاط معين، وهنا تشترط اللائحة ضرورة الإخطار عن النشاط دون الحصول على إذن مسبق. فالنشاط هنا يكون محظور لكن تشترط القوانين واللوائح الإدارية ضرورة إخطار السلطة المختصة بذلك حتى يمكنها من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع ما يهدد الأمن أو النظام العام[38] ، فينحصر واجب الفرد الذي لديه الرغبة في القيام بنشاط معين إخطار الإدارة برغبته من ممارسة نشاط معين، ويمكن لهيئات الضبط أن تعترض على النشاط المخطر عنه تارة، أو اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تساعد على منع إضراره للنظام العام تارة أخرى، ويتميز الإخطار المسبق بكونه يواجه ممارسة لحرية ما مستقبلا، ومن المسلم به أن القانون هو الذي يتكفل بفرض نظام الإخطار ولا يجوز لسلطات الضبط الإداري ذلك إلا في الظروف الاستثنائية[39].

4 - التنظيم:

عبارة عن وسيلة تلجا إليها الإدارة بإصدار نصا يضع شروطا معينة يجب توافرها، في من يرغب في ممارسة النشاط، فهو قيد أشد على الحرية من

الإخطار السابق باعتباره يمثل شروط مقيدة لا يمكن مباشرة النشاط قبل توافرها[40].

ب - اللوائح الفردية:

هي تلك اللوائح التي تصدر عن السلطة الإدارية أي السلطة التنفيذية وهي من أشهر وأهم اللوائح الإدارية على الإطلاق، إذ تبدو فيها الصفة التنفيذية للسلطة الحكومية أو الإدارية، و يقصد بها تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد وضع التعطيلات و الجزاءات أو الإجراءات العملية من اجل تنفيذ القوانين، فالقانون يتضمن عادة الأحكام العامة والقواعد الكلية ويترك السلطة التنفيذية وضع القواعد الضرورية[41]، وممارسة الجهات الإدارية اختصاصاتها في مسائل الضبط الإداري غالبا ما يتم عن طريق هذه الأوامر الفردية، فهذه الأوامر تتضمن إما الامتناع عن عمل، أو إلزام الفرد بالقيام بعمل. و في هذا الإطار فقد وضع الفقه والقضاء العديد من الشروط والضوابط الواجب توافرها في قرارات الضبط الفردية تأكيد لمشروعيتها ومن هذه الشروط [42] :

1. يجب أن يكون القرار الضبطي الفردي غاية محددة وهي منع الإخلال بالأمن أو المساس بالصحة أو السكينة العامة ؛

2. يجب أن يصدر القرار الضبطي من سلطة الضبط المختصة بإصداره، ويجب أن يكون موضوع قرار الضبط الفردي محددا ويتحقق ذلك بتوافر أوضاع واقعية أو صفة واقعية تستلزم إصداره وإلا أصبح القرار معيبا ؛

3. يجب أن يصدر قرار الضبط الفردي في نطاق الشرعية القانونية.

ج- الجزاء الفردي:

هو تدبير وقائي يراد به اتقاء الإخلال بالنظام العام، وهو تدبير يمس الحريات الفردية والمصالح المادية للأفراد[43]، ويعتبر أسلوب من أساليب الضبط، تقوم به هيئات الضبط من أجل صيانة النظام العام في إحدى أوجهه، فهو يعد إجراءا وقائيا تهدف الإدارة به اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام، وذلك بعد

إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر، ولذلك فهو لا ينطوي على معنى العقاب، وهو غالبا ما يمس المصالح المادية أو الأدبية للشخص المخالف، وذلك لا يجوز لهيئة الضبط أن تتخذه دون سند من نصوص القانون [44]

د- التنفيذ المباشر (الجبري):

يعتبر أكثر وسائل الضبط شدة وعنفا، على أساس انه يعتمد على القوة والقهر، فتكون للإدارة استخدام القوة المادية دون اللجوء إلى القضاء، وإذا كان الأصل امتثال الأفراد للقرارات طوعا إلا انه في بعض الحالات تلجا هيئات الضبط الإداري إلى التنفيذ الجبري لمنع إخلال أو محاولة الإخلال بالنظام العام دون اشتراطها على إذن مسبق من طرف القضاء. ومن هنا ما يمكن استنتاجه أن التنفيذ المباشر هو إجراء استثنائي تلجأ إليه الإدارة بتوفر شروط معينة أهمها:

1. *أن يكون هناك امتناع من قبل الأفراد عن التنفيذ؛*
2. *يجب إثبات هذا الامتناع عن طريق منحهم مدة كافية للقيام بالتنفيذ اختيارا؛*
3. *لجوء الإدارة إلى القوة في حالة الضرورة والاستعجال؛*
4. *يجب أن تقتصر إجراءات التنفيذ المباشر على الإجراءات الضرورية من اجل تنفيذ القرار من اجل المحافظة على النظام العام.*

وما تجدر الإشارة إليه أن الوسائل التي تستخدمها الإدارة لتقييد الحقوق والحريات، من أجل الحفاظ على النظام العام تخضع إلى رقابة القاضي الإداري، فهيئات الضبط الإداري يمكن لها أن تستعمل وسائل الضبط شريطة ألا يؤدي ذلك إلى المنع الكامل والمطلق لأحدى الحريات، على أساس أن الأصل هو السماح للأفراد بممارسة الحريات الفردية، ومنعهم منها يجب أن يكون بشكل مؤقت و في ظروف معينة.

فالقاضي الإداري إذن هو الذي له الحق بالتأكد من ملائمة الوسيلة لظروف التدخل من عدمه، أي مدى صلاحية تقدير تناسب الإجراء مع الحالة ومن تهديدها للنظام العام وذلك بتوفر الشروط التالية:

1. *ألا يترتب على استعمال الوسيلة المنح الكامل والمطلق للحريات*[45] ؛

2. *أن يتم التفسير لمضمون وسائل الضبط الإداري تفسيرا ضيقا، وأن يتم تغليب الحرية على تقييدها*[46]؛

3. *أن يعتمد مبدأ المرونة في استخدام وسائل الضبط الإداري لما يتلائم وطبيعة النشاط الفردي المطلوب تقييده، وألا تلتجئ هيئات الضبط الإداري إلى وسائل قاسية من اجل مواجهة ما يهدد النظام العام.*

الخاتمة :

رغم القيود التي يفرضها الضبط الإداري على حريات الأفراد، فإنه في نهاية الأمر يهدف إلى خدمة هؤلاء الأفراد للحفاظ على النظام العام الذي تعود فائدته على الجميع، فمهما كانت مصلحة الفرد في مصلحة الجماعة فهنا يمكن القول أن الضبط الإداري ما هو إلا نعمة على الأفراد طالما كان الغرض منه ضبط الحريات حتى لا يساء في استعمالها من قبل السلطة العامة وفقا للكيفية التي رسمها لها القانون، كما أن الدولة بواسطة سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية أمن المواطنين من المخاطر وسلامة حياتهم، كما أن الإدارة في نطاق ممارستها لسلطات الضبط الإداري لها سلطة تقديرية ليست مطلقة بل مقيدة، إذ تخضع الإجراءات التي تتخذها إلى مبدأ المشروعية، وأن إجراءات ووسائل الضبط الإداري من شانها أن تضع قيودا على حريات الأفراد فإنها تخضع لعدة قيود لا يجوز للإدارة المساس بهذه الحريات. فوجود رقابة قضائية على سلطات الضبط الإداري من حيث الهدف والمتمثل في المحافظة على النظام العام وإلا وقعت الإدارة في عيب انحراف السلطة، ومن هنا يتضح أن وظيفة الضبط الإداري من أهم الوظائف داخل الدولة التي يكون هدفها الحفاظ على النظام العام.

الهوامش

1 – محمد أحمد فتح الباب السيد: سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 1993 ،ص31.

2 - محمد أحمد فتح الباب السيد: نفس المرجع، ص33.

3- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 208.

4- محمد احمد فتح الباب السيد :نفس المرجع السابق ص28.

5- محمد مقبل سالم العندلي: الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري في مجال الحريات العامة والتأديب الوظيفي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ص 28 .

6- عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1998 ، ص 207.

7- محمد مقبل سالم العندلي: نفس المرجع السابق، ص 30.

8 - محمد مقبل سالم العندلي : نفس المرجع، ص 31 .

9 - محمد مقبل سالم العندلي: نفس المرجع، ص 33 .

10- عثمان خليل عثمان : الاتجاهات الدستورية الحديثة ،دار الفكر العربي،مصر،1957، ص 111.

11- ثروت بدوي : النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة 1975، ص 414- 417 .

12- عمار عوابدي : القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر1990، ص 376 .

13- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية،ترجمة د- محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 399 .

14 - محمد أحمد فتح الباب السيد :نفس المرجع السابق، ص 25

15L. Duguit . traite le droit constitutionnel , 3 ed, pag 498

16- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ،مصر، 2008 ، ص8.

17- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني :نفس المرجع، ص 88 .

18- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني: نفس المرجع، ص 8.

19- عوابدي عمار: نفس المرجع السابق، ص 375.

20- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني: نفس المرجع السابق، ص 7.

21 - راجع نص المادة 22 من دستور 1996 .

22 - مقبل سالم العندلي: نفس المرجع السابق، ص 64.

23- محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، مصر، 1991 ، ص3.

24- محمد حسنين عبد العال: نفس المرجع، ص4.

25- راجع نص المادة 107 من قانون العقوبات الجزائري.

26- محمد عبد الحميد مسعود: إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف،مصر، 2007 ، ص667.

27 - محمد مقبل سالم العندلي: نفس المرجع السابق، ص 141 .

28 - محمد مقبل سالم العندلي:نفس المرجع ، ص 142 .

29 - محمد احمد فتح الباب السيد: نفس المرجع السابق، ص 52.

30 - سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، مصر، 1984، ص 442 - 478.

31 - محمود سعد الدين الشريف: أساليب الضبط الإداري و القيود الواردة عليها، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية عشر، مصر، 1964، ص 5.

32 - عاشور سليمان صالح شوايل: مسؤولية الدولة على أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ص 12 .

33- صلاح يوسف عبد العليم: أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص 283.

34- محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري،دار الفكرالعربي،مصر، 1984 ، ص 385 .

35- محمود سعد الدين الشريف: نفس المرجع السابق، ص 27.

36- عبد العليم عبد المجيد شريف: نفس المرجع السابق، ص 138 .

37- محمد الطيب عبد اللطيف: نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1956 ، ص 65 .

38- عاشور سليمان صالح شوايل : نفس المرجع السابق، ص 125.

39- محمود عاطف البنا: نفس المرجع السابق، ص 387.

40- صلاح يوسف عبد العليم :نفس المرجع السابق، ص 289.

41- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار المصرية الحديثة، مصر، 1981، ص 70.

42- عاشور سليمان صالح شوايل: نفس المرجع، ص 127.

43- صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1991، ص 454.

44- عاشور سليمان صالح شوايل : نفس المرجع السابق، ص 128.

45- إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف،الإسكندرية، مصر،2006 ، ص1.

46- زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الإداري والسوري المقارن، دار الفكر، سوريا، 1972 ، ص 2 .