

أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف
الأستاذ الدكتور / سعادى محمد

من إعداد الطالب
إبراهيم براهيمى موراد

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب و الإسم	الرتبة	مؤسسة الانتماء	الصفة
منقور قويدر	أستاذ التعليم العالى	جامعة غليزان	رئيسا
سعادى محمد	أستاذ التعليم العالى	جامعة غليزان	مشرفا
يقرو خالدية	أستاذ التعليم العالى	جامعة غليزان	مناقشا
يوسفى عبد الهادى	أستاذ محاضر	جامعة غليزان	مناقشا
عليان بوزيان	أستاذ التعليم العالى	جامعة تيارت	مناقشا
حبشى لزرقي	أستاذ التعليم العالى	جامعة تيارت	مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

بعد شكر الله تعالى وحمده

أتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور سعادي محمد الذي قبل الإشراف على رسالتي

وتقديمه للنصح والتصويب ومساهمته البناءة في إتمام هذا العمل، داعياً الله عز وجل أن يطيل في

عمره ويمتعه بالصحة والعافية لينهل من علمه وأخلاقه طلاب العلم.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى كل من الأستاذ الدكتور بغشام زقاي عميد كلية الحقوق، والأستاذ

الدكتور عليان عدة، والأستاذ الدكتور منقور قويدر رئيس لجنة المناقشة، وإلى كل أساتذة كلية

الحقوق دون أن ننسى شكر جميع أعضاء اللجنة الموقرة على قبولهم مناقشة هذا العمل وتخصيص

وقتهم الثمين وتحملهم عناء السفر.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى كل من مد لي يد المساعدة من قريب أو بعيد في إنجاز

هذه الرسالة

...

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

"وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون"

صدق الله العظيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك

ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برويتك

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين ..

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى الذين كانوا عوناً لنا في بحثنا هذا ونورا يضيء الظلمة التي كانت تقف أحياناً في

طريقنا

إلى من زرعوا التفاؤل في دربنا وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات والأفكار والمعلومات

ربما دون يشعروا بدورهم بذلك فلهم منا كل الشكر، وأخص منهم

كل أفراد عائلتي

إلى كل الأصدقاء والزملاء

أهدي ثمرة إنجاز هذا العمل

...

قائمة أهم المختصرات

قائمة أهم المختصرات

○ أولاً: باللغة العربية

- ج. ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ج : جزء.
- د. م. ج : ديوان المطبوعات الجامعية.
- ط : طبعة.
- ص : الصفحة
- ق. إ. م. إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- إ. ع. ح. إ: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- ص ص : من الصفحة إلى الصفحة

○ ثانياً: باللغة الفرنسية

- **D** : Dalloz.
- **L. G. D. J** : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
- **Op.cit.** : Référence précitée.
- **P** : Page.
- **Rec** : Recueil.
- **Ed** : Edition.

مقدمة

عرفت المجتمعات والدول صراعاً أزهياً بين الحرية والسلطة، وغالباً ما كانت العلاقة بينهما يحكمها المد والجزر والتأثير والتأثر، فتارة تكون الغلبة للأولى وتارة أخرى تكون الغلبة للثانية، ولكن استقرار النظام داخل الدولة لا يكون بغلبة إحداهما على الأخرى وإنما يكون بإقامة التوازن بينهما، لأن الحرية المطلقة دون سلطة تضبطها تؤدي إلى الفوضى وسيادة قانون الغاب الذي يسطو فيه القوي على الضعيف، في حين أن السلطة المطلقة دون قيود تضبطها تؤدي إلى الظلم والاستبداد والقهر، ومن ثم كان التوسط بينهما هو السبيل لإقامة العدالة والمساواة وفرض النظام.

ومما لا شك فيه أن الحرية هي غاية ينشدها الأفراد والجماعات، لأنها قوام الحياة وأساس الوجود، ولذلك كان المساس بها والتضييق عليها سبباً لقيام كثير من الثورات عبر الأزمنة والعصور في مواجهة قهر السلطة والأنظمة الحاكمة، واستمر ذلك النضال طويلاً حتى انتقلت الحرية من دائرة الأفكار والنظريات إلى حقوق مقننة في أغلب المواثيق الدولية والداستاتير الوطنية والقوانين الوضعية، وأصبح تقدم الدول يقاس بمدى احترامها لتلك الحريات وتوفير الظروف الملائمة لممارستها دون تقييد.

ولقد قسم الفقهاء الحريات إلى عدة تقسيمات، ولكن هذه التقسيمات اختلفت من مرحلة لأخرى نتيجة لاختلاف النظريات الفقهية والإيديولوجيات السياسية والتطور الحديث في القانون العام، فالتصنيف التقليدي للحريات قسمها إلى ثلاثة أقسام حريات شخصية، حريات معنوية أو روحية وحريات اجتماعية، بينما التصنيف الحديث اعتمد بدوره على عدة أسس ومعايير، وكان من أبرز التصنيفات تقسيم الحريات العامة إلى حريات فردية وأخرى جماعية.

ورغم أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على الحريات المعروفة في القوانين والمواثيق الدولية إلا أنه لم ينص صراحة على تقسيم الحريات، لكنه أشار إلى ذلك التقسيم بطريقة غير مباشرة حين ذكر مصطلحي الحريات الفردية والحريات الجماعية دون تحديد الحريات التي تندرج ضمن كل منهما، وهو ما يفهم منه أنه تبني تقسيم تلك الحريات إلى فردية وجماعية.

وإذا كان مصطلح الحريات الجماعية - محل دراستنا - لم يتم تحديد معناه بصفة دقيقة في الدستور، ولم يتم أيضا تحديد قائمة الحريات التي يمكن أن تدخل ضمن هذا المفهوم إلا أن المتفحص لمختلف الدراسات في هذا الخصوص يجد أن أهم الحريات الجماعية هي حرية تكوين الجمعيات، حرية إنشاء الأحزاب السياسية، حرية الاجتماع، حرية التظاهر، وكل هذه الحريات نص عليها الدستور وضمن لها الحماية الدستورية.

ولقد كان للتعديل الدستوري لسنة 1989 الأثر البالغ في التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي وإحداث عدة إصلاحات في المنظومة القانونية، مما انعكس إيجابا على الحريات الجماعية التي كانت الأوفر حظا من هذه الإصلاحات، خاصة حريتي إنشاء الأحزاب السياسية و تكوين الجمعيات، حيث كانت هذه الحريات مقيدة بشكل كبير وتحت رقابة صارمة من قبل سلطات الضبط الإداري، ولكن رغم هذا الانفتاح إلا أن الظروف التي مرت بها الجزائر في فترة التسعينات وإقرارها لحالتي الحصار والطوارئ قوضت تلك الإصلاحات وفرضت سلطات الضبط الإداري طوقا على ممارسة الحريات المذكورة أعلاه.

ولما كانت الحريات الجماعية مكفولة بالحماية الدستورية كان لزاما على المشرع أن يضع لها ضوابط ونظم قانونية تضبط ممارستها، فلا وجود لحريات مطلقة، لأن ذلك يؤدي حتما إلى الفوضى والإخلال بالنظام العام الذي تسهر على حمايته سلطات الضبط الإداري، مجسدة في ذلك مظاهر السلطة العامة للدولة والتي يعد الضبط الإداري أهمها باعتباره عصب السلطة وجوهرها، ووجوده ضرورة لازمة لاستقرار الأنظمة وحماية المجتمعات، وبدون ذلك تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي للدول.

وبعد الاحتجاجات التي شهدتها الدول العربية بداية من سنة 2011 وما سمي آنذاك بالربيع العربي والذي أطاح بعدة أنظمة وحكومات، وانتقال الاحتجاجات إلى الجزائر، سارعت هذه الأخيرة لاحتواء الوضع وقامت برفع حالة الطوارئ، وإقرار إصلاحات سياسية لترسيخ العملية الديمقراطية، وشملت هذه الإصلاحات تعديل النصوص التشريعية للحريات الجماعية وتنظيمها بموجب قوانين عضوية خاصة كالقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية 12-04 والقانون المتعلق بالجمعيات 12-06، وأحاط ممارسة تلك الحريات بعدد الشروط

والضوابط بما لا يخل بالنظام العام داخل الدولة، واختص سلطات الضبط الإداري للقيام بمهمة تنظيم ممارسة تلك الحريات من جهة وفرض الرقابة عليها من جهة ثانية، فأى إخلال بالشروط القانونية في الممارسة يستلزم تدخلا من قبل سلطات الضبط الإداري لتصحيح الأوضاع.

ولقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بعدة مكاسب في تعزيز ضمانات ممارسة الحريات، و من أهم ما جاء فيه المادة 34 التي تعد مادة جديدة في المنظومة القانونية الجزائرية والتي أعطت الحصانة للحقوق والحريات من كل تعسف أو محاولة الحد والتضييق منها من طرف سلطات الضبط الإداري، بحيث لا يجوز للمشرع الذي فوضه الدستور بتنظيم الحريات والحقوق أن يعمل على إهدارها أو الانتقاص منها، إلا ما تعلق بحفظ النظام العام وحماية الثوابت الوطنية دون المساس بجوهر الحقوق والحريات.

ومن المعلوم أن تدخل سلطات الضبط الإداري له أثر بالغ في ممارسة الحريات الجماعية، ويختلف في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية، ففي الأولى عادة ما يكون خفيفا وغير مقيد للحريات بدرجة كبيرة ويتجلى عموما في تنظيم الممارسة من منح التراخيص والاعتمادات ووجوب الإخطار والإذن وغيرها من الأساليب التي تعد اختصاصا أصيلا لسلطات الضبط الإداري، أما في الثانية فيكون التأثير كبيرا وتتوسع معه دائرة تدخل سلطات الضبط الإداري لمواجهة الأخطار المحدقة بالنظام العام، وهو ما يؤدي إلى الوصول إلى درجة متقدمة في التقييد من ممارسة الحريات الجماعية تصل أحيانا إلى المصادرة الكلية خاصة في حالي الحصار والطوارئ أو فرض الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب التي تعتبر أخطر حالة على الحريات الجماعية.

وانطلاقا من هذا الارتباط الوثيق بين حق الأفراد في ممارسة حرياتهم الجماعية المقررة بموجب النصوص الدستورية والقانونية وبين اختصاصات سلطات الضبط الإداري في حفظ النظام العام ومواجهة كل ما يؤدي إلى الإخلال به، كان موضوع "أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية" عنوانا لأطروحتنا، خاصة وأنه حسب اعتقاد الباحث فإن تأثير سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية للأفراد يجب أن يبقى ضمن الحدود القانونية وضمن قواعد المشروعية، وأن يكون هناك نوع من التوافق بين التدابير المتخذة

من قبل سلطات الضبط الإداري حفاظا على النظام العام وبين ضمان الحماية والحفاظ على الحريات الجماعية المكتسبة من قبل الأفراد.

وتتجلى أهمية الدراسة في تسليط الضوء على ممارسة سلطات الضبط الإداري لوظائفها المحددة قانونا من أجل الحفاظ على النظام العام داخل المجتمع، ومدى التأثير الذي يحدثه تدخلها سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية على الحريات الجماعية، وما يتبع ذلك من تقليص لهامش الممارسة الفعلية لتلك الحريات وتعرضها لاعتداءات جسيمة، خاصة وأن سلطات الضبط الإداري عادة ما تقع في الخطأ والزلل لاستعمالها وسائل السلطة العامة و تنفيذ قراراتها بصفة مباشرة دون اللجوء إلى القضاء، ولكن بالرغم من ذلك سيحاول الباحث إبراز جملة من الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية التي تكفل للأفراد ممارسة حرياتهم الجماعية دون تقييد، فقرارات وأعمال سلطات الضبط الإداري خاضعة للرقابة، سواء من قبل السلطة التشريعية أو من قبل السلطة القضائية وفق آليات حددها الدستور.

أما من الناحية العملية لهذه الدراسة وبالأخص في الجزائر، فيعتبر هذا الموضوع من الأهمية بمكان نظرا لحساسيته تجاه الدولة لاسيما وأن التطورات السياسية في الجزائر مع نهاية الثمانيات وبداية التسعينات من القرن الماضي عرفت تطبيق حالي الحصار والطوارئ، وانجر على ذلك تضيق كبير للحريات الجماعية باعتبارها علاقتها الوطيدة بالنظام السياسي والاجتماعي للدولة، مثل حرية إنشاء الأحزاب السياسية وحرية الاجتماع والتظاهر، ضف إلى ذلك ما تمخض عن ما سمي بالربيع العربي الذي مس بعض الدول العربية وأطاح بعدم أنظمة سياسية وحكام، ومسارعة الجزائر إلى مسابقة الزمن في إحداث عدة إصلاحات وسن قوانين جديدة لتعطي هامش أكبر من الحريات، ضف إلى ذلك الحراك الذي شهدته الجزائر سنة 2019 وخروج جزء كبير من الشعب للمطالبة بإسقاط النظام، وهو ما حدث بالفعل وتبع ذلك عدة إصلاحات دستورية وقانونية منها التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي أقر لأول مرة إنشاء المحكمة الدستورية، ونص أيضا على تنظيم حرية إنشاء الجمعيات بموجب قانون عضوي.

وتهدف الدراسة إلى محاولة الوصول إلى الموازنة بين ما تحدته سلطات الضبط الإداري من تأثير على ممارسة الحريات الجماعية بمناسبة ممارسة اختصاصاتها المخولة لها بموجب النصوص الدستورية والقانونية في الحفاظ على النظام العام، وبين حق الأفراد في التمتع بالحريات الجماعية، بحيث يجب أن يبقى تدخل سلطات الضبط الإداري ضمن الحدود القانونية المرسومة لها وضمن قواعد المشروعية المحددة لها، وأن يكون هناك نوع من التوافق بين التدابير الضبطية المتخذة من قبلها وبين ضمان الحماية والحفاظ على الحريات الجماعية المكتسبة من قبل الأفراد.

ويرجع سبب اختيارنا للموضوع إلى معيارين اثنين أحدهما ذاتي والآخر موضوعي، فأما المعيار الذاتي فيتعلق برغبة الباحث في دراسة الموضوع لتشعبه وارتباطه بعدة جوانب سواء القانونية منها أو السياسية أو الاجتماعية، فالحريات الجماعية حتى وإن كانت منظمة بموجب نصوص دستورية وقوانين خاصة بكل واحدة منها، إلا أنها غالبا ما ارتبطت بالسلطة والمجتمع، فحرية تأسيس الأحزاب السياسية مثلا لم تر النور إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 1989، وهذا يعكس خوف النظام السياسي آنذاك من ممارسة الحريات السياسية التي تسمح للأفراد من الوصول إلى المناصب القيادية وممارسة السلطة، أما حرية إنشاء الجمعيات فأصبحت معيارا تقاس به الديمقراطية والحكمة في الدول والمجتمعات، وذلك للدور الهام الذي أصبح يلعبه النشاط الجمعي في مساعدة الدولة للوفاء بالتزاماتها في شتى المجالات، هذا دون أن ننسى الدور الكبير لحرية الاجتماع والتظاهر في بلورة الأفكار والآراء والدفاع عن المصالح المشتركة.

أما المعيار الموضوعي فيكمن في قيمة الموضوع في النظام القانوني الجزائري، وحساسيته بالنسبة للنظام السياسي في الدولة، فرغم تأخر المشرع الجزائري في النص على الحريات الجماعية إلا أنه وتحت تأثير الحراك الشعبي تدارك الأمر وكرس هذه الحريات في الدستور، كما خصها بقوانين خاصة تضبط ممارستها وتنظم أنشطتها، ولكن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الجزائر سنوات التسعينات جعلت سلطات الضبط الإداري تمارس

وظائفها على نطاق واسع، حماية للنظام العام الذي طالته أخطار محدقة وتهديدات متعددة، وهو ما أثر بشكل كبير على الحريات الجماعية.

وعليه أراد الباحث من خلال هذه الدراسة البحث بشيء من التفصيل في نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة الحريات الجماعية سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، مبرزاً في ذلك ضرورة عدم جعل حفظ النظام العام ذريعة لسلطات الضبط الإداري في انتهاك وتقييد تلك الحريات، بل يجب أن يكون تدخلها في إطار احترام النصوص القانونية دون أن تخرج عنها بأي سبب من الأسباب.

ومن المعلوم أيضاً أن الحريات الجماعية هي أم الحريات الأساسية، ولذلك نجد اليوم أن المجتمعات المتقدمة يوجد فيه هامش كبير لممارسة هذه الحريات، وهو ما انعكس بصورة إيجابية على تكريس مبادئ الديمقراطية وترقية النشاط السياسي والعمل الجمعي الذي يسمح ببروز الكفاءات في شتى المجالات، ضف إلى ذلك ما تلعبه حرية التظاهر في تصحيح الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية وإجبار السلطة على الرضوخ للمطالب الشعبية وإعادة النظر في القوانين والتنظيمات بما يخدم الصالح العام ويحقق التنمية المستدامة والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

وفيما يتعلق بالدراسات السابقة للموضوع لا نجد الكثير من الدراسات التي استوفت موضوع أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية حقه من البحث والتحليل والدراسة، فأغلب الدراسات التي اطلع عليها الباحث تطرقت لزوايا معينة من الموضوع فقط دون أن تكون ملمة بكل جوانبه ونذكر منها:

- عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، قسم العلوم الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007.

- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماداتها، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012-2013. هذه الرسالة تناولت موضوع الحريات العامة ودور السلطة التشريعية في وضع الإطار القانوني لها وضماداتها.

- رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات والأحزاب السياسية أنموذجين)، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015، هذه الدراسة ركزت على تنظيم حريتين من الحريات الجماعية فقط، وهما حرية إنشاء الجمعيات وحرية تأسيس الأحزاب السياسية، دون أن تتعرض إلى باقي الحريات الجماعية كحريتي الاجتماع والتظاهر، بالإضافة إلى تركيزها على التنظيم القانوني لتلك الحريتين دون التعمق في أثر سلطات الضبط الإداري على ممارستهما.

- مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2017، هذه الدراسة ركزت على كل الحريات العامة دون أن تخص الحريات الجماعية منها كما أنها تطرقت إلى تأثير سلطات الضبط الإداري على تلك الحريات في الظروف الاستثنائية ولم تتطرق إلى تأثيرها في الظروف العادية.

- حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2018، هذه الدراسة أيضا كسابقاتها تطرقت إلى الحقوق والحريات العامة على اختلاف أنواعها دون أن تتطرق بشكل مفصل للحريات الجماعية، ضف إلى ذلك تركيزها على ضمانات الحقوق والحريات في مواجهة سلطات الضبط الإداري على حساب التأثير الذي تحدثه تلك السلطات على الحريات سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

وتتجلى خصوصية هذا البحث في التطرق إلى التأثير الذي تحدثه سلطات الضبط الإداري على الحريات الجماعية، وهو موضوع يتسم بنوع من الحداثة كون الدراسات التي اطع عليها الباحث لم تتطرق للموضوع بهذا التفصيل وأغلبها تتمحور حول تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، وتعتبر الحريات الجماعية جزءا منها فقط، كما أن الباحث حاول تحديد أنواع الحريات الجماعية، انطلاقا من الحريات التي كرسها الدستور الجزائري.

وتظهر حداثة الموضوع في محاولة الباحث توضيح العلاقة بين سلطات الضبط الإداري وبين الحريات الجماعية، وإبراز الآثار التي ترتبها سلطات الضبط الإداري على تلك الحريات الجماعية سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، مستندا في ذلك على تحليل مختلف النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية المنظمة لهذه العلاقة، والتي كانت أغلبها عبارة عن إصلاحات قانونية حديثة، بداية من قانون الأحزاب السياسية وقانون الجمعيات وانتهاء بالتعديل الدستوري لسنة 2020، والذي أقر هذه الحريات الجماعية وعزز الضمانات المقررة لها ومن ذلك استحداث المحكمة الدستورية لأول مرة كمؤسسة رقابية تنظر في مدى مطابقة النصوص التشريعية والتنظيمية للأحكام الدستورية وهو ما يشكل ضمانا هامة في حماية الحريات الجماعية.

كما تتجلى حداثة الموضوع في التطرق إلى أثر جائحة كورونا (كوفيد19) كظرف استثنائي مستجد على الحريات الجماعية، ظهر أواخر سنة 2019 وأدى إلى إقرار سلطات الضبط الإداري إجراءات وقائية تمثلت في فرض نظامي التباعد الاجتماعي و الحجر المنزلي على الأفراد، وانعكس ذلك بشكل كبير على الحريات الجماعية لأنه لا يمكن ممارسة هذه الأخيرة إلا عن طريق تجمع الأشخاص، وهو الأمر الذي يتنافى مع الإجراءات الوقائية التي تعتبر التجمع سببا رئيسيا لانتقال العدوى وسرعة تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19)، و يشكل خطرا على الصحة العمومية التي تعتبر من النظام العام.

وسعيا منا للإلمام بالموضوع والتطرق لكل جوانبه، اعترضتنا صعوبات جمة في إعداد هذه الأطروحة، وفي مقدمة ذلك اتساع الموضوع خاصة وأن كل حرية من الحريات الجماعية منظمة بقانون خاص يضبط ممارستها، ضف إلى ذلك كثرة النصوص القانونية التي تحكم سير وعمل سلطات الضبط الإداري ومجالات تدخلها في تنظيم الحريات الجماعية.

ومن الصعوبات أيضا عدم وجود تحديد دقيق لقائمة الحريات الجماعية، سواء بالنسبة للفقهاء أو حتى في التشريع الجزائري الذي اكتفى بالإشارة إليها فقط بمصطلح "الحريات الجماعية" في الدستور دون أن يبين ماهي هذه الحريات الجماعية، ناهيك عن وجود تداخل كبير بين

بعض الحريات الفردية والحريات الجماعية، فبعض الحريات قد تعتبر فردية وجماعية في الوقت نفسه، فمتى مارسها الشخص لوحده كانت فردية وإذا مارسها مع الجماعة كانت جماعية.

وإذا كان الحفاظ على المصالح العليا للدولة وحماية النظام العام يقتضي تمتع سلطات الضبط الإداري بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة والتنظيم الخاص بممارسة الحريات الجماعية، فإنه بالمقابل قد ينجم عن ذلك التدخل آثارا خطيرة على ممارسة تلك الحريات، وتزداد تلك الخطورة في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة المخاطر الجسيمة التي تهدد الأمن والاستقرار داخل الدولة، انطلاقا من هذا المفهوم نطرح إشكالية الدراسة كالآتي:

ما مدى تأثير الإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية، وماهي الضمانات التي تكفلها المنظومة القانونية والقضائية للأفراد والجماعات في حماية وحفظ هذه الحريات، وكيف يمكن الموازنة والتوفيق بين مباشرة سلطات الضبط الإداري لاختصاصاتها في الحفاظ على النظام العام وبين حماية الحريات الجماعية؟

ونظرا لأهمية الموضوع، اعتمد الباحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة تحليلا منهجيا يبرز تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات الجماعية في الظروف العادية والاستثنائية في التشريع الجزائري والضمانات المقررة لها، كما تم الاعتماد على المنهج التاريخي من خلال الوقوف على تنظيم ممارسة الحريات الجماعية عبر الدساتير الجزائرية المتعاقبة وعبر القوانين المنظمة لها وتعديلاتها المختلفة، هذا مع الاعتماد في بعض الأحيان على المنهج المقارن من خلال الاستشهاد ببعض الأحكام القضائية والآراء الفقهية في كل من فرنسا ومصر.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم البحث إلى بابين، حيث خصص الباب الأول من الدراسة للحديث عن التأصيل النظري لمفهوم الضبط الإداري والحريات الجماعية وتم تقسيمه إلى فصلين أساسيين تطرقنا في الفصل الأول إلى تأصيل نظرية الضبط الإداري بينما تناولنا في الفصل الثاني إلى ماهية الحريات الجماعية، أما الباب الثاني فجاء معنونا بالتوازن بين سلطات الضبط الإداري وممارسة الحريات الجماعية وتم تقسيمه هو الآخر إلى فصلين

تناولنا في الفصل الأول تأثير سلطات الضبط الإداري في الحريات الجماعية ما بين التنظيم والتقييد بينما تناولنا في الفصل الثاني الضمانات المقررة لحماية الحريات الجماعية.

الباب الأول

التأصيل النظري لمفهوم الضبط الإداري

والحرريات الجماعية

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أهم الوظائف الحيوية التي تختص بها سلطات الضبط مستهدفة في ذلك الحفاظ على النظام العام وحماية كيان الدولة، فهي وظيفة لا غنى عنها لأي مجتمع باعتبارها صمام الأمان لحماية قيمه وأسسه ومصالحه الضرورية، وفي المقابل من ذلك كرست مختلف النظم القانونية قديما وحديثا أحقية الأفراد في التمتع بالحريات الجماعية باعتبارها الغاية الأسمى التي يسعى إليها الأفراد والجماعات.

ومما لا شك فيه أن هناك علاقة وطيدة بين سلطات الضبط الإداري وبين ممارسة الحريات الجماعية، لأن إطلاق العنان لممارسة الحريات دون ضبط ورقابة يؤدي إلى الفوضى وهو ما يجعل من تدخل سلطات الضبط الإداري لتنظيمها أمرا حتميا حتى يسود النظام.

وحتى تتضح علاقة التأثير والتأثر بين سلطات الضبط الإداري وبين الحريات الجماعية وجب التطرق إلى نظرية الضبط الإداري (الفصل الأول) ثم إلى ماهية الحريات الجماعية (الفصل الثاني).

الفصل الأول
نظرية الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري أحد أهم محاور القانون الإداري، وقد أولاه الفقه والقضاء أهمية بالغة، فمعظم المؤلفات والكتابات المتعلقة بالقانون الإداري قديما وحديثا تطرقت للنظرية العامة للضبط الإداري، ومما لا شك فيه أن تحليل فكرة الضبط الإداري والتعريف بها يقتضيان عرض مختلف الآراء التي سبقت لتأصيلها، ولكن ونظرا لتشعب صور الضبط الإداري واتساع عناصره وأهدافه وتتنوع الهيئات القائمة عليه فإن تحديد مفهومه يعتبر أمرا بالغ التعقيد.

وعليه قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، نتعرض لماهية الضبط الإداري (المبحث الأول) ثم لأهداف الضبط الإداري ووسائله (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

تثير دراسة ماهية الضبط الإداري موضوعات متعددة ومتنوعة، لاسيما مع التطور الحاصل في المجتمعات نتيجة المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وسنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مفهوم الضبط الإداري (المطلب الأول) ثم إلى سلطات الضبط الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

إن تحديد مفهوم الضبط الإداري بصورة واضحة ودقيقة يقتضي تعريفه وبيان طبيعته القانونية (الفرع الأول) والتمييز بينه وبين وغيره من النظم المشابهة (الفرع الثاني) ثم التعرض لأنواعه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري وبيان طبيعته القانونية

يعتبر الضبط الإداري نشاطا هادفا لتحقيق النظام العام لكن نظرا لتشعبه وتطوره فإن مفهومه غالبا ما يكتنفه الغموض والإبهام وهو ما يقتضي تعريفه (أولا) ثم تحديد طبيعته القانونية (ثانيا).

أولاً: تعريف الضبط الإداري

للضبط الإداري تعاريف متعددة سواء من الناحية اللغوية أو من الناحية الفقهية، وعليه سنتعرض إلى التعريف اللغوي للضبط الإداري ثم إلى تعريفه الفقهي.

1. التعريف اللغوي للضبط الإداري:

إن كلمة الضبط في اللغة العربية هي مصدر لفعل ضبط، يضبط ضبطاً، بمعنى لزمه وقهره وقوي عليه وحبسه، ومن معاني الضبط أيضاً لزوم الشيء، أو لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم¹.

كما يعني الضبط في اللغة الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل فيقال ضبطه ضبطاً أي حفظه بالحزم حفظاً بليغاً وأحكمه وأتقنه، ويقال ضبط البلاد وغيرها أي قام بأمرها قياماً ليس فيه نقص، وضبط الكتاب أي أصلح خله وصححه².

وفي اللغة الفرنسية يطلق على الضبط الإداري مصطلح (La police Administratif)، أو البوليس الإداري ويقصد به مجموع الأنظمة التي تحافظ على السلامة العامة³.

أما في اللغة الإنجليزية فيصطلح على الضبط الإداري (Police Administrative) وله عدة معاني منها تنظيم المجتمع فيما يتعلق بشؤونه الأمنية والأخلاقية والصحية، كما يعني دائرة الشرطة أو البوليس⁴.

2. التعريف الفقهي للضبط الإداري:

لقد تطرق الفقهاء إلى تعريف الضبط الإداري لكنهم اختلفوا اختلافاً بيناً، ويرجع ذلك إلى اختلاف الرؤى الفقهية، فمنهم من عرفه انطلاقاً من كونه قيماً على الحريات العامة، ومنهم

¹ ابن منظور، لسان العرب، عبد الله علي المبير وآخرين، ج4، دار المعارف، القاهرة، مصر، 2007، ص2549.

² مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج1، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، ط4، 2004، ص533.

³ جبور عبد النور، سهل إدريس، قاموس المنهل، فرنسي-عربي، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط10، 1989، ص794.

⁴ منير البعلبكي، قاموس المورد، إنجليزي-عربي، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط16، 1982، ص704.

من عرفه انطلاقاً من كونه غاية في حد ذاته تصبوا إليه سلطات الدولة، ومنهم من عرفه على أنه سلطة سياسية، في حين عرفه آخرون من خلال قيده لنشاط الأفراد¹.

أ. تعريف الضبط الإداري على أساس أنه قيد على الحريات العامة:

يرى أنصار هذا الرأي أن الضبط الإداري هو نوع من تدخل سلطات الضبط الإداري في فرض القيود على حريات الأفراد بهدف الحفاظ على النظام العام، ومن بين الفقهاء الذين نحوا هذا المنحى نجد الفقيه (André Délaubadaire) الذي عرفه بأنه عبارة عن مجموعة القواعد التنظيمية المفروضة من قبل السلطة لتنظيم النشاط الفردي والحريات العامة من أجل الوصول إلى تحقيق الصالح العام².

واتجه الأستاذ سليمان الطماوي إلى نفس المعنى حين عرفه بأنه مجموعة من القيود التي تفرضها الإدارة على الأفراد مما يؤدي إلى الحد من حرياتهم بقصد الحفاظ على النظام العام، وتنقسم هذه القيود إلى قسمين، قسم أول يفرضه المشرع وتسمى الضبط التشريعي وقسم ثان يفرضه سلطات الضبط ويسمى الضبط التنظيمي أو اللائحي³.

ب. تعريف الضبط الإداري على أساس أنه غاية:

إن الضبط الإداري وفقاً لهذا الرأي هو عبارة عن غاية وهدف تسعى الدولة لتحقيقه والوصول إليه من خلال الحفاظ على النظام العام والأمن والسكينة داخل المجتمع، وفي إطار هذا المعنى عرفه الفقيه هوريو (Hauriou) على أنه تلك السلطة التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام من خلال التنظيم المحكم لمنع الاضطرابات المحتملة قبل وقوعها، وقمعها بعد الوقوع باستعمال القوة العمومية في حالات معينة⁴.

¹ سليمان هندون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013، ص 22.

² المرجع نفسه، ص 18.

³ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 1958، ص 569.

⁴ سليمان هندون، المرجع نفسه، ص 18.

وعرفه الأستاذ عبد الغني عبد الله بأنه مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات المتخذة من طرف السلطات الإدارية المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع¹.

وفي السياق نفسه عرفته الأستاذة سعاد الشرقاوي بأنه "مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام، أو إعادة النظام العام في حالة اضطرابه، وبذلك يتحدد تعريف الضبط الإداري بالغاية منه وهي حماية النظام العام"².

ت. تعريف الضبط الإداري على أساس أنه سلطة سياسية:

يرى أنصار هذا الرأي أن الضبط الإداري يتمثل في تلك الامتيازات المخولة للسلطة السياسية والتي تمكنها من اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن السياسي داخل الدولة، وفي هذا الصدد أشار الأستاذ محمد عصفور إلى أنه يوجد تشابه كبير بين سلطة الضبط والنظام العام، فسلطة الضبط لا يمكنها أن تتجرد من الطابع السياسي، كما أن النظام العام في حقيقته وجوهره ما هو إلا فكرة سياسية واجتماعية، ومن الطبيعي أن يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها، وإذا كان النظام العام قد يبدو في الظاهر أنه الحفاظ على الأمن في الشوارع والمدن، فإنه في جوهره هو ذلك الأمن الذي تشعر به السلطة السياسية، وحتى الأمن في الشوارع ما هو إلا وجه من أوجه الأمن السياسي الذي يحرص على وجوده الحكام³.

وعرفه الفقيه (Jean Castagné) بأنه ذلك الامتياز المخول لسلطة سياسية في إصدار اللوائح الضبطية، ومباشرة الأعمال المادية الضرورية لتنفيذها، بهدف الحفاظ على النظام العام⁴.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 378.

² سعاد الشرقاوي، القانون الإداري - النشاط الإداري -، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1984، ص 3.

³ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوصفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط1، 2008، ص 22.

⁴ سليمان همدون، المرجع السابق، ص 20.

ث. تعريف الضبط الإداري على أساس أنه قيد على نشاط الأفراد:

يرى أصحاب هذا الرأي بأن الضبط الإداري هو إجراء استثنائي يحد ويقيّد بعض الأنشطة الفردية للأشخاص، ولا يمس الحريات العامة المكفولة قانوناً، وبالتالي فالضبط الإداري عبارة عن قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام¹.

وفي هذا المعنى عرف الأستاذ محمد عاطف البنا الضبط الإداري بأنه ذلك النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية ويؤدي إلى فرض قيود على الحريات الفردية للأفراد صيانة للنظام العام في المجتمع².

ثانياً: الطبيعة القانونية للضبط الإداري

اختلف الفقه بشكل كبير حول الطبيعة القانونية للضبط الإداري، فمنهم من رأى أنه ذو طبيعة سياسية وقانونية، ومنهم من رأى بأنه سلطة قائمة بذاتها تضاف إلى السلطات التقليدية الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، بينما اعتبره البعض أنه ذو طبيعة محايدة في الأنشطة والأهداف، وعليه نستعرض هذه الآراء كالتالي:

1. الضبط الإداري وظيفية إدارية محايدة:

يرى جانب من الفقه أن الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة على اعتبار أن وظيفة الهيئات الإدارية هي حماية النظام العام داخل المجتمع، وتخضع لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مدى مشروعيتها، وعليه تتصرف وظيفة الضبط الإداري إلى حماية الأوضاع الرتبوية لأفراد المجتمع من الاختلالات وتوفير الإطار المناسب الذي يباشر فيه الأفراد حرياتهم دون أن يترتب على ذلك حدوث الفوضى وانعدام الأمن³.

¹- إسماعيل جابوري، الضبط الإداري في مجال المحافظة على الأمن العام في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة في النظام الإسلامي والنظام القانوني الجزائري - رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية بفسنطينة، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018، ص 33.

²- المرجع نفسه، ص 19.

³- محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 64.

ويعتبر الضبط الإداري وفقا لهذا المفهوم سلطة إدارية محايدة، تمارس النشاط الإداري وفقا للأطر القانونية، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول الوظيفة الإدارية إلى وظيفة سياسية إلا في حالة الانحراف الجسيم عن مهامها وصلاحياتها، وارتباطها بالأنظمة الحاكمة.

ومن الفقهاء الذين أيدوا هذا الاتجاه نجد الفقيه الفرنسي بول برنارد (Paul Bernard) الذي أنكر وجود سلطة ضبط سياسية من أجل الحفاظ على النظام العام، ويرجع ذلك لوجود فوارق جوهرية بين السلطتين الإدارية والسياسية، حيث أن السلطة الإدارية كأصل عام يجب أن تتأى بنفسها عن المؤثرات السياسية داخل الدولة، الأمر الذي يترتب عليه عدم ارتباط النظام العام بالنظام السياسي، وإذا تم هذا الارتباط فيؤدي إلى انتفاء الصفة القانونية عن فكرة النظام العام التي تمثل غاية الضبط الإداري، فالقاضي الإداري يفترض أن يكون في خدمة القانون لافي خدمة النظام السياسي، وبالتالي يترتب عليه وجوب الحكم بعدم الاختصاص في الدعاوى التي تقام وفقا للمصالح السياسية باعتبار أن ذلك يعد من أعمال السيادة التي تمنع المحاكم عادة بالنظر في الدعاوى المتعلقة بها¹.

أما الفقيه إيلمان (Ulman) فيرى أن تحول وظيفة الضبط الإداري من الوظيفة الإدارية المحايدة إلى الوظيفة السياسية يرجع أساسا الى الأشخاص القائمين على السلطة، باعتبار أن الفكر السائد لدى الأشخاص المستحوزين على السلطة هو الاعتقاد بأن حكمهم هو الأفضل والأمثل والأصلح في تحقيق النظام العام الذي يجب حمايته بشتى الطرق والأساليب، ويبيح لهم ذلك استعمال مختلف الوسائل بما فيها وسائل الضبط الإداري لحماية النظام السياسي القائم، الأمر الذي يترتب عليه استعمال تلك الوسائل لغاية وهدف خاص بدل الهدف العام².

¹ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 118.

² حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية -دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2015، ص 31.

ويؤيد هذا الرأي في الفقه العربي الأستاذ محمود سعد الدين الشريف الذي عرف الضبط الإداري بأنه "وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة بوسائل القهر التي نص عليها القانون"¹.

ويستخلص من هذا التعريف أن الوظيفة الإدارية المحايدة للضبط الإداري تتميز بجملة من الخصائص نذكر منها²:

- الضبط الإداري ضرورة اجتماعية: لا يمكن للمجتمع التعايش بين أفرادهِ دون أن يحكمه ضبط معين لأن الهدف الأسمى لوظيفة الضبط هو المحافظة على النظام العام داخل المجتمع، ولا يتأتى ذلك إلا بضبط الحريات العامة لأنه إذا أطلق العنان لهذه الحريات دونما تقييد يضبطها فإنه تعم الفوضى ويسود اللانظام وبالتالي ينهار المجتمع.
- الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة: لا يمكنها أن تكون ذات طبيعة سياسية إلا في حالة ارتباط فكرة النظام العام بنظام الحكم في الدولة.
- خضوع سلطة الضبط الإداري للقانون وذلك لكونها تستمد أساسها وسندها من الدستور والقوانين التي أناطت لها هذه الصلاحية.
- اعتماد سلطات الضبط الإداري على وسائل السلطة العامة في المحافظة على النظام العام، مما يمكنها من استخدام وسائل القوة العمومية في تنفيذ قراراتها.

2. الضبط الإداري وظيفته سياسية:

ذهب جانب من الفقه الإداري إلى القول بأن سلطة الضبط الإداري لا يمكنها أن تتجرد من الطابع السياسي، وذلك لكون فكرة النظام العام هي أساساً فكرة سياسية في جوهرها وحقيقتها، فالأمن الذي تصبو إلى تحقيقه سلطة الضبط الإداري من خلال المحافظة على النظام العام في الأحياء والشوارع والمدن وبين أفراد المجتمع، هو نفسه الأمن السياسي الذي يبتغيه الحكام، فإذا كان هناك معيار لا يختلف فيه من مجتمع لآخر بتحقيق الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ضمن مفهوم فكرة النظام العام، فإن هناك معيار آخر يتفاوت

¹ محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، القاهرة، مصر، 1964، ص 77.

² المرجع نفسه، ص 112.

بين المجتمعات يتعلق بحماية النظام السياسي في الدولة، ويتجلى ذلك بجملة القيود المفروضة على الحريات العامة من منطلق أنها حماية للنظام العام، ولكنها في جوهرها ترمي إلى حماية نظام الحكم ومن خلاله السلطة الحاكمة في الدولة¹.

وتأكيداً على الطبيعة السياسية للضبط الإداري ذهب الفقيه باسكو (Pascu) إلى القول بأن الضبط الإداري بطبيعته وظيفة سياسية، فهو أحد مظاهر السيادة للدولة، فإذا كان للإدارة الحق في التوجيه والتنظيم فإن للضبط حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، من خلال استعمال القوة المادية لإجبار الأفراد على احترام النظام العام للدولة، وقد ذهب صاحب هذا الرأي إلى أبعد من ذلك حتى كاد أن يعتبر أن الضبط سلطة رابعة تقف جنباً إلى جنب مع السلطات التقليدية الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية².

ويؤيد هذا الرأي في الفقه العربي الأستاذ محمد عصفور الذي يرى بأن وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة سياسية لا شبهة فيها، ولا يمكن اعتبارها وظيفة إدارية محايدة، ويعود السبب في ذلك لكون مهمة الضبط الإداري هي الحفاظ على النظام العام في المجتمع، والنظام العام ما هو إلا فكرة سياسية واجتماعية في حقيقته وجوهره، حيث يركز في أهدافه على حماية كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها³.

ويرى أيضاً الأستاذ محمد عصفور أن هناك مجموعة من القيم والأوضاع تشترك فيها كل المجتمعات، في حين توجد مجموعة أخرى من القيم والأوضاع تختلف من مجتمع لآخر، وأن كل القيم بصفة عامة تتدرج ضمن إطار النظام العام، الذي به حدان، الحد الأول يهدف إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وفي المقابل ينبذ العنف والعدوان والظلم والقهر، وهذا الحد تشترك فيه أغلب المجتمعات، أما الحد الثاني فيتعلق بحماية نظام الحكم، ويتجلى من خلال القيود المفروضة على الحريات الذي يبدو في ظاهره المحافظة على النظام العام داخل المجتمع، ولكن في جوهره يرمي إلى حماية نظام الحكم، وبالتالي فاستغلال

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، طبيعة سلطة الضبط الإداري، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية الشرطة، مصر، العدد 13، يناير 1998، ص 95.

² حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 71.

³ محمد عصفور، البوليس والدولة، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، مصر، 1972، ص 250.

الدولة لسلطتها في مجال الضبط لأهداف سياسية نابع من طبيعة النشاط السياسي الذي تفرضه النظم الديمقراطية، فالحرية ليست مواضع مجردة، وإنما هي حقوق سياسية تمارس لأغراض سياسية¹.

تعرض هذا الاتجاه لكثير من الانتقادات منها:

- إن النظرة التي تشير إلى أن سلطة الضبط في جوهرها هي سلطة سياسية لا يمكن أن نسلم بها كمبدأ عام ينطبق على سائر الدول، بل يصدق فقط على الدول ذات الحكم البوليسي وأغلبها دول حديثة النشأة، وكانت مستعمرة من دول أخرى، وبالتالي فهي نظرة تنعكس في الواقع الفعلي إلى طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم السائد في الدولة².
- إن اعتبار النظام العام فكرة سياسية في حقيقته وجوهره هو قول غير صحيح على إطلاقه، ذلك أن النظام العام تعبير عن الأسس والمفاهيم والعقائد التي تحكم الدولة، وهو مفهوم قابل للتطور والاتساع، ويتغير بتغير الأزمنة والظروف والمجتمعات، والنظام العام الذي تسعى من ورائه السلطة الحاكمة إلى أمنها السياسي هو موجود في الدول البوليسية وليس في الدول عامة³.
- القول بأن الدولة تستغل سلطاتها في مجال الضبط الإداري لأهدافها السياسية فقط هو قول مجاني للصواب، لأن القواعد القانونية والدستورية تعبر عن مصالح الشعب عامة ولا تخص السلطة الحاكمة فقط، والدليل على ذلك أن الدستور والقوانين لا تصدر إلا بموافقة البرلمان الذي يضم نوابا يمثلون الشعب⁴.

¹ محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيدا على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1961، ص 250.

² حسام مرسي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية -دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2009، ص 70.

³ محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، 2003، ص 20.

⁴ حسام الدين محمد مرسي، المرجع السابق، ص 70.

- يترتب على هذا الرأي التوسع في نظرية أعمال السيادة، وبالتالي يؤدي إلى عدم خضوع قرارات الضبط الإداري للرقابة القضائية باعتبارها من أعمال السيادة، حتى ولو كانت ماسة بحقوق الأفراد وحرية الفردية والجماعية¹.

3. الضبط الإداري له طبيعة مزدوجة:

تبنى رأي في الفقه موقفا وسطا بين الاتجاهين السابقين، يتمثل في أن الضبط الإداري يكون ذا طبيعة قانونية محايدة في الوظائف التقليدية للضبط، وفي نفس الوقت يكون ذا طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطابع السياسي، وبالتالي فهو ذو طبيعة مزدوجة².

ويربط أصحاب هذا الاتجاه بين طبيعة الضبط الإداري وبين غايته، فيرون أن وظيفة الضبط الإداري بصفة عامة تهدف إلى تنظيم المجتمع وضبط ممارسات الأفراد لحياتهم العامة بما لا يضر بحريات الآخرين، وهو ما يسمى بالحفاظ على النظام العام، وهنا نكون أمام وظيفة ذات طبيعة قانونية محايدة، على عكس ما إذا كان الغرض من ممارسة الضبط الإداري لوظيفة وغاية سياسية المتمثلة أساسا في المحافظة على الأمن الخاص بالنظام السياسي للدولة، التي يلجأ فيها هذا الأخير إلى إصدار عديد القوانين والقرارات التي يحقق من ورائها الأمن السياسي، وهنا نكون أمام الطبيعة السياسية للضبط الإداري³.

وتعرض هذا الاتجاه لعديد الانتقادات كونه يفتقر إلى سند قانوني واضح، حيث لم يقدم الذين أخذوا بهذا القول معيارا للتمييز بين الوظائف ذات الطابع السياسي والوظائف التقليدية للضبط الإداري، إضافة إلى أن الانتقادات الموجهة إلى القائلين بالطبيعة السياسية للضبط

¹ محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة مع القانون المصري)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2019، ص 49.

² محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها دراسة القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989، ص 21.

³ ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، مصر، 1991، ص 31.

الإداري تنطبق على هذا الرأي طالما أنه يعترف بالطبيعة السياسية للضبط الإداري في الوظائف ذات الطابع السياسي¹.

ويرى الباحث من خلال دراسة الآراء الفقهية المختلفة حول طبيعة الضبط الإداري أن تحديد هذه الأخيرة في غاية الصعوبة والدقة، تحكمها المؤثرات السياسية داخل المجتمع، ولكنها تتفاوت من دولة لأخرى حسب نظام الحكم في كل منها.

ورغم هذا التباين الكبير إلا أننا نؤيد الاتجاه الذي يصور طبيعة الضبط الإداري على أنها طبيعة قانونية ضرورية ومحايدة، توكل هذه الوظيفة إلى السلطة التنفيذية بالاشتراك مع هيئات إدارية أخرى، في إطار الحدود الدستورية والقانونية المرسومة لها، غايتها في ذلك حفظ الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، أما أن تتحول وظيفة الضبط الإداري إلى وظيفة سياسية حماية لنظام الحكم والأشخاص القائمين عليه فهذا يعد من قبيل الإساءة والانحراف في استعمال السلطة والابتعاد عن الهدف المنشود من وراء هذه الوظيفة. كما أن الأخذ بهذا الاتجاه يعطي ضمانات للحريات في مواجهة سلطات الضبط الإداري، وذلك بسبب خضوع هيئات الضبط الإداري لرقابة القضاء.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من النظم المشابهة

إن التطور الحاصل في مفهوم فكرة الضبط الإداري أدى إلى تشعب مجالاته، وبالتالي تعددت النشاطات التي تعكف الإدارة على تنظيمها.

وعليه سنتعرض لأنواع الضبط الإداري (أولاً) والتمييز بينه وبين غيره من النظم المشابهة (ثانياً).

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص18.

أولاً: أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين رئيسيين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص وتعرض لكل منهما فيما يأتي:

1. الضبط الإداري العام:

يقصد بالضبط الإداري العام مجموع الصلاحيات والسلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بمختلف عناصره، ويتم عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية وضبط الحريات بما يمنع أي إخلال بالنظام العام داخل المجتمع أو الإضرار بحريات الأفراد¹.

وقد اعتبره البعض أنه الأصل والقاعدة العامة حين نتكلم عن الضبط الإداري كوظيفة إدارية بوسائله الوقائية التي تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه، أو وقف استمراره بعد الوقوع، ولذلك أطلق عليه "بوليس المنع"²، وأهم ما يميزه أنه يفرض قيوداً على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة.

ووصفه البعض الآخر بالشرعية العامة في مجال الضبط الإداري، إذ يتكون من مجموعة من القيود والضوابط التي تهدف إلى حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في سائر نواحي الحياة البشرية بغير تخصيص في هذه الناحية أو تلك، حيث تمثل الشرعية العامة في مجال الضبط الإداري³.

وتجدر الإشارة إلى أن وظيفة الضبط الإداري عندما تمارس لتحقيق الغرض الأساسي المتمثل في الحفاظ على النظام العام تكون بواسطة الهيئات المركزية للدولة والهيئات المحلية لها، فيمارس أعضاء الهيئات المركزية سلطة الضبط الإداري في حين يمارس أعضاء الهيئات المحلية وظيفة الضبط الإداري، ويكون كلاهما في حدود الاختصاصات المخولة له قانوناً⁴.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص380.

² محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012، ص205.

³ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000، ص246.

⁴ محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص 53.

نستخلص مما سبق أن الضبط الإداري العام هو مجموع الصلاحيات المخولة لهيئات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية الثلاث الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، فيعتبر الأصل والقاعدة الأساسية لوظيفة الإدارة العامة التي تقوم بضبط وتقييد للحريات العامة وتنظيم النشاطات على المستويين الوطني والمحلي.

ولقد عرفت فكرة النظام العام تطورا واتساعا كبيرا، فلم تعد مقصورة على العناصر التقليدية فقط، بل أخذت مفاهيم وأهدافا حديثة شملت ميادين شتى، كالنظام العام البيئي والاقتصادي والنظام العام العمراني والجمالي، وهو ما أدى إلى بروز الضبط الإداري الخاص.

2. الضبط الإداري الخاص:

يخص المشرع الضبط الإداري الخاص بنصوص قانونية خاصة لتنظيم أنشطة محددة، ويسنده لسلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف معينة، قد تكون هي ذاتها أهداف الضبط الإداري العام لكن المشرع يخضعها لسلطة إدارية خاصة ولا يتركها ضمن اختصاص هيئات الضبط الإداري العام. وقد تكون أهدافا مغايرة لأغراض الضبط الإداري العام المعروفة كاستهدافه مثلا لحماية الآثار والمحافظة عليها أو النظام البيئي وما يتطلبه من حماية ومحافظة وغيرها.

ويمكن تعريف الضبط الإداري الخاص بأنه الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية أو لائحية خاصة بقصد الوقاية من الإخلال بزوايا من زوايا النظام العام في ميدان معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص بأساليب أكثر دقة وإحكاما وأكثر تماشيا وملاءمة لهذه الناحية الخاصة¹.

ويأخذ الضبط الإداري الخاص صورا عدة، فقد تكون الخصوصية من حيث الأشخاص المخاطبين به أو من حيث الهيئات التي تمارسه أو من حيث موضوعه وأهدافه، والتي سنتعرض لها فيما يلي:

¹ - محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص 130.

أ. الضبط الإداري الخاص نسبة إلى الأشخاص المخاطبين به:

يكون الضبط الإداري الخاص في هذه الصورة موجها لأشخاص معينين أو طائفة معينة من الأفراد لا يتعدى غيرها، كالضبط الإداري الخاص بالأجانب، أو ذوي الاحتياجات الخاصة أو الخاص بمزاولة مهنة المحاماة أو الطب والصيدلة أو يكون موجها لفئة الباعة المتجولين وغيرها¹.

ب. الضبط الإداري الخاص نسبة إلى الهيئة التي تمارسه:

يقصد بالضبط الإداري الخاص في هذه الصورة الضبط الذي تعهد فيه سلطات الضبط إلى هيئة إدارية محددة، ومن أمثلة ذلك منح وزير السياحة سلطة ممارسة الضبط الإداري فيما يتعلق بالسياحة وحماية الآثار، ومنح وزير النقل الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية. ففي كلا الحالتين منحت صلاحيات الضبط الإداري إلى كل من وزير السياحة ووزير النقل، وتأتي الخصوصية هنا في الجهة الإدارية التي تمارس الضبط الإداري.

ت. الضبط الإداري الخاص نسبة إلى موضوعه:

يتمثل الضبط الإداري الخاص في هذه الصورة بتنظيم وجه من أوجه النشاطات الفردية بتشريع خاص، فالتخصيص يقع على موضوع الضبط الإداري، ويتولى القانون تنظيمه بصفة حصرية، وتمنح لسلطة الضبط الإداري الخاص سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، كالضبط الخاص بتنظيم المرور وحركة السير عبر الطرقات، والضبط الإداري الخاص بالمباني

¹ - نذكر على سبيل المثال لا الحصر بعض القوانين المنظمة لمجالات الضبط الإداري الخاص في الجزائر كالآتي:

- القانون رقم 07-13، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج. ر، العدد 55، الصادرة بتاريخ 30 أكتوبر 2013.

- القانون رقم 05-85، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج. ر، العدد 8، الصادرة بتاريخ 17 فيفري 1985 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-13، المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج. ر، العدد 44، الصادرة بتاريخ 3 أوت 2008.

- القانون رقم 08-11، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، ج. ر، العدد 36، الصادرة بتاريخ 2 جويلية 2008.

والعمران ونظافة الشوارع، والضبط الخاص بتنظيم المهن الخطرة أو بحماية البيئة. فالمشرع خص كل موضوع من هذه المواضيع بضبط إداري خاص.

ث. الضبط الإداري الخاص نسبة إلى هدفه:

تتمثل هذه الصورة عندما يكون هدف الضبط الإداري لا يدخل ضمن الأغراض التقليدية له، وإنما يهدف إلى ضبط غرض آخر، كالضبط الذي يهدف إلى المحافظة على الآثار والمباني الأثرية والتاريخية أو المتعلق بحماية البيئة أو بالصيد أو بالسياحة، وقد خص المشرع هذه المواضيع المختلفة من الضبط الخاص بنصوص قانونية خاصة مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، تعطي لهيئات الضبط الإداري سلطات واسعة بغية تحقيق الأهداف الخاصة المنوطة بها.

ويتميز الضبط الإداري الخاص بجملة من الخصائص أبرزها:

- الضبط الإداري الخاص له نظام قانوني خاص، فلا يوجد ضبط إداري خاص إلا بناء على قانون.
- يتعلق الضبط الإداري الخاص بتنظيم موضوع محدد ويوكل إلى سلطة إدارية خاصة، وقد يكون متعلقاً بفئة خاصة من الأفراد أو بأشخاص معينين.
- يتميز الضبط الإداري الخاص بأنه مقيد بهدفه، حيث قد يواجه عنصر واحداً فحسب من عناصر النظام العام.
- توكل مهمة صلاحيات الضبط الإداري الخاص إلى هيئة خاصة أو إلى هيئة من هيئات الضبط الإداري العام المعروفة بموجب نص قانوني.

ثانياً: التمييز بين الضبط الإداري وغيره من النظم المشابهة

يتشابه الضبط الإداري مع صور تنظيمية أخرى داخل الدولة مثل الضبط التشريعي، الضبط القضائي، والمرفق العام.

1. التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي:

إن الحريات العامة يكفلها الدستور ويعتبر المصدر الأساسي لها، ثم تأتي القوانين لتبين حدود ومجالات ممارستها، لأنها ليست مطلقة بل تمارس وفق ضوابط محددة وفي نطاق محدد لها حسب النصوص التشريعية المنظمة لها، كحرية تأسيس الأحزاب السياسية، حرية تكوين الجمعيات، حرية الاجتماع، حرية التظاهر وغيرها من الحريات، والتي عادة ما يخصها المشرع بتشريعات خاصة، تهدف إلى تنظيمها وتقييدها، وتسمى بالضبط التشريعي، والذي يعني مجموع القوانين والتشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية بهدف حماية النظام العام، يتمثل موضوعها في الحد والتقييد من نطاق الحريات¹.

والضبط الإداري تتولاه الإدارة ويدخل ضمن دائرة الضبط التشريعي، لأن سلطات الضبط الإداري ملزمة بتطبيق القوانين والتشريعات المختلفة الصادرة عن الضبط التشريعي.

ويتشابه الضبط التشريعي والضبط الإداري في كون أن وظيفة الأول تكمن في سن القوانين بواسطة السلطة التشريعية، وهو نفس الأمر بالنسبة للضبط الإداري، كما أن كلا منهما يضع قيوداً على ممارسة الحريات، ويهدف إلى حماية النظام العام، ومحاسبة الأفراد المخالفين².

ويختلف الضبط التشريعي عن الضبط الإداري في الجانب الشكلي، فالضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في الأقاليم والمحافظات، أما الضبط التشريعي فتمارسه السلطة التشريعية، كما أنه لا يمكن لشخص واحد أن يجمع بين سلطة الضبط الإداري وسلطة الضبط التشريعي³.

¹ - محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص 81.

² - المرجع نفسه، ص 82.

³ - كازران صبحي نوري، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2015، ص 32.

2. التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

إن الضبط الإداري هو إجراء وقائي يمنع كل الأعمال المخلة بالأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، أما الضبط القضائي فهو إجراء يتسم بالردع والقمع، يقوم على التحري على الجرائم بعد حدوثها، وتعب مرتكبيها وجمع الأدلة المتوفرة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تمت إدانته.

وإذا اختلف الفقهاء في تعريف الضبط الإداري كما بينا ذلك سالفًا فإنهم يكادون يجمعون على تعريف الضبط القضائي على أنه إجراء يهدف إلى القمع والردع، وهو ما أشار إليه البعض في هذا الشأن بالقول أن الضبط الإداري يستدرك الحوادث المخلة بالأمن والنظام العام ويتخذ كل ما من شأنه أن يؤدي إلى منع وقوع الكوارث بأنواعها، بينما الضبط القضائي يتعقب الجريمة بعد وقوعها ويعمل على جمع الأدلة لإثبات معالمها وتقوية أدلتها ثم يقدم المجرم للمحاكمة لإنزال الجزاء به¹.

وتبرز أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي في بيان النظام القانوني الواجب التطبيق لكل منهما، فيعتبر الضبط الإداري نشاطًا إداريًا، وإجراءاته ذات طابع إداري وبالتالي يحكمها القضاء الإداري وتخضع لرقابته، بينما تتعلق إجراءات الضبط القضائي بممارسة السلطة القضائية لاختصاصاتها تحت إشراف النيابة العامة وتخضع الإجراءات المتخذة لقانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، مما يترتب عليه مجموعة من النتائج نذكرها كآتي:

- إن أعمال الضبط القضائي لا تقبل الطعن بالإلغاء، ولا تخضع لإجراء وقف التنفيذ، كما هو الحال في الضبط الإداري.
- إن قواعد المسؤولية التي تخضع لها إجراءات الضبط الإداري تختلف عن تلك التي تخضع لها إجراءات الضبط القضائي، فتترتب بذلك عن أعمال الضبط الإداري في حالة الضرر الناتج عنها مسؤولية الإدارة في حالة توفر أركان المسؤولية. أما مسؤولية الدولة المترتبة

¹ - عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989، ص52.

عن أعمال الضبط القضائي فالمسألة مختلف فيها، ولا تقع المسؤولية على الدولة إلا في حالة النص على ذلك صراحة¹.

- المنازعات والدعاوى القضائية المتعلقة بأعمال الضبط الإداري تختص بها جهات القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً، في حين تختص جهات القضاء العادي في المنازعات والدعاوى القضائية المتعلقة بأعمال الضبط القضائي.

- تتميز أعمال الضبط الإداري بالمرونة، فالإدارة تملك صلاحيات واسعة في حماية النظام العام، في حين تقتصر أعمال الضبط القضائي على الأفعال المجرمة التي يعاقب عليها القانون².

وقد اجتهد الفقه والقضاء في وضع معايير للتمييز بين أعمال الضبط الإداري وأعمال الضبط القضائي والتي نجملها فيما يلي³:

أ. المعيار الشكلي:

ينظر إلى تبعية مصدر النشاط الضبطي، فإن كان العمل صادراً عن السلطة التنفيذية نكون بصدد ضبط إداري. أما إذا كان صادراً عن السلطة القضائية فنكون أمام ضبط قضائي. ورغم بساطة هذا المعيار إلا أنه يبقى غير حاسم خاصة وأن هناك من الموظفين من يحوز على الصفتين معا إذ يباشرون مهام الضبط الإداري والقضائي مثل شرطي المرور ورؤساء الأمن. كما أن هذا المعيار لا يتطرق لمضمون العمل وجوهره بل يكتفي بالشكل⁴.

¹ - مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2017، ص 27.

² - المرجع نفسه، ص 28.

³ - حطاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2018، ص 57.

⁴ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 335.

ب. المعيار الموضوعي:

يختلف الضبطان من ناحية الموضوع، فالضبط الإداري هو ضبط وقائي يهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، وتوقي كل ما من شأنه المساس به. أما الضبط القضائي فيتميز بصفته العلاجية حيث يتولى إثبات معالم الجريمة من خلال البحث والتحري عنها وتحديد أسبابها وظروفها وملابساتها وأدواتها، وبالتالي إنزال الجزاء على مرتكبيها¹.

غير أنه توجد صعوبة في التمييز بين الطابع الوقائي والطابع العلاجي فهو يحتاج إلى الدقة العالية. مثل إبعاد الأجانب أو وقف صحيفة، فهل الإجراء الضبطي المتخذ هو عقوبة على الفعل أم وقاية من الخطر للحفاظ على النظام العام؟

ت. المعيار الغائي (الهدف من النشاط):

يكون التمييز بين الضبطين بمعرفة غاية كل منهما والنتيجة التي سيؤول إليها التصرف، فيعتبر المنع والإشراف والرقابة العامة على النشاط الفردي للحفاظ على النظام العام هو الغاية الأساسية للضبط الإداري، في حين يعتبر الردع والملاحقة الجنائية هي المهمة الجوهرية للضبط القضائي.

فالضبط الإداري كما أسلفنا مهمته وقائية، حفاظا على النظام العام ومنعا لكل اضطراب، أما الضبط القضائي فمهمته البحث والتحري وجمع الأدلة حول الجرائم وتقديم أصحابه إلى المحاكمة، لذا فهده الأساس هو الردع والقمع.

غير أن هذا المعيار لم يكن دقيقا وفاصلا وذلك لأن الردع المحقق من مهمة الضبط القضائي يترتب على الحكم القضائي الذي يقضي بالإدانة وليس بالإجراء الضبطي في حد ذاته، كما أن تدابير الضبط الإداري ليست وقائية فقط، فبعضها يحقق الردع وذلك عند استعمال

¹ - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 11.

القوة المادية لتدابير التنفيذ الجبري وفق الشروط القانونية المحددة لذلك دون اللجوء إلى القضاء¹.

وعليه إذا كان الضبط الإداري ذا طابع وقائي يسبق الوقوع في الإخلال بالنظام العام، والضبط القضائي هو لاحق على وقوع الإخلال بالنظام العام وذو طبيعة عقابية. يثار التساؤل التالي: هل يمكن القول أن الضبط القضائي ليس له أي دور في المحافظة على النظام العام؟ وإذا كان كذلك هل يمكن الاستغناء عنه؟ وهل يمكن أن يحل الضبط الإداري محل الضبط القضائي أو العكس؟

وجواباً على ذلك يمكن القول أنه غالباً ما يكون للضبط القضائي تأثير في منع الإخلال بالنظام العام وذلك من خلال طبيعته الردعية وما تتركه العقوبة من أثر في النفوس تجعل الأفراد يبتعدون عن الإخلال بالنظام العام ولو بصفة غير مباشرة. ولكن الضبط القضائي ورغم هذا الأثر لا يمكنه تحقيق أهداف الضبط الإداري الوقائية المتمثلة في تنظيم نشاط الأفراد وتوجيههم إلى الطريقة الصحيحة التي تؤدي بصفة مباشرة إلى الحفاظ على النظام العام².

وعليه فقيام الضبط القضائي لا يغني بأي حال من الأحوال عن الحاجة إلى وجود الضبط الإداري، لأن الاحتياط وتوقي وقوع الجريمة أفضل من العلاج والردع بعد الوقوع فيها، فالعقوبة مهما كانت قاسية ومهما كان أثرها في نفوس الأفراد لا تستطيع أن تحقق الأهداف التي يحققها الضبط الإداري المتمثلة في الوقاية والاحتياط حفاظاً على النظام العام. لذلك فلكل من الضبطين مجاله يتلاءم مع طبيعته وأهدافه ويتفق مع مرونته وتطوره، ولا يمكن لأحدهما أن يغني عن وجود الآخر، فرغم خضوع كل منهما لنظام قانوني خاص به إلا أنهما نظامان متكاملان يتم إحداهما الآخر³.

وخلاصة مما سبق يمكننا القول أن المعيار الموضوعي هو المعيار السليم لأن الفاصل بين هذين الضبطين يكمن في اختلاف المهمة الوظيفية من حيث طبيعة العمل وغاياته

¹ - حطاش عمر، المرجع السابق، ص 59.

² - محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص 92.

³ - المرجع نفسه، ص 93.

الأساسية. فالضبط الإداري ذو طبيعة وقائية مانعة لوقوع حوادث تخل بالنظام العام في حين أن أعمال الضبط القضائي ردعية قمعية ولاحقة على وقوع الإخلال بالنظام العام.

3. التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام:

يعتبر كل من الضبط الإداري والمرفق العام مظهرا من مظاهر النشاط الإداري، وأسلوبا من أساليب الإدارة للقيام بوظيفتها الأساسية المتمثلة في إشباع حاجات الأفراد وتحقيق المصلحة العامة. فمن خلال الضبط الإداري تهدف الإدارة إلى تحقيق النظام العام في المجتمع بفرض بعض القيود على الحريات. ومن خلال المرفق العام يتم إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية في المجتمع بانتظام واطراد عن طريق الخدمات والسلع المقدمة للأفراد والجماعات. فيتسع مجال الأخذ بكل من الأسلوبين ويضيق ويختلف من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة¹.

والتمييز بين الوظيفتين لا يمنع من وجود تداخل وتكامل بينهما، فالمرفق العام يمكن الضبط الإداري من تأدية وظيفته الوقائية، كما أن قيام الضبط الإداري بوظيفته المتمثلة أساسا في الحفاظ على النظام العام داخل المجتمع يعتبر شرطا في سير المرفق العام بانتظام. فعلى سبيل المثال عمل مرفق النقل بشكل منتظم يساهم بطريقة فعالة في الحفاظ على الأمن العام والنظام العام، ومن جهة أخرى بسط الأمن العام والحفاظ على النظام العام داخل الدولة يسهل من عمل مرفق النقل ويمكنه من تأدية مهامه بصفة منتظمة وفي ظروف جيدة².

فالوظيفتان في كثير من الأحيان متداخلتان ومتكاملتان مع بعضهما البعض بشكل يصعب معه تحديد طبيعة النشاط الإداري بصفة دقيقة، هل هو نشاط ضبطي أم هو مرفق عام؟ ورغم ذلك قدم الفقهاء عدة معايير وأسس للتمييز والتفرقة بينهما نستعرضها كالآتي:

¹ - حطاش عمر، المرجع السابق، ص 62..

² - محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص 156.

أ. اختلاف الغايات:

إن الضبط الإداري نشاط إداري يهدف إلى حماية النظام العام داخل المجتمع من خلال تنظيم أنشطة الأفراد، ولا يسمح للإدارة التدخل بسلطة الضبط للمحافظة على المدلولات المكونة للنظام العام، وبالتالي فالغاية التي قامت من أجلها سلطة الضبط محددة تحديدا دقيقا وهي الحفاظ على النظام العام، ولا يجوز للإدارة التدخل بسلطة الضبط لتحقيق أهداف مادية. وعلى العكس من ذلك فالمرفق العام يستهدف تحقيق المصلحة العامة في شمولها وأغراضها المختلفة، فالباعث لإنشاء المرفق العام هو إشباع حاجة العامة عن طريق تأدية خدمة، وهذه الخدمة إما أن تؤديها الإدارة عن طريق المرفق العام لمجموع الأفراد أو إلى فئة منهم، فأهداف المرفق العام مرنة ومتطورة وتختلف باختلاف النظم السياسية للدول¹.

وعليه يمكن القول أنه يوجد اختلاف في الغايات بين الضبط الإداري والمرفق العام من حيث المصلحة العامة التي يهدف كل منهما إلى تحقيقها، حيث يهدف الضبط الإداري إلى الحفاظ على النظام العام ويتطلع المرفق العام إلى تحقيق المصلحة العامة في كافة مظاهرها واختلاف أغراضها.

ب. اختلاف الوسيلة:

بالرغم من أن مظاهر السلطة العامة متغلغلة بشكل كبير في كل من الضبط الإداري والمرفق العام إلا أننا نجد اختلافا وتفاوتا في درجة هذا التدخل ومداه في كل منهما، فيكون أكثر بروزا في الضبط الإداري منه في المرفق العام. فقد يبلغ ذروته في التنفيذ الجبري واستعمال سلطة القهر وتدابير الأمر والنهي وتقييد للحريات بشكل يجعل من الضبط مظهرا من مظاهر السيادة، وهذا بهدف الحفاظ على النظام العام في المجتمع. بخلاف المرفق العام الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة.

لذا فإن بروز مظاهر السلطة يكون بصورة أقل وبصفة تدريجية حسب طبيعة المرفق. ففي بعض المرافق الإدارية مثل مرفق الدفاع والضرائب والعدالة يكون عنصر السلطة هو السمة

¹ - حطاش عمر، المرجع السابق، ص 64.

الغالبية أما في المرافق الاقتصادية فإن طابع السلطة يكون أخف وأحيانا ينعدم تماما، خاصة حين تلجأ السلطة إلى أسلوب القانون الخاص¹.

ت. اختلاف طبيعة الخدمة المؤداة:

تغلب على النشاط الضبطي صفة الأمر والنهي حيث يأخذ طابعا سلبيا، ليهدف تدخله فتدخله في الأنشطة الخاصة إلى تنظيمها وضبطها بما يخدم المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام داخل المجتمع. ولا يمكن للإدارة أن تحل محل الأنشطة الخاصة بل تكتفي بتنظيمها وتبقى تلك الأنشطة ذات طابع فردي. أما في نظام المرفق العام فالنشاط يأخذ طابعا إيجابيا فتحل الإدارة محل الأفراد في النشاط الخاص، وتقوم بإشباع الحاجات العامة لكافة أفراد المجتمع أو إلى أفراد معينين بذواتهم، وهو ما يؤدي إلى وجود صلة واضحة بين المرفق العام والأشخاص المنتفعين به في حين أن هذه الصلة لا تبدو واضحة وجلية في النشاط الضبطي².

ث. اختلاف في سلطة الإدارة:

إن الإدارة لها سلطة واسعة في إنشاء المرفق العام أو عدم إنشائه، فيرجع الأمر إلى محض اختيارها وإلى سلطتها التقديرية، ولا يمكن إجبارها على إنشاء مرفق معين سواء للضرورة أو لغيرها³. أما في مجال النشاط الضبطي فإن الإدارة ملزمة قانونا في القيام به، وأي تقصير منها قد ينجم عنه ضرر وبالتالي يعرضها للمسؤولية، لأن وقاية النظام العام واجب محتم عليها، ودفع الضرر مقدم على جلب المنفعة، وعليه فقد يلزمها الواجب باتخاذ إجراء ضابطي معين⁴.

ومما سبق يمكن القول بأنه يوجد اختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام، فالأول يتخذ أسلوب الأمر والنهي الذي تتخذه السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة وتهدف من خلاله إلى حفظ

¹ - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص ص 65-66.

² - محمد عصفور، البوليس والدولة، المرجع السابق، ص 298.

³ - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 32.

⁴ - حططاش عمر، المرجع نفسه، ص 65.

النظام العام ويكون نطاق نشاطه تقييد وضبط الحريات، بينما يتخذ المرفق العام أسلوبا مغايرا من خلال تقديم السلع والخدمات لإشباع الحاجات العامة.

المطلب الثاني

سلطات الضبط الإداري

تتقسم سلطات الضبط الإداري إلى سلطات ضبط إداري عام وسلطات ضبط إداري خاص، فيقصد بالأولى السلطات المكلفة بالمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، وتكون على المستويين المركزي والمحلي، بينما يقصد بالثانية تلك السلطات التي يخصصها المشرع بنصوص قانونية خاصة لتنظيم أنشطة معينة تحقيقا لأهداف محددة.

إن السلطات الإدارية المخولة بممارسة الضبط الإداري العام في التشريع الجزائري محددة على سبيل الحصر، وتتمثل في سلطات ضبط إداري مركزية ذات اختصاص وطني وأخرى محلية ذات اختصاص محلي. أما فيما يخص سلطات الضبط الإداري الخاص فتكون بحسب القوانين المنشئة لها.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتعرض إلى سلطات الضبط الإداري العام (الفرع الأول)، وسلطات الضبط الإداري الخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري العام

إن سلطات الضبط الإداري العام تنقسم من حيث شمول اختصاصاتها الإقليمية إلى سلطات ضبط وطنية وأخرى محلية.

وعليه سنتعرض في هذا الفرع إلى سلطات الضبط الإداري الوطنية (أولا)، وسلطات الضبط الإداري المحلية (ثانيا).

أولاً: سلطات الضبط الإداري الوطنية

تتركز سلطات الضبط الإداري الوطنية على المستوى المركزي وتتدرج من أعلى إلى أسفل على النحو التالي:

1. رئيس الجمهورية:

يعتبر رئيس الجمهورية في الجزائر السلطة الأولى التي تمارس الضبط الإداري العام باسم الدولة، فيضطلع حسب النظام الدستوري بمهام وصلاحيات إدارية واسعة في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري، ويملك سلطة إصدار القرارات التنظيمية العامة، والقرارات الإدارية الفردية باسم الدولة ولحسابها.

وبالرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور الجزائري يمنح لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري إلا أنه يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية الممنوحة له في بنص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹ وكذلك المادة 141² منه.

فمجال القرارات الإدارية التنظيمية التي يستطيع رئيس الجمهورية اتخاذها غير محدد، إلا أن المسائل المخصصة للسلطة التشريعية لا يملك فيها الحق في إصدار قرارات إدارية عامة، ومنه يمكن القول أن كل المواضيع التي لا تدخل في اختصاصات السلطة التشريعية (البرلمان) تدخل ضمن الإطار التنظيمي الذي يخول لرئيس الجمهورية دستوريا إصدار مراسيم رئاسية بشأنها حفاظا على النظام العام بكامل عناصره.

¹- تنص المادة 91 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، ج. ر، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 على أنه: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: يتولى السلطة التنظيمية".

²- تنص الفقرة الأولى من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

إلى جانب السلطة التنظيمية في مجال الضبط الإداري العام المخولة لرئيس الجمهورية في الحالات العادية، يملك أيضا سلطة التشريع بأوامر في حالات محددة نصت عليها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إضافة إلى ذلك يمنحه الدستور صلاحيات واسعة في الحالات الاستثنائية التي يكون فيها تهديد لأمن واستقرار البلاد، مما يمكنه من إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار أو الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب¹.

2. الوزير الأول أو رئيس الحكومة²:

لم تشر النصوص الدستورية بصفة صريحة إلى اختصاصات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، على اعتبار أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب من اختصاصات رئيس الجمهورية ولا يفوضها لغيره. غير أن الوزير الأول قد يكون مصدرا مباشرا لإجراءات الضبط الإداري باعتبار أنه المشرف على سيرورة الإدارة بصفة عامة وهو ما يخوله صلاحية إصدار مراسيم تنفيذية وتعليمات إدارية توجه إلى المصالح المختصة.

إن إقرار ممارسة وظيفة الضبط الإداري للوزير الأول مبني على السلطة التنظيمية التي يتمتع بها والتي حددتها الفقرة الثانية من المادة 141³ من التعديل الدستوري لسنة 2020. وكذلك المادة 112⁴ منه.

¹ - المواد 97، 98، 99، 100، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - تنص المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية".

³ - تنص الفقرة الأولى من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة".

⁴ - تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات".

واستقراء لهذه النصوص يتضح أن الوظيفة التنظيمية للوزير الأول تتجلى في المراسيم التنفيذية التي يتخذها تنفيذًا لقانون أو مرسوم رئاسي. ولذلك يعتبر الوزير الأول من سلطات الضبط الإداري العام لما يقوم به من ضبط وتنظيم للحريات في شتى الميادين والمجالات.

ثانياً: سلطات الضبط الإداري المحلية

تتمثل سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي في الوالي على مستوى الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية.

1. الوالي:

إذا كانت سلطات الضبط الإداري المركزية تتولى مهمة الحفاظ على النظام العام على مستوى كامل إقليم الدولة، فإن ذلك لا يمنع مشاركة السلطات المحلية في حفظ النظام العام على مستوى الأقاليم أو الولايات، لأنها من الناحية العملية أكثر دراية بالأوضاع الأمنية والسياسية والاجتماعية وغيرها داخل إقليم الولاية وأقدر من السلطات المركزية بالرقابة على كل ما يهدد النظام العام¹.

ويعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية، فهو المسؤول التنفيذي الأعلى داخل ولايته ويتمتع بازدواجية في الاختصاص، فيمارس سلطات بصفته هيئة تنفيذية للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة، فهو مندوب الحكومة وممثل لكافة الوزراء. فللوالي في النظام الإداري الجزائري دور كبير في ممارسة سلطات الضبط الإداري العام من أجل المحافظة على النظام العام في دائرة اختصاصه الإقليمي، ويستمد سلطته هذه من عدة قوانين كقانون الولاية، قانون الأملاك الوطنية، قانون الانتخابات وغيرها.

لقد تضمن قانون الولاية رقم 12-07² تحديد سلطات الوالي كمثل للدولة ولجميع الوزراء على مستوى الولاية³ وبناء على ذلك فهو يسهر في حدود الاختصاصات المخولة له على

¹ - حطاش عمر، المرجع السابق، ص 80.

² - القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ - تنص المادة 110 من القانون المتعلق بالولاية على أن "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".

حماية لحقوق المواطنين وحررياتهم¹، كما يعتبر مسؤولاً على الحفاظ على النظام العام في إقليم ولايته².

ويتخذ الوالي كافة التدابير اللازمة والإجراءات الضرورية التي توفر الطمأنينة والراحة للفرد في نفسه وماله، ومن هذه التدابير التي يمكن أن يتخذها منع النشاطات الضارة والخطيرة، درء الكوارث الطبيعية كالفيضانات، منع الإجرام بشتى أنواعه، والحفاظ على الحريات الفردية للمواطنين³.

وحتى يتمكن الوالي من القيام بصلاحياته في مجال حفظ النظام والأمن العموميين وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وتنفيذ القوانين والقرارات ذات الصلة، وخاصة في الظروف الاستثنائية، وضعت تحت تصرفه مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري⁴، كما وضعت تحت تصرفه أيضا قوات الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية⁵.

وجسدت عمليا في إطار حالة الطوارئ التي أقرها رئيس الجمهورية بداية التسعينات، حيث تضمنت المادة 06 من القرار الوزاري المشترك⁶ المؤرخ في 10 فيفري 1991 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، على صلاحيات الوالي

¹- تنص المادة 112 من القانون المتعلق بالولاية على أنه "يسهر الوالي أثناء ممارسته مهامه في حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون".

²- تنص المادة 114 من القانون المتعلق بالولاية على أن "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".

³- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، د. م. ج، الجزائر، 2009، ص 185.

⁴- تنص المادة 118 من القانون المتعلق بالولاية على أنه "توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 والى 117 أعلاه".

⁵- تنص المادة 116 من القانون المتعلق بالولاية على أنه "يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخيرة".

⁶- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فيفري 1992، المتضمن التنظيم العام للحفاظ على تدابير النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 11، المؤرخة في 11 فيفري 1992.

في تسخير مصالح الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية للمحافظة على النظام العام.

وحتى يستطيع الوالي الاطلاع على الوضعية الأمنية والنظام العام داخل إقليم ولايته فإن مصالح الأمن تعلمه بصفة دورية بكل المستجدات المتعلقة بالأمن العام حتى يتمكن من التدخل بصفة مستعجلة لحماية حقوق المواطنين وحرّياتهم¹، ويمكنه أيضا أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني لتحقيق ذلك.

يلاحظ من خلال النصوص القانونية المذكورة آنفا أن الوالي أنيطت به مسؤولية تطبيق القوانين والإجراءات الخاصة بالضبط الإداري العام على مستوى إقليم ولايته، وهذا لتخفيف الضغط على الهيئات المركزية ومشاركته في تحمل أعباء المحافظة على النظام العام.

2. رئيس المجلس الشعبي البلدي:

إن البلدية هي الجماعة المحلية القاعدية التي تشكل نقطة الالتقاء الأولى بين المواطن والدولة، ومكانا لممارسة المواطنة، وهيئة لامركزية للدولة تساهم في الاستجابة لانشغالات المواطنين والحفاظ على الإطار المعيشي لهم، وتحسينه من خلال تفعيل التنمية الشاملة بمختلف مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية، وحماية الحريات، والحفاظ على النظام العام داخل إقليم البلدية.

ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام في إقليم البلدية تحت إشراف الوالي، وهو ما تضمنته أحكام القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية²، والتي خولت له عدة صلاحيات

¹ - تنص المادة 115 من القانون المتعلق بالولاية على أن " الوالي بهذه الصفة يلزم مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية".

² - القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العمومية، وصلاحيات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة¹.

كما تضمنت أحكام المادة 288² من نفس القانون النص على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بحفظ النظام العام على مستوى إقليم بلديته وتنفيذ مختلف القوانين والتنظيمات والسهر على اتخاذ التدابير الوقائية في مجال السكنية والنظافة العمومية.

وتمكيناً لرئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بإجراءات وتدابير الضبط الإداري وتطبيقها ميدانياً وضع تحت تصرفه أعوان شرطة البلدية، وقوات الشرطة أو الدرك الوطني، فيمكنه تسخيرهم عند الاقتضاء في إطار النصوص التشريعية المعمول بها³.

كما تضمنت المادة 494⁴ من قانون البلدية أيضاً النص على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحفاظ على النظام العام في الأماكن العمومية وتنظيم ضبئية الطرقات البلدية، والحفاظ على نظافة المحيط وحماية التراث الثقافي وغيرها من الاختصاصات.

¹ - تنص المادة 85 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما".

² - تنص المادة 88 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على حفظ النظام والسكنية والنظافة العمومية، السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف، ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما".

³ - تنص المادة 93 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه "يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختص إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم".

⁴ - تنص المادة 94 من القانون المتعلق بالبلدية على ما يلي: "في إطار احترام حقوق وحرية 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 الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاينة كل مساس بالسكنية العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبئية 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 والطرقات العمومية.=

إن ما يمكن استخلاصه من النصوص القانونية السابقة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يحوز صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري العام على مستوى إقليم بلديته وما ذكرناه من صلاحيات هو على سبيل المثال فقط لا الحصر.

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص

تنظم الضبط الإداري الخاص نصوص قانونية خاصة، قصد المحافظة على النظام العام وتجنب أي إخلال به، ويكون في مجال محدد وبأساليب دقيقة ومحكمة، فقد يطبق على فئة من الأشخاص كالأجانب، أو على أنشطة محددة كحركة المرور أو على أماكن معينة كالشواطئ. وتتولى هيئات تكون محددة بموجب نصوص قانونية.

وفي التشريع الجزائري وزعت وظائف الضبط الإداري الخاص على الوزراء، كل حسب قطاعه واختصاصه، وعلى كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالرغم من كونهما من هيئات الضبط الإداري العام فهما يختصان أيضا بممارسة الضبط الإداري الخاص.

أولا: الوزراء

يعتبر الوزراء سلطة من سلطات الضبط الإداري الخاص، بموجب نصوص قانونية توكل إليهم مهام ضببية خاصة في مجالات وميادين محددة، فيقومون باتخاذ الإجراءات والتدابير التي تحفظ النظام العام كل حسب قطاعه وفي حدود اختصاص وزارته، وقد تفرض عليهم الظروف أحيانا ضرورة التنسيق بين عدة قطاعات واشتراك أكثر من وزير في ضبط وتنظيم نشاط معين أو عدة أنشطة، وهذا للتداخل القائم بينهم.

= اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنتقلة أو المعدية والوقاية منها.

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

- ضمان ضببية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية.

- العمل فورا على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين والمعتقد.

فوزير المناجم مثلا مخول في إطار صلاحياته باتخاذ التدابير اللازمة في مجال النظافة والصحة والسلامة وحماية البيئة وذلك في النشاطات المرتبطة بقطاع المناجم¹ ووزير الصحة يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال المحافظة على الصحة العمومية².

كما يباشر وزير البيئة مهام الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة بموجب عدة قوانين، منها القانون 03-10³ المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، لاسيما المادة 19 منه التي أخضعت استغلال المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار المنجرة عنها إلى ترخيص من وزير البيئة⁴.

ويختص وزير النقل بتنظيم النقل بصفة عامة ومنه النقل البري فالقانون رقم 01-13⁵ المؤرخ في 07 أوت 2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، يمكنه من السحب النهائي للرخص أو جزء منها⁶.

بينما يختلف وزير الداخلية عن باقي الوزراء، باعتباره أكثر الوزراء احتكاكا ومباشرة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني في الحالات العادية وفي الحالات الاستثنائية، وهو يأتي بعد الوزير الأول من حيث الصلاحيات التي يتمتع بها باعتباره من سلطات الضبط

¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-267، المؤرخ في 24 سبتمبر 2020، المحدد لصلاحيات وزير المناجم، ج. ر، العدد 58، المؤرخة في 1 أكتوبر 2020.

² - القانون رقم 08-13، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، ج. ر، العدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008.

³ - القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر، العدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003.

⁴ - تنص المادة 19 من القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه " تخضع المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تتجر عن استغلالها، لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به، ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي. وتخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

⁵ - القانون رقم 01-13 المؤرخ في 07 أوت 2001، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج. ر، العدد 44، المؤرخة في 8 أوت 2001.

⁶ - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 62 من القانون المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه على ما يلي: " يقرر الوزير المكلف بالنقل بناء على اقتراح من الوالي السحب النهائي لكل الرخص أو جزء منها في حالة العود في غضون 12 شهرا التي تلي النطق بالعقوبة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من هذا القانون."

الإداري على المستوى الوطني ويساعده في مهامه الولاية كمرؤوسين له في السلم الإداري، والمديرية العامة للأمن الوطني التي تدخل ضمن الأجهزة التابعة لسلطته.

ومع ذلك لا يمكنه اتخاذ إجراء من إجراءات الضبط الإداري الخاص إلا بموجب نص قانوني يفوضه بذلك، فوزير الداخلية يبقى وزيرا كسائر الوزراء لا يمكنه ممارسة سلطات تنظيمية إلا إذا أحال إليه نص قانوني الصلاحيات بتطبيق قانون معين، مثلما ما جاء في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-01¹ المحدد لصلاحيات وزير الداخلية وتحديد المادة الثانية (02)² منه التي تضمنت جملة من الصلاحيات التي يختص بها في المحافظة على النظام العام والحريات العامة والترخيص بعقد الاجتماعات والتظاهرات وغيرها من الاختصاصات الضبطية. وتبعاً لذلك، يمكن لوزير الداخلية أن يصدر تعليمات ذات جوانب ضبطية إلى المدير العام للأمن الوطني والولاية، بغرض السهر على تنفيذها كل حسب اختصاصه.

إن المهام المنوطة بوزارة الداخلية تجعل منها هيئة رئيسية في المجالات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية مثل النظام العام والأمن العمومي، الانتخابات، الأحزاب السياسية، الجمعيات، المظاهرات والاجتماعات.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-01، المؤرخ في 19 جانفي 1991، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية، ج. ر، العدد 04، المؤرخة في 23 جانفي 1991.

² - تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات وزير الداخلية على ما يلي: "يمارس وزير الداخلية صلاحياته في الميادين الآتية:

- المحافظة على النظام العام والأمن العمومي.
- الحريات العامة.
- حالة الأشخاص والأماكن وحرية تنقلهم.
- حركة الجمعيات.
- الانتخابات.
- التظاهرات والاجتماعات العامة.

ثانيا: الوالي

يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومندوباً للحكومة، فإلى جانب اختصاصه كسلطة ضبط إداري عام فهو يختص قانونياً بممارسة صلاحيات الضبط الإداري الخاص في عدة أنشطة ومجالات نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

- في مجال الاجتماعات والتظاهرات التي تنظمها الأحزاب السياسية، فالوالي مخول قانونياً بمنح الترخيص للتجمع أو التظاهر من عدمه في حدود إقليم ولايته، وهو بذلك يحوز صلاحيات واسعة فيما يخص مراقبة وتنظيم هذه التظاهرات والتجمعات¹.
- في مجال تأسيس الجمعيات، ألزم القانون الهيئة التنفيذية المبادرة لتأسيس جمعية إيداع التصريح التأسيسي عن طريق رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانوناً لدى مصالح الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية مقابل وصل إيداع تسلمه الولاية بعد فحص وتدقيق لملف التأسيس، وبعدها ترجع للوالي صلاحية الموافقة على تأسيس الجمعية أو اتخاذ قرار بالرفض².
- فيما يخص الأجانب المقيمين بإقليم الولاية بطريقة غير شرعية ومخالفة للقوانين، فللوالي صلاحية طردهم ونقلهم إلى الحدود أو إبقائهم في مراكز الإيواء المخصصة للرعايا الأجانب، وتتكفل السلطات المختصة بترحيلهم إلى بلدانهم، وهو نظمه القانون 08-11³

¹- المادة 15 فقرة 2 من القانون رقم 89-28، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج. ر، العدد 04، المؤرخة في 24 جانفي 1991، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-19، المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج. ر، العدد 62، المؤرخة في 4 ديسمبر 1991.

²- المادة 08 من القانون رقم 12-06، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

³- القانون رقم 08-11، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، ج. ر، العدد 36، المؤرخة في 2 ماي 2008.

المؤرخ في 25 جوان 2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتقلهم فيها، خاصة المادتين 136¹ و 37² منه.

- في مجال تنظيم التظاهرات الدينية لغير المسلمين فللوالي سلطة الضبط الخاص فيما يتعلق بعملية الترخيص المسبق بتنظيمها، ويمكنه أيضا أن يطلب من المنظمين تغيير مكان التظاهرة ويقترح مكانا أكثر ملاءمة من حيث الأمن والنظافة والسكينة العامة، ويستطيع أيضا إلغاء أي تظاهرة ومنع تنظيمها إذا رأى أنها تشكل خطرا على النظام العام³.

- فيما يتعلق بعملية الصيد وأنواع الحيوانات الجائز صيدها ومنح رخص للصيادين فقد نظمت أحكام القانون رقم 82-10⁴ المؤرخ في 21 أوت 1982، وكذا القانون رقم 04-07⁵ المؤرخ في 14 أوت 2004 هذه المسائل. لاسيما الأحكام المتعلقة بالصيد والصيادين وفئة الحيوانات المعنية بعملية الصيد الجائز، والأوقات المخصصة له، فيمنع الاصطياد خارج مواسم الصيد، مع اشتراط الحصول على رخصة للصيد. مع العلم بأن تاريخ افتتاح واختتام موسم الصيد يكون محددًا مسبقًا بثلاثين يوما بموجب قرار من الوزارة المكلفة بالصيد، ويجوز بناء على اقتراح من الوالي أن يؤخر أو يقدم موسم الصيد، وتسلم رخصة الصيد وتثبت صلاحيتها من قبل الوالي أو رئيس الدائرة.

¹- تنص المادة 36 من القانون المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتقلهم فيها على أنه " يمكن طرد الأجنبي الذي يدخل إلى الجزائر بصفة غير شرعية أو يقيم بصفة غير قانونية على الإقليم الجزائري، إلى الحدود بقرار صادر عن الوالي المختص إقليميا إلا في حالة تسوية وضعيته الإدارية".

²- تنص المادة 37 من القانون المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتقلهم فيها على أنه " يمكن أن تحدث عن طريق التنظيم مراكز انتظار تخصص لإيواء الرعايا الأجانب الموجودين في وضعية غير قانونية، في انتظار طردهم إلى الحدود أو تحويلهم إلى بلدهم الأصلي. يمكن أن يوضع الأجنبي في هذه المراكز بناء على قرار الوالي المختص إقليميا، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما قابلة للتجديد، في انتظار استيفاء إجراءات طرده إلى الحدود أو ترحيله إلى بلده الأصلي".

³- المواد 2، 3، 5، 6، من المرسوم التنفيذي 07-135، المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلم، ج. ر، العدد 33، المؤرخة في 20 ماي 2007.

⁴- القانون رقم 82-10، المؤرخ في 21 أوت 1982، الخاص بالصيد، ج. ر، العدد 34، المؤرخة في 24 أوت 1982.

⁵- القانون رقم 04-07، المؤرخ في 14 أوت 2004، الخاص بالقواعد المتعلقة بممارسة الصيد، ج. ر العدد 51، المؤرخة في 15 أوت 2004.

- فيما يخص صلاحيات الوالي في مجال الضبط الخاص بالسكك الحديدية، لاسيما فيما يتعلق في المحافظة على أمن وسلامة الأفراد فإن القانون رقم 90-35¹ المؤرخ في 25 ديسمبر 1990 المتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية لاسيما ما تضمنته المادة 08 منه، يمنع إقامة المستودعات والأشياء القابلة للاشتعال على بعد معين من حدود السكة الحديدية إلا بناء على ترخيص مسبق من والي الولاية المختص إقليميا بعد أخذ رأي مستغل السكة الحديدية، بل يمكن للوالي سحب الترخيص في أي وقت إذا تبين له أن ذلك يمس بأمن وسلامة النقل بالسكة الحديدية.

ومما سبق يتضح أن للوالي سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري الخاص أوكلت له هذه الصلاحيات بموجب عدة نصوص قانونية، وما ذكرنا من صلاحيات هي على سبيل المثال فقط لا الحصر.

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة من سلطات الضبط الإداري العام على مستوى إقليم البلدية، وفي الوقت نفسه يباشر سلطات الضبط الإداري الخاص في مجالات وميادين عدة يختص بها بموجب نصوص قانونية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

- في مجال حماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي تشكل خطرا، يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي كامل الصلاحيات في اتخاذ التدابير الوقائية والاحتياطات الضرورية التي تقتضيها الظروف².

¹- القانون رقم 90-35، المؤرخ في 25 ديسمبر 1990، المتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، ج. ر، العدد 56، المؤرخة في 26 ديسمبر 1990.

²- تنص المادة 89 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث. وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا. كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات البنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي".

- في مجال التهيئة والتعمير، طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 15 جانفي 2015 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يرجع إليه الاختصاص في تسليم شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم. وفي حالة وجود بنايات آيلة للانهيار، فيمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يوصي بهدم هذه البنايات أو ترميمها عند الاقتضاء، هذا فضلا عن صلاحياته في مجال الزيارة والمراقبة للتحقق من صلاية الجدران والبنايات².

- في مجال البيئة والمحافظة عليها، لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تخوله إياها نصوص القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي يهدف خصوصا إلى تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة، وترقية التنمية الوطنية المستدامة بتحسين شروط المعيشة والعمل على ضمان إطار معيشي سليم وكذا الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة وإصلاح الأوساط المتضررة وترقية الاستعمال الإيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة وكذا استعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء، وتدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة³. كما ينص القانون المذكور أعلاه أيضا على ضرورة تقديم ترخيص من

¹- المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج. ر، العدد رقم 7، المؤرخة في 12 فيفري 2015.

²- تنص المادة 86 من المرسوم التنفيذي المحدد لكفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنه "...يوصي رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم الجدران أو المباني والبنايات الآيلة للانهيار، أو عند الاقتضاء الأمر بترميمها في إطار تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف. يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بأي زيارة أو مراقبة يراها ضروريتين للتحقق من صلاية كل الجدران أو المبنى أو البناء".

³- تنص المادة 02 من القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه " تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على الخصوص إلى ما يأتي:

- تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة.
- ترقية تنمية وطنية مستدامة، بتحسين شروط المعيشة، والعمل على ضمان إطار معيشي سليم.
- الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها.
- إصلاح الأوساط المتضررة.
- ترقية الاستعمال الإيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة، وكذلك استعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء.
- تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة."

رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار والمضار التي تتجر عن استغلالها¹.

- فيما يخص تنظيم عملية دفن الموتى والمقابر والجنائز ومنح رخص الدفن ونقل الموتى وإخراج الجثث من القبور وإعادة الدفن، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك صلاحيات واسعة في هذا المجال².

وبعد تطرقنا في المبحث الأول إلى تعريف الضبط الإداري وبيان هيئاته فإننا سنتطرق في المبحث الثاني إلى أهداف الضبط الإداري ووسائله.

المبحث الثاني

أهداف الضبط الإداري ووسائله

يتم تحديد أهداف الضبط الإداري ووسائله من خلال تعريفه، لأن أغراضه وأهدافه هي من تتحكم في صلاحياته وفي سبب وجوده، ولأن الضبط الإداري هو قيد يرد على الحريات، ولا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تعمل على تقييد هذه الحريات إلا لغرض المحافظة على النظام العام، أو إعادته إلى حالته الطبيعية في حالة وقوع الاضطرابات، ولا يمكنها أن تخرج عن هذا الهدف أو أن تتخذ قرارات سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة للتوصل إلى أهداف أخرى حتى وإن تعلقت هذه الأهداف بتحقيق المصلحة العامة، لأن تحقيق غاية الضبط الإداري محددة على سبيل الحصر وتملك الإدارة السلطة تقديرية في ذلك.

وتستعين سلطات الضبط الإداري في سبيل تحقيق هدفها وممارسة نشاطها بعدة أساليب ووسائل قانونية ومادية تمكنها من الوصول إلى المحافظة على النظام العام، وتتيح لها هذه

¹- تنص المادة 19 من القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه " تخضع المنشآت المصنفة، حسب أهميتها وحسب الأخطار، أو المضار التي تتجر عن استغلالها، لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به، ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي. وتخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير".

²- تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-77، المؤرخ في 24 فيفري 2016، المحدد للقواعد المتعلقة بالدفن ونقل الجثث وإخراج الموتى من القبور وإعادة الدفن، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 28 فيفري 2016، على أنه "يرخص بالدفن في مقبرة بلدية لجنمان شخص توفي في تراب هذه البلدية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، بعد إتمام الإجراءات المنصوص عليها".

الوسائل أيضا، بما تملكه من امتيازات السلطة العامة، تنفيذ قراراتها وإجبار الأفراد على احترام إرادتها.

انطلاقا من ذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، نتطرق إلى أهداف الضبط الإداري (المطلب الأول) ثم إلى وسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أهداف الضبط الإداري

يكاد الفقه والقضاء يجمعان على أن أهداف الضبط الإداري تنحصر أساسا في الحفاظ على النظام العام، الذي يعتبر غاية كل الإجراءات الضبطية وهدفها الوحيد. غير أن النظام العام هو فكرة متطورة ومرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان وباختلاف طبيعة النظام القانوني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة.

وعليه قسمنا هذا المطلب إلى قسمين، نتعرض إلى تحديد مدلول فكرة النظام العام وخصائصه (الفرع الأول) ثم تحديد عناصره (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدلول فكرة النظام العام وخصائصه

لم يعرف المشرع الجزائري النظام العام على غرار أغلبية المشرعين بل اكتفى بتبيان أغراضه، والسبب في ذلك يعود إلى خاصية النسبية والمرونة التي تمتاز بها فكرة النظام العام وعدم ثباتها واستقرارها، وتطورها مع تطور المجتمع، وتغير معناها من دولة لأخرى، بل تختلف حتى داخل الدولة الواحدة.

وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى مدلول فكرة النظام العام (أولا) ثم إلى خصائصه (ثانيا).

أولا: مدلول فكرة النظام العام

لتوضيح مدلول فكرة النظام العام سنتعرض لموقف الفقه والقضاء منها.

1. موقف الفقه من فكرة النظام العام:

اختلف الفقهاء في تحديد تعريف دقيق لفكرة النظام العام، ويرجع ذلك لعدة أسباب، منها أن أغلب المشرعين لم يضعوا تعريفاً محدداً لهذا المفهوم، مما جعله محلاً لاجتهادات كثيرة، ومنها أيضاً، كما سبق الذكر، أن الفكرة تتميز بالمرونة والنسبية والتطور وعدم الثبات والاستقرار سواء من حيث الزمان أو من حيث المكان، هذا بالإضافة إلى سبب آخر يتمثل في اختلاف نظرة الفقهاء إلى فكرة النظام العام، فكل واحد منهم ينظر إليها من زاوية مغايرة للزاوية التي ينظر منها الآخر. هذا ما يدفعنا إلى التعرض لموقف الفقه الغربي ثم العربي.

أ. موقف الفقه الغربي:

اختلف الفقهاء اختلفوا اختلافاً بيناً في التعريف بالنظام العام كما اختلفوا أيضاً في تحديد طبيعته هل هي حالة واقعية أم هي حالة شعورية أم فكرة خلقية؟¹

فقد عرفه الفقيه هوريو (Hauriou) بأنه حالة واقعية عكس الفوضى، يكون فيها النظام العام معدلاً يستخدم لوصف وضع سلمي هادئ، حيث قصر فكرة النظام العام على معنى النظام المادي الملموس. أما حفظ النظام العام الأدبي الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس فلا يدخل في مفهوم الضبط الإداري إلا إذا اتخذ الإخلال بالنظام الأدبي مظهراً خطيراً من شأنه تهديد النظام المادي بصورة مباشرة، فهنا يحق للهيئات القائمة على الضبط الإداري أن تتدخل لمنع حفاظاً على النظام العام، فهدف الضبط الإداري يتحدد أساساً بتجنب الاضطرابات الظاهرة والخارجية.²

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 82.

² حسام مرسى، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص 134.

وذهب اتجاه آخر في الفقه إلى تبني المفهوم الواسع لفكرة النظام العام التي تشمل المظهر المادي والمعنوي، وترجم هذا الاتجاه الدكتور (Waline) الذي عرف النظام العام بأنه "مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين"¹.

ويرى البعض الآخر أن فكرة النظام العام متغيرة وعائمة، يتعذر معها تحديد ماهيتها كونها أقرب صلة بالشعور منها إلى الواقع القانوني. وبالتالي فهي فكرة خلقية، يستحيل تحديد إطارها القانوني، وتدخل ضمن مذهب مضمونه سياسي بصفة أساسية².

غير أن هناك من انتقد التشكيك في مدى جدوى دراسة فكرة النظام العام من الناحية القانونية وما ترتبه من نتائج تجاه الإدارة والأفراد على حد سواء، لذا فاعتبار الآراء التي تجعل من فكرة النظام العام غير محددة، وتصفها بالغموض والتوسع والتغير، إنما تشكك في جدوى دراسة النظام العام، وتجعل منها مجرد مبادئ عامة وتوجيهات فقط، والحال أن الحقيقة تثبت أنها فكرة واقعية محددة المجالات³.

ب. موقف الفقه العربي:

اختلف الفقه العربي بدوره في تعريف النظام العام فيرى البعض أنه يتمثل في النظام العام المادي فقط بعناصره التقليدية الثلاث، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولا وجود للنظام العام المعنوي أو الأخلاقي لأنه لا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية ولا شأن له بالأفكار والعقائد السائدة ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي إلا إذا كان لهذه الأفكار والعقائد مظهر خارجي يهدد النظام العام المادي، فهنا تتدخل سلطات الضبط الإداري لمنع هذا الإخلال، ولا يجوز أن يفهم من هذا أن حماية المجتمع من المؤثرات المعنوية والروحية الضارة يخرج عن اختصاص الدولة، لأن من أولى واجبات الدولة المحافظة على النظام الاجتماعي، ولكن الدولة تستخدم لتحقيق ذلك وسائل أخرى غير وسيلة الضبط الإداري⁴.

¹ -Marcel Waline, précis de droit administratif, Paris, Ed, Montchrestien, 1970, p 449.

² - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 83.

³ -Paul Bernard. La notion d'ordre public en droit administratif. Paris. 1962. P230

⁴ - محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، مصر، 1973، ص 634.

ويرى البعض الآخر أن النظام العام عبارة عن فكرة تمتاز بالمرونة والشمول، فهي تمثل ظاهرة قانونية واجتماعية هدفها المحافظة على مجموعة القيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع، وتشمل كلا من النظام المادي الملموس والنظام الأدبي والمعنوي، ومرونة الفكرة تجعلها تختلف باختلاف الزمان والمكان، بل تتعدى ذلك لتختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة، كما أن الفكرة تخول لسلطات الضبط الإداري التدخل كلما رأت خطرا يهدد النظام العام، وهو ما يؤكد أيضا طبيعته الوقائية¹.

وقد خلص آخرون إلى أن النظام العام ليس إلا وصفا لوضع مجتمعي في حالة السلم، أو الحالة العادية والطبيعية التي يشعر بها جميع أفراد المجتمع عند ممارستهم لحقوقهم وحياتهم بالمساواة، وفي ظروف أمنية هادئة ومستقرة تخلو من حالة الفوضى والاضطرابات التي تهدد استقرار المجتمع. وبالتالي لا يعدو أن يكون نتيجة لجملة القيود المفروضة والتي تتيح للأفراد ممارسة حرياتهم بشكل يضمن عدم تأثر الاجتماع البشري، سواء كان التدخل إيجابيا أو سلبيا من طرف سلطات الضبط².

ومن خلال هذه التعاريف يمكن القول بأن الفقه عموما انقسم في تعريفه للنظام العام إلى أربعة أقسام، القسم الأول أخذ بالمفهوم الضيق لفكرة النظام العام فيرى أن فكرة النظام العام تقتصر على الجانب المادي والمظهر الخارجي فقط، والقسم الثاني أخذ بالمفهوم الواسع لفكرة النظام العام والتي تشمل الجوانب المادية والمعنوية على حد سواء، والقسم الثالث يرى أن النظام العام حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم وليست قانونا، أما القسم الرابع فاعتبر النظام العام ظاهرة اجتماعية وقانونية تهدف إلى المحافظة على مبادئ وقيم المجتمع.

¹ - حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 96.

² - عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، قسم العلوم الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 28.

2. موقف القضاء من فكرة النظام العام:

سنتعرض إلى موقف القضاء الفرنسي ثم المصري ثم الجزائري.

أ. موقف القضاء الفرنسي من فكرة النظام العام:

تبنى مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر المفهوم الضيق للنظام العام، وأخذ في ذلك بتعريف الفقيه هوريو (Hauriou) فلم يعتد إلا بالنظام العام المادي ذي المظهر الخارجي، غير أنه سرعان ما عدل عن هذا الاتجاه وأخذ بالرأي الغالب في الفقه الذي يعتمد على التفسير الواسع لفكرة النظام العام، بحيث يمتد ليشمل النظام العام المادي والأدبي معاً، أي الآداب والأخلاق التي تتلاءم مع تقاليد وعادات المجتمع الفرنسي¹.

ويمكن أن نلخص تطور موقف القضاء الفرنسي في التوسع في مفهوم النظام العام إلى مرحلتين أساسيتين:

▪ المرحلة الأولى قبل سنة 1959:

لم يعتبر القضاء الفرنسي وقتها الآداب والأخلاق العامة من النظام العام، وكان يعتد بالنظام العام المادي الملموس ذي المظهر الخارجي فقط كمبدأ عام، إلا أنه تخطى بعدها عن هذا الأصل في عدة قرارات قضائية فردية تخص تدخلات سلطة الضبط في مجال انتهاك الآداب والأخلاق العامة، فأقر مجلس الدولة الفرنسي بشرعية القرار الصادر عن الإدارة المحلية بمنع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة علانية أو بيعها في الطريق العام أو تلك التي تصف الجرائم التي تقع في الأماكن العامة وتسرد حوادثها وتفصيلاتها باعتبار ذلك يتعلق بالآداب العامة، ومن شأنه أن ينمي ويثير نزعة الإجرام عند الشباب، وهذا في قراره الصادر في 29 جانفي 1937².

¹ - حسام مرسى، المرجع السابق، ص 98..

² - قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 29 جانفي 1937، في قضية publication de société، المنشور بمجلة D، عام 1938، صفحة 08، أشار إليه حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، في المرجع السابق، ص 99.

كما قضى في قراره الصادر في 05 ديسمبر 1941 في قضية دلفو (Delvo) بمشروعية الإجراءات التي اتخذتها الإدارة لحماية المقيمين بالمستعمرة من تأثير المشروبات الكحولية معتبرا ذلك مساسا بالنظام العام¹.

يلاحظ من خلال هذه القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أنها قرارات قضائية فردية في حماية الآداب والأخلاق العامة، يفسر كل قرار منها على حدى، فلم ترق في هذه المرحلة لتصبح مبدئى عاما معتمدا يجعل من الأخلاق والآداب عنصرا أساسيا ضمن مفهوم النظام العام.

▪ المرحلة الثانية بعد سنة 1959:

أكد مجلس الدولة الفرنسي في هذه المرحلة على وجود النظام العام الأدبي إلى جانب النظام العام المادي، وكانت نقطة التحول في هذا الاتجاه الجديد هو قراره الشهير في قضية لوتيسيا (Lutetia) الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1959 والذي تتلخص وقائعه في اعتراف المجلس لرئيس بلدية نيس بالحق في منع عرض الفيلم الذي سبق أن حصل على ترخيص بالعرض من الوزير المختص بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام، وذلك بعد أن تبين للعمدة أن عرضه سوف يترتب عليه الإخلال بالنظام العام بسبب طابعه اللاأخلاقي، وإمكانية إضراره بالنظام العام. وكان هذا القرار اعترافا من طرف القضاء الفرنسي بالنظام العام الأدبي كفرع من فروع النظام العام إلى جانب النظام العام المادي².

ويتضح مما سبق أن القضاء الفرنسي في هذه المرحلة توسع في مفهوم النظام العام وجعله يشمل النظامين المادي والأدبي على حد سواء، وذلك من خلال إقراره بوجود نظام عام أدبي أخلاقي لا يقل أهمية عن النظام العام المادي، بل إنه توسع في قرارات أخرى أكثر من ذلك

¹ محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1979، ص ص 59-60.

² قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 18 ديسمبر 1959، أشار إليه محمد شريف إسماعيل، الوظيفة الإدارية للشرطة في المرجع السابق، ص 60.

حين أضاف عناصر جديدة إلى العناصر التقليدية للنظام العام كجمال الرونق والرواء وعنصر حماية البيئة.

ب. موقف القضاء المصري من فكرة النظام العام:

كان القضاء المصري سابقا في التوسع في مفهوم النظام العام، فأقر مجلس الدولة المصري بأن النظام العام لا يقتصر على الجانب المادي الخارجي فقط بل يتعداه ليشمل الجانب الأدبي، وأجاز لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل من أجل حماية الآداب العامة، باعتبارها عنصرا من عناصر النظام العام. حيث استند في ذلك على المبادئ العامة للقانون الإداري لاسيما فيما يخص مجالات الضبط الإداري، واستند أيضا إلى التشريع المصري خاصة ما ورد في أحكام القانون رقم 109 لسنة 1971 الخاص بتنظيم هيئة الشرطة والذي جاء فيه اختصاص الشرطة في المحافظة على النظام والأمن والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض وبث الطمأنينة والأمن في المجتمع.

ونستعرض في هذا المقام مجموعة من الأمثلة المتعلقة بأحكام القضاء الإداري المصري:

- قرار محكمة القضاء الإداري الصادر في 26 أبريل 1949 الذي أقر بمشروعية القرار الإداري المتضمن رفض الترخيص لمحل تجاري في منطقة الجيزة، مبررا حكمه على صلاحيات الإدارة بمالها من وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على هدوء الأحياء السكنية وصيانتها، سواء من حيث الأمن العام أو الصحة العامة أو السكنية العامة، وحتى المظهر والآداب العامة¹.

- قرار محكمة القضاء الإداري الصادر في 09 جويلية 1963، حيث رفضت المحكمة الطعن المقدم ضد القرار الإداري المتضمن مصادرة كتاب "الدين والضمير"، وقد جاء في حيثيات الحكم ما يلي: "...والكتاب على هذه الصورة فيه مناهضة للنظام العام الذي من أخص عناصره الدين، كما فيه إخلال بالآداب العامة، ومن ثم إذا أصدر مدير عام الرقابة قراره بمصادرة هذا الكتاب بالتطبيق للأحكام السالفة، فإن القرار يكون قد صدر ممن يملكه

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري المصري، القضية رقم 571، لسنة 02، الصادر بجلسة 26 أبريل 1946 لسنة 03، ص 622، أشار إليه حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري في المرجع السابق، ص 102.

في حدود اختصاصه، قائماً على أسباب جدية مستمدة من أصول ثابتة في الأوراق التي تنتجها وتوصل إليها، مستهدفا المصلحة العامة لحماية العقائد السماوية التي هي من النظام العام وحماية الآداب العامة، ومن ثم فهو قرار سليم مطابق للقانون"¹.

ت. موقف القضاء الجزائري من فكرة النظام العام:

تعرض القضاء الجزائري إلى النظام العام في بعض قراراته التي نورد بعضها منها كالآتي:

- قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة المؤرخ في 27 جانفي 1984، الذي ورد في حيثياته "...إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته، واعتباراً أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة والأوساط الاجتماعية"².

- القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 23 سبتمبر 2002 في قضية والي ولاية الجزائر ضد ب ف، الذي قضى بمشروعية قرار الغلق الإداري لمحل عبارة عن مخمرة لمدة لا تتعدى 06 أشهر بغرض الحفاظ على النظام العام والآداب العامة وصحة السكان، مؤكداً بذلك امتداد مفهوم النظام العام إلى مجال الآداب العامة والأخلاق الحميدة³.

ومن خلال القرارات القضائية المذكورة أعلاه نلاحظ أن القضاء الجزائري حذا حذو القضاء الفرنسي والقضاء المصري في الأخذ بالمفهوم الموسع لفكرة النظام العام واشتماله على النظام المادي الخارجي وكذا النظام الأدبي والأخلاقي.

¹- قرار محكمة القضاء الإداري رقم 108 سنة 14، الصادر بجلسة 09 جويلية 1963، أشار إليه حسام مرسي، التنظيم القانوني

للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، في المرجع السابق، ص 102.

²- قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر، المؤرخ في 27 جانفي 1984 أشار إليه ناصر لباد، القانون الإداري، ج2، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2004، ص 18.

³- مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 03، 2003، ص 96.

وخلاصة القول أن المحاولات الفقهية والقضائية لتعريف وتحديد مفهوم النظام العام، لم تستقر على مفهوم محدد وثابت، وذلك لمرونة الفكرة وتطورها حسب الزمان والمكان، وتوسع النظام العام ليشمل جميع المجالات المادية منها والأدبية.

ثانياً: خصائص النظام العام

تتميز فكرة النظام العام بجملة من الخصائص والمميزات تجعلها تختلف عن باقي الأفكار والمفاهيم الأخرى منها:

1. النظام العام فكرة مرنة نسبية ومتطورة:

إن صفات المرونة والتطور والنسبية متعلقة بطبيعة النظام العام في حد ذاته، ولا تتلاءم واستقرار النصوص التشريعية، حتى وإن حاول التشريع تحديد معالمه، وقد قطع شوطاً كبيراً في ذلك، إلا أنه يبقى قاصراً عن وضع تعريف ثابت ومستقر لا يتغير، بل إن خاصية المرونة تعتبر عنصراً إيجابياً في النظام العام تسمح له من أداء وظيفته وتكييفه حسب الزمان والمكان والوقائع¹.

فالنظام العام لا يمكن حصره في دائرة معينة، وهذا يرجع إلى طبيعته المتغيرة فيضيق أحياناً ويتسع أحياناً أخرى حسب رؤية أفراد المجتمع داخل دولة ما إلى المصلحة العامة، فلا توجد أسس ثابتة ومستقرة تسمح بتحديد مفهوم النظام العام وتجعله صالحاً لكل زمان ومكان، لأنه شيء نسبي، وكل ما توصل إليه الفقه والقضاء هو وضع معايير مرنة توصل كلها إلى معيار المصلحة العامة، ولكن تطبيق هذا المعيار في دولة معينة لا يؤدي بالضرورة إلى نفس النتائج إذا تم تطبيقه في دولة أخرى².

وتختلف درجة تطور النظام العام من دولة إلى أخرى، فتزداد درجة التطور في النظم الديمقراطية، ويعود ذلك لطبيعة النظام الذي يسمح بالمشاركة الحقيقية في الحكم، ويقوم على

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1995، ص 169.

² عبد الرازق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، 1952، ص 399.

عدم تدخل الدولة في الحريات إلا في حدود ضيقة جداً، بينما في النظام الشمولي تضيق دائرة الحقوق والحريات، وتسخر فيه السلطة السياسية النظام القانوني والاجتماعي والاقتصادي لخدمتها وحماية نفسها، وهو ما يؤدي إلى الحد من تطور النظام العام، ولا يسمح فيه للقضاء أن يؤدي دوره في تطوير هذا المفهوم، وهذا لعدم استقلالية القضاء وخضوعه للنظام السياسي¹.

2. النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة:

يمثل النظام العام مجموعة من القواعد والقيم الأساسية التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وذلك لأن هذه القواعد تستهدف بطبيعتها حماية النظام الاجتماعي والقيم والمثل العليا في الدولة، والتي تعتبر مبادئ متأصلة في سلوك الأفراد المنتمين لنفس المجتمع وأي مساس بها يعد إخلالاً بالنظام العام.

وبناء على ذلك فإن النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة، وهذه الخاصية يشترك فيها كل من القانون العام والقانون الخاص، فتصرفات الأفراد الخاصة يجب أن تكون ضمن الإطار العام لهذه القواعد، ويكون جزاء مخالفتها بطلان تلك التصرفات. الأمر نفسه بالنسبة للإدارة يجب عليها أن تراعي مجموعة من القيود، ولا يجوز لها أن تخرج عنها، وإلا كانت قراراتها معرضة للبطلان².

ورغم ذلك فإن دور النظام العام في القانون الخاص يختلف عنه في القانون العام، إذ أنه يعد في إطار القانون الخاص سبباً للمنع، ففي القانون المدني يجب على الطرفين المتعاقدين احترام ومراعاة النظام العام في العقد وإلا اعتبر باطلاً، أما في القانون العام فالنظام العام تارة يؤدي إلى التوسع في سلطات الضبط الإداري وتارة أخرى يؤدي إلى تقييدها³.

وما يضيفي الصفة الآمرة على فكرة النظام العام، هو حلها للمنازعات بغية الحفاظ على تماسك وتلاحم كيان المجتمع، ويتأتى ذلك بمحاولة تحقيق التوفيق والملاءمة بين ممارسة

¹ محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيوداً على الحريات العامة، المرجع السابق، ص 119.

² محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 80.

³ محمد عصفور، البوليس والدولة، المرجع السابق، ص 48.

الحريات وضرورات الحياة الاجتماعية، أو التوفيق بين تحقيق المصلحة الخاصة والمصلحة العامة.¹ وبالتالي يكون توظيف فكرة النظام العام لفك وحل المنازعات على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية، ومن ثم فإن قواعد النظام العام يثيرها ويطبّقها القاضي من تلقاء نفسه حتى وإن لم يطلب الخصوم ذلك.²

3. النظام العام ليس من صنع المشرع وحده:

إن النظام العام يعبر عن الحلّ الأمّ في النظام القانوني للدولة، ولا يمكن صياغته إلا من قبل المشرع، وبالتالي يؤدي هذا الأخير دوراً مهماً في تكوين النظام العام وتطوره، ولكن من الخطأ التسليم بأن النظام العام من صنع المشرع لوحده، ويرجع ذلك إلى أساس جوهري مفاده أن فكرة النظام العام ليست وليدة النصوص القانونية فقط، بل هي فكرة اجتماعية حية تخضع للعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع، والتي تلعب دوراً أساسياً في تكوين وتحديد معالم النظام العام.³

يضاف إلى ذلك الدور البارز للأعراف والتقاليد في تكوين النظام العام، الذي لا يمكنه التطور ولا يكتسب صفة القابلية والاستمرار في مجتمع معين إلا إذا تقبله أفراد هذا المجتمع، فيضفي هذا القبول الصفة الإلزامية بين الأفراد على فكرة النظام العام، ومن ثم تصبح الفكرة جاهزة للمشرع من أجل صياغتها بنصوص قانونية صريحة وملزمة.⁴

وبذلك لا يمكن للمشرع وحده أن يستقل بإقامة النظام العام، لأنه فكرة قانونية متطورة تنتج عن روح النظام القانوني للمجتمع، وانعكاس لمبادئ وقيم معينة، وليست فكرة قانونية جامدة.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع سابق، ص 168-169.

² عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 68.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 169.

⁴ محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 83.

4. النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي:

بما أنه لا يوجد معيار موضوعي يحدد ماهية النظام العام لكونه فكرة اجتماعية مضمونها متطور، نسبي ومرن، كان لزاماً أن يضطلع القضاء بتفسير فكرة النظام العام. فاعتباراً لعضوية القاضي في مجتمع معين وإمامه بالخصائص السياسية للفكر القانوني كما تظهر في ذلك المجتمع، فإنه يعي فكرة النظام العام وعياً سديداً¹، خاصة وأنه ابن بلده وهو الأدرى بالقيم والمبادئ والمثل العليا السائدة في مجتمعه، وهذه الميزات تجعله يفسر النظام العام ويبين مضمونه بما يتلاءم وهذه القيم والمثل².

وإذا كان للقاضي دور مهم في تحديد ماهية النظام العام وتفسيره، فإنه لا يضع له معايير جامدة ومحددة مسبقاً، وذلك حتى لا يقيد نفسه بها مستقبلاً فيما يعرض عليه من منازعات، ويقع في تناقض مع ما تتصف به الفكرة من نسبية ومرونة وتطور مستمر من زمن إلى آخر، ومن مكان لآخر وفقاً للتطورات التي تطرأ على المجتمع³.

5. النظام العام يتصف بالعمومية:

تتسم فكرة النظام العام بالعمومية، ويقصد بذلك أن الإخلال والاضطراب الذي تعمل سلطات الضبط الإداري على تفاديه أو تجنبه يجب أن يكون مهدداً لأمن الجماعة في الصحة العامة أو السكينة العامة أو الأمن العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة، سواء شمل هذا التهديد كافة أفراد المجتمع أو أفراداً من جماعة غير معينين، بل حتى ولو كان ماساً بفرد واحد على ألا تربطه بأسباب التهديد صلة خاصة، وإنما ينبعث الخطر من مصدره ليصيب ما يصادفه، والمصادفات وحدها هي التي تعين الشخص الذي يلحق به الضرر من جراء الإخلال بالنظام العام⁴.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص.171.

² عبد الرزاق أحمد السنهوري، المرجع السابق، ص.401.

³ عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص.72.

⁴ محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص.166.

والعلة في إضفاء صفة العمومية على فكرة النظام العام، تكمن في أن تدابير الضبط الإداري التي تباشرها سلطات الضبط والتي تستهدف المحافظة على النظام العام، يترتب عليها بالضرورة تقييد للحريات العامة للأفراد، الأمر الذي لا يكون له تبرير إلا إذا كان هناك تهديد للنظام العام باضطراب عام يمس أمن المجتمع أو صحته أو سكينته¹.

6. النظام العام فكرة قانونية محايدة:

يرى غالبية الفقه أن وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة إدارية محايدة لا علاقة لها بالفلسفة السياسية والعقائدية السائدة في الدولة، ومن ثم فإن فكرة النظام العام هي فكرة قانونية محايدة بعيدة عن غايات السلطة الحاكمة، غير أنه لا يمكن التسليم بصفة مطلقة بمشروعية جميع إجراءات وتصرفات سلطات الضبط، لأن هذه الأخيرة قد تتحول إلى سلطة سياسية لما تتحرف في استعمال سلطاتها لحماية النظام السياسي والاجتماعي القائم في الدولة، كفرض مجموعة من القيود على حريات الأفراد بهدف حماية النظام السياسي، ومن أمثلة ذلك فرض قيود على حرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية، وكبت حرية التعبير، وتقييد الحرية النقابية، ولو لم يصاحب ذلك أي تهديد حقيقي وفعلي للنظام العام².

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هناك جانب من الفقه اعتبر أن النظام العام ذو طبيعة سياسية واجتماعية، حيث يعبر عن الخطة المنتهجة من طرف النظام الحاكم في تنظيمه للروابط الاجتماعية، وعليه فإنه من الخطأ تجريد النظام العام من الصبغة السياسية، سواء كان ذلك في الأنظمة الفردية أو الاشتراكية على حد سواء، واختلافه من نظام إلى نظام آخر هو في حقيقة الأمر اختلاف في نوع السياسة المنتهجة فقط³.

¹ - عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص 37.

² - محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط2، 1992، ص 363.

³ - محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيوداً على الحريات العامة، المرجع السابق، ص 124-125.

ويمكن القول بأن النظام العام هو فكرة قانونية محايدة، وليست فكرة سياسية، ولكنها قد تتحول إلى الطابع السياسي متى انخرقت سلطات الضبط الإداري إلى حماية النظام السياسي القائم في الدولة أو حماية الأشخاص القائمين على السلطة.

الفرع الثاني: عناصر النظام العام

أجمع غالبية الفقهاء على أن النظام العام يتكون من عناصر تقليدية ثلاث وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وعناصر حديثة وسعت مفهومه كالنظام العام الاقتصادي والنظام العام المعنوي والنظام العام البيئي، وستعرض فيما يلي إلى كل من العناصر التقليدية للنظام العام (أولاً)، ثم إلى عناصره الحديثة (ثانياً).

أولاً: العناصر التقليدية للنظام العام

اتفق الفقه على أن العناصر التقليدية المكونة للنظام العام في مجال الضبط الإداري لا تخرج عن ثلاثة عناصر هي الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وهي العناصر التي أشار إليها المشرع الجزائري في بعض النصوص القانونية، وستتناول كل عنصر من هذه العناصر على النحو التالي:

1. الأمن العام:

يعد الأمن العام من أهم الواجبات التي تضطلع بها الدولة منذ القدم وهو أول عنصر من عناصر النظام العام، ويقصد به تدخل سلطات الضبط الإداري لتوفير الأمن والطمأنينة للمواطنين وحمايتهم من كل المخاطر أو الحوادث التي تهددهم في أنفسهم وأموالهم، سواء كان مصدر ذلك الإنسان كالسرقة والسطو والمظاهرات العنيفة وحوادث السيارات، أو كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والزلازل والحرائق وانهيار المباني¹.

وقد عرف بعضهم الأمن العام بأنه إحساس المواطنين بالطمأنينة ضد الأخطار التي تهددهم في أنفسهم أو أموالهم، واتخاذ الحيطة والحذر لمنع وقوع الحوادث أو درئها، كدحض

¹ - عمار عوايدي، القانون الإداري النشاط الإداري، ج2، د م ج، الجزائر، 2000، ص ص 30-31.

الفتن والمؤامرات الداخلية والاضطرابات الحاصلة نتيجة انفلات المظاهرات والاجتماعات العمومية وعدم القدرة على التحكم فيها وضبطها بما يحفظ النظام العام¹.

وفي هذا الإطار نص المؤسس الدستوري الجزائري على مسؤولية الدولة في ضمان أمن الأشخاص والممتلكات²، وقد تضمن القانون المتعلق بالبلدية جملة من الصلاحيات التي يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، وهذا في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية، وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، وتنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، والسهر على حماية البيئة ونظافة المحيط³. أما القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية فتضمن هو الآخر على النص أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسكينة العامة⁴.

وبناء عليه فإن سلطات الضبط الإداري تملك صلاحيات واسعة في سبيل حماية الأمن العام وصيانته، فلها أن تتخذ جملة من الإجراءات في تنظيم حركة المرور، ومنع التظاهرات والاجتماعات المخلة بالأمن العام، ومنع الجرائم بمختلف أنواعها وغيرها من الإجراءات ذات الصلة بممارسة الحريات الجماعية نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

- منع المظاهرات والتجمعات التي تخل بالأمن العام، حيث خول المشرع الجزائري بمقتضى القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية لسلطة الضبط الإداري الحق في التدخل للحفاظ على النظام العام ومنع الاجتماعات والتظاهرات في الشوارع والطرق العمومية وهذا كإجراء وقائي، كما تملك حل الاجتماع وفضه بالقوة بعد عقده كإجراء علاجي، ويستلزم أيضا ضرورة الحصول على التصريح المسبق بالنسبة لعقد الاجتماعات، وضرورة الحصول على ترخيص مسبق فيما يخص المظاهرات.

¹ - فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط3، 1976، ص335.

² - تنص المادة 28 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات".

³ - المادة 94 من القانون المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 114 من القانون المتعلق بالولاية.

- تنظيم حركة المرور في الشوارع والطرق تأميناً لسلامة الأشخاص والمركبات، من خلال اتخاذ بعض الإجراءات، كتحديد السرعة القصوى في طريق محدد، وتنظيم ركن وتوقف المركبات في الأماكن المخصصة لذلك، وفرض إجراءات وقيود على سيارات النقل، وتنظيم دوريات لضبط مخالفات المرور، وهذه التدابير كلها تهدف إلى الحفاظ على الأرواح وصيانة الأمن العام. وفي هذا الإطار تم إنشاء المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرقات¹، والمركز الوطني للدراسات والبحث والتفتيش التقني للسيارات².
- تنظيم البناءات، وفرض احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير، وذلك بالأمر بهدم المساكن والبنىات الآيلة للسقوط وإخلائها من السكان خوفاً من الخطر المحقق بهم، ومنع عرض الأشياء في النوافذ خشية سقوطها على المارة في الطريق العام مما يؤدي إلى إصابتهم، وفرض إجراءات وقائية على أصحاب العمارات كالحماية ضد الحريق³. وفي هذا الصدد تم إنشاء مصلحة مختصة في الأمن الوطني تسمى شرطة العمران وحماية البيئة لتسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات في مجال العمران وحماية البيئة، وهذا بموجب القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁴.
- قمع الإجرام والجرائم، عن طريق اتخاذ الإجراءات الأمنية اللازمة ضد بعض الأشخاص الذين يشكلون خطراً على أمن المواطنين، مثل الأشخاص المجرمين والمجانين وغيرهم، حتى وإن كان ذلك يمثل مساساً بحريات الأفراد وحقوقهم. غير أن تلك الإجراءات تعتبر لازمة وضرورية للحد من الخطر الذي يشكله هؤلاء الأشخاص على النظام العام، وتتمثل تلك الإجراءات في الاعتقال الإداري في حالة وجود الاضطرابات والفوضى واختلال النظام العام بشكل يهدد أمن الدولة، ونقل المجانين والمختلين عقلياً قسراً إلى المستشفيات

¹- المرسوم التنفيذي رقم 91-77، المؤرخ في 16 مارس 1991، المتضمن مهام المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرقات وتنظيمه وعمله، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 20 مارس 1990.

²- المرسوم التنفيذي رقم 91-78، المؤرخ في 16 مارس 1991، المتضمن إنشاء مركز وطني للدراسات والبحث والتفتيش التقني للسيارات، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 20 مارس 1990.

³- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 31.

⁴- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج. ر، العدد رقم 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج. ر، العدد 51، المؤرخة في 14 أوت 2004.

والمراكز الصحية المخصصة لذلك، بالإضافة إلى منع بعض الأشخاص من السفر وإبعاد الأجانب الذين يثبت أنهم يشكلون خطراً على كيان الدولة¹.

- وتجدر الإشارة إلى أن عنصر الأمن العام في العصر الحديث لم يعد يقتصر على المجالات السابق ذكرها، بل تعدى ذلك ليشمل الجانب الاقتصادي وما يعرفه من مظاهر مثل مكافحة التهرب الضريبي، وحماية العملة الوطنية، والرقابة على حركة رؤوس الأموال وغيرها.

أما في المجال السياسي فقد برزت مواضيع مستحدثة كالعنف السياسي أو الإرهاب الذي يقوم على أسس دينية أو عرقية أو جغرافية، بينما في الجانب الاجتماعي برزت مؤخرًا سلطات مختصة في محاربة المخدرات وحماية الشباب خاصة من هذه الآفة الخطيرة التي أضحت تتخر كيان المجتمع، وأخيراً التطور العلمي والتكنولوجي الحاصل خاصة في مجال الأنترنت والمعلوماتية أدى إلى ظهور الجرائم الإلكترونية، مما حتم على سلطات الضبط التكيف مع هذا التطور الحاصل للحد من تلك الجرائم.

2. الصحة العامة:

تعد ثاني عنصر من عناصر النظام العام، كرسها النصوص الدستورية، باعتبارها من الحقوق الأساسية للمواطن، وإحدى الالتزامات التي يجب على الدولة أن تضمنها لكل الأفراد.

ويقصد بالصحة العامة اتخاذ سلطات الضبط الإداري الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الأفراد داخل الدولة، وحمايتهم من كل ما يهدد صحتهم من الأمراض، ومنع نقشي الأوبئة وتحصينهم من مخاطر العدوى، ويتم ذلك من خلال توفير الشروط الصحية في المأكل والملبس والسكن، ومراقبة الأغذية والمطاعم والمحلات العامة، ومنابع وخزانات المياه الصالحة للشرب، ومراعاة نظافة الطرقات، والتخلص من القمامة.

ولقد أضحت لموضوع الصحة العامة أهمية قصوى في عصرنا الحالي، ويرجع ذلك لعوامل عدة، منها النمو الديمغرافي الكبير وتزايد الكثافة السكانية، سهولة الاختلاط بين الناس، ازدحام

¹ - حطاش عمر، المرجع السابق، ص ص 121-122.

الطرق والشوارع والأماكن العامة، زيادة نسبة التلوث نتيجة التطورات الحاصلة في المجال الصناعي. هذه العوامل وغيرها ساهمت في سرعة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث¹.

وأدت بعض الأوبئة إلى كوارث حقيقية في مجال الصحة العمومية، وأكبر دليل على ذلك تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19) في شتى بقاع العالم، وتسببه في شل المنظومات الاقتصادية والسياحية والاجتماعية وزعزعتة للنظام العام داخل الدول.

وكرس الدستور الجزائري الرعاية الصحية وجعل منها حقا أساسيا للمواطن، وواجبا تتكفل به الدولة تجاه أفراد المجتمع لاسيما الأشخاص المعوزين².

وللمحافظة على الصحة العامة ورعايتها فإن سلطات الضبط الإداري تتخذ العديد من الإجراءات في مختلف المجالات، والتي نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

- توفير الشروط الصحية بالمنشآت الصناعية والتجارية، ومقار الاجتماعات والمؤسسات المدرسية والأماكن العمومية، من أجل الحفاظ على أمن وسلامة هذه الأماكن ومن يشتغل بها ويرتادها من عمال وموظفين وزبائن³. ومن هذه الشروط، توفير المعدات اللازمة لإطفاء الحريق، إقامة المصانع في مناطق بعيدة على السكان، نقل بقايا المواد الأولية التي تساعد في انتشار الحشرات ونقل الأمراض إلى أماكن مخصصة لها.
- مكافحة الأمراض المعدية: ومن ذلك العمل على مكافحة الأمراض الوبائية، وحاملات الأمراض المنتقلة، والسهر على مراقبة الأغذية في المطاعم والأماكن التي تقدم فيها الوجبات الغذائية الساخنة أو الجاهزة والمحلات العامة وأماكن بيع المواد الغذائية، وهذا للتأكد من صلاحيتها وتوفيرها على الشروط والقواعد الصحية المطابقة للمعايير القانونية المعمول بها، والتأكد أيضا من سلامة مياه الشرب وطهارتها.

¹ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 79.

² تنص المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " تسهر الدولة على تمكين المواطن من... الرعاية الصحية لاسيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها".

³ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 81.

وفي الصدد نص المشرع الجزائري بموجب أحكام القانون 05-12¹ المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه على اختصاص سلطات الضبط الإداري باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتوفير المياه ورفض منح الرخص التي تكون متعلقة برمي الإفرازات، وتفرغ المواد التي تشكل خطرا على الصحة العامة ونظافة المحيط وتلحق ضررا بالأماكن العمومية، ومنع إدخال المواد الغير صحية في المنشآت المخصصة لتزويد الساكنة بالمياه الصالحة للشرب².

- حماية البيئة من التلوث: يعتبر موضوع التلوث في الوقت الحاضر من أهم المواضيع التي فرضت نفسها على المجتمع الدولي، وأقيمت له عدة مؤتمرات وطنية ودولية، خاصة لدى الدول المتقدمة، بحكم التطور الحاصل في هذه الدول في المجال الصناعي ووسائل النقل الحديثة، وانتشار مراكز الطاقة الذرية والنووية لاستخدامات متعددة، وهو ما أدى إلى انعكاسات سلبية وبشكل خطير جدا على الجانب الصحي للإنسان، بفعل التلوث البيئي، وانبعثت الغازات السامة، وتراكم النفايات الضارة.

ونتيجة لما سبق أعطت معظم دول العالم قيمة أساسية للبيئة، وكيفت أنظمتها القانونية بما يتماشى والحفاظ عليها، وتبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذا الطرح، فجعل حماية البيئة من واجبات الدولة باعتبار البيئة السليمة صارت حقا من حقوق المواطن³.

3. السكنية العامة:

تعتبر السكنية العامة عنصرا ثابتا وجوهريا من عناصر النظام العام، ويقصد بها اتخاذ الإجراءات الكفيلة لمنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحدود العادية للحياة داخل المجتمع، والتي من شأنها أن تشكل مضايقات للأفراد وتمس بحالة الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات والأماكن العامة. ومن أمثلة هذه المضايقات المقلقة لراحة الناس الأصوات المنبعثة من مكبرات الصوت، ورفع أصوات المذياع ومنبهات السيارات، وأصوات

¹ - القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج. ر، العدد 60، المؤرخة في 4 سبتمبر 2005.

² - المواد 2، 44، 46 من القانون المتعلق بالمياه.

³ - المادتان 21، 64 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباعة المتجولين، والضوضاء الناتج عن المظاهرات والاضطرابات التي تؤدي إلى إزعاج المواطنين والتسبب في قلقهم¹.

ومن أجل المحافظة على السكنية العامة تتخذ سلطات الضبط الإداري عديد الإجراءات، من ذلك تخصيص أماكن للأسواق والمجمعات الصناعية تكون بعيدة عن المناطق السكنية حفاظا على الهدوء والسكنية العامة داخل هذه المجمعات السكنية، الرقابة على استخدام آلات التنبيه بالسيارات ومكبرات الصوت واستخدام أجهزة الاستماع الحديثة².

ولقد اهتم المشرع الجزائري بحماية السكنية العامة في نصوص قانونية كثيرة منها القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الذي خصص فيه الفصل الثاني من الباب الرابع للحديث عن مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية الناجمة عن انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي تشكل اضطرابا للإنسان وتضر بصحته وسكينة، وكذلك النشاطات الصاخبة التي تمارس في المؤسسات والشركات ومراكز النشاطات، هذا إضافة إلى النشاطات الرياضية الصاخبة، والنشاطات التي تجري في الهواء الطلق وتشكل صخبا وإزعاجا للمواطنين³.

وصدر في هذا الإطار أيضا المرسوم التنفيذي رقم 93-184⁴ المؤرخ في 27 جوان 1993 الذي حدد بمقتضاه مستويات الضجيج المقبولة في أماكن معينة، وغير مقبولة في أماكن أخرى، وقسمها إلى المقبولة نهارا والمقبولة ليلا⁵.

¹ محمد عصفور، البوليس والدولة، المرجع السابق، ص 80.

² عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 88.

³ المواد 72، 73، 74 من القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 93-184، المؤرخ في 27 جوان 1993، المنظم لإثارة الضجيج، ج. ر، العدد 50، المؤرخة في 28 جويلية 1993.

⁵ المواد 2، 3، 4 من المرسوم التنفيذي المنظم لإثارة الضجيج.

أما بالنسبة لما تسببه منبهات السيارات من إزعاج خاصة في التجمعات السكانية وداخل المدن، فقد تدخل المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 01-14¹ الصادر بتاريخ 19 أوت 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، وألزم السائقين على تجنب استعمال المنبهات الصوتية دون الحاجة إليها، وحصر استعمالها في حالات وجود الخطر الفوري، وحالات الضرورة، ويجوز لسلطات الضبط الإداري وضع الإشارات المناسبة لمنع استعمالها في أماكن محددة. كما بينت أحكام هذا القانون منع تجاوز كمية الدخان والغازات المنبعثة من السيارات وكذلك الضجيج التي تصدره المستويات النظامية المحددة لها².

ثانيا: العناصر الحديثة للنظام العام

أشرنا فيما سبق إلى مرونة وتطور فكرة النظام العام، فبعدما اقتصر مدلولها في بداية الأمر على النظام العام المادي فقط، تطورت وتوسعت نتيجة الظروف الاجتماعية والاقتصادية من جهة، واتساع تدخل الدول في شتى مجالات الحياة من جهة أخرى، وأفضت إلى عدم اقتصار النظام العام على العناصر التقليدية فقط، بل يشمل عناصر أخرى كالنظام العام الخلقي والنظام العام المتعلق بجمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي وهي العناصر التي سنتعرض لها في النقاط التالية:

1. النظام العام الخلقي أو الآداب العامة:

أثار موضوع النظام العام الخلقي أو الآداب العامة جدلاً فقهيًا وقضائياً كبيراً باعتباره عنصراً من العناصر التي تحميها سلطات الضبط الإداري، فحتى إلى وقت قريب لم تكن الأخلاق والآداب العامة من عناصر النظام العام، ولا تتدخل سلطات الضبط الإداري في حمايتها لأنها لم تكن هدفاً من أهداف الضبط الإداري، ولكن في الوقت الحاضر أضحت ضمن أهداف النظام العام.

¹ القانون رقم 01-14، المؤرخ في 19 أوت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج. ر، العدد 46، المؤرخة في 19 أوت 2001 المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-05، المؤرخ في 16 فيفري 2017، ج. ر، العدد رقم 12، المؤرخة في 22 فيفري 2017.

² المادتان 31، 45 من القانون المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.

ويقصد بالآداب العامة مجموعة القيم الخلقية التي تعارف الناس عليها، وتمثل الحد الأدنى من الأخلاق العامة المتفق عليها بين أفراد المجتمع وشعورهم باحترامها، وتتحدد في العادات والتقاليد والأعراف وأحكام القضاء، ومن ثم ذهب بعض من الفقه إلى أنه لا يوجد تطابق تام بين الآداب العامة والأخلاق العامة، لكون هذه الأخيرة أوسع، وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى توسع سلطات الضبط الإداري في تقييد الحريات¹.

ولقد أشرنا سابقا إلى اعتبار القضاء الفرنسي الآداب العامة من النظام العام وذلك في القضية الشهيرة (Lutetia)، كما أن معظم التشريعات اتفقت على أن الآداب العامة عنصر من عناصر النظام العام، وأنه من واجب سلطات الضبط الإداري التدخل لحمايتها والمحافظة عليها، ومن هذه التشريعات التشريع الجزائري، فقد وردت عبارة الآداب العامة في نص المادة 237² قانون البلدية القديم (الملغى)، كما وردت في نص المادة 14³ من المرسوم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص النقاوة والطمأنينة العمومية.

وبناء على ذلك تعتبر الآداب العامة عنصرا من العناصر الحديثة للنظام العام، باعتبارها جملة القواعد والمبادئ الخلقية، التي تهدف إلى ترابط وتماسك المجتمع وإبعاده عن الانحلال والتفريق.

¹ - محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 97.

² - تنص المادة 237 من الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، ج. ر، العدد 6، الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967، على أن "رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص بالمحافظة على الآداب العامة".

³ - تنص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 81-267، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق النقاوة والطمأنينة العمومية، ج. ر، العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981، على أنه "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي، وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك".

2. النظام العام المتعلق بجمال الرونق والرواء :

لقد شهد العصر الحديث تزييدا كبيرا في احتياجات الإنسان، وأدى ذلك إلى ظهور النظام العام البيئي والعمراني، فالتطور الكبير الذي حصل في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي أثر بشكل سلبي على البيئة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى التوسع العمراني المتزايد لاسيما في المدن أدى إلى التأثير بصورة مباشرة على المساحات المفتوحة في المدينة، فظهر الازدحام وطمس المعالم، مما حتم على المشرع التدخل لضبط هذا المجال بترسانة من النصوص القانونية تحمل جملة من الإجراءات تشكل ما اصطلح عليه بالنظام العام العمراني. وهو ما سنتعرض له في النقطتين التاليتين:

أ. امتداد النظام العام إلى المجال البيئي:

يقصد بالنظام العام البيئي الاهتمام بجماليات الأحياء والشوارع داخل المدن، بشكل يبعث السكينة والهدوء وراحة النفس، ويتأتى ذلك عن طريق وضع مواصفات معينة تجعل المنظر العام يبدو بشكل جميل ومنسق. كما عرفه البعض بأنه النظام الذي يهدف إلى حماية جمال الرونق والرواء للبيئة حفاظا على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة¹.

وقد اختلف الفقه حول وجود نظام عام جمالي للبيئة بشكل مستقل عن النظام العام المادي، فاتجه فريق إلى الإقرار بوجود نظام عام جمالي للبيئة مستقل يتمثل في جمال الرونق والرواء وتجميل المدن والمحافظة على النظافة في الشوارع والأحياء، يتيح لسلطات الضبط الإداري التدخل لحماية مشاعر الفن والإحساس الجمالي لدى المارة في الشوارع وضمان أمنهم وسلامتهم، كون أن الإنسان له الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية علاوة على حياته المادية باعتبارها جوانب لازمة للوجود البشري المتكامل².

وذهب فريق آخر من الفقه إلى عدم الاعتراف بالنظام العام الجمالي للبيئة بشكل مستقل، فلا ينبغي أن تأخذ في الاعتبار مسألة المحافظة على جمال الرونق والرواء لتبرير تدخل

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 123.

² - محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 108.

سلطات الضبط الإداري إلا في حالة اقترانها مع العناصر التقليدية للنظام العام، فعلى سبيل المثال يمكن لسلطات الضبط الإداري إلزام مالك أرض شاغرة أن يقوم بتسويرها ببناء حائط للمحافظة على الشكل الجمالي أو منع تطاير الأتربة وبقايا أنقاض البناء بسبب الرياح وغيرها، حتى لا تسبب الإضرار بالصحة العامة من خلال تلويث الفضاء الحضري، والشوارع والأحياء داخل النسيج العمراني¹.

أما في النظام القانوني الجزائري فقد نص المؤسس الدستوري الجزائري صراحة على الاعتراف بالبيئة كعنصر جديد من عناصر النظام العام²، كما تضمن التشريع عدة أحكام قانونية تسمح لسلطات الضبط الإداري بالتدخل لحماية البيئة والمحافظة عليها نذكر منها على سبيل المثال:

- أحكام القانون 10-11 المتعلق بالبلدية الذي تنص على قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الحماية القانونية للحقوق والحريات المكفولة للمواطنين باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لاسيما تطبيق التنظيمات المتعلقة بنظافة المحيط وحماية البيئة³.
- أحكام المرسوم التنفيذي رقم 06-198⁴ المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة لحماية البيئة⁵، حيث بينت مضامين هذا المرسوم المؤسسات المصنفة وتقسيماتها واختصاص سلطات الضبط الإداري بمنح الترخيص لمزاولة النشاط بالمؤسسة وهذا بغية توفير حماية أكبر للبيئة.

مما سبق يتضح أن المشرع الجزائري من خلال التنظيم التشريعي لأنشطة المؤسسات المصنفة، كرس حماية البيئة التي فرضت نفسها كعنصر جديد من عناصر النظام العام، وهدفا

¹- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، المرجع السابق، ص 137.

²- تنص المادة 64 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة، يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة".

³- تنص المادة 94 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه " في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي: السهر على احترام تنظيمات نظافة المحيط وحماية البيئة".

⁴- المرسوم التنفيذي رقم 06-198، المؤرخ في 31 ماي 2006، بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر. العدد 37، المؤرخة في 04 جوان 2006.

من الأهداف الحديث للضبط الإداري. ورغم ذلك لا يمكن التسليم بالاستقلالية المطلقة لعنصر حماية البيئة عن بقية العناصر التقليدية للنظام العام.

ب. امتداد النظام العام إلى المجال العمراني:

انعكست التطورات الكبيرة الحاصلة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المعاصرة على مفهوم النظام العام، وساهمت في ظهور عناصر جديدة وحديثة تضاف إلى عناصره التقليدية. وفي هذا الخصوص توسع النظام العام إلى مجال البناء والتعمير كواحد من المجالات المهمة في الوقت الحاضر لارتباطه بالوسط المعيشي للإنسان، ولخصوصيته وتطوراته المتسارعة، من أجل ذلك واكب المشرع الجزائري التطور الهائل الحاصل في المجال العمراني، وأصدر عدة تشريعات تضبط وتنظم أدوات البناء والتعمير وما يتعلق بها من التخطيط والتصميم والتهيئة والتنظيم¹، تفاديا لوقوع فوضى في المجال العمراني مما يتولد عنها تشويه المنظر الجمالي للمدن.

ولقد ألزم القانون كل الهيئات المختصة بالبناء بضرورة احترام مقاييس الصحة والسلامة والسكينة ومراعاة التناسق العمراني والمنظر الجمالي عند القيام بأشغال البناء والتعمير، ومحاربة التوسع العمراني العشوائي، والبناء الفوضوي الذي أضحى يهدد جمالية المدينة. ومن أجل ذلك منحت لسلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة للتدخل في هذا الجانب، لإحاطة هذا المجال

¹ من بين التشريعات المتعلقة بضبط المجال العمراني في الجزائر نذكر النصوص القانونية التالية:

- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالبناء والتعمير، ج. ر، العدد 52، المؤرخة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج. ر، العدد 51، المؤرخة في 14 أوت 2004.
- القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج. ر، العدد 77، المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
- القانون رقم 02-08، الصادر في 08 ماي 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج. ر، العدد 34 المؤرخة في 14 ماي 2002.
- المرسوم التنفيذي رقم 15-19، الصادر بتاريخ 25 جانفي 2015، الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج. ر، العدد 7، المؤرخة في 12 فيفري 2015.

بمجموعة من الضوابط والقيود حفاظا على النظام العام الجمالي بمفهومه الحديث، حيث أصبحت هندسة المدينة وجمالها ورونقها وتناسق عمرانها هدفا لسلطات الضبط الإداري¹.

ولذلك تعتبر النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال البناء والعمران حامية للقيم المتعلقة بالمظهر الجمالي والتناسق العمراني في المدن، وسندا واقيا للمحافظة على النظام العام العمراني، لأنه في حالة عدم احترام المقاييس القانونية للبناء والتعمير تكون النتيجة تشوه الطابع الجمالي للمدينة والمساس بجمال الرونق والمنظر².

3. النظام العام الاقتصادي:

إن التطورات الاقتصادية الكبيرة التي عرفتها الدول في العصر الحديث على كل المستويات عجلت بظهور نظام عام اقتصادي، يستهدف إشباع حاجات ضرورية أو ملحة تقاديا لحدوث اضطرابات لا تقل في خطورتها عن الاضطرابات الخارجية³.

وترتب على ذلك تدخل سلطات الضبط الإداري لضبط النظام العام في المجالات الاقتصادية المتنوعة، على اعتبار أن الإقرار بالحرية المطلقة للأفراد في النشاطات الاقتصادية قد يعرض اقتصاد الدولة لمشاكل وأخطار محدقة تنعكس سلبا على النظام العام السائد فيها، ومن ثم عملت الدول الحديثة على التدخل من أجل فرض قيود على ممارسات الأفراد وتنظيم الاقتصاد⁴.

¹ - صاري محمد، المنازعات العقارية بشأن الترقية العقارية وتداعياتها على التهيئة العمرانية، مداخلة قدمت بمناسبة الملتقى الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر واقع وآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2006، ص 15.

² - عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل القانون 11-04 المنظم للترقية العقارية، ملتقى الترقية العقارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح بورقلة، الجزائر، مارس 2012 ص 02.

³ - حسام مرسي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية -دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي-، ص ص 158-159.

⁴ - عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2011، ص ص 44-45.

وقد يكون النظام العام الاقتصادي في بعض الحالات مرتبطا بالعناصر التقليدية للنظام العام المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وينتج عن ذلك تقييد لبعض الحريات الاقتصادية كحرية التجارة أو الصناعة على اعتبار أنهما يمثلان مجالا خصبا للتدخل من أجل المحافظة على النظام العام المادي¹.

ولكن في حالة ما إذا لم يكن للنظام العام الاقتصادي أي ارتباط مباشر مع النظام العام المادي فإن الأمر هنا يختلف، لأن المشرع هو الوحيد الذي يحدد النظام العام الاقتصادي في الدولة، والتنظيم القانوني الخاص به، وبالتالي لا يمكن لسلطات الضبط التدخل لحمايته دون وجود نص قانوني صريح يتيح لها ذلك وفق حدود وضوابط محددة².

وبالرغم من اختصاص المشرع بتحديد الإطار القانوني للنشاط الاقتصادي، بغية تحقيق السياسة الاقتصادية العامة للدولة، إلا أن الفقه والقضاء الإداري يعترفان لسلطة الضبط الإداري بالحق في التدخل لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذي يبرر وجود سلطة ضبط إداري مستقلة³، فنكون أمام النظام العام بمفهومه الواسع الذي يشمل النظام العام الاقتصادي بغية إشباع حاجات أفراد المجتمع الضرورية، لأن عدم القيام بذلك يؤدي إلى حدوث اضطرابات لا تختلف عن الاضطرابات الناجمة عند الإخلال بالعناصر التقليدية للنظام العام، ومثال ذلك ما يتعلق بتوفير المواد الغذائية، وتوفير السكن، والتسعير الجبري وغيرها من الأمثلة⁴.

وفي التشريع الجزائري اعترف المشرع لسلطات الضبط الإداري بالتدخل للحفاظ على النظام العام الاقتصادي، وهذا بموجب بعض النصوص القانونية التي نذكر منها على سبيل المثال

¹ - محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 326.

² - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ص 119-120.

³ - دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2003-2004، ص 32

⁴ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع نفسه، ص 120.

لا الحصر، القانون رقم 04 02¹ المؤرخ في 26 جوان 2004 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، والقانون 04-08² المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.

المطلب الثاني

وسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام

تنتهج سلطات الضبط الإداري العديد من الوسائل في سبيل تحقيق هدفها المتمثل أساسا في حفظ النظام العام داخل المجتمع بشكل مستمر ودائم، وتتيح لها هذه الوسائل فرض احترامها وإرادتها على الأفراد، وبدونها تصبح عاجزة عن القيام بالوظائف المنوطة بها.

وبناء على ذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين نتعرض الوسائل القانونية لتحقيق أهداف الضبط الإداري (الفرع الأول) ثم إلى الوسائل المادية لتحقيق أهداف الضبط الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوسائل القانونية لتحقيق أهداف الضبط الإداري

تتلخص الوسائل القانونية لتحقيق أهداف الضبط الإداري في مجمل التصرفات القانونية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري بإرادتها المنفردة، وتنقسم إلى قرارات الضبط الإداري التنظيمية أو ما يعرف بلوائح الضبط (أولا) وقرارات الضبط الإداري الفردية (ثانيا).

أولا: قرارات الضبط الإداري التنظيمية (لوائح الضبط)

تعتبر القرارات التنظيمية أحد أهم وسائل الضبط الإداري، فبواسطتها تقوم سلطات الضبط الإداري بوضع قواعد عامة مجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردي حفاظا على النظام

¹ - القانون رقم 04-02، المؤرخ في 23 جوان 2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج. ر، العدد 41، المؤرخة في 27 جوان 2004.

² - القانون رقم 04-08، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج. ر، العدد 52، المؤرخة في 18 أوت 2004.

العام في المجتمع، ويترتب على إصدار القرارات التنظيمية مساس بحقوق الأفراد وتقييد لحرياتهم.

ولتفصيل ذلك سنتعرض لدراسة قرارات الضبط الإداري التنظيمية في نقطتين تتضمن النقطة الأولى تعريفها والنقطة الثانية صورها.

1. تعريف قرارات الضبط الإداري التنظيمية:

يطلق على القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري عدة اصطلاحات، مثل القرارات الإدارية التنظيمية، الأوامر التنظيمية، التشريعات الفرعية، لوائح الضبط.

وتعرف قرارات الضبط الإداري التنظيمية بأنها فئة من القرارات الإدارية تتضمن جملة من القواعد العامة والمجردة، ترتبط بمجموعة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، وتهدف إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية¹.

وتعرف أيضا على أنها القرارات الصادرة عن الإدارة، والتي يتمحور موضوعها حول ممارسة الحريات العامة، وتتضمن قيود على نشاط الأفراد بغية تحقيق الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة².

وبناء على هذه التعاريف فإنه يمكن القول أن قرارات الضبط الإداري التنظيمية عبارة عن تصرفات قانونية تصدر عن السلطات الإدارية المختصة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء، الهيئات الإدارية المستقلة، الوالي، رئيس البلدية) في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات عامة وزارية أو ولائية أو بلدية، تتضمن قواعد عامة ومجردة وملزمة، يكون غرضها تقييد الحريات العامة والفردية حفاظا على النظام العام.

وفي التشريع الجزائري نجد أن الدستور الجزائري جاء فيه توزيع الاختصاص بين القانون والتنظيم في المجال الضبطي، حيث حددت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020

¹ سليمان هندون، المرجع السابق، ص 113.

² عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص 93.

المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، وحصرتها في 30 مجالاً، بينما حددت المادة 140 المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية، وفي مقابل ذلك حددت المادة 141 الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، وكذلك الاختصاص التنظيمي للوزير الأول في مجال تطبيق القانون وتنظيمه¹.

2. صور قرارات الضبط الإداري التنظيمية:

تتخذ قرارات الضبط الإداري التنظيمية صوراً مختلفة في تنظيمها وتقييدها لحرية الأفراد، ويمكن تقسيم هذه المظاهر والصور حسب القيود المفروضة على الحريات إلى: الحظر، الإذن المسبق (الترخيص)، الإخطار السابق، وتنظيم النشاط.

أ. صورة الحظر أو المنع:

يعتبر الحظر أو المنع أحد الأساليب الوقائية، ويقصد به اتخاذ سلطات الضبط الإداري إجراءً أو تدبيراً ضابطياً يهدف إلى منع ممارسة نشاط أو حرية ما، دون أن يصل إلى درجة المنع العام المطلق أو الكلي لذلك للنشاط أو الحرية.

يعرف الحظر على أنه إجراء يرمي إلى منع نشاط من النشاطات أو حرية من الحريات من أجل الحفاظ على النظام العام داخل المجتمع، والأصل في ذلك ألا يكون الحظر مطلقاً وكلياً إلا في الحالات المنصوص عليها قانوناً، لأن الحظر المطلق يؤدي إلى الإلغاء الكلي والتام للنشاط أو الحرية².

وقد استقر الاجتهاد القضائي على أن الحظر المطلق والكلي لنشاط ذو علاقة وطيدة بحق قانوني أو حرية من الحريات مكفولة قانوناً يعد بمرتبة الإلغاء لذلك الحق أو لتلك الحرية، مما يجعله ينافي مبدأ المشروعية، لأنه لا يمكن اللجوء إلى الحظر بهذا المفهوم إلا في حالة استحالة المحافظة على النظام العام بالأساليب الأخرى، فيكون مشروعاً في أماكن وأوقات

¹ - المواد 139، 140، 141، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، المرجع السابق، ص 365.

محددة، كحالات الخطر وحالات الضرورة القصوى، بمعنى وجود مبررات قانونية ومنطقية وظروف معينة تقتضي استخدام الحظر حفاظا على النظام العام¹.

أما الحظر الجزئي أو النسبي الذي يعني اقتصار حظر النشاط أو الحرية جزئيا دون أن يصل إلى حد مصادرتها أو إلغائها كأن يمنع ممارسة النشاط في مكان وزمان محددين، فإنه يمكن أن يكون مشروعا وجائزا، خاصة إذا وجد ما يبرر ذلك من مقتضيات المحافظة على النظام العام، لأنه في حقيقة الأمر عبارة عن إجراء تنظيمي لممارسة الحرية أو النشاط، وهو ما تملكه سلطة الضبط الإداري، ومثال ذلك إصدار الإدارة لقرار تنظيمي تمنع بموجبه حركة المرور في طريق محدد وفي ساعات معينة.

ففي التشريع الجزائري نجد أن المشرع تبنى هذا الأسلوب، فنذكر على سبيل المثال لا الحصر القانون المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الذي تضمنت المادة 231² منه ضرورة استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة فقط وعند وجود خطر فوري، وبالتالي فالمنع هو الأصل والقاعدة والاستعمال هو الاستثناء ويكون في حالات الضرورة لوجود خطر فوري.

وفي القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، تضمنت المادة 6 مكرر³ منه على امتلاك الوالي للسلطة التقديرية في منع اجتماع معين متى تبين له أنه يشكل خطورة على الأمن العام، أو أن الهدف من الاجتماع يهدد النظام العام.

¹ - توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ج1، دار النشر للجامعة المصرية، القاهرة، مصر، ط1، 1955، ص 339.

² - تنص المادة 31 من القانون رقم 01-14، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها على أنه " يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري. غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة".

³ - تنص المادة 06 مكرر من القانون رقم 91-19، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على أنه " يمكن الوالي أو من يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي، أو إذا كان تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك".

ب. صورة الإذن المسبق أو الترخيص:

يتطلب التنظيم الضبطي في حالات معينة ضرورة الحصول على إذن مسبق أو ترخيص من الإدارة المختصة قبل ممارسة النشاط، ويوجد هذا الأسلوب مبرره وضرورته في أنه ذو طابع وقائي حفاظا على النظام العام، وهو بذلك يشكل نظاما أقل شدة وخطورة على الحريات من أسلوب الحظر، فبمقتضاه تستطيع الإدارة فرض ما تراه مناسباً من الاحتياطات التي من شأنها منع الضرر، أو رفض الترخيص بممارسة النشاط إذا لم يستوف الشروط اللازمة حسب ما هو مقرر من سلطات الضبط الإداري سلفاً¹.

لقد عرّف بعضهم الترخيص بأنه أحد الوسائل الوقائية التي تستخدمها الدولة أثناء تنظيمها لنشاط معين تفادياً للضرر الذي قد ينجر عن ذلك النشاط، ويتم عن طريق تمكين الهيئات الإدارية من فرض الاحتياطات الملائمة التي من شأنها منع ذلك الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كانت الاحتياطات المذكورة لا تكفي للوقاية منه أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع².

كما عرفه البعض الآخر بأنه وسيلة قانونية تمكن السلطة الإدارية من فرض رقابتها السابقة واللاحقة على النشاط الفردي، فهو بذلك يعتبر إجراء إداري ذو طابع وقائي تستطيع من خلاله الإدارة المحافظة على النظام العام عند ممارسة الحقوق والحريات من طرف الأفراد، ووقاية المجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته بهدف توقي الاضطرابات في المجتمع ومنع الإضرار به³.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 215.

² - محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1956، ص 427.

³ - عزوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، السنة الجامعية 2005-2006، ص 150.

ونظرا لما لأسلوب الترخيص من خطورة على الحريات العامة، فقد اتجه الفقه والقضاء إلى التضييق من صلاحيات سلطات الضبط الإداري في فرضه، حيث يجب أن يخضع للقواعد التالية:

- لا يمكن تطبيق أسلوب الترخيص أو الإذن المسبق على الحريات الأساسية التي يحميها الدستور أو القانون، فإذا كان الدستور أو القانون يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها لأسلوب الترخيص، فليس لسلطات الضبط الإداري أن تفرض ترخيصاً مسبقاً، وإلا اعتبر تصرفها غير مشروع ومخالف للقانون.
- يجب على سلطات الضبط الإداري عند إصدارها للتراخيص أو عند اتخاذها لقرارات الرفض أن تراعي مبدأ المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية، بحيث تلتزم بالشروط الموضوعية التي أقرها المشرع¹.

يرتب أسلوب الترخيص آثارا على ممارسة الحريات العامة تتمثل في إلزامية صدور قرار إيجابي من السلطة الإدارية المختصة، فلا يمكن الاكتفاء بتقديم طلب الحصول على ترخيص واعتبار ذلك إذنا بممارسة النشاط، حتى ولو تم تحديد مدة قانونية للإدارة للرد على طلب الترخيص ولم ترد على الطلب في تلك المدة المحددة، فلا يعتبر ذلك ترخيصا بممارسة النشاط، لأن الغاية من تحديد مدة معينة للبت في طلب الترخيص هي مجرد تنبيه الجهة الإدارية على ضرورة البت فيه بسرعة، دون أن يترتب على عدم ردها أية آثار مالم يصدر قرار إيجابي بالترخيص، ولا يعتبر امتناعها عن الرد موافقة ضمنية على الترخيص بمزاولة النشاط².

فالترخيص لا يترتب أية آثار قانونية للغير، فحتى بالنسبة للمرخص له فإن أثره عليه هو إزالة الموانع القانونية لممارسة النشاط الذي اعتبر المشرع أن ممارسته من شأنها أن تلحق

¹ محمد الطيب عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 401.

² عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، المرجع السابق، ص 341.

خطرا بالمجتمع فربطها بترخيص. ويلاحظ من ناحية أخرى أن الإدارة تملك سحب الترخيص والتعديل فيه في أي وقت متى اقتضت المحافظة على النظام العام ذلك¹.

لقد أخذ المشرع الجزائري بأسلوب الترخيص في تنظيم بعض الحريات الجماعية، فنذكر على سبيل المثال لا الحصر حريتي التظاهر والاجتماع اللتين تخضعان لقيود تشريعية وإدارية، يترتب على مخالفتها تطبيق العقاب، ومن جملة القيود، اشتراط الحصول على رخصة إدارية مسبقة قبل عقد الاجتماع، ليصبح المنع هو الأصل وممارستها هي الاستثناء².

ت. صورة الإخطار المسبق:

يعتبر أحد صور التنظيم الضبطي، ووسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات بقصد الوقاية من الضرر، ويعد من أقل الصور مساسا بالحرية الفردية، فيقتصر فيه دور الفرد الذي يرغب في ممارسة النشاط في إخطار السلطة الإدارية المختصة، حتى تتمكن من اتخاذ الاحتياطات الوقائية اللازمة التي تساعد على منع الإضرار بالنظام العام، أو الاعتراض عليه إذا كان غير مستوف للشروط التي أوجبهها القانون³.

ويعرف الإخطار بأنه التزام الأفراد أو الهيئات بإحاطة سلطات الضبط الإداري علما بالعزم على ممارسة نشاط معين، حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمراقبته، وتوفير الاحتياطات اللازمة لمنع الأضرار التي قد تنجم عنه، ولها الحق في الاعتراض على النشاط محل الإخطار متى رأت أنه غير مستوف للشروط المقررة قانونا لمزاويلته⁴.

¹ - محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص 404.

² - تنص المادة 4 من القانون رقم 89-29 المتعلق بالمظاهرات والاجتماعات العمومية على أنه " كل اجتماع عمومي يكون مسبوقا بتصريح".

- تنص المادة 2/15 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-29 المتعلق بالمظاهرات والاجتماعات العمومية على أنه " تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق".

³ - محمد الطيب عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 475.

⁴ - محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة، مصر، العددان الثالث والرابع، سبتمبر 1978، ص 120.

كما يعرف أيضا بأنه مسعى يقوم به الأفراد لدى سلطة الضبط الإداري قبل الشروع في ممارسة نشاط أو حرية من الحريات يتم من خلاله إعلامها بالعزم على إقامة ذلك النشاط أو الحرية، تقاديا لما قد يكون لمزاولته فعليا من انعكاسات وآثار سلبية على النظام العام، وكذلك للفائدة المرجوة من الإخطار من الناحيتين القانونية والعملية، سواء للمصرح نفسه أو للسلطة الإدارية المخطرة بذلك باعتبارها ممثلة للمجتمع ومدافعة عن المصلحة العامة¹.

فيمكن القول أن هذه الصورة في ممارسة الحرية أو النشاط أقل وطأة على الأفراد من صورة الإذن المسبق، وهذا لأن الإخطار المسبق ليس طلبا أو التماسا بالموافقة على ممارسة النشاط، بل هو مجرد تصريح مسبق يقدم للإدارة المختصة إشعارا لها بممارسة ذلك النشاط، ويحتوي هذا التصريح على بيانات محددة ينص عليها القانون، وتقوم سلطات الضبط الإداري بدراستها والتحقق منها.

لقد اختلف الفقه في تحديد أنواع الإخطار، ولعل أهم تقسيم يمكن أن يذكر هو التقسيم الثنائي إلى إخطار غير مقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية، وإخطار مقترن بحقها في هذا الاعتراض، ففي النوع الأول الذي يعتبر أقل إعاقة وتقييدا للحريات، يستطيع الفرد مباشرة النشاط بمجرد إخطار الإدارة عنه دون انتظار موافقتها. وبالتالي فهو مجرد إجراء شكلي يقتصر على إعلام الإدارة مسبقا بالعزم على عقد نشاط معين أو ممارسة حرية من الحريات. ومن ثم فهو نظام يقع في دائرة وسط بين الإذن والإباحة، ويعد أقل الأساليب الوقائية تقييدا للحرية أو النشاط إذا ما قورن مع أسلوب الترخيص السابق².

أما النوع الثاني فيكون لسلطة الضبط الإداري الحق في الاعتراض على الإخطار إذا لم يستوف الشروط والبيانات والأحكام التي يقررها القانون. وهذا النوع من الإخطار يقترب إلى حد كبير من نظام الترخيص، والفارق بينهما أنه في أسلوب الإخطار تبقى إمكانية ممارسة النشاط بعد الإخطار عنه إلا عند الاعتراض عليه من السلطات الإدارية المختصة في الميعاد

¹ - عزوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص203.

² - عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص141.

المحدد، أما في أسلوب الترخيص فلا يجوز ممارسة النشاط إلا بعد صدور قرار إيجابي صريح بالترخيص به فعلاً¹.

واستقراء للنصوص القانونية في التشريع الجزائري نجد أن المشرع تبنى أسلوب الإخطار في ممارسة بعض الحريات، والمثال الأقرب إلى نظام الإخطار هو ما تضمنته أحكام القانون المتعلق بالجمعيات لاسيما المادة 7 منه التي تنص على إجراءات تأسيس الجمعيات وفي مقدمتها وجوب إيداع تصريح (إخطار) بذلك لدى السلطات العمومية المختصة، كما نصت المادة 08 منه على وجوب تسليم السلطات العمومية المصريح لديها وصلاً بتسجيل التصريح بالتأسيس خلال الأجل المنصوص عليه في ذات المادة أو قرار برفض تسليم وصل التسجيل الذي يعتبر بمثابة رفض الاعتماد، علماً أنه وحسب المادة 11 من ذات القانون فإن عدم صدور قرار الرفض ضمن الأجل المذكور في المادة 08 بعد عدم رد الإدارة يعد بمثابة اعتماد للجمعية المعنية².

ث. أسلوب تنظيم النشاط:

تكتفي قرارات الضبط الإداري التنظيمية في هذه الصورة بتنظيم النشاط الفردي بالمعنى الدقيق، فتضع توجيهات واشتراطات معينة للأفراد بشأن ذلك النشاط، وتبين حدود ممارسته. دون أن تتعدى ذلك إلى حظره أو إخضاعه لأي ترخيص أو إخطار مسبق، بل تكتفي بوضع نظام محدد لممارسته³.

ومن أمثلة ذلك قرارات الضبط الإداري لتنظيم المظاهرات السلمية في إطار احترام القانون، والشروط الصحية التي تشترطها سلطات الضبط للنشاطات في المحلات العامة كالمطاعم والمقاهي والصيدليات، وذلك من حيث النظافة والتهوية والوقاية من الحريق، أو شرط المسافة

¹ - محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 389.

² - المواد 11، 8، 7 من القانون 06-12، المتعلق بالجمعيات.

³ - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 221.

الفاصلة بين صيدليتين. فهذه الشروط التنظيمية قد يحددها القانون في حالات معينة، ويترك أمر تحديدها لقرارات الضبط الإداري في حالات أخرى¹.

ويشترط في مجال التنظيم أن تكون القيود الواردة على ممارسة الحرية أو النشاط مؤقتة وليست دائمة، فيجب أن يتضمن التنظيم الضبطي كافة الاستثناءات المشروعة الواردة على القاعدة الضابطة، ولو كانت هذه القاعدة مؤقتة. ويجب أن ينطوي التنظيم على القيود التي تعيق الحرية، وذلك على اعتبار أن الحرية هي الأصل والتدخل يكون فقط بالشكل الضروري لتنظيمها كما يستوجب مطابقة التنظيم الضبطي لأهداف النظام العام وضرورات حفظ النظام².

ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية

تمارس سلطات الضبط الإداري نشاطها عن طريق قرارات الضبط الإداري الفردية باعتبارها الوسيلة القانونية الثانية بعد قرارات الضبط الإداري التنظيمية، وتعد هذه الصورة هي الغالبة في النشاط الضبطي، والأصل أن تصدر مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في قانون أو لائحة، ولكن استثناء قد تصدر تلك القرارات في ظروف خاصة وبشروط معينة دون استنادها إلى قاعدة تنظيمية عامة.

ولتفصيل ذلك سنتعرض لدراسة القرارات الفردية في نقطتين تتضمن النقطة الأولى مفهومها وصورها والنقطة الثانية شروط مشروعيتها.

1. مفهوم قرارات الضبط الإداري الفردية وصورها

نظراً لخطورة قرارات الضبط الإداري الفردية على الحريات العامة فإنه يستلزم التعرض لمفهومها ثم إلى صورها.

¹ حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 218.

² حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، المرجع السابق، ص 59.

أ. مفهوم قرارات الضبط الإداري الفردية:

تعتبر قرارات الضبط الفردية الوسيلة القانونية الأكثر شيوعا في النشاط الضبطي، فهي تمثل اتصالا مباشرا بين سلطات الضبط الإداري وبين فرد أو أفراد معينين، وتختلف عن القرارات الإدارية التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد بصفة عامة ومجردة.

ويقصد بقرارات الضبط الإداري الفردية قيام سلطات الضبط الإداري المختصة بإصدار قرارات تطبيقية للقوانين واللوائح الضبطية تكون موجهة لأفراد معينين بذواتهم، حيث يخاطب بها شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص بصفة محددة كذكرهم بالاسم أو تحديدهم بالذات، وتصدر هذه القرارات مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة¹.

ونظرا لأن القرارات الإدارية التنظيمية غير كافية لتغطية نشاطات الأفراد، نجد أن نشاط الضبط الإداري تغلب عليه القرارات الفردية، ولكنها من حيث التدرج تأتي في مرتبة أدنى من القرارات الإدارية التنظيمية، وتخضع لنفس النظام القانوني للقرارات الإدارية، وعليه يجب أن تكون غير متعارضة وغير مخالفة للقرارات التنظيمية².

ويتميز القرار الإداري الفردي بأنه قرار محدد الأهداف، والأصل أن يصدر مستندا إلى قاعدة قانونية عامة سواء وردت هذه القاعدة في قانون أو قرار تنظيمي، غير أن تساؤلا هاما يطرح نفسه في هذا الصدد مفاده هل يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبط فردية مستقلة لا تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في القانون أو في الأنظمة العامة(اللوائح)؟

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 216.

² عبد القادر باينة، الوسائل القانونية للنشاط الإداري، منشورات زاوية للفنون والثقافة، الرباط، المغرب، 2006، ص 71.

إجابة على هذا التساؤل يرى جانب من الفقه وخاصة في فرنسا أن الالتزام بمبدأ المشروعية سيقود حتما إلى الإجابة بعدم إمكانية ذلك، أي أنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تصدر تدابير فردية مستقلة دون استنادها إلى نص تنظيمي عام سواء كان نصا تشريعيًا أو تنظيميًا¹.

ولكن هذا الاتجاه من الفقه لم يجد له صدى من الناحية العملية، حيث اصطدم بجملته من الاعتبارات تتلخص في أن القرارات الإدارية التنظيمية لا يمكنها التنبؤ بكل شيء، ولا يمكن لأحكامها أن تواجه كل التفاصيل الدقيقة للحياة الواقعية، كما أن هناك حالات خاصة نادرة الوقوع في الحياة العملية لا تبرر صدور قرارات إدارية تنظيمية عامة بشأنها، ومن ثم فإذا لم يتضمن قرار إداري تنظيمي النص على الحكم الواجب التطبيق في حالة معينة من الحالات، فقد يؤدي ذلك إلى حدوث إخلال بالنظام العام، ولا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تلزم الحياد، لأن مهمتها الأساسية هي المحافظة على النظام العام².

ومن المعلوم أن النظام العام ذو مفهوم متغير مرن وسريع التطور فإنه إذا ظهر تهديد أو إخلال خاص لم يرد النص عليه في التشريع أو في القرارات الإدارية التنظيمية، وتطلب أن يكون كل قرار فردي يجب أن يكون مستندا على قاعدة تنظيمية عامة، فإن معنى هذا هو تجريد سلطات الضبط الإداري من فاعليتها³.

لهذه الاعتبارات فإن القضاء في فرنسا وبالتحديد قرارات مجلس الدولة أعطت الحق للإدارة في إصدار قرارات فردية لا تستند على نص تنظيمي كلما اقتضى إصدارها ضرورة المحافظة على النظام العام، وهذا إذا ما توافرت على شروط محددة وهي⁴:

- أن يستدعي إصدار قرار الضبط الإداري الفردي مواجهة موقف واقعي خاص، ذو طابع استثنائي.
- ألا يوجد نص قانوني يمنع سلطات الضبط الإداري من إصدار القرار الإداري الفردي.

¹ محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015، ص 6.

² حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، المرجع السابق، ص 62.

³ المرجع نفسه، ص 62.

⁴ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع سابق، ص ص 241-242.

- أن يكون قرار الضبط الإداري الفردي داخلا في نطاق الضبط الإداري العام.

ب. صور قرارات الضبط الإداري الفردية:

تصدر قرارات الضبط الإداري الفردية في الواقع العملي على ثلاث صور¹:

▪ الصورة الأولى: الأمر

تتمثل هذه الصورة في صدور قرار الضبط الإداري الفردي متضمنا أمرا بعمل شيء معين، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط، أو مقاومة الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية كالفيضانات وانتشار الجراد وغيرها.

▪ الصورة الثانية: النهي

تتمثل صورة النهي في صدور قرار الضبط الإداري الفردي متضمنا الامتناع عن فعل شيء معين، كالأمر الصادر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة، أو منع عرض فيلم أو مسرحية أو التقاط صور لمناطق معينة خشية وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام.

▪ الصورة الثالثة: منح الترخيص

وهي عبارة عن صدور التدبير الضبطي الفردي متضمنا منح الترخيص بممارسة نشاط معين، تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أهداف الضبط الإداري، كالترخيص بفتح محل عام أو الترخيص بعرض فيلم معين، أو الترخيص للمقاهي بوضع الكراسي جانبي الطريق.

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط 5، 1984، ص90.

2. شروط مشروعية قرارات الضبط الإداري الفردية

وضع الفقه جملة من الشروط والضوابط التي يجب أن تتوافر في قرارات الضبط الإداري الفردية حتى تصبح مشروعية ويمكن إجمالها فيما يلي:

- يجب أن يصدر قرار الضبط الإداري الفردي في نطاق المشروعية القانونية، بمعنى أن يصدر في حدود القوانين والأنظمة العامة المنظمة للنشاط، فإذا صدر مخالفاً للقوانين كان غير مشروع وقابلاً للإلغاء، وهذا الشرط ما هو إلا تطبيق للقواعد العامة التي لا تجيز مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها في السلم القانوني فيجب أن يكون القرار الفردي متفقاً مع روح القانون ومقاصده¹.
- يجب أن يصدر قرار الضبط الإداري الفردي من سلطة الضبط الإدارية المختصة، لأن هذا يتفق وقدرة هذه السلطة على تقدير الظروف الزمانية والمكانية والبيئية المحيطة بظروف اتخاذ القرار، أما إذا صدر من سلطة غير مختصة كان غير مشروع لأنه معيب بعيب عدم الاختصاص².
- يجب أن يكون موضوع قرار الضبط الإداري الفردي محددًا، فيكون مؤدياً إلى تحقيق النظام العام، ويتأتى ذلك باستناده على وقائع مادية حقيقية قد حصلت فعلاً، لأن الاستناد على الوقائع غير الصحيحة يجعله محلاً للإلغاء³.
- يجب أن يستند قرار الضبط الإداري الفردي على سبب صحيح ومشروع يبرر لسلطات الضبط الإداري اتخاذه، فإذا لم يستند على سبب صحيح كان عرضة للإلغاء في حالة الطعن فيه أمام القضاء الإداري، ويتوافر ركن الصحة في القرار إذا قام ظرف خاص أو وصف معين بالأشخاص المخاطبين بالقرار، وقد يتوقف على مركز خاص له علاقة وطيدة بموضوع القرار الفردي المتخذ، فالتجمهر مثلاً الذي يجمع أشخاصاً في الطريق العام هي حالة واقعية حقيقية تبرر إجراء فض التجمهر⁴.

¹ - محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقات بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، مصر، 1969، ص 39.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 247.

³ - محمد محمود السعيد، المرجع السابق، ص 169.

⁴ - المرجع نفسه، ص 169.

- يجب أن يكون قرار الضبط الإداري الفردي لازماً لحماية النظام العام لأن الغرض من أي قرار ضبطي هو حفظ النظام العام سواء تعلق بأهدافه التقليدية أو الحديثة، ولا تملك سلطات الضبط الإداري السلطة المطلقة في تقدير أوجه الإخلال بالنظام العام، فسلطتها التقديرية مقيدة بالهدف الذي سطره المشرع وبما يراه القاضي الإداري مطابقاً لغاية المشرع من خلال استنباطه لروح النص¹.

الفرع الثاني: الوسائل المادية لتحقيق أهداف الضبط الإداري

تعتمد سلطات الضبط الإداري على الوسائل المادية إلى جانب الوسائل القانونية في تحقيق أهدافها وغاياتها المتمثلة أساساً في المحافظة على النظام العام، وتتجسد الوسائل المادية في صورتين هما التنفيذ الجبري لقراراتها وتوقيع الجزاءات الإدارية على الممتنعين عن تنفيذها.

أولاً: التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري.

يعتبر أسلوب التنفيذ الجبري من أشد أساليب الضبط الإداري تهديداً لحريات الأفراد، وذلك لاعتماده أسلوب القوة والقهر، فيعتبر عملاً مادياً لإرغام الأفراد على الامتثال والخضوع لقرارات الضبط الإداري عن طريق استخدام القوة الجبرية.

وبناء على ذلك سنتعرض لدراسة التنفيذ الجبري من خلال تعريفه ثم ذكر حالاته وشروطه.

1. تعريف التنفيذ الجبري:

إن من الامتيازات التي يخولها القانون لسلطات الضبط الإداري خاصية امتياز التنفيذ لقراراتها التنظيمية والفردية بأسلوب مباشر ودون اللجوء إلى القضاء للحصول على سند تنفيذي، وهو ما يصطلح عليه بالتنفيذ الجبري، وقد اختلف الفقهاء في تعريفه، فذهب جانب من الفقه

¹ حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، المرجع السابق، ص70.

إلى تعريفه بأنه حق سلطات الضبط الإداري في تنفيذ قراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياراً، دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء.¹

واتجه رأي آخر إلى تعريف التنفيذ الجبري على أنه امتياز مقصور على القرارات الفردية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري الفردية بصفة خاصة، وهذا الامتياز يلحق التدابير بعد أن تصير نافذة، وهي لا تكون كذلك إلا بعد إعلام صاحب الشأن بها، وامتياز التنفيذ الجبري هو الدليل الناطق على تجسيد فكرة السلطة في وظيفة الضبط.²

ويعتبر التنفيذ الجبري من أهم الامتيازات التي تتمتع بها سلطات الضبط الإداري لمنع الإخلال بالنظام العام، وبمقتضى هذا الحق تستطيع تنفيذ قراراتها مباشرة دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وفي حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختياراً يمكنها أن تحصل على مالها من حقوق قبلهم مباشرة وبالقوة إذا لزم الأمر، الأمر الذي يعطي للقرارات الضبطية قوة تنفيذية ترتب آثاراً في حق الأفراد بصرف النظر عن إرادته.³

وتلجأ سلطات الضبط الإداري إلى تنفيذ قراراتها جبراً تجاه الأفراد لعدة مبررات، أهمها الاعتبارات العملية التي تستلزم المحافظة على النظام العام وإعادةه، وهو الهدف الأساسي من إصدار قرارات الضبط الإدارية، فلجوء سلطات الضبط الإداري إلى القضاء للحصول على إذن مسبق في تنفيذ قراراتها قد يهدد الجدوى من تلك القرارات ويحد من فاعليتها وبالتالي عدم تحقيق الهدف المرجو منها وتعريض النظام العام إلى الخطر.

وعليه تقوم الإدارة في تنفيذ قراراتها في بعض الحالات دون اللجوء إلى القضاء للحصول على الإذن القضائي المسبق، لكن هذا الأسلوب لا يعني إعفاء قرارات الضبط الإداري من الرقابة القضائية، بل إن هذا الامتياز يغير فقط من الوقت الذي يتدخل فيه القضاء، فبدل من

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 573.

² محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، مصر، 1964، ص 44.

³ ماجد راغب الحلو، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 192.

أن يتدخل قبل التنفيذ، فإنه يتدخل بعده، بحيث يمكن للأفراد المعنيين بالقرارات الإدارية الضبطية اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرار أو وقفه¹.

2. حالات التنفيذ الجبري:

يعتبر التنفيذ الجبري إجراء استثنائياً لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ إليه إلا في حالات معينة وبصفة استثنائية من الأصل العام الذي هو لجوء الإدارة إلى القضاء للحصول على الإذن بتنفيذ قراراتها، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

أ. حالة وجود نص تشريعي أو تنظيمي صريح يبيح لسلطات الضبط الإداري حق التنفيذ الجبري:

تستمد سلطات الضبط الإداري في هذه الحالة حقها في التنفيذ الجبري مباشرة من نص تشريعي أو تنظيمي، فتقوم بتنفيذ قراراتها على الأفراد جبراً، ولو أدى ذلك إلى استعمال القوة المادية، فهي بذلك تقوم بالتنفيذ الجبري وفقاً للتدابير المخولة لها بموجب ذلك النص التشريعي أو التنظيمي.

ب. حالة وجود قانون أو قرار تنظيمي لم ينص كل منهما على جزاء معين يطبق على من يخالف أحكامهما:

تتجسد هذه الحالة عندما يرفض الأفراد تنفيذ قانون أو قرار تنظيمي لم ينص أي منهما على جزاء جنائي أو مدني أو إداري على من لا يخضع لتنفيذ مقتضياته، فهنا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري لوضع هذه النصوص موضع التنفيذ.

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 580.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة غير موجودة في التشريع الجزائري، لأن المادة 1459¹ من قانون العقوبات الجزائري استغرقت كل الحالات المحتملة في هذا الإطار.

ت. حالة الضرورة

يقصد بها وجود خطر داهم يهدد النظام العام، ولا يمكن تداركه بالطرق القانونية العادية، مما يتيح لسلطات الضبط الإداري اتخاذ أي إجراء يكون لازما وضروريا لدفع الخطر ولو كان القانون يمنع ذلك في الظروف العادية، حيث يمكن في حالة الضرورة اللجوء إلى استخدام القوة المادية لدفع الخطر حتى ولو لم يرد النص على ذلك في القانون ودون انتظار استصدار حكم من القضاء استنادا لقاعدة الضرورات تبيح المحظورات².

ولما كان تدخل سلطات الضبط الإداري في حالة الضرورة يتمثل في اتخاذ إجراءات خطيرة تهدد الأفراد في حرياتهم وحقوقهم، فإن الفقه قد وضع شروطا لمنعها من التعسف في استعمال التنفيذ الجبري تتمثل هذه الشروط بما يلي:

- وجود خطر جسيم مفاجئ وغير متوقع يهدد النظام العام، ويفرض على سلطات الضبط الإداري السرعة في التدخل واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لمنع هذا الخطر³.
- تعذر دفع الخطر بالطرق القانونية العادية، فيكون التنفيذ الجبري هو الوسيلة الوحيدة لدفعه حفاظا على النظام العام⁴.
- عدم الانحراف في استعمال السلطة، فيكون هدف سلطات الضبط الإداري من استخدام هذا الحق تحقيق المصلحة العامة وإلا كان عملها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة⁵.

¹- تنص المادة 459 من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر، العدد 49، المؤرخة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم. على ما يلي "يعاقب بغرامة من 3000 دج إلى 6000 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة"، فإذا لم ينص في قرار تنظيمي على العقوبة التي توقع على من يخالف أحكامه تطبيق على المخالف للقرار أحكام هذه المادة".

²- محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 105.

³- عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص 121.

⁴- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 574.

⁵- محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، المرجع السابق، ص 97.

- عدم تجاوز الحد الأدنى من الإجراءات لتنفيذ القرار الإداري الضبطي، تطبيقاً لمبدأ الضرورة تقدر بقدرها، فلا يجب أن تضحى الإدارة بمصلحة الأفراد في سبيل تحقيق المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة¹.

3. شروط التنفيذ الجبري:

لما كانت سلطات الضبط الإداري تتمتع بامتياز استخدام وسيلة القوة الجبرية في تنفيذ قراراتها دون سبق اللجوء إلى القضاء، وما يترتب على ذلك من اعتداء على حريات الأفراد، كان لابد من وضع قيود وشروط في استخدام هذا الأسلوب، وقد استقر الفقه والقضاء على مجموعة من الشروط نوجزها كالآتي:

- يجب أن يكون القرار الإداري المراد تنفيذه جبراً مشروعاً، بحيث يكون تطبيقاً لنص قانوني أو تنظيمي، وعلى العكس من ذلك إذا كان القرار غير مشروع فإن كافة الإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري باطلة وواجبة الإلغاء².
- لا يجوز لسلطات الضبط الإداري اللجوء إلى استخدام القوة الجبرية في تنفيذ قراراتها إلا عند وجود مقاومة أو امتناع من طرف الأفراد المعنيين بتنفيذ هذه القرارات، ويستلزم هذا الشرط أن تقوم سلطة الضبط بتوجيه أمر بالتنفيذ إلى صاحب الشأن مع إعطائه مهلة معقولة بذلك، فإذا ثبت امتناعه عن التنفيذ الاختياري جاز لها أن تنتقل إلى استخدام القوة³.
- يجب أن تنقيد الإدارة في استعمال حق التنفيذ المباشر بالهدف المحدد في القرار المراد تنفيذه، وعلى ما هو ضروري لتفادي الخطر الوشيك دون تجاوز أو تعسف.

¹ - محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 408.

² - حسام مرسي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، المرجع السابق، ص 423.

³ - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 266.

ثانياً: الجزء الإداري الوقائي

يعتبر الجزء الإداري الوقائي أشد أساليب الضبط الإداري وطأة على الحريات، تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري استناداً إلى النصوص القانونية أو القرارات التنظيمية، ويطبق على الأشخاص الممتنعين عن تنفيذ القرارات الإدارية الضبطية لإجبارهم على التنفيذ.

وعليه سنتعرض لدراسة هذا الأسلوب في نقطتين أساسيتين، نتناول في الأولى تعريف الجزء الإداري الوقائي وفي الثانية صور الجزاءات الإدارية.

1. تعريف الجزء الإداري الوقائي

اختلف الفقه في تعريف الجزء الإداري، إذ يرى جانب منه أن الجزء الإداري يتمثل في الجزء الذي تتخذه سلطات الضبط الإداري وتهدف من خلاله إلى الحفاظ على النظام العام، وذلك من خلال عدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد للتمكن من إحداث الضرر، وهو لا ينطوي على معنى العقاب بل ينطوي على معنى مغاير يتمثل في وضع الشخص مصدر التهديد في حالة معينة لا تمكنه من الإضرار بالغير¹.

ويرى جانب آخر من الفقه أن الجزء الإداري هو تدبير وقعه شديد على الحريات، يمس بالمصالح المادية والأدبية للأفراد، تتخذه سلطات الضبط الإداري لحماية مجال معين من مجالات النظام العام².

ويمكن القول أن الجزء الإداري هو عبارة عن تدبير تهدف من ورائه سلطات الضبط الإداري إلى اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام، وهذا بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن في إحداث الضرر، وهذا لا يعني إطلاقاً قيام سلطات الضبط الإداري باتخاذ هذه الإجراءات من تلقاء نفسها، بل هي مقررة بموجب نصوص قانونية وتنظيمية تحدد ضوابطها وحدودها ومجالات اللجوء إليها.

¹ - محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص 395.

² - محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، المرجع السابق، ص 54.

ويتميز الجزاء الإداري بمجموعة من الخصائص نذكر بعضها كالاتي:

- الجزاء الإداري ذو طابع وقائي، فهو عبارة عن تدبير ضبطي وقائي يهدف إلى المحافظة على النظام العام.
- الجزاء الإداري تدبير مؤقت وليس نهائي، فيجوز للإدارة التراجع عنه إذا أظهر الشخص المعني به استعداده وامتثاله للتدابير الضبطية أو قام بإزالة الأسباب المؤدية إلى الإخلال بالنظام العام.
- الجزاء الإداري توقعه الإدارة دون الرجوع إلى القضاء، وذلك بمقتضى نصوص تشريعية أو تنظيمية تستند إليها في هذا المجال.
- الجزاء الإداري أسلوب مختلط يجمع بين خصائص التدبير والتنفيذ في آن واحد.

2. صور الجزاء الإداري:

يأخذ الجزاء الإداري صوراً متعددة، فمن الناحية العملية يمكن تصنيفها إلى جزاءات مقيدة للحرية كالاقتال الإداري، جزاءات مالية كالمصادرة الإدارية وجزاءات مهنية كسحب الترخيص بمزاولة مهنة معينة، وسنتطرق لهذه الصور بإيجاز فيما يلي:

أ. الاعتقال الإداري:

يعتبر الاعتقال الإداري من أهم تطبيقات الجزاءات الإدارية الوقائية، وهو عبارة عن إجراء إداري وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، وتأمراً به سلطة غير قضائية ويستند على نصوص تشريعية خاصة تنظم هذا الإجراء، بهدف المحافظة على النظام العام داخل المجتمع¹.

والاعتقال الإداري في معناه القانوني هو سلب مؤقت للحرية تقوم به السلطة الإدارية، ويمس بالحرية الشخصية للفرد، فيسلبها مؤقتاً دون أمر قضائي صادر من السلطة القضائية المختصة.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص 321.

ويمثل الاعتقال الإداري خطورة شديدة على الحرية الشخصية، لأنه يسلب تلك الحرية مؤقتاً دون حكم من السلطة القضائية المختصة، وما يبرر ذلك الإجراء هو ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية المحيطة التي يتعذر تداركها بالوسائل القانونية العادية.

ويتشابه الاعتقال الإداري مع الحبس المؤقت، في كونهما يعتبران قيدان على حرية فرد لم تصدر بعد في حقه عقوبة مقيدة للحرية، كما يشتركان في الهدف وهو الحفاظ على أمن المجتمع وسلامته، إلا أنهما يختلفان في كون أن الاعتقال الإداري يصدر عن سلطة إدارية، بينما الحبس المؤقت تأمر به السلطة القضائية، ويكون ناجماً عن وجود جريمة بهدف توقيع العقاب على مرتكبها، كما أن للمحبوس مؤقتاً ضمانات حددها قانون الإجراءات الجزائية، فيتمتع بالحق في الدفاع والتقاضي، وهذا عكس المعتقل.

ونظراً لخطورة الاعتقال الإداري على الحريات، فإن التشريع الجزائري لم يأخذ بهذا الأسلوب الاستثنائي إلا في فترات استثنائية ومحدودة، فنذكر على سبيل المثال أن المشرع نظم الاعتقال الإداري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-201 الذي يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه¹، وذلك تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الحصار².

ب. المصادرة الإدارية:

تعتبر المصادرة الإدارية تدبيراً استثنائياً من تدابير الضبط، وتعني نزع المال جبراً بغير مقابل، كالمصادرة الإدارية للسلع والبضائع المحظورة أو المغشوشة أو مصادرة أشياء محظور استعمالها أو تداولها كالأسلحة والعملة المزورة، كما يمكن أن يطبق جزاء المصادرة الإدارية

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-201، المؤرخ في 25 جوان 1991، يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه تطبيقاً للمادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

² - المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، رقم 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.

على المنتوجات الفاسدة، أو المضرة بصحة الأفراد، أو على المنشورات والمطبوعات والصحف التي تخل بالنظام العام¹.

وتختلف المصادرة الإدارية عن المصادرة القضائية، فالمصادرة في الأصل قضائية، وتكون عقوبة تبعية في جريمة ما مثل مصادرة العملة في جرائم النقد، ومصادرة الأسلحة والمخدرات، بعد إصدار الحكم في الدعوى الجزائية، إلا أنه في بعض الحالات تصبح فيها المصادرة القضائية وكأنها مصادرة إدارية، وذلك عندما لا يحدث أي تحقيق في الجريمة أولاً تستمر المحاكمة².

وفي التشريع الجزائري نجد على سبيل المثال أن المشرع قد تناول المصادرة كجزاء إداري توقعه الإدارة من خلال قانون الجمارك الجزائري رقم 17-04³ المؤرخ في 16 فبراير 2017، ويعتبر أهم مجال تطبق فيه المصادرة الإدارية بشكل كبير بوصفها جزء إداريا وليست فقط إجراء ضبطيا.

ت. سحب الترخيص:

يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تقوم بسحب الترخيص بممارسة نشاط معين وهذا في حالة ما إذا تعرض النظام العام لخطر الإخلال به جراء ممارسة هذا النشاط، أو لمخالفته الشروط المطلوبة إذا كان هذا الترخيص مقترنا بشروط محددة، ومن أمثلة ذلك سحب رخصة مهنية لمزاولة مهنة معينة لمخالفة صاحبها لواجباته المهنية، أو سحب رخصة السياقة مؤقتا بسبب مخالفات مرورية تستوجب هذا الجزاء، أو غلق المحل إداريا لوجود خطر يهدد الصحة العامة أو الأمن العام.

¹ - محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 401.

² - المرجع نفسه، ص 403.

³ - القانون رقم 17-04، المؤرخ في 16 فيفري 2017، يعدل ويتمم القانون رقم 79-07، المؤرخ في 21 جويلية 1979، المتضمن قانون الجمارك، ج. ر، العدد 11، المؤرخة في 19 فبراير 2017.

الفصل الثاني
ماهية الحريات الجماعية

لقد تطرقت عدة دراسات إلى موضوع الحريات، حسب التطورات الحاصلة في مختلف الأنظمة السياسية والاقتصادية لدول العالم، على اعتبار أن توسيع مجال الحريات مطلب ملح من طرف الشعوب قديما وحديثا، ويعد الحق في الحرية من الحقوق التي كفلتها المواثيق الدولية وكرستها الدساتير الوطنية للأفراد في شتى الدول، وهي بذلك أحد أهم الركائز والأسس التي يبنى عليها النظام الديمقراطي في العصر الحديث.

ومن المعروف أيضا أن المواطن في أي دولة بحاجة إلى أن يعيش حياة مستقيمة ومستقرة، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال اندماجه مع الجماعة التي يعيش ويتعامل معها في شتى المجالات، وزاد الاهتمام بالجماعة على حساب الفرد مع ظهور النظام الاشتراكي الذي أعطى الأولوية للجماعة قبل الفرد، خاصة مع ازدياد التفاوت الاجتماعي واتساع مفهوم الديمقراطية، الأمر الذي أدى إلى تأثر الحريات بذلك وظهور ما يسمى بالحريات الجماعية، لتضاف إلى الحريات الفردية.

ولقد كرست مختلف دساتير العالم الحريات الجماعية في نصوصها، ومن بينها الدستور الجزائري الذي قسم الحريات إلى حريات فردية وأخرى جماعية، وسنتطرق إلى مفهوم الحريات الجماعية مفهوم الحريات الجماعية والأسس القانونية المنظمة لها (المبحث الأول) ثم إلى أنواع للحريات الجماعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم الحريات الجماعية والأسس القانونية المنظمة لها

تعتبر كلمة "الحرية" من الكلمات التي استعملت بمعان مختلفة، تختلف من نظام سياسي لآخر وفقا للمبادئ والأسس التي يبنى عليها النظام، وتبعا لذلك استخدمت بمسميات وأوصاف شتى منها الحريات العامة، الحقوق والحريات الفردية، الحريات الأساسية وغيرها.

وترجع هذه التسميات لاعتبارات محددة فتسميتها بالحقوق والحريات الفردية يرجع أساسا لكونها من الامتيازات الخاصة بالأفراد والدولة ملزمة بحمايتها، أما تسميتها بالحريات العامة

فلكونها تمنح لعموم الناس، وتتميز بالحماية القانونية التي تضفيها الدولة عليها في مواجهة السلطة العامة الأمر الذي يترتب عليه التداخل بينها وبين مصطلح الحق.

والتعبير الأكثر تداولاً في الفقه وفي الدساتير هو مصطلح الحقوق والحريات العامة، على أساس أن هذه الحقوق والحريات هي في الحقيقة امتيازات تمنح للأفراد في مواجهة السلطة. هذا التعبير تبناه المؤسس الدستوري الجزائري حيث عنون الفصل الأول من الباب الثاني من الدستور الجزائري بالحقوق الأساسية والحريات العامة.

وتفصيلاً لذلك سنتولى تبيان مفهوم الحريات الجماعية (المطلب الأول) ثم الأسس القانونية لتنظيمها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الحريات الجماعية

يعتبر موضوع الحريات موضوعاً قانونياً وسياسياً بامتياز، اهتم به رجال القانون والسياسة على حد سواء قديماً وحديثاً، وتناولت موضوع الحرية وخصائصها عديد المؤلفات الفقهية العربية منها والأجنبية تضمنت محاولات لتأصيل كلمة الحرية تعريفاً ومضموناً باعتبارها موضوعاً أساسياً في الحياة، ولكن الاهتمام لم يتوقف عند هذه الطبقة من المثقفين فقط بل امتد ليستحوذ على فكر الفلاسفة وعلماء الاجتماع وحتى علماء الدين الذين وشحوا مؤلفاتهم بالكتابة والتفصيل فيه على اختلاف اتجاهاتهم الفكرية والعقائدية، والسبب في ذلك يكمن في أن هذه الحريات العامة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالإنسان ونشاطاته المختلفة.

ولأهمية ذلك سنتعرض إلى تعريف الحريات (الفرع الأول)، تصنيف الحريات العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الحريات

حتى يتجلى المعنى في تعريف الحريات الجماعية لأبد من التطرق إلى تعريف الحريات بوجه عام ثم التعرض إلى تعريف الحريات الجماعية بوجه خاص.

وعليه نتعرض في هذا الفرع إلى التعريف اللغوي للحرية (أولاً)، التعريف الاصطلاحي للحرية (ثانياً)، خصائص الحريات (ثالثاً)، تعريف الحريات الجماعية (رابعاً).

أولاً: التعريف اللغوي للحرية

لقد ورد تعريف الحرية في اللغة العربية بمعان متعددة منها:

- الحر بالضم نقيض العبد، والجمع أحرار وحرار، والحرّة نقيض الأمة، وحرره أعتقه، والمحرر الذي جعل من العبد حراً فأعتقه¹.
- الحرية مشتقة أيضاً من فعل حرر أي أعتق وصار حراً².
- وتأتي الحرية بمعنى من لم تمتلكه الصفات الذميمة من الحرص والشه على المقتنيات الدنيوية³.
- الحرية عند العرب يراد بها معنيين، الأول ضد العبودية، وهي أن يكون تصرف الشخص العاقل في شؤونه بالأصالة أي تصرف غير موقوف على رضا الغير، أي بمعنى الخلاص من التقييد والعبودية والظلم والاستبداد، وقد جاء في المصباح المنير "الحر من الرجال خلاف العبد، مأخوذ من ذلك لأنه خالص من الرق وجمعه أحرار، ورجل حر، ويقال حررته تحريراً إذا أعتقته، والأنثى حرة وجمعها حرائر"⁴.

¹- ابن منظور، المرجع السابق، ص 829..

²- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ط1، 1997، ص 129.

³- سمير خطاب، التنشئة والقيم، ابترا للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2007، ص 28.

⁴- أحمد بن محمد علي المغربي الفيومي، المصباح المنير، ج1، المطبعة الأميرية، القاهرة، مصر، 1909، ص 200.

وأما المعنى الثاني فهو ينشأ عن الأول بطريق المجاز في الاستعمال، وهو تمكن الشخص من التصرف في نفسه وشؤونه كما يشاء دون معارض¹.

- الحرية هي الخلوص من الشوائب أو اللوم، وهي تعني أن تختار فتحسن الاختيار، وليس أن تفعل ما تريد²، وليست مشتقة من فك القيد - كما يقولون - وإنما مشتقة من المعاناة، ومأخوذة من الحرارة بمعنى السخونة والشدة، والحر الفعل الحسن، يقال ما هذا منك بحر أي بحسن ولا جميل³.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للحرية

تضمنت مختلف القوانين الوطنية للدول نصوصاً تشريعية تتعلق بأنواع عدة من الحريات، لكنها لم تضع تعريفاً محدداً وشاملاً لهذه الحريات، وهذا تقادياً لحصر هذا المصطلح في معنى محدد قد لا يلم بكل عناصره وخصائصه ومكوناته، لاسيما وأن مصطلح الحرية مصطلح غامض وشائك ومعقد.

ولذلك فقد تعرض له الفقهاء والفلاسفة والباحثون باختلاف تياراتهم الفكرية، واختلاف الأزمنة التي عاشوا فيها والأمكنة التي تواجدوا فيها، فاستخدم المصطلح في صيغة المفرد بتعبير "الحريات الخاصة" كما استعمل بصيغة "الحريات العامة"، وكذا "الحريات الأساسية" الذي صار مصطلحاً عالمياً⁴.

فمن التعاريف الفقهية نجد تعريف الفقيه جون ريفيرو (Jean Rivero) والذي يرى أن الحريات هي حقوق للفرد قبل الدولة كفلها له الدستور أو القانون، وتتم ممارستها في مواجهة

¹ - محمد الطاهر ابن عاشور، مقاصد الشريعة الإسلامية، الشركة التونسية للتوزيع، تونس، ط1، 1978، ص130.

² - أحمد مختار عمر، المعجم العربي الأساسي (محرر)، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 1988، ص305.

³ - محمد بن أبي بكر الرازي، المرجع السابق، ص167.

⁴ - حططاش عمر، المرجع السابق، ص186.

السلطة العامة وفقا للقانون، ومصدر هذه الحريات "وضعي" بحت ألا وهو الإرادة الشعبية الواضحة للدستور والقانون¹.

وقد تطابقت نظرة الفقيه جون ريفيرو (Jean Rivero) مع نظرة الفقيه كوليار-Claude (Albert Colliard) الذي عرف الحريات بأنها حالات قانونية مشروعة ونظامية حيث يسمح للفرد أن يتصرف كيفما شاء، ومن دون قيود في إطار حدود مضبوطة ومحددة من طرف القانون الوضعي تحت رقابة القاضي من قبل سلطة بوليسية مكلفة بحفظ النظام العام لكون أعمالها تحت رقابة المشروعية من طرف القاضي².

ومن هذا المنظور أيضا يقول الفيلسوف ليبنيز (Gottfried Leibniz) أن الحرية هي قدرة الإنسان على فعل ما يريد، ومن عنده وسائل أكثر يكون أكثر حرية لعمل ما يريد عادة، ويدعم هذا الرأي أيضا فولتير (Voltaire) حين يقول "عندما أقدر على ما أريد فهذه حريتي"³.

وعرفها فقهاء آخرون بأنها جملة من الامتيازات يستوجب على الدولة تأمينها لرعاياها، وهذا التعريف يشير بطريقة غير مباشرة إلى الحريات الأساسية المكرسة دستوريا، والتي يوفر لها الدستور الحماية القانونية من كل التجاوزات التي يمكن أن تتعرض لها سواء من طرف الدولة ومؤسساتها أو من طرف الأفراد أنفسهم. وهذه الحريات هي مجموع الحقوق السياسية الفردية والجماعية سواء كانت معلنة صراحة في الدساتير أو مقبولة ضمنا من خلال الممارسات الديمقراطية⁴.

¹ - Jean Morange, libertés publiques, toment les droits de l'homme, 6 -ème édition, Paris, 1991, p 20.

² - الطاهر بن خرف الله، محاضرات في الحريات العامة، ج 5، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 91.

³ - نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1965، ص 23.

⁴ - شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود 1989-2003، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 27.

في حين يرى جانب آخر من الفقه، أن الحرية هي مجموعة من الحقوق تكفل للفرد القدرة على ممارسة شؤون حياته التي لا يستغنى عنها، وهذه الحقوق ليست مطلقة، وإنما تقيد بها حرية الآخرين. وعليه وجب إحاطة هذه الحقوق بسياج من التنظيم والحماية القانونية¹.

وورد تعريف الحرية في المادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789 الذي جاء فيها " أن الحرية تعني القدرة على فعل كل ما لا يؤذي الآخرين، فممارسة الفرد لحقوقه الطبيعية ليس لها حدود سوى تلك التي تؤمن لبقية أفراد المجتمع التمتع بنفس الحقوق، والقانون هو الذي ينظم الحدود"، فالحرية ليست مطلقة بل هي مرهونة بحدود وقيود تفرضها الدولة في نطاق من المصالح العامة، ويتوقف نطاق هذه القيود على التشريع المنظم لهذه الحرية الذي يضبط سلوك الفرد ويحد من حرياته حتى لا يتعدى على حريات الأفراد الآخرين داخل المجتمع.

ويرى كثير من الفقهاء أن الحرية والحق هما تعبيرين متلازمين يعبران عن معنى مشترك، فالحق ما هو إلا مظهر من مظاهر الحرية، وهذه الأخيرة لا معنى لها دون حقوق، كما أن ممارسة الحقوق لا تتم دون حرية².

بينما يرى فقهاء آخرون أن الحق يختلف عن الحرية لأن الحرية من حيث المضمون واسعة وشاملة مقارنة بالحق فتعد أصل الحقوق، كما أنها من حيث النشأة أقدم وأسبق، هذا إضافة إلى أن الحرية ذات مفهوم فلسفي سياسي وغير محدد بدقة على عكس الحقوق فهي أكثر تحديدا³.

وفي إطار التفرقة بين الحرية والحق يرى بعض من الفقه أن الحرية عبارة عن رخص بينما الحقوق مستخلصة من مبادئ القانون الطبيعي. وعليه فإن الحريات تمثل إباحة أصلية ومطلقة للجميع، أما الحقوق فقاصرة على أشخاص معينين. ومثال ذلك أن التملك رخصة

¹ عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 09.

² حططاش عمر، المرجع السابق، ص 188.

³ المرجع نفسه، ص 189.

عامة، أما الملكية فهي حق خاص، إذ أن القانون يكفل لجميع الناس الحرية في أن يمتلكوا طبقاً للنصوص المقررة قانوناً. فإذا ما تملك الشخص شيئاً، فإنه اكتسب حق ملكية ذلك الشيء، ومن ثم انتقل من مجال الحرية العامة إلى مجال الحق¹. كما أن الحرية لا يقابلها التزام في جانب شخص معين، عكس الحق الذي يقابله دائماً التزام في مواجهة الغير، ولعل ذلك ما تم التعبير عنه بأن الحرية تعني الرخصة².

وعليه يمكن القول أن الآراء والتعاريف المتعلقة بالحرية كثيرة ومتعددة، فقد اعتبرها البعض صفة لصيقة بالإنسان بحيث يولد الناس أحراراً، واعتبرها البعض الآخر مرادفة للحقوق، بينما اعتبرها فريق ثالث بأنها مطلقة ومن دون قيود بحيث يستطيع الإنسان أن يفعل ما يشاء، وكل تطرق إلى تعريف الحرية من زاوية معينة. ولكن من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع مانع لها وهذا راجع إلى أن مفهومها نسبي وغير محدد بصفة دقيقة، ويختلف باختلاف الزمان والمكان وباختلاف الإيديولوجية السياسية والأسس الفلسفية التي تقوم عليها هذه الأيديولوجيات.

ثالثاً: خصائص الحريات

تتعلق الحريات بشكل أو بآخر بحياة الفرد أو بنشاطه، لاسيما وأن الإنسان محكوم عليه بالعيش بين أفراد المجتمع، ويرتبط معهم بعلاقات ومعاملات تعاقدية متبادلة، في إطار احترام الحقوق والحريات لكل فرد من الأفراد، ومنه فإن الحريات تتميز بجملة من الخصائص يمكن استنباطها من التعريفات الفلسفية والفقهية والقانونية التي سبق الإشارة إليها، وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

¹ - فتحي الدريني، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، ط1، 1997، ص ص 271-272.

² - عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1974 ص 176.

1. خاصية العمومية:

تتصف الحريات بصفة العمومية، وذلك بالنظر إلى أنه معترف بها للجميع دون تفرقة بين أفراد المجتمع، سواء بسبب تفاوت مراكزهم الاجتماعية أو بسبب الجنس أو اللون أو لأي سبب من الأسباب، ويتساوى في التمتع بالحريات المواطنون والأجانب. ومن ناحية أخرى تتسم الحرية بصفة العمومية لتدخل السلطة في تنظيمها والاعتراف بها عن طريق التشريعات المختلفة، وتهيئة الظروف لممارستها سواء كانت متعلقة بين الأفراد والسلطة أو بين الأفراد بعضهم ببعض، وهذا حتى تفرض النظام عن طريق توقيع الجزاءات الملائمة لكل إخلال قد يقع، وبالتالي تمنع الفوضى ولا يتم الاعتداء على حريات الآخرين¹.

ويعود وصف الحريات بصفة العمومية أساسا إلى تسميتها بالحريات الفردية، للتأكيد على امتيازات خاصة للأفراد، يتمتع على السلطة التعرض لها². وفي هذا الإطار فإن الحريات العامة توصف كذلك لأنها تمنح لعموم الناس³.

وقد ورد في ديباجة الدستور الجزائري⁴، النص على أن المؤسسات الدستورية للدولة قائمة على مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، ليعطي ضمانا دستورية وقانونية من أجل تمتع كل أفراد المجتمع بالحريات وعدم اقتصارها على فرد دون آخر، ويستثنى من ذلك

¹ - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1993، ص 107.

² - سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص ص 296-297.

³ - محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009، ص 14.

⁴ - جاء في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: "إن الشعب ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطنيين، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمن الحرية لكل فرد في إطار دولة قانون جمهورية وديمقراطية ويتطلع أن يجعل من الدستور الإطار الأمثل لتعزيز الروابط الوطنية، وضمن الحريات الديمقراطية للمواطن".

الحريات المقتصرة على فئة معينة كحرية الصحافة التي تنطبق على فئة الصحافيين أو الحريات السياسية التي يستثنى منها الأجانب.

2. خاصية النسبية:

تتصف الحريات بخاصية النسبية، وهذه الخاصية تتجلى في عدة مفاهيم، فهناك رأي أول يرى أن الحريات العامة تتميز بخاصية النسبية لأن معناها يختلف باختلاف الزمان والمكان، كما أنه يختلف من فرد لآخر، بل يختلف عند الشخص الواحد باختلاف وقت ممارسة تلك الحريات والظروف المحيطة بها، ويظهر جليا هذا المعنى أثناء مرور الدولة بظروف غير عادية وما يتبع ذلك من تقييد وتقليص في هامش ممارسة الحريات¹.

أما الرأي الثاني فيرى أن كل حرية يتمتع بها الفرد يقابلها واجب، وقد خول تنظيمها للتشريع من أجل فرض النظام، وتوفير الحماية القانونية لها، ونجد ذلك في الدين الإسلامي الحنيف الذي لا يعترف بحرية الغرائز المطلقة دون شريعة تضبطها أو حرية الفوضى وإنما يعترف بالحرية المنظمة في إطار حدود وضوابط الشريعة الإسلامية ومقاصدها الكلية².

بينما اتجه أصحاب الرأي الثالث إلى أن نسبية الحريات تظهر في ترتيب أهميتها، فالحريات ليست على درجة واحدة بل تتفاوت درجاتها بحسب أهميتها، وتعود هذه الأهمية إلى طبيعة الحرية ذاتها وإلى النص التشريعي المنظم لها، فهناك حريات أساسية لا بد منها ويتوقف

¹ ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 10.

² في هذا المعنى يقول الإمام ابن عاشور: "لا جرم أن ينشأ في المجتمع البشري شعور بداعي التقصير من الحرية، أي - تقييدها لمقتضيات حرية الغير التي يعبر عنها قانونا بالنظام العام، ولهذا كانت الحكمة من وراء إرسال الله للناس مرشدين من رسل بشرائع وأنبياء بمواعظ، وحكماء بنصائح ليكتبوا من غلواء الناس في تهافتهم على ابتغاء ما يصبون إليه، تجنباً لما تتطوي عليه من الأضرار. فسئوا لهم الشرائع والقوانين "الضبط التشريعي والإداري" والنظم وحملوهم على اتباعها، ليهناً عيشتهم ويزول عيبتهم. فصارت عندئذ الحريات محدودة بحسب الجمع بين مصالح الجماعات، بأن لا يلحق المتصرف بتصرفه ضرراً بغيره، وأن يعود تصرفه عليه بوخامة العقبي وهي فيما يجاوز ذلك باقية حقا لكل واحد، لا يكبله عن تصرفه غاصب ولا متناول". ينظر محمد الطاهر بن عاشور، أصول النظام الاجتماعي في الإسلام، دار السلام، القاهرة، مصر، ط 1، 2005، ص 159.

عليها التمتع بباقي الحريات، وهناك من الحريات ما هو غاية مثل الحريات الفردية ومنها ما هو وسيلة كالحريات السياسية، وكلاهما مكمل للآخر فلا حرية فردية دون حرية سياسية¹.

3. خاصية الإيجابية والسلبية:

يقصد بهذه الخاصية أن الحريات توصف بالسلبية عند عدم تدخل الدولة ومن خلالها سلطات الضبط الإداري عند ممارسة الأفراد لحرياتهم، وبالتالي تمتع عن التدخل في الممارسات الحرة، وفي المقابل من ذلك توصف بالإيجابية عندما تفرض على الدولة ومن خلالها سلطات الضبط الإداري واجبات معينة تستوجب منها التحرك والتدخل لتنفيذها، ومن الأمثلة على ذلك حرية الاجتماع، حرية الرأي و حرية الصحافة، أين يتعين على سلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات والتدابير القانونية الضرورية لحمايتها لاسيما من الأخطار والتهديدات المحدقة بها كوجود جماعات معارضة لحرية الاجتماع وتشكل تهديدا واضحا على الاجتماع المراد عقده من قبل جماعة معينة².

4. خاصية التكامل والتضامن وعدم التجزئة:

يقصد بها أن الحريات باختلاف أنواعها تتكامل فيما بينها ويعتمد بعضها على بعض، فهي منظومة متكاملة غير قابلة للتجزئة، فلا يمكن التمتع بممارسة الحريات المدنية والسياسية دون التمتع بالحريات الاجتماعية والاقتصادية، كما أنه لا يمكن التمتع بالحريات الجماعية دون التمتع بالحريات الفردية، فالأصل في هذه الحريات هو الترابط والتضامن وعدم القابلية للانقسام أو إعطاء الأولوية لطائفة من الحريات على حساب طائفة أخرى، ولكن هذه الخاصية نسبية تتفاوت من دولة لأخرى، فنجد مثلا أن الدول المتقدمة يرتفع فيها مستوى تمتع الإنسان بصحة جيدة وتعليم جيد وترتقي فيها المرأة، فينعكس ذلك على ارتفاع مستوى المشاركة في إدارة الشؤون العامة وارتفاع نسب المشاركة في الانتخابات والتمتع بالحريات والحقوق.

¹ حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012-2013، ص23.

² المرجع نفسه، ص24.

رابعاً: تعريف الحريات الجماعية

يقصد بها تلك الحريات التي يحتاج فيها الفرد إلى غيره من أجل التمتع بها، فلا يستطيع ممارستها بمفرده نظراً لكونها تمارس جماعياً وليس فردياً، وهي متعلقة بالفرد في حياته مع الأفراد الآخرين داخل محيط اجتماعي، مثل حرية الاجتماع، حرية تكوين جمعيات، حرية تأسيس الأحزاب السياسية¹.

وتبعاً لذلك فإن ممارسة الحريات الجماعية يتطلب اشتراك مجموعة من الأفراد، على عكس الحريات الفردية التي تمارس بصفة فردية وشخصية، والحريات الجماعية غالباً ما تتعلق بالشأن العام والعمل على التغيير.

فيمكن لأفراد المجتمع التعبير عن آرائهم وأفكارهم بصفة جماعية من خلال ممارستها لنشاطات معينة بغية الوصول إلى أهداف محددة، ولكن المتقضي لحقيقة الحريات الجماعية يجعله يدرك أنها وليدة حريات أخرى ترتبط معها ارتباطاً وثيقاً فنجد مثلاً أن حرية التفكير تؤدي بالفرد إلى معرفة طرق التعبير عنه، وهذه الأخيرة تقود إلى التفكير في آليات ممارسة هذه الحرية والتي تؤدي في النهاية إلى تجمع الأفراد في إطار منظم يعملون فيه بصفة جماعية تترجم في إنشاء جمعيات وأحزاب سياسية².

وعليه فالحرريات الجماعية تعتبر امتداداً طبيعياً للحرريات الفكرية التي لا يمكنها أن تكون ذات فعالية إلا إذا انعكست في شكل ممارسات جماعية أو اجتماعات وتجمعات فعلية ذات طابع اجتماعي أو سياسي أو مهني³.

¹ - علي بن فليس، الحريات الفردية والجماعية في الدساتير الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، 1998، ص 51.

² - رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات والأحزاب السياسية أنموذجين)، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015، ص 2.

³ - المرجع نفسه، ص 2.

وممارسة الحريات الجماعية تكون عن طريق تجمع الأفراد سواء لفترة محدودة مثل حرية الاجتماع والتظاهر أو لفترة ممتدة ومستمرة مثل حرية تأسيس الأحزاب سياسية وحرية تكوين الجمعيات، ولكن المنتفع بهذه الحرية هو الفرد في حد ذاته لأنه حقق أحد حقوقه الفردية عبر ممارسة جماعية.

فالدول المتقدمة والمتحضرة هي التي تمكن الأفراد وتسمح لهم بالمشاركة في بناء الدولة ومؤسساتها، ويتأتى ذلك بممارسة العمل السياسي في شكل أحزاب سياسية تتيح للأفراد الانخراط في المجالس المنتخبة والوصول إلى السلطة وإدارة الشؤون العامة أو يكون بواسطة الانخراط في الجمعيات سواء كانت ثقافية أو اجتماعية أو رياضية أو خيرية أو دينية، والتي من خلالها يمكن للأفراد التعبير عن طموحاتهم وآمالهم في إطار قانوني منظم وشرعي يحقق التلاحم بين أفراد المجتمع من جهة وبينهم وبين سلطات الدولة من جهة أخرى.

ومما سبق يمكن القول أن الحريات الجماعية اشترك مجموعة من الأفراد في ممارستها والعمل معا في تحقيق غاياتهم، فهي بذلك تختلف عن الحريات الفردية التي تمارس بصفة فردية وشخصية، ولكن الحرية الفردية تبقى الأساس والأصل في ممارسة الحرية الجماعية التي غالبا ما تتعلق بالشأن العام والعمل على التغيير.

الفرع الثاني: التصنيفات المختلفة للحريات

اعتمد الفقه تصنيفات عدة للحريات العامة، وهذا راجع إلى اختلاف وتباين مفهوم الحرية عن الفقهاء واختلاف الأيديولوجيات السياسية والمذاهب الفكرية، فمنهم من قسمها على أساس التصاقها بالإنسان ومنهم من قسمها حسب طبيعة المصلحة التي تحققها الحرية، وقسمها فريق آخر حسب أثرها على نشاط الحكم.

ولقد أورد الفقه التقليدي تقسيمات تختلف عن التقسيمات التي اعتمدها الفقه الحديث، ومن هذا المنطلق نتعرض للتصنيفات التقليدية للحريات العامة ثم إلى التصنيفات الحديثة لها.

أولاً: التصنيفات التقليدية للحريات

توجد عدة تصنيفات تقليدية للحريات العامة، فبعض من الفقه صنفها إلى حريات سلبية وأخرى إيجابية، والبعض الآخر صنفها إلى حريات مادية وأخرى معنوية، بينما صنفها فريق ثالث إلى حريات شخصية وحريات روحية وحريات اجتماعية، ونتعرض لهذه التقسيمات كالاتي:

1. التقسيم إلى حريات سلبية وحريات إيجابية:

يعتبر الفقيه ديجي (Duguit) أحد أبرز الفقهاء الذين اعتمدوا هذا التصنيف، حيث سعى إلى التمييز بين الحريات الإيجابية والحريات السلبية، معتمداً على الدراسات التقليدية للنظم السياسية. ويرجع أساس هذا التقسيم حسب وجهة نظره إلى نوع التزام السلطة تجاه الحريات، فتمثل الحريات السلبية في صورة قيد على سلطات الدولة أي تفرض على الدولة الالتزام بعدم التدخل في ممارسة الأفراد، أما الحريات الإيجابية فهي التي يكون فيها التزام إيجابي من قبل الدولة يتضمن تقديمها خدمات إيجابية للأفراد بغية الاستفادة من هذه الحريات¹.

2. التقسيم إلى حريات مادية وحريات معنوية:

جاء بهذا التقسيم الفقيه إسمان (Esmein) الذي صنف الحريات على أساس مضمونها، فاعتبر أن الحريات تنقسم إلى حريات ذات محتوى مادي وحريات ذات محتوى معنوي أو روحي، وحسب رأيه فإن الحريات المادية تتمثل في حرية الأمن، حرية التنقل، حرية التملك، حرية المسكن وحرمة، حرية التجارة والصناعة، أي كل ما يمكن أن يلمس ويجسد مادياً، أما الحريات المعنوية فتتمثل في حرية العقيدة، حرية الصحافة، حرية الاجتماع، حرية التعليم، حرية تكوين الجمعيات².

¹ حططاش عمر، المرجع السابق، ص 196.

² سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 28.

3. التقسيم إلى حريات شخصية وحريات معنوية وحريات منشئة لمؤسسات اجتماعية:

جاء بهذا التقسيم الفقيه موريس هوريو (Maurice Hauriou) حيث يرى أن للحريات ثلاثة أقسام، يتمثل أولها في الحريات الشخصية وتشمل الحرية الفردية، الحرية العائلية، حرية التعاقد، حرية العمل، ويتمثل النوع الثاني في الحريات المعنوية أو الروحية وتشمل حرية العقيدة والتدين، حرية التعليم، حرية الصحافة، حرية الاجتماع، أما النوع الثالث فيتمثل في الحريات المنشئة للمؤسسات الاجتماعية ويتضمن الحريات الاجتماعية والاقتصادية، الحريات النقابية، حرية تكوين الجمعيات¹.

ثانياً: التصنيفات الحديثة للحريات

لقد أوجد الفقه الحديث عدة تصنيفات للحريات، ففي الفقه الغربي نذكر التصنيف الذي جاء به جورج بورديو (Georges Burdeau) الذي قسم الحريات إلى أربعة أقسام²، القسم الأول يتمثل في الحريات الشخصية البدنية، وتشمل حرية الذهاب والإياب، الحق في الأمن، حرية الحياة الخاصة، حرمة المسكن وسرية المراسلات. ويتمثل القسم الثاني في الحريات الجماعية، وتشمل حرية الاشتراك في الجمعيات، حرية الاجتماع، حرية المظاهرات. في حين يتمثل القسم الثالث في الحريات الفكرية، وتشمل حرية الرأي، حرية الصحافة، حرية المسرح والسينما، حرية التعليم وحرية المعتقد. أما القسم الرابع فيتمثل في الحريات الاقتصادية والاجتماعية، وتشمل حرية العمل، حرية التجارة والصناعة، حق الملكية.

أما الفقيه أندري هوريو (André Hauriou) فقد قسم الحريات إلى قسمين³: الأول خاص بحريات الحياة المدنية: ويتضمن حرية التنقل، الحق في الأمن، الحريات العائلية، حق الملكية، حرية التعاقد وحرية التجارة والصناعة. أما القسم الثاني فخاص بالحريات عامة ويتضمن الحق

¹ أشارت إليه سكاكني باية، Maurice Hauriou, Principe de droit public, 2-ème, Ed, D, France, 1910, p491. المرجع السابق، ص 28.

² أشارت إليه، Georges Burdeau, les libertés publiques, 4-ème, Ed, L.G.D.J, Paris, France, 1972, p 97 et s. سكاكني باية، المرجع السابق، ص 28.

³ سكاكني باية، المرجع السابق، ص 29.

في تولي الوظائف العامة، الحريات السياسية كالحق في التصويت أو الانتخاب، الحق في الترشح لعضوية المجالس المنتخبة.

وفي الفقه العربي سنتعرض للتقسيم الذي وضعه الأستاذ محمود عاطف البنا في تصنيفه للحريات العامة وذلك لأنه من أكثر التصنيفات شيوعاً في الوقت الحاضر وتم تكريسه في أغلب الدساتير المعاصرة، حيث قسم الحريات إلى خمسة أقسام كالآتي¹:

1. الحريات الشخصية:

وهي الحريات المتعلقة بالفرد في حياته الخاصة، ولصيقة بشخصه وذاته، وتشمل الحريات التالية:

أ. الحق في الأمن:

يمثل الحق في الأمن الحرية الشخصية في أدق صورها، وهو حق الإنسان أن يعيش في أمن دون خوف على حياته سواء بالاعتداء، أو إلقاء القبض عليه تعسفياً أو حبسه دون أطر قانونية أو تقييد حريته تبعاً لإجراءات تعسفية، إذ أن ذلك مرهون بقرارات صادرة من هيئات حكومية في إطار الإجراءات القانونية التي تتطلبها المحافظة على النظام العام².

ب. حرية التنقل:

يقصد بها حق الفرد في التنقل بحرية داخل حدود إقليم دولته، وكذلك خارجها والعودة إليها دون تقييد أو منع أو أي عائق من العوائق إلا في حدود ما تفرضه النصوص القانونية،

¹ - محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط 2، 1994، ص 462.

² - مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 1999، ص 40.

وبالتالي لا يجوز منع شخص من التنقل دخل إقليم الدولة أو خارجها إلا في إطار الحدود التي رسمتها القوانين والقواعد التنظيمية العامة التي تقرها الدولة وتقتضيها المصلحة العامة¹.

ت. حرمة المسكن:

يقصد به حق الإنسان أن يعيش ويتمتع داخل منزله دون أي إزعاج أو مضايقات من الآخرين، وهذه الحرية يتمتع بها الإنسان سواء كان مالكا للمسكن أو مستأجرا، وعليه فدخل المنازل وتفتيشها يعتبر مساسا خطيرا بحقوق الأفراد وانتهاكا صارخا لحرياتهم وحرمة منازلهم واعتداء على أسرهم².

ث. سرية المراسلات:

تعد سرية المراسلات أهم عناصر الخصوصية، فالمراسلات على اختلاف أنواعها هي في حقيقة الأمر ترجمة مادية لأفكار الشخص، ومن المعلوم أن الإنسان يملك الحرية الكاملة في التعبير عن أفكاره كما يشاء. وبالتالي لا يجوز انتهاك سرية المراسلات بين الأفراد عن طريق مصادرة أو حجز أو الاطلاع أو إفشاء المراسلات الكتابية أو البرقيات أو التلغراف أو الوثائق أو الطرود، كما لا يجوز التنصت على المحادثات الهاتفية، أو قرصنة البريد الإلكتروني، أو الرقابة على صفحات التواصل الاجتماعي الخاصة وغيرها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي إطار احترام القانون³.

2. الحريات الفكرية:

وهي كل الحريات المتعلقة بفكر الإنسان ومعتقداته وتشمل الحريات التالية:

¹ - جابر إبراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 1999، ص193.

² - مريم عروس، المرجع السابق، ص41.

³ - المرجع نفسه، ص46.

أ. حرية المعتقد:

يقصد بحرية المعتقد أن يكون الإنسان حراً في اعتناق أي دين، كما أن له كامل الحرية في ألا يدين بأي دين، ويستطيع من خلال هذه الحرية أن يمارس شعائر الدين الذي يعتنقه في السر أو في العلن¹.

وحرية المعتقد غالباً ما تخصص لها نصوص خاصة في معظم الدساتير، رغم أنها تندرج ضمن حرية الفكر، والنصوص الدستورية تنطبق إليها بالمفهوم الضيق الذي يقصد به حرية التدين، ولكن الحقيقة أن المعتقد بمفهومه الواسع لا يقتصر على الدين فقط وإنما يتوسع ليشمل المعتقد الفلسفي والإيديولوجي والسياسي، ولكن الدساتير المعاصرة تفرد الحرية السياسية بنصوص مستقلة بينما باقي المعتقدات تدرجها ضمن حرية الفكر والرأي والتعبير².

ب. حرية الرأي والتعبير:

تتمثل حرية الرأي في أن يتمكن المواطن من تكوين رأيه في كل ما يخصه وما يحيط به بإرادته دون ضغط أو إكراه، ويقصد بها أيضاً أن للإنسان الحق في أن يعتنق ما شاء من آراء في شتى الميادين والمجالات، دون مضايقة، وفي التماس الأفكار والأخبار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بشتى الوسائل ودونما اعتبار للحدود³.

كما يفترض أن الإنسان له الحرية في ألا تتوافق آراؤه مع الآراء السائدة في المجتمع بحكم العادات والتقاليد، حتى وإن كانت متبناة من طرف الدولة. وإذا كانت حرية الرأي من الحقوق الطبيعية للإنسان إلا أنها ليست مطلقة وإنما تخضع لبعض القيود، فحرية الرأي لا بد لها من نظام وتنظيم، وهذا لا يعني بتاتا القضاء عليها والحد منها وإنما المقصود تنظيم الحرية

¹ بلوطي العمري، أثر المذاهب السياسية في تحديد وظيفة الدولة ومدى انعكاساتها على الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2007، ص 21.

² بلحاج مونير، الحق في حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، الجزائر، 2012، ص ص 7-8.

³ المادة 19 من إ. ع. ح. إ، الذي صادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948.

بما يمنع الوقوع في الفوضى فتستعمل هذه الحرية ضمن حدود الأخلاق والآداب العامة ودون مساس بحقوق وحريات الآخرين أو سمعتهم، وألا تشكل خطرا على النظام العام¹.

ت. حرية التعليم:

وهي حق الإنسان في أن يتلقى قدرا من المعرفة ويحصل على قسط من التعليم في العلوم المختلفة، وأن يختار العلم الذي يريد أن يتعلمه، وأن توفر له فرصة التعلم على قدم المساواة مع غيره من أبناء جنسه، كما يقصد بهذه الحرية أيضا حق الإنسان في تلقين العلم للآخرين وما يتفرغ عن ذلك من نشر العلم بالوسائل المختلفة².

ث. حرية الصحافة:

يقصد بها حرية التعبير عن طريق الكتب والصحف والمجلات والإعلانات المختلفة والوسائل السمعية والسمعية البصرية³.

وعرفها البعض بأنها تلك الحرية التي تتيح للأفراد الحق في تملك الصحف وإصدارها، حيث يستطيع الفرد من خلالها التعبير عن رأيه وأفكاره، ونشر تلك الأفكار عبر الصحف بحرية⁴.

ويعرفها آخرون بأنها تلك الحرية التي يملكها الأفراد أو الجماعات ويستطيعون من خلالها الحصول على الأخبار ومن ثم تبليغها أو نشرها، وكذلك التعبير عن أفكارهم ونشرها، وإقامة منشأة صحفية في إطار نظام ديمقراطي⁵.

¹ - المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966.

² - ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975، ص 387.

³ - مريم عروس، المرجع السابق، ص 51.

⁴ - أبو يونس باهي، التنفيذ القانوني لحرية الصحافة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 20.

⁵ - قايد حسين، حرية الصحافة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994، ص 61.

3. الحريات الاجتماعية:

تتمثل في الحريات التي تقتضي مشاركة مجموعة من الأفراد لممارستها، وتتعلق عموماً بالشأن العام ومحاولة التغيير وتتضمن ما يلي:

أ. حرية الاجتماع:

وهي عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الأفراد بهدف تبادل الآراء والأفكار والتشاور فيما بينهم في مسائل مختلفة، ويتميز الاجتماع بخصائص ثلاث فهو حادث عمدي يتم التحضير له وتنظيمه عن قصد من طرف القائمين عليه، وهو حادث مؤقت يكون لفترة محددة، وهو أيضاً يتميز بالدفاع عن رأي معين وإقناع الآخرين به¹.

ب. حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها:

يقصد بها حق الفرد في تكوين الجمعيات ذات الأغراض المختلفة، واجتماع أعضائها في المسائل التي تهم الجمعية وأهدافها، كما أنه يحق لكل شخص الانضمام أو الانخراط في الجمعيات القائمة متى شاء دون أي ضغط أو إكراه وله أيضاً أن ينسحب منها متى شاء².

4. الحريات السياسية:

وهي الحريات التي لها طابع سياسي وتتمثل أساساً في:

¹ - عصام علي الدبس، النظم السياسية، الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، الكتاب السادس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2010، ص 423.

² - المرجع نفسه، ص428.

أ. حرية تأسيس أحزاب سياسية:

تعتبر هذه الحرية من أهم مظاهر الديمقراطية والسمة المميزة لها في عالمنا المعاصر، ويقصد بها تمكين الأفراد من التجمع في شكل منظم ودائم من أجل تنفيذ سياسة أو برنامج سياسي محدد، سعياً للوصول إلى السلطة وممارستها بالطرق المشروعة¹.

ب. حرية الانتخاب والترشح:

هي حق الأفراد في المشاركة الفعلية في السلطة عن طريق الترشح للمناصب السياسية، أو حق اختيار من ينوب عنهم في ذلك بكل حرية دون ممارسة ضغوطات عليهم².

ت. حق تولي الوظائف العامة في الدولة:

يقصد بهذا الحق وجوب أن يكون تولي الوظائف والمناصب العامة في الدولة مبني على مبدأ المساواة بين الأفراد وتكافؤ الفرص دون جعلها حكراً على فئة معينة، ويدخل في هذا الحق أيضاً وجوب التداول على المناصب وعدم تأبيدها حتى يتسنى لمن توافرت فيه الشروط القانونية شغلها³.

5. الحريات الاقتصادية:

وهي الحريات المتعلقة بالجوانب الاقتصادية والمالية سواء من حيث طرق الاكتساب أو التملك وتمثل أساساً في:

أ. الحق في الملكية الخاصة:

يقصد به اختصاص الشخص بملك معين اختصاصاً يكفل له السيطرة على منافعه وكيانه سواء بتملكه أو حيازته شريطة أن يكون اكتساب هذا المال بالطرق المشروعة، كما

¹ - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 497.

² - المرجع نفسه، ص 492.

³ - المرجع نفسه، ص 488.

يتضمن حق الملكية حمايتها من الاعتداء عليها سواء بالمصادرة أو الاعتداء إلا في حدود ما نص عليه القانون وبتعويض عادل¹.

ب. الحق في العمل:

يقصد به حق الإنسان في مباشرة نشاط معين يتناسب مع كفاءته وخبرته وقدراته البدنية والذهنية شريطة أن يكون العمل مشروعاً، ويتلقى مقابلته أجراً يتناسب ومجهوداته يؤمن به حياته وحياة أفراد أسرته المتكفل بهم. كما يعني الحق في العمل أيضاً توفير الشروط والظروف التي تضمن استقرار العامل في عمله مقابل أداء التزاماته وعدم التقاعس فيها².

ت. حرية التجارة والصناعة:

يقصد بها حق الفرد في ممارسات نشاطات تجارية أو صناعية وكل الأنشطة المتفرعة عنها مثل إبرام العقود التجارية والصفقات العمومية وهذا دون المساس بالنظام العام أو حرية الآخرين ودون مخالفة القوانين والأعراف الاقتصادية السائدة في الدولة³.

ث. الحق في الضمان الاجتماعي:

عرفه البعض بأنه عبارة عن مساعدات مالية من الدولة للأشخاص الذين تعثرتهم عوارض تحول دون توفير دخل يؤمن لهم العيش الكريم مثل المرض والعجز والعوز والبطالة، وينظم حق الضمان الاجتماعي بقوانين، حيث يشترك جميع الأفراد العاملين لتأمين زملائهم الذين أحيلوا على التقاعد أو أصبحوا غير قادرين عن العمل بسبب المرض أو العجز، وقاموا بدفع

¹ - صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، الجزائر،

2010، ص 351.

² - المرجع نفسه، ص 339.

³ - المرجع نفسه، ص 348.

كافة الاشتراكات المستحقة عليهم أثناء عملهم، وأحيانا تتكفل الدولة بدفع الاشتراكات عن بعض الفئات تنفيذا لواجباتها تجاه مواطنيها¹.

المطلب الثاني

الأسس القانونية لتنظيم الحريات الجماعية

إن الحريات الجماعية تستمد شرعيتها القانونية من أسس قانونية دولية تتمثل أساسا في الإعلانات العالمية والاتفاقيات الدولية والإقليمية، ومن أسس قانونية محلية تتمثل في القواعد الدستورية والقوانين الوطنية.

وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتعرض إلى الأسس القانونية الدولية (الفرع الأول) ثم إلى الأسس القانونية الداخلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسس القانونية الدولية

لعبت إعلانات الحقوق العالمية والإقليمية وكذلك المواثيق الدولية دورا كبيرا في تكريس الحريات الجماعية، ورفع درجة الوعي لدى الأفراد والشعوب بمدى أهميتها واحترامها وتمكين الجميع منها وسنتعرض إلى بعض هذه الإعلانات والمواثيق فيما يلي:

أولا: إعلانات الحقوق العالمية

وتتمثل أساسا في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدان الدوليان لكل من الحقوق المدنية والسياسية وكذا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

1. ميثاق الأمم المتحدة (1945):

يحتوي ميثاق الأمم المتحدة على جملة من النصوص اللصيقة بحقوق الإنسان، وحرياته الفردية والجماعية، ويعتبر أحد الأسس الدولية الرئيسية المنظمة للحريات والحقوق نظرا للدور

¹ - صالح دجال، المرجع السابق، ص ص 335-336.

الكبير والمؤثر التي تلعبه الأمم المتحدة في المجتمع الدولي على مختلف المجالات السياسية والأمنية والصحية والثقافية والاجتماعية وغيرها، ويعتبر الميثاق معاهدة جماعية توافقت فيها إرادة الدول على جملة من القواعد التي يتكون منها القانون الدولي لتنظيم العلاقات فيما بينها، وبالتالي فهو يعد من المعاهدات الدولية التي تفرض على أطرافها ضرورة الالتزام بنصوصها وتسمو على القواعد القانونية الداخلية للدول¹.

وقد جاء في ديباجة الميثاق ما يؤكد ضرورة حماية الحريات العامة للإنسان وكرامته، وما يكرس مبدأ المساواة في التمتع بتلك الحقوق والحريات بين الأفراد رجالاً ونساءً وبين الشعوب والأمم المختلفة².

كما تضمنت المادة الأولى من الميثاق النص على أنه من المقاصد الكبرى للميثاق تكريس الحماية والاحترام لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية دون تمييز بين الأفراد بسبب الجنس أو اللغة أو الدين³. بينما أشارت المادة 13 من الميثاق على قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بالدراسات ونشر جملة من التوصيات بغية تحقيق عدة مقاصد أهمها توفير الآليات القانونية لتمتع جميع الناس وعلى قدم المساواة بالحقوق والحريات الأساسية⁴. وأوردت المادة 55 منه

¹- كسال عبد الوهاب، مطبوعة بعنوان محاضرات في الحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، الجزائر، 2015، ص40.

²- جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة ما يلي: "... وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية".

³- نصت المادة 3/1 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: "... تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء".

⁴- نصت المادة 13 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي " تنشئ الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد:

- إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولي وتدوينه.

- إنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية، والإعانة على تحقيق حقوق

الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء".

عمل الأمم المتحدة على نشر احترام الحقوق والحريات الأساسية للإنسان في مختلف دول العالم دون تمييز مهما كان نوعه¹.

2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948):

يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أهم وثيقة عالمية في مجال تكريس حقوق الإنسان والاعتراف بالقيمة الإنسانية للجنس البشري في إطار القانون الدولي، وقد اتخذت الأمم المتحدة بعد نشأتها هذه الخطوة التي تعتبر أول صياغة قانونية دولية توثيقية عالمية لحقوق الإنسان ذات قيمة معنوية وقانونية، حيث كان صدوره بداية على شكل توصية ثم تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10 ديسمبر 1948 وذلك في اجتماع للدول الأعضاء في المنظمة².

وقد جاء هذا الإعلان في ظل ظروف وعوامل ميزت تلك المرحلة تمثلت في انتشار الأفكار التحررية لدى الشعوب والدول المستعمرة، وارتفاع درجة الوعي الديمقراطي لدى الأفراد الذين طالبوا الأنظمة الحاكمة بمزيد من التنازلات والإقرار بالحريات الأساسية للإنسان في الجوانب السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية.

وقد تضمن الإعلان إضافة إلى ديباجته ثلاثين (30) مادة تنص على أهم الحقوق والحريات الأساسية للإنسان، ففي الشق المدني والسياسي نص على الحقوق الشخصية للفرد كالحق في الحياة وعدم جواز الاستعباد والتعذيب بمختلف أشكاله ومنع التدخل في حياته الخاصة أو في أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو الإساءة إلى سمعته أو شرفه، وتضمن الإعلان أيضا مجموعة من الحريات العامة كحقه في المساواة والحق في التنقل وتمتعه بحرية الرأي والتعبير وحرية المعتقد الديني، أما في الشق الاجتماعي والاقتصادي فقد تضمن الإعلان الحق

¹ نصت المادة 3/55 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي " تعمل الأمم المتحدة على أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا".

² حططاش عمر، المرجع السابق، ص 199.

في العمل والحق في ممارسة العمل النقابي وحقه في الرعاية الصحية والتأمين والتعليم والثقافة والرعاية¹.

وتتجلى الأهمية البالغة للإعلان في كونه أول وثيقة دولية تركز الاعتراف الدولي بحقوق الإنسان وحرياته، وصار فيما بعد المرجع الأساسي في إصدار عديد المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ويعتبر أيضا مصدرا لدساتير وتشريعات كثير من الدول.

ونظرا للقيمة القانونية لهذا الإعلان انضمت الجزائر إليه بموجب المادة 11 من دستور 1963 التي جاء فيها "توافق الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتتضم إلى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري وذلك اقتناعا منها بضرورة التعاون الدولي".

ورغم أهمية الإعلان في تكريس الحريات إلا أن الفقهاء اختلفوا في مدى إلزاميته تجاه الدول فمنهم من يرى بأنه مجرد توصية من الجمعية العامة للأمم المتحدة ولا يرقى إلى صفة المعاهدة أو الاتفاقية الدولية وبالتالي ليست له أي صفة إلزامية، ولا يمكن للأمم المتحدة أن تتخذ إجراءات ردعية ضد الدول التي تخل بالحقوق والحريات الواردة في مواده ماعدا التنديد بتلك الدول²، في حين رأى آخرون أن الإعلان اكتسب القوة الإلزامية لبنوده مع مرور الزمن رغم طابعه التصريحي، حيث يشكل جزءا من القانون الدولي العرفي³.

وقد تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عدة مواد تركز الحق في ممارسة الحريات الجماعية بشكل منظم سواء في مواد صريحة أو عبارات ضمنية، حيث تضمنت المادة 19 منه النص على حق الأفراد في حرية الرأي والتعبير، وحرية المراسلات والإعلام وغيرها⁴. كما

¹ - المواد من 1 إلى 27 من إ.ع. ح.إ.

² - جابر إبراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار وائل للنشر، الأردن، ط2، 2010، ص ص 87-88.

³ - نعيمة عمير، الوافي في حقوق الإنسان، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010، ص 108.

⁴ - تنص المادة 19 من إ.ع. ح.إ. على أنه "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية".

تضمنت المادة 20 منه النص على أحد أهم الحريات الجماعية وهي حرية تكوين الجمعيات على اختلاف مجالاتها وأنواعها مع تقييدها بشرط واحد وهو الطابع السلمي لها¹. أما المادة 21 منه فقد تضمنت الإقرار بالحقوق السياسية للأفراد لاسيما فيما يتعلق بالمشاركة في تسيير المؤسسات وإدارة الشؤون العامة داخل دولته².

3.العهدان الدوليان لكل من الحقوق المدنية والسياسية وكذا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966):

صدر العهدان الدوليان بعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكانت البداية بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي صادق عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في 01 ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 23 مارس 1976، ثم العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر بعد التصديق عليه من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 03 جانفي 1976.

ولقد حول العهدان الدوليان حقوق الإنسان وحرياته الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من طابعها التصريحي الاختياري إلى طابع الإلزام، إذ بهما تجسدت النصوص الواردة في الإعلان وأضحت أحكاما اتفاقية ملزمة قانونا للدول الأعضاء عند المصادقة أو الانضمام إلى العهدين. وتضمنا الجيل الأول من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

أ. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

إن أهم ما ميز العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه تضمن ديباجة و53 مادة قانونية مقسمة إلى ستة أجزاء، حيث تطرقت المواد الواردة في الأجزاء الثلاثة الأولى إلى النص على الحقوق والحريات المدنية والسياسية بينما تطرقت المواد الواردة في الأجزاء المتبقية

¹ - تنص المادة 20 من إ.ع.ح.إ على أنه: " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية... لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما ".

² - تنص المادة 1/21 من إ.ع.ح.إ على أنه "... لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً ".

إلى النص على الإجراءات والتدابير الواجب على الدول الأطراف اتخاذها لضمان أعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها بالعهد.

ومن أهم الحريات الجماعية التي كرسها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، حرية الأفراد في التجمع السلمي، إذ تضمنت المادة 21¹ منه النص على أن الحق في التجمع السلمي من الحقوق المعترف بها ولا يجوز وضع قيود عليها إلا في حدود ما وضعه القانون حماية للنظام العام.

كما تضمنت المادة 22² من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية النص على حرية تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات، وعدم وضع قيود عليها إلا في إطار ما نص عليه القانون حماية للنظام العام.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المادة 02 من العهد تطرقت إلى ضرورة التزام كل دولة طرف في العهد بحماية الحقوق والحريات المعترف بها بما فيها الحريات الجماعية موضوع الدراسة، وكفالتها بما يضمن تمتع الأفراد والجماعات بها دون تمييز مهما كان نوعه³.

¹ - تنص المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: " يكون الحق في التجمع السلمي معترف به ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

² - تنص المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على ما يلي " لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية".

³ - تنص المادة 02 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: =

ب. العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

يتكون العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ديباجة و31 مادة مقسمة إلى 05 أجزاء، وقد كرس بعض الحقوق والحريات التي تتشابه مع الحريات الجماعية لاسيما من خلال تجمع الأفراد في ممارستها، ومنها حرية تشكيل النقابات والانضمام إليها إذ تضمنت المادة الثامنة¹⁸ منه النص على حق الأفراد في الاشتراك في تكوين النقابات والانضمام إليها تعزيزا لمصالحهم الاقتصادية والاجتماعية دون الخضوع لأية قيود، سوى تلك التي حددتها النصوص القانونية على اعتبار أنها تدابير ضرورية لصيانة النظام العام.

= "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

- تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا إعمال الحقوق المعترف في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.

- تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

- أ. بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية.
- ب. بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة".

¹⁻ تنص المادة 8 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يلي: " تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

- أ. حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.
- ب. حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات خلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها.
- ت. حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.
- ث. حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقا لقوانين البلد المعنى".

ثانياً: إعلانات الحقوق الإقليمية

نظراً لكثرة وتعدد إعلانات الحقوق والحريات الإقليمية فإننا نختصر على بعض منها وهي الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وإعلان منظمة المؤتمر الإسلامي.

1. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب:

تمت صياغة هذا الميثاق في 27 يونيو 1981 في نيروبي بدولة كينيا، وكان ذلك في إطار الدورة الثامنة عشر لمنظمة الوحدة الإفريقية. دخل الميثاق حيز التنفيذ في 21 أكتوبر 1986، بعد أن صادقت عليه 25 دولة من الدول الإفريقية. أما الجزائر فانضمت إليه في 03 فيفري 1987¹.

وقد اعتمد الميثاق في مبادئه وأساسه على كل من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان²، وتضمن العديد من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية منها الحريات الجماعية محل دراستنا التي وردت في نصوص متفرقة من مواده.

ومن أهم الحريات الجماعية التي تضمنها الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب:

¹ - المرسوم رقم 37/87، المؤرخ في 3 فيفري 1987، المتضمن المصادقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ج. ر، العدد 06، المؤرخة في 4 فيفري 1987.

² - جاء في ديباجة الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ما يلي: "وإذ تؤكد مجدداً تعهدها الرسمي الوارد في المادة 2 من الميثاق المشار إليه بإزالة جميع أشكال الاستعمار من إفريقيا وتنسيق وتكثيف تعاونها وجهودها لتوفير ظروف حياة أفضل لشعوب إفريقيا وتنمية التعاون الدولي آخذة في الحسبان ميثاق منظمة الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

- حرية تكون الجمعيات: تضمنت المادة 10¹ من الميثاق الإفريقي النص على حق الأفراد في تكوين الجمعيات مع ضرورة التقيد بالنصوص القانونية المنظمة لهذه الحرية، دون إرغام أي شخص على الانضمام إلى أي جمعية.
- حرية الاجتماع: تضمنت المادة 11² من الميثاق الإفريقي النص على أن كل شخص له الحق في الاجتماع مع الآخرين بكل حرية مع ضرورة الالتزام بالقيود التي تحددها القوانين واللوائح المنظمة لحرية الاجتماع بما يضمن عدم المساس بحريات الآخرين والحفاظ على النظام العام داخل الدولة.
- حرية العمل السياسي والمشاركة الجماعية في إدارة الشؤون العامة للدولة وتولي الوظائف العمومية فيها، حيث تضمنت المادة 13³ من الميثاق الإفريقي النص على أن جميع المواطنين لهم الحق في إدارة الشؤون العامة للبلاد من خلال المشاركة في ذلك بصفة مباشرة أو عن طريق ممثليهم الذين انتخابهم بحرية، كما أن تولي الوظائف العامة في الدولة هو حق مكفول لكل المواطنين على قدم المساواة بين الجميع.

2. الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

جاءت المبادرة بإنشاء هذا المشروع من طرف اتحاد الحقوقيين العرب في الندوة المنعقدة ببغداد سنة 1979 حول حقوق الإنسان في الوطن العربي، وتوجت هذه الندوة بإعداد مشروع

-
- 1- تنص المادة 10 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أنه "1- يحق لكل إنسان أن يكون وبحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون.2- لا يجوز إرغام أي شخص على الانضمام إلى أي جمعية على ألا يتعارض ذلك الالتزام بمبدأ التضامن المنصوص عليه في هذا الميثاق".
 - 2- تنص المادة 10 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أنه " يحق لكل إنسان أن يجتمع بحرية مع آخرين، ولا يحد ممارسة هذا الحق إلا شرط واحد ألا وهو القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح، خاصة ما تعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحرياتهم".
 - 3- تنص المادة 13 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أنه "
 - لكل المواطنين الحق في المشاركة بحرية في إدارة الشؤون العامة لبلدهم سواء مباشرة أو عن طريق ممثلين يتم اختيارهم بحرية وذلك طبقاً لأحكام القانون.
 - لكل المواطنين الحق أيضاً في تولي الوظائف العمومية في بلدهم.
 - لكل شخص الحق في الاستفادة من الممتلكات والخدمات العامة وذلك في إطار المساواة التامة للجميع أمام القانون".

اتفاقية عربية تعنى بحقوق الإنسان، لتقوم بعدها جامعة الدول العربية بتكليف خبراءها بوضع ميثاق عربي لحقوق الإنسان في 31 مارس 1983، إلا أن المشروع تمسك في مادته 31 بحق الشعوب في التنصل في حالات الطوارئ من الحقوق الواردة فيه مما أدى إلى عدم الالتزام بالمشروع¹.

وفي 14 جانفي 2004 تم تحديث المشروع من خلال اجتماع لجنة حقوق الإنسان في الجامعة العربية، لتتم المصادقة عليه في ختام القمة العربية لحقوق الإنسان بتونس في 23 ماي 2004، ودخل حيز التنفيذ في 15 مارس 2008².

يتكون الميثاق من ديباجة و53 مادة وتضمن مختلف الحقوق والحريات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وفي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين، ونصت المادة 24³ منه على مجموعة من الحريات الجماعية منها حرية تكوين الجمعيات، حرية الاجتماع، حرية التجمع السلمي. أما المادة 35⁴ منه فقد نصت على حرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية.

¹ - كبير يحي، مطبوعة في مقياس الحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، السنة الجامعية 2019-2020، ص37.

² - المرجع نفسه، ص 37.

³ - تنص المادة 24 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أنه " لكل مواطن الحق في:"

- حرية الممارسة السياسية.
- المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية.
- ترشيح نفسه أو اختيار من يمثله بطريقة حرة ونزيهة وعلى قدم المساواة بين جميع المواطنين بحيث تضمن التعبير الحر عن إرادة المواطن.
- أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص.
- حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها.
- حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية.
- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع يحترم الحريات وحقوق الإنسان لصيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو السلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم".

⁴ - تنص المادة 1/35 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أنه " لكل شخص الحق في تكوين الجمعيات أو النقابات المهنية والانضمام إليها وحرية ممارسة العمل النقابي من أجل حماية مصالحه".

3. إعلان منظمة المؤتمر الإسلامي:

يسمى إعلان منظمة المؤتمر الإسلامي بـ "إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام"، وقد أجاز بالقاهرة في 5 أوت 1990 من قبل وزراء خارجية دول منظمة المؤتمر الإسلامي، ويتكون من ديباجة و25 مادة تتطابق في المضمون مع الحريات التي جاءت بها الشريعة الإسلامية كالحق في الكرامة الإنسانية وحماية الأسرة والأمن والمساواة وحرية التعبير، وتجدر الإشارة إلى أن بعض الحقوق الواردة فيه مقيدة بضوابط الشريعة الإسلامية كحرية المعتقد، الزواج والميراث¹.

هذه أهم الأسس القانونية الدولية للمنظمة للحريات عموماً والحريات الجماعية محل الدراسة خصوصاً، تضاف إليها كثير من المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية مثل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان.

إلى جانب الأسس القانونية الدولية للمنظمة للحريات الجماعية، توجد أسس قانونية داخلية لهذه الحريات تتمثل أساساً في الدساتير الوطنية والقوانين الداخلية للدول وسنتطرق لها في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الأسس القانونية الداخلية

تعتبر المنظومة القانونية الداخلية مصدراً هاماً وأساسياً لتنظيم ممارسة الحريات الجماعية، وتعطى لها الأولوية على المصادر الدولية في مجال حماية هذه الحريات داخل الدولة، فعندما تنتهك حرية إنسان داخل دولة معينة أو يمس حق من حقوقه فإن الممارسة العملية أثبتت أن ذلك الإنسان المتضرر أو من يمثله قانوناً كالمحامي مثلاً سيتوجه مباشرة للبحث عن وسائل الحماية في القانون الداخلي لتلك الدولة، والذي يعد خط الدفاع الأولي لحقوق الإنسان وحرياته، وهذا على اختلاف أنواع التشريع المحلي سواء كان دستورياً أو تشريعياً

¹ - كبير يحيى، المرجع السابق، ص 38.

عاديا أو فرعيا، فالقانون الواجب التطبيق أولا هو القانون الداخلي للدولة وفي حالة عدم الإنصاف يمكن اللجوء إلى القوانين الدولية لحماية حقوق الإنسان وحرياته.

ووفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية سنتعرض إلى الدستور (أولا)، ثم التشريع (ثانيا)، ثم التشريع الفرعي (ثالثا).

أولا: الدستور

يعد الدستور القانون الأسمى في الدولة، وهو المصدر الأساسي للحريات الجماعية نظرا لما يتضمنه من مبادئ وقواعد وأحكام تكفل لها في مواجهة السلطة وإعمال دولة القانون، فالدستور جاء لتحقيق هدفين أساسيين، الأول يتمثل في تحقيق التنظيم السياسي للدولة من خلال توزيع الاختصاص بين مؤسساتها وتحديد المهام المنوطة بها، والثاني يتمثل في ضمان حقوق وحريات الأفراد¹.

وعليه سنتطرق إلى الأساليب الدستورية في تنظيم الحريات الجماعية، ثم إلى النتائج المترتبة على الإقرار الدستوري بالحريات الجماعية.

1. الأساليب الدستورية في تنظيم الحريات الجماعية:

تختلف الأساليب الدستورية التي تنتهجها كل دولة في تنظيم الحريات الجماعية، ويرجع ذلك إلى الأصول السياسية والفلسفية التي تبنى عليها أنظمة الحكم داخل الدول من جهة والاختلاف في نظرة الشعوب إلى القيمة القانونية للوثائق الدستورية من جهة أخرى، وفي هذا الصدد فإن الدساتير تنص على الحريات الجماعية بعدة أساليب، أهمها النص عليها في إعلانات الحقوق، النص عليها في الديباجة أو في مقدمة الدستور، والنص عليها في المتن، ونفصل ذلك فيما يلي:

¹ - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 35.

أ. أسلوب النص على الحريات الجماعية في إعلانات الحقوق:

إن الوثائق الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة تحمل القوانين السامية والأطر العامة التي تستمد منها القوانين العادية دستورتيتها، وإلى جانب الوثائق الدستورية توجد وثائق أخرى تسمى بإعلانات الحقوق تعبر عن فلسفة المجتمع والأسس والمبادئ التي يقوم عليها، وتتضمن جملة من الحقوق والحريات ومنها الحريات الجماعية، وتبرز أهميتها من جانبين، أحدهما سياسي والآخر أدبي، فتكمن أهميتها من الناحية السياسية في كونها جاءت نتيجة كفاح الشعوب تجاه الأنظمة والحكام في الاعتراف بحقوقها وحرياتها التي يشترك فيها الأفراد والشعوب في كل الدول. أما أهميتها من الناحية الأدبية فتتجلى فيما تؤديه هذه الإعلانات من دور في بعث اليقظة والانتباه لدى الأفراد تجاه تصرفات السلطة لاسيما فيما يخص التقييد من حرياتهم أو مصادرتها، فتبقى من عوامل إرشاد وتنوير الشعوب¹.

وقد اختلف الفقه في القيمة القانونية للنصوص الواردة في إعلانات الحقوق، وانقسم الفقهاء إلى ثلاثة آراء، أقر الرأي الأول بالقيمة القانونية لإعلانات الحقوق، بل جعل لها قيمة أسمى من قيمة النصوص الدستورية معتبرا إياها مبادئ سامية مقيدة لكافة السلطات في الدولة، ويبقى على المؤسس الدستوري فقط إقرارها وتنظيمها دون أن يكون هو من ينشئها².

ويرى أنصار الرأي الثاني أن إعلانات الحقوق ليست لها أي قيمة قانونية ملزمة، كونها لا تتضمن سوى مبادئ فلسفية وسياسية ذات قيمة أدبية وأخلاقية دون إلزام قانوني، ومن ثم لا تعتبر قواعد قانونية منشئة لمراكز قانونية³.

أما أنصار الرأي الثالث فاختاروا موقفا وسطيا بين الرأيين السابقين، حيث ذهبوا إلى وجوب التمييز بين المبادئ الواردة في إعلانات الحقوق التي صيغت في شكل قواعد قانونية منشئة لمراكز قانونية، فيكون لها قوة الإلزام مثل النصوص الدستورية وتكون واجبة التطبيق،

¹ - ثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص ص 72-73.

² - صالح دجال، المرجع السابق، ص 60.

³ - المرجع نفسه، ص 61.

وبين المبادئ التي تكون عبارة عن توجيهات وأهداف عامة لا ترقى إلى أن تكون في مرتبة النصوص الدستورية من حيث قوة الإلزام¹.

ب. أسلوب النص على الحريات الجماعية في ديباجة الدستور:

تتضمن معظم دساتير الدول المعاصرة ديباجة أو مقدّمة تعتبر مدخلا لمتن الدستور، تحتوي على المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع من حقوق وحريات والفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تحدد نظام الحكم في الدولة، وتختلف ديباجة الدساتير عن إعلانات الحقوق في كونها جزء متصل بالدساتير وليست منفصلة عنها، مرت بنفس المراحل التي مرت بها الدساتير وإقرارها، وتبعاً لذلك اعتبر البعض بأن لها نفس القيمة القانونية للدساتير، ومنها المؤسس الدستوري الجزائري الذي نص في آخر فقرة من ديباجة الدستور على أنه " تشكل هذه الديباجة جزء لا يتجزأ من هذا الدستور".

ت. أسلوب النص على الحريات الجماعية في متن الدستور:

نظراً لسمو الدستور على كل القوانين الوضعية داخل الدولة واحتلال قواعده قمة الهرم القانوني فيها، اتجهت أغلب الدول إلى النص في دساتيرها على احترام الحريات الجماعية بغية إحاطتها بنوع من القدسية والسمو الذي يمنحها قيمة قانونية تجعلها تسمو على ما دونها من قواعد قانونية في النظام القانوني للدولة، ذلك أن الحقوق والحريات تعد من أعلى المبادئ والقيم المرتبطة بشخص الإنسان وحياته فمن المنطقي أن يكون موضعها الطبيعي في صلب الدستور، حتى يكفل لها الحماية اللازمة ويضمن لها الحصانة الضرورية ضد أي انتهاك قد تتعرض له².

¹ - صالح دجال، المرجع السابق، ص 61.

² - ثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص 86.

ويؤخذ النص على الحريات الجماعية في صلب الدساتير ثلاثة صور¹:

- **الصورة الأولى:** أن ينص الدستور على الحريات الجماعية بصفة مطلقة لا تقبل التقييد أو التنظيم التشريعي، فيأتي النص عليها في متن الدستور دون الإشارة إلى الضوابط والقيود التي تحد من ممارستها، إضافة إلى تجنب الإشارة إلى جواز تنظيمها من السلطة التشريعية، وبالتالي لا يمكن المساس بها. وهذه الطائفة من الحريات يختص الدستور بكفالتها والنص عليها بصفة قاطعة ونهائية.
- **الصورة الثانية:** أن ينصّ المؤسس الدستوري على بعض الحريات الجماعية ويجيز للمشرع العادي التدخل لتنظيمها ولكن بقيود دستورية محدّدة وصريحة يستوجب مراعاتها، بحيث تعد مخالفتها عيباً من عيوب التشريع يسمى بعيب عدم الدستورية، مثل إصدارها على شكل قانون عضوي.
- **الصورة الثالثة:** أن ينص الدستور على بعض الحريات الجماعية ويجيز للتشريع مسألة تنظيمها دون قيود دستورية صريحة، إلا ما تعلق منها بالحفاظ على الإقرار الدستوري لهذه الحريات. فهنا يأتي التشريع مكملاً للدستور في تنظيم الحريات وتحديد شروط ممارستها وبيان حدودها.

2. النتائج المترتبة على الإقرار الدستوري بالحريات الجماعية:

من أهم النتائج المترتبة على إقرار الحريات الجماعية في الدستور هو اكتسابها حماية قانونية سامية أو ما يسمى بالحماية الدستورية، ويعزز موقعها في أعلى السلم الهرمي لتدرج النصوص القانونية في الدولة، ويترتب على ذلك تقيد كل السلطات في الدولة بتلك النصوص الدستورية المنظمة للحريات الجماعية، وعدم المساس بها².

وفي هذا الإطار يرى البعض أنّ النصوص الدستورية هي التي تحيل الحريات الجماعية من مجرد مطالب اجتماعية واقتصادية وأخلاقية إلى حقائق قانونية تتمتع بحماية السلطة مع

¹ - صالح دجال، المرجع السابق، ص 63.

² - المرجع نفسه، ص 64.

ما تملكه من قوة إجبار فعالة، وبالتالي تتحوّل الحريات إلى مكنت اقتضاء كاملة يمكن أن يطلق عليها اسم الحقوق العامة، باعتبارها تنطوي على التزام من قبل السّلطة بأن تضع إمكانياتها وأجهزتها في خدمتها¹.

وما يمكن استنتاجه أيضا أن وجود اختلاف في صياغة المؤسس الدستوري للنصوص الدستورية المنظمة للحريات الجماعية، له دلالة على نضرتة لها من حيث الأهمية، فالحريات التي يعطيها الأهمية البالغة يختص بالنص عليها وتنظيمها في الدستور ولا يترك أي مجال للمشروع العادي بتنظيمها، باختلاف تلك الحريات التي ينص عليها في الدستور لكنه يجيز للمشروع العادي التدخل لتنظيمها وتحديدها فيما يصدره من نصوص تشريعية وما يترتب على ذلك من تقييد لها في بعض الأحيان².

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على الحريات الجماعية وأضفى عليها الحماية الدستورية. فاستهل ذلك في الديباجة التي أقر فيها كفالة الدستور للحريات الجماعية³. ثم نص في متن الدستور على أهم الحريات الجماعية كحرية الاجتماع، حرية التظاهر، حرية تكوين الجمعيات، حرية إنشاء الأحزاب السياسية⁴.

ويستنتج من ذلك أن المؤسس الدستوري وباعتماده أسلوب النص على الحريات الجماعية في متن الدستور وفي ديباجته، أراد إضفاء الحماية الدستورية عليها من خلال موقعها في هرم التدرج القانوني للدولة، فهي تسمو على بقية القواعد القانونية في التشريع العادي مما يجعلها بعيدة عن المساس من قبل السلطات العامة في الدولة، ويقوم منها قيادا لا يجوز بأي حال من الأحوال تخطيه إلا في الحدود التي يجيزها الدستور.

¹ - نعيم عطية، المرجع السابق، ص ص 145-146.

² - ثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص ص 91-93.

³ - تنص الفقرة 14 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "إنّ الدّستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريّات الفرديّة والجماعيّة، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات دورية، حرة ونزيهة".

⁴ - المواد من 52 إلى 58، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانياً: التشريع

يتكون التشريع من مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، ويعتبر الإطار القانوني لتنظيم الحريات الجماعية، لذلك نص الدستور على منح المشرع العادي سلطة وضع حدود لممارسة هذه الحريات وتحديد الإجراءات القانونية اللازمة لتنظيمها بما يراعي الحفاظ على النظام العام، لأن نصوصه قد لا تتسع لتفصيلات عملية وقانونية لتنظيمها، مما يجعله يحيلها إلى التشريع¹.

ونتيجة لذلك أحال المؤسس الدستوري الجزائري تنظيم العديد من الحريات الجماعية إلى التشريع عن طريق قوانين عضوية أو عادية، ووردت هذه الإحالة في العديد من مواد الدستور نذكر منها على سبيل المثال المادة 52 التي أحالت تنظيم حريتي الاجتماع والتظاهر إلى القانون العادي، والمادتين 53 و57 اللتين أحالتا تنظيم كل من حرية إنشاء الجمعيات وحرية تأسيس الأحزاب السياسية على التوالي إلى القانون العضوي.

والنصوص التشريعية تكون منفذة للنصوص الدستورية فتتطابق معها في المضمون وتكملها في تحديد الإجراءات والشروط المنظمة للحريات الجماعية، فالقانون لا ينشئ هذه الأخيرة ولا يعدلها بل يقتصر دوره على تنظيمها وتحديد معالمها ووضع الشروط اللازمة لممارستها بصورة شرعية لتكون منسجمة مع فكرة النظام العام في الدولة، ومع احترام مبدأ المشروعية الذي يعتبر الضمان الأساسي لحريات الأفراد.

ولا يجوز للمشرع الذي فوضه الدستور بتنظيم الحريات الجماعية أن يعمل على إهدارها أو التضييق والانتقاص منها، إلا ما تعلق بحفظ النظام العام وحماية الثوابت الوطنية، دون أن

¹ - تنص المادة 1/139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: "حقوق الأشخاص واجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين".

يمس ذلك بجوهرها¹. كما أنه إذا تولى الدستور تنظيم حرية من الحريات بصفة مباشرة، فإنه يمنع على المشرع التدخل في تنظيمها وتنعدم سلطته التقديرية في ذلك².

وإذا كان تنظيم الحريات الجماعية بنصوص قانونية من مهام المشرع، إلا أن ذلك يستوجب توافر عدة شروط في التشريع نذكر بعضا منها كالآتي:

- أن يقوم التشريع المنظم للحريات الجماعية على مبدأ كفالة ودعم تلك الحريات وترقيتها، وليس على أساس التقييد منها أو مصادرتها، فمن المعلوم أن التشريع يعتبر مصدرا رئيسيا لتنظيم الحريات، ويهدف إلى تحديد ماهية الحرية وآليات ووسائل تنظيمها، وكذا الضمانات المقررة لها³.

وحتى يتحقق شرط تنظيم التشريع للحرية بأمانة وموضوعية في هذا المجال، يجب أن يقوم التشريع في أسبابه وأسس على دعم الحرية وترقيتها لا الحد منها أو القضاء عليها، بحيث يصبح تنظيم الحرية هو الكافل لممارستها. فالمشرع يجب أن يتجه إلى فرض وإقرار ضمان الحرية باتجاه السلطة وباتجاه الأفراد، ذلك أن المشرع وهو يقوم بوضع القانون يجب أن يتجه إلى تدعيم وجود الحرية والتقليل من استغلال سلطات الضبط للثغرات التشريعية، ويحمي الفرد من تسلط أجهزتها، فإذا لم يتحقق ذلك أصبح لا جدوى من تشريعه للحريات⁴.

وينبغي للمشرع عند صياغته للنصوص التشريعية المنظمة للحرية أن يصبغها بالقوة التي تتمتع بها النصوص الدستورية المنظمة لها، مراعيًا في ذلك القيود المتعلقة بالحريات الجماعية، كما يجب أن يتضمن التشريع نصوصا قانونية تكفل حق المواطنين في التظلم والشكوى أمام

¹ - تنص المادة 2/34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "...لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور. في كل الأحوال، لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات".

² - حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 94.

³ - حططاش عمر، المرجع السابق، ص 219.

⁴ - عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 502-503.

الإدارة ضد الإجراءات التعسفية المصادرة للحرية أو المقيدة لها دون احترام لمقتضى أحكام القانون المنظم لها.

- أن يكون التنظيم التشريعي كافلا للحرية ومقررا ل ضماناتها، ويتأتى ذلك من خلال إقرار الإجراءات الردعية ضد أي اعتداء أو انتهاك لها، وأيضا من خلال احترام النصوص التشريعية لمبدأ المشروعية، بحيث يكون التشريع صادرا من سلطة مختصة دستوريا في إطار التدرج الهرمي للنصوص القانونية، كما يجب أن يكون مستمدا من المصادر المعترف بها والتي تتوافق مع المبادئ والقيم التي تحكم المجتمع، فالتشريع الأقدر على تحقيق التوازن والتلاؤم بين إقرار الحريات والحفاظ على النظام العام هو الذي يكون صادرا عن الإرادة العامة وتحت رقابة الرأي العام¹.

إضافة إلى ذلك يستوجب كفالة التنظيم التشريعي للحريات الجماعية حق التقاضي، باعتباره من الحقوق المكفولة بمقتضى الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، وأيضا بمقتضى الدساتير والتشريعات المنظمة للحريات²، فهو يعتبر أحد أهم الضمانات في حماية الحريات والمحافظة عليها من أي اعتداء، وتقييد هذا الحق ينجم عنه لامحالة ضياع الحريات ومصادرتها.

- أن يتضمن التشريع المنظم للحريات الجماعية النص على الجزاءات اللازمة عند وقوع مخالفة لنصوصه، حيث يتحمل الشخص المعتدي على الحريات المنصوص عليها قانونيا

¹ محمد منيب محمد الربيع، ضمانات الحريات في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1993، ص 381.

² حق اللجوء الى القضاء هو حق دستوري مكفول لكل شخص داخل الدولة، فلن يكون لاستقلالية القضاء أي معنى إذا لم يتمكن المواطن من اللجوء الى القضاء بكل حرية للدفاع عن حرياته الأساسية، وأكدت هذا المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ نصت على " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية. ولا يمكن أن يُنذَر بأيّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرّأي، أو أيّ شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي".

مسؤوليته وتطبيق عليه الجزاءات المقررة لمخالفة القواعد القانونية، وهذا من شأنه تعزيز الحماية القانونية لتلك الحريات وتوفير ضمانات أكثر لكفالتها¹.

ثالثا: التشريع الفرعي

يمكن لسلطات الضبط الإداري التدخل في المجال الخاص بالحريات الجماعية حتى ولو وجدت نصوص دستورية أو تشريعية تنظم تلك الحريات، ويعود ذلك أساسا لمسؤوليتها المباشرة في المحافظة على النظام العام داخل المجتمع، وبالتالي أي إخلال يمس به يجعلها مجبرة على التدخل لتصحيح الأوضاع ووقف هذا الإخلال عن طريق إصدار القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية اللازمة، سواء في الحالات العادية أو في الحالات الاستثنائية².

ويقصد بالتشريع الفرعي تلك القرارات الإدارية³ والتنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تمس الأوضاع والمراكز القانونية، ويتجلى ذلك واضحا في الاختصاصات التنظيمية المخولة قانونا لهيئات السلطة التنفيذية، المتعلقة بإصدار قرارات إدارية وتنظيمية حفاظا على النظام العام داخل المجتمع، تمارس بموجب ذلك صلاحيات واسعة تؤثر بشكل كبير على الأوضاع والمراكز القانونية القائمة نظرا للإمكانات المادية والبشرية التي تملكها⁴.

¹ فوزية بن عثمان، محاضرات في الحريات العامة، جامعة محمد لمين دباغين بسطيف، الجزائر، 2019-2020، ص 41.

² عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 224.

³ توجد عدة تعاريف للقرار الإداري، ولكن التعريف الأرجح هو الذي أشار إليه د/مهنا فؤاد بقوله "القرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل وضع قانوني قائم". (محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري الغربي، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991، ص 956). ويخضع القرار الإداري للرقابة القضائية في مختلف صورها، رقابة الإلغاء، رقابة التعويض، رقابة التفسير ورقابة فحص الشرعية، وأغلب القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء كأصل عام، تطبيقا لمبدأ الشرعية السائد في الدولة الحديثة التي هي دولة القانون، حيث تخضع جميع السلطات العامة والهيئات في الدولة للقانون ولذا تخضع الأعمال الإدارية ومن بينها القرارات الإدارية للقانون وللرقابة القضائية وهذا كضمانة للحريات في الدولة الجزائرية، لأن معظم القرارات تخاطب الأفراد.

⁴ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص ص 13-14.

وعطفا على ذلك تملك سلطات الضبط الإداري صلاحية التدخل حتى في الحريات التي حددها ونظمها المشرع وذلك من خلال السلطة التقديرية الممنوحة لها في حال الظروف الفعلية الغير متوقعة أو الفجائية مما يجعل سلطتها متغلبة على متطلبات الحرية. حيث أن اختصاصها مرهون بالمحافظة على النظام العام، ويتسع هذا الاختصاص في الظروف الاستثنائية مثل الحروب، الاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية مثل الزلازل، الفيضانات، الأوبئة وغيرها.

وتتخذ القرارات الإدارية والتنظيمية المقيدة لحريات الأفراد صورا ومظاهر منها المنع أو الحظر¹، الإذن أو الترخيص المسبق²، الإخطار³، يضاف إليها القرارات الفردية⁴. وتؤدي هذه القرارات الإدارية دورا بالغ الأهمية في تكملة النصوص التشريعية خاصة في حالة عدم وجود نصوص قانونية تنظم وتحكم ممارسة حرية من الحريات الجماعية، أو وجود غموض في فهم وتفسير تلك النصوص وتطبيقها في إطار احترام مبدأ المشروعية.

ومن المعروف أن ممارسة الفرد أو الجماعة للحرية ليست مطلقة بل هي نسبية ومقيدة بمبدأ أساسي وهو عدم المساس بحرية الآخرين، فإذا امتدت ممارسة تلك الحرية إلى المساس بحرية الآخرين أو أدت إلى الإضرار بها أو انصرفت إلى تشكيل أوضاع ووقائع تتصف بالخطورة، كان لزاما على سلطات الضبط الإداري التدخل لتقييد هذه الحرية والحد منها وإيقاف الفرد أو الأفراد المتسببين في المساس بحريات الآخرين وهذا منعا لوقوع الضرر وجبره⁵.

¹ - يقصد به حظر ومنع نشاط معين أو حرية من الحريات يمارسها الأفراد سواء كان حضرا كليا أو جزئيا حفاظا على النظام العام.

² - عبارة عن شرط تضعه سلطات الضبط لممارسة إحدى الحريات من طرف الأفراد، وهذا بغية مراقبة النشاط المرخص به والإحاطة به تجنباً لوقوع اضطراب من قبل ممارسي ذلك النشاط.

³ - يقصد به إعلام الإدارة مسبقا بممارسة نشاط أو حرية معينة، حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الإخلال بالنظام العام.

⁴ - يقصد بها تلك القرارات التي توجه لفرد معين بذاته أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم أو تستهدف حالة معينة، فهي بذلك تختلف عن القرارات التنظيمية في أهدافها وغاياتها.

⁵ - محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط2، 2011، ص174.

ويشترط في تدخل سلطات الضبط الإداري أن يكون في حدود المشروعية، بما يحقق التوازن بين الحفاظ على النظام العام من جهة وضمان ممارسة الحريات الجماعية من جهة ثانية. فتنفيذ القوانين هو اختصاص أصيل لسلطات الضبط الإداري، ولكن قد تلجأ هذه الأخيرة إلى تقييد تلك الحريات في حالة حدوث أمر عارض أو لضرورة ملحة مع الأخذ في الاعتبار أن الحرية هي الأصل وتقييدها هو الاستثناء، والذي لا يكون إلا لأمر عارض أو لضرورة ملحة حفاظاً على النظام العام.

ولأجل ذلك وضع الفقهاء قواعد أساسية تحكم تدخل سلطات الضبط الإداري في مجال الحريات وهي¹:

1. قاعدة حرية الأفراد في اختيار الوسيلة المناسبة لاحترام النظام العام:

يتمثل مضمون هذه القاعدة في أنه ينبغي لسلطات الضبط الإداري أن تترك للأفراد وحدهم اختيار الوسيلة المناسبة لتقاضي المساس بالنظام العام أو مواجهة الخطر المؤدي إلى الإخلال به، ولا يمكنها أن تفرض عليهم وسيلة معينة من الوسائل، بل تكتفي بتحديد ما هو الخطر والاضطراب المراد توقيه، وتوجيه الأفراد إلى تقاضي وقوعه عند ممارستهم للحرية، تاركة لهم المجال مفتوحاً في اختيار الوسيلة المناسبة لذلك، غير أنه إذا حدث العكس وتدخلت سلطات الضبط الإداري عن طريق فرض وسيلة معينة على الأفراد فإن ذلك يعتبر مساساً بالحرية².

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت حرية الأفراد في اختيار الوسيلة المناسبة لاحترام النظام العام هي القاعدة الأصلية، إلا أنها ليست مطلقة، بل ترد عليها استثناءات تتمثل في حالة وجود وسيلة واحدة فعالة لتجنب الاضطراب أو في حالة التهديد الخطير والأضرار الجسيمة

¹ - أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، منشورات حربي للحقوق، لبنان، 2010، ص 380.

² - سعاد الشراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90.

التي يتعرض لها النظام العام أو عندما تقتضي الظروف توحيد الإجراءات لتجنب الإخلال بالنظام العام أو في حالة وجود ظرف الاستعجال¹.

2. قاعدة ضرورة التدخل:

يقصد بهذه القاعدة أن موضوع تدخل سلطات الضبط الإداري يجب أن يكون لتجنب تهديد حقيقي وخطر محقق يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، أو على الأقل التهديد يكون محتمل الوقوع، فتسعى سلطات الضبط الإداري بتدخلها إلى تفادي وقوعه، كما تعني أيضا أن التدابير والإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري الإدارة يجب أن تكون ضرورية لها ما يبررها من أجل الحفاظ على النظام العام.

3. قاعدة التناسب:

تعني أن يكون هناك تناسب وتوافق بين حجم تدخل سلطات الضبط الإداري في المساس بحرية معينة مع جسامته الخطر الذي يهدد النظام العام، وذلك لكون مهمتها لا تتوقف فقط على كيفية الحفاظ على النظام العام بل تتعدى ذلك إلى كيفية السماح بممارسة الحرية دون الإخلال بالنظام العام، محاولة في ذلك إيجاد نوع من التوازن بين ممارسة الحرية دون تقييد مع مراعاة تجنب الإخلال بالنظام العام، وتكمن عناصر التناسب الواجب اعتمادها بين ممارسة الحريات واحترام القوانين والنظام العام، في تحديد خطورة الاضطراب وأهمية الحرية وقيمتها القانونية وكذا مقدار جسامته الاعتداء على الحرية².

المبحث الثاني

أنواع الحريات الجماعية

إن التوجه الجديد للدولة الجزائرية وتبنيها لنظام التعددية الحزبية بدل نظام الحزب الواحد سعيا منها إلى تحقيق الديمقراطية المنشودة، من خلال مشاركة المواطنين في الحياة السياسية

¹ - محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ص 98-99.

² - أحمد سليم سعيغان، المرجع السابق، ص 380.

والجموعية وفي التعبير عن آرائهم بكل حرية، أدى إلى بروز الحريات الجماعية التي كرستها مختلف الدساتير الجزائرية، لكنها تأثرت بطبيعة نظام الحكم وتوجهاته سواء في الدساتير التي صدرت في ظل النظام الاشتراكي أو تلك الصادرة في ظل النظام الليبرالي.

ولا يجد المتفحص للدستور الجزائري فيه نصا صريحا يتطرق إلى تصنيف الحريات العامة، بل نجد المؤسس الدستوري الجزائري اكتفى بالإشارة إلى ذكر مصطلحي "حريات فردية" و"حريات جماعية" دون أن يحدد معنى كل مصطلح من المصطلحات أو أن يضع تحديدا دقيقا لقائمة الحريات الفردية والحريات الجماعية، ولا يوجد في النصوص التشريعية أيضا ما يدل على ذلك.

أما الفقهاء فقد اختلفوا في تحديد قائمة الحريات الجماعية محل دراستنا ولا يوجد تحديد جامع مانع لها، ويرجع ذلك للتداخل الموجود بين الحريات الفردية والحريات الجماعية، فبعض الحريات يمكن اعتبارها فردية وجماعية في آن واحد. فإذا مارسها الفرد لوحده كانت فردية وإذا مارسها مع الجماعة كانت جماعية.

ونتعرض في هذا المبحث إلى أهم الحريات الجماعية، حيث قسمناها إلى قسمين، يتضمن القسم الأول الحريات الجماعية ذات الطابع الدائم والمستمر (المطلب الأول) بينما يتضمن القسم الثاني الحريات الجماعية ذات الطابع المؤقت والظرفي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الحريات الجماعية ذات الطابع الدائم والمستمر

تقتضي الحياة الاجتماعية المعاصرة تجمع الأفراد في إطار قانوني منظم يمتاز بالديمومة والاستمرار بغية الدفاع عن مصالحهم وتحقيق غاياتهم والوصول بالمجتمع إلى التطور والازدهار والمساهمة بشكل جماعي في بناء مؤسسات الدولة المختلفة. لذلك أقرت أغلب النظم القانونية في العالم، ومنها الدستور الجزائري حرية إنشاء هذه التجمعات ذات الطابع الدائم والمستمر.

وتتباين الحريات الجماعية في هذا الصدد حسب الأهداف المرجوة من هذه التجمعات، فإذا كانت أهدافا اقتصادية، اجتماعية، رياضية، دينية أو ثقافية فنكون من الناحية القانونية في شكل ما يسمى بحرية إنشاء الجمعيات، وإذا كانت الأهداف سياسية نكون أمام حرية تشكيل أحزاب سياسية.

وعليه سنتعرض في هذا المطلب إلى حرية إنشاء الجمعيات (الفرع الأول)، ثم إلى حرية إنشاء الأحزاب السياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حرية إنشاء الجمعيات

تعتبر حرية إنشاء الجمعيات من أهم الحريات الجماعية ذات البعد العالمي، كرسنها معظم دول العالم في دساتيرها الوطنية، ونصت عليها مختلف المواثيق العالمية والإقليمية، حتى أصبحت معيارا تقاس به نسبة الديمقراطية ودرجة الحكامة الرشيدة في المجتمعات والدول، بل تعدت ذلك إلى اعتبارها من طرف الدول المتقدمة معيارا أساسيا في منح المساعدات المالية والمادية للبلدان الفقيرة.

وتساهم حرية إنشاء الجمعيات بشكل أو بآخر في التمتع بباقي الحريات والحقوق، لأن الجمعيات وسيلة يستعملها المجتمع المدني للنشاط في شتى مجالات الحياة المدنية كالرعاية الصحية والتعليم والثقافة والرياضة والفن والسياحة والعمل والتضامن والبيئة وغيرها من المجالات، ومن ثم أصبح للنشاط الجمعي دور هام وفعال يساعد الدولة في الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتقها وهذا نظرا لتشعب وتنوع متطلبات الحياة خاصة في العصر الحديث.

وعليه سنتعرض في هذا الفرع إلى تعريف الجمعية (أولا)، خصائص الجمعيات (ثانيا)، الإطار القانوني لحرية إنشاء الجمعيات (ثالثا).

أولاً. تعريف الجمعية

لقد تعددت التعاريف الخاصة بالجمعية واختلفت باختلاف تخصصات الفقهاء والباحثين وزاوية نظرهم، وبغية الوقوف على التعريف الدقيق لها وجب التعرض إلى تعريفها الفقهي ثم القضائي ثم التشريعي.

1. التعريف الفقهي للجمعية:

ساهم الفقه بشكل كبير في تعريف الجمعية وتحديد مفهومها، ونورد بعض التعاريف الفقهية لها كالآتي:

يعرف الفقيه (Petit) الجمعية من منظور التكوين فهي بذلك تتكون من مجموعة من الأفراد يضعون معا نشاطاتهم وخبراتهم لتحقيق هدف معين¹.

ويعرف الأستاذ (Joubrel) الجمعية من منظور عنصر الاتفاق فهي ذات طبيعة مستقرة ومستمرة، تتطلب ضرورة وجود ميثاق يربط بين المنضمين إليها ويشير إلى موضوع محدد ودائم².

وعرفها الأستاذ حسن ملحم بأنها الاتفاق الذي يضع أكثر من اثنين من الأفراد بصفة دائمة معرفتهم أو نشاطهم في خدمة هدف غير تحقيق الربح المادي³.

ويرى الأستاذ عبد الرافع موسى أنه لا يمكن وضع تعريف جامع لمفهوم الجمعية، إلا أنه يمكن التعرف على الجمعية من خلال الغرض أو الهدف الذي أنشئت من أجله، واستقلال الجمعية عن غيرها، ومع ذلك يمكن القول بأن الجمعية هي كل مجموعة من الأعضاء،

¹ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 77.

² - المرجع نفسه، ص 77.

³ - حسن ملحم، نظريات الحريات العامة، د. م. ج، بن عكنون، الجزائر، 1981، ص 75.

طبيعيين أو معنويين يدخلون إلى نظام تحكمه طرق ونظم معينة تحقيقا للهدف الذي أنشئت من أجله¹.

وعرفت الجمعية أيضا على أنها كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة زمنية معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعية بغرض عدم الحصول على ربح مادي².

2. التعريف القضائي للجمعية:

يكاد يكون التعريف القضائي للجمعية مطابقا للتعريف الفقهي، وعليه نورد في هذا الصدد بعض الأحكام القضائية التي تضمنت التعريف بالجمعية. فبالنسبة للقضاء الفرنسي، قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر في 01 جوان 1881 بعدم توافر أي عنصر من عناصر تكوين الجمعية لمجرد اجتماع مألوف للفتيات والرجال في الغرفة المخصصة لكاهن الكنيسة أو في أي مكان آخر يوافق عليه هذا الأخير، وهو ما يشير إلى أن القضاء الفرنسي عرف الجمعية من خلال عناصرها³.

أما القضاء المصري فتطرق إلى تعريف الجمعية في الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر القاضي بعدم دستورية القانون رقم 153 لسنة 1999 المتضمن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، حيث عرف الجمعيات بأنها واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي كفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع عن طريق بث الوعي المدني ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطن على ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من الحوار الحر والبناء وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيدا من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معا، والعمل بكل الوسائل المشروعة لضمان الشفافية والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي ومساعدة الحكومة

¹ عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 21.

² فاضلي السيد علي، نظام عمل الجمعيات في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009، ص 6.

³ رحموني محمد، المرجع السابق، ص 77.

عن طريق الخبرات المبذولة والمشروعات التطوعية على أداء أفضل للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها على ترشيد الإنفاق العام¹.

3. التعريف التشريعي للجمعية:

عرف المشرع الجزائري الجمعية في مختلف القوانين المتعلقة بالجمعيات، بداية من من الأمر رقم 71-279 المؤرخ في 03 ديسمبر سنة 1971 المتعلق بالجمعيات والذي يعتبر أو تشريع جزائري متخصص في مجال الجمعيات، حيث نصت المادة الأولى منه على أن "الجمعية هي الاتفاق الذي يقدم بمقتضاه عدة أشخاص وعلى وجه المشاركة معارفهم ونشاطاتهم ووسائلهم المادية للعمل من أجل غاية محددة لا تدر عليهم ربحاً، وتخضع هذه الجمعية للقوانين والنظم الجاري بها العمل وأحكام قانونها الأساسي مالم يكن مخالفاً لأحكام هذا الأمر".

كما عرف القانون رقم 87-15³، المؤرخ في 21 جويلية 1987 المتعلق بالجمعيات في مادته الثانية الجمعية بأنها " تجمع أشخاص يتفقون - لمدة محددة أو غير محددة - على جعل معارفهم وأعمالهم ووسائلهم مشتركة بينهم قصد تحقيق هدف معين لا يدر ربحاً. ويخضع هذا الاتفاق لأحكام القانون والأنظمة الجاري بها العمل، وكذا قانونها الأساسي المعد طبقاً للقانون الأساسي النموذجي المحدد عن طريق التنظيم، ويجب أن يعلن هدف الجمعية دون غموض ويكون اسماً مطابقاً لها".

¹ - بن ناصر بوطيب، النظام القانوني للجمعيات في الجزائر - قراءة نقدية في ضوء القانون 06/12، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 7، العدد 10، 2014، ص ص 254-255.

² - الأمر رقم 71 / 79، المؤرخ في 03 ديسمبر 1971، المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 105، المؤرخة في 24 ديسمبر 1971 (ملغى).

³ - القانون رقم 87-15، المؤرخ في 21 جويلية 1987، المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 29 جويلية 1987 (ملغى).

وعرف القانون رقم 90-31¹ المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات في مادته الثانية الجمعية بأنها " تمثل الجمعية اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين أو معنويون على أساس تعاقدية ولغرض غير مريح. كما يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي على الخصوص. ويجب أن يحدد هدف الجمعية بدقة وأن تكون تسميتها مطابقة له."

أما القانون 12-206² المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتضمن قانون الجمعيات فقد نصت المادة الثانية منه على ما يلي " تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون، تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة. ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني. يجب أن يحدد موضوع الجمعية بدقة ويجب أن تعبر تسميتها عن العلاقة بهذا الموضوع".

ويلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري وسع من مجالات نشاط الجمعية ليشمل العمل الخيري والمحافظة على البيئة وحماية حقوق الإنسان في المجال العلمي والتربوي والثقافي.

وانطلاقا من التعاريف السالفة الذكر فإنه يمكن تعريف الجمعية على أنها تجمع لأشخاص طبيعيين أو معنويين بإرادتهم المنفردة في إطار منظم ولمدة زمنية محددة أو غير محددة، بغية تحقيق أهداف مشتركة في شتى المجالات، دون أن تكون هذه الأهداف متعلق بربح مادي.

¹ القانون رقم 90-31، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 53، المؤرخة في 5 ديسمبر 1990 (ملغى).

² القانون رقم 12-06، المؤرخ في 18 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

ثانياً: خصائص الجمعيات

تتميز الجمعيات بمجموعة من الخصائص كالآتي:

1. خاصية الاتفاق:

يقصد بها التقاء الأفراد الراغبين في تأسيس الجمعية واتفاقهم على تسخير وسائلهم وأفكارهم لتحقيق هدف معين، وبذلك يأخذ الاتفاق بين الأعضاء صفة الاتفاق التعاقدية. وبالتالي فكل شخص طبيعي أو معنوي له الحرية في الانضمام إلى الجمعية بإرادته المنفردة ولا يجوز إجباره على ذلك، في حين يجوز للشخص الانسحاب منها متى رأى ذلك. وما يميز خاصية الاتفاق في إنشاء الجمعيات أن الأعضاء جميعاً يشتركون في تحقيق هدف واحد، فيكون عنصر التراضي فيما بينهم أساسه الالتزام بالقانون الأساسي للجمعية¹.

2. خاصية التجمع:

لا تتكون الجمعية من فرد واحد بل هي اشتراك مجموعة من الأشخاص سواء كانت طبيعية أو معنوية، تتحد إرادتهم لبلوغ هدف مشترك، من خلال تبادل الأفكار أو المعارف أو من خلال العمل الميداني المشترك.

وقد نصت كل تشريعات الدول في قوانينها المنظمة لعمل الجمعيات على اشتراط تجمع أشخاص لتكوين الجمعية باعتبارها عمل جماعي واستحالة اقتصارها على فرد واحد فقط، ولكن يختلف عدد الأفراد المكونين للجمعية من تشريع لآخر، فنجد مثلاً أن التشريع الفرنسي والتشريع اللبناني ينصان على أن الجمعية تتكون ابتداءً من شخصين فأكثر، بينما ذهبت بعض التشريعات الأخرى إلى عدم تحديد عدد الأشخاص المكونين للجمعية².

¹ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 79..

² - المرجع نفسه، ص 80.

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فنجد أن القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات، خصص لكل فئة من الجمعيات عددا معينا من الأعضاء من أجل تأسيسها، فاشتراط أن يكون عدد الأعضاء المؤسسين في الجمعيات البلدية هو عشرة (10) أعضاء، وبالنسبة للجمعيات الولائية خمسة عشر (15) عضوا، بينما اشترط واحدا وعشرين (21) عضوا في الجمعيات ما بين الولايات، وخمسة وعشرين (25) عضوا في الجمعيات الوطنية¹.

3. خاصية الاستمرارية:

إن خاصية الاستمرارية هي ما تميز الجمعية عن الاجتماع العمومي المؤقت، وتميزها أيضا عن التحالف²، وتضفي عليها الطابع العضوي على اعتبار أنها تكتسب الشخصية المعنوية وينتمي إليها الأعضاء ويحكمها القانون الأساسي المحدد لها، وعملها يبقى مستمرا حتى في حالة غياب أعضائها جماعيا أو تغييرهم³.

وخاصية الاستمرارية ليست مطلقة فيمكن أن تؤسس الجمعية لمدة محدودة، ولكن هذه المدة يجب أن تضمن لها قدرا من الاستمرارية تجعلها تخرج من الطابع الظرفي والمؤقت الذي

¹ - تنص المادة 6 من القانون المتعلق بالجمعيات على أنه: "تؤسس الجمعية بحرية من قبل أعضائها المؤسسين، ويجتمع هؤلاء في جمعية عامة تأسيسية، تثبت بموجب محضر اجتماع يحرره محضر قضائي. تصادق الجمعية العامة التأسيسية على القانون الأساسي للجمعية وتعين مسؤولي هيئاتها التنفيذية. يكون عدد الأعضاء المؤسسين كالاتي:

- عشرة (10) أعضاء بالنسبة للجمعيات البلدية.

- خمسة عشر (15) عضوا بالنسبة للجمعيات الولائية، منبثقين عن بلديتين (2) على الأقل.

- واحد وعشرون (21) عضوا بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات، منبثقين عن ثلاث (3) ولايات على الأقل.

- خمسة وعشرون (25) عضوا بالنسبة للجمعيات الوطنية منبثقين عن اثنتي عشرة (12) ولاية على الأقل."

² - التحالف هو ذلك الوفاق المنشأ بين مجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين قصد العمل المشترك لتحقيق هدف معين كتحالف مجموعة من الأحزاب السياسية في حملة انتخابية لمدة محددة أو تحالف مجموعة من العمال قصد استخدام خبراتهم لإنجاز عمل مشترك. أشار إليه رحموني محمد، المرجع سابق، ص 81.

³ - تنص المادة 3/42 من القانون المتعلق بالجمعيات على أنه: "إذا كانت الجمعية المعنية تمارس نشاطا معترفا به كنشاط ذي صالح عام و/ أو ذي منفعة عمومية، تتخذ السلطة العمومية المختصة التي أخطرت مسبقا، التدابير الملزمة أو تكلف من يتخذها قصد ضمان استمرارية نشاطها".

يستمر لفترة زمنية وجيزة جداً¹، كما يمكن للجمعية أن تحل عن طريق الاتفاق أو عن طريق القضاء².

وتضمن خاصية الاستمرارية العمل المشترك لأعضاء الجمعية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها، سواء على المدى القصير أو المدى الطويل. فديمومة الجمعية تسمح لأعضائها بتطوير نشاطهم والاستفادة من تجاربهم السابقة، واستمرار النفع الذي يعود بالفائدة على الفرد والمجتمع على حد سواء.

4. خاصية الهدف:

إن الغاية المرجوة من إنشاء الجمعية هو تحقيق أهداف مشتركة وترقية النشاطات في شتى المجالات المهنية، الاجتماعية، العلمية، الدينية، التربوية، الثقافية، الرياضية، البيئية، الخيرية والإنسانية. ويستثنى من ذلك الأهداف المتعلقة بتحقيق الربح المادي، فلا يجوز أن تكون الجمعية وسيلة يسعى من خلالها الأعضاء المكونون لها إلى الإثراء الشخصي، أو تحقيق أرباح وتوزيعها، سواء أثناء قيام الجمعية أو عند حلها.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه قد يكون للجمعيات بعض المنافع المادية البسيطة التي تعتبر أهدافاً ثانوية وجانبية، بالمقارنة مع هدفها الأصلي والأساسي المحدد في قانونها الأساسي والذي أنشئت من أجله، ولكن تلك المنافع المادية يشترط أن ترصد لنشاطات الجمعية وأغراضها الأساسية لا أن توزع على الأشخاص³.

¹ - تنص المادة 2/2 من القانون المتعلق بالجمعيات على أنه "... كما يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة".

² - تنص المادة 43 من القانون المتعلق بالجمعيات على أنه: " يمكن أن يطرأ حل الجمعية بالطرق القضائية بناء على طلب السلطة العمومية أو شكوى الغير إذا ما رست الجمعية أنشطة تخالف القوانين المعمول بها أو تكون غير واردة في قانونها الأساسي".

³ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 83.

وإذا كان من حق الأفراد المؤسسين للجمعية اختيار هدفهم بكل حرية إلا أن المشرع الجزائري اشترط تحديد الهدف من تأسيس الجمعية بدقة في القانون الأساسي¹، وهدف الجمعية قد يكون تحقيق منفعة عامة أو الصالح العام فقط، وقد يكون الهدف هو تقديم خدمة أو تطوير نشاطات فكرية، ثقافية، اجتماعية، رياضية، فنية، سياحية وبيئية، كما يمكن أن يكون الهدف هو الدفاع عن قضية معينة أو فئة من الأشخاص².

ثالثاً: الإطار القانوني لحرية إنشاء الجمعيات

ورد النص على حرية إنشاء الجمعيات في مختلف الدساتير الجزائرية، ولكن مع نوع من الاختلاف حول مفهومها ومجال نشاطها، ففي دستور 1963 نجد أنه تم النص عليها في مادة واحدة مع حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، وحرية الاجتماع والتعبير³، ولكن لم تتم الإشارة إلى القيمة المعيارية للتشريع العادي الذي ينظم هذه الحرية بالتفصيل (قانون عضوي، قانون عادي، مرسوم...)، كما أنه وضع بعض القيود لممارسة هذه الحرية حسب النظام السياسي القائم آنذاك المبني على الأحادية السياسية والنظام الاشتراكي، فاشترط لممارستها عدم المساس باستقلال الأمة وسلامة التراب الوطني، والوحدة الوطنية، ومنشآت الجمهورية، ومصالح الشعب والاشتراكية، ومبدأ وحدانية جبهة التحرير الوطني⁴.

أما دستور 1976⁵ الذي كرس الأحادية السياسية، انحصر دوره في إنشاء الجمعيات غير السياسية، فالجمعيات المنشأة أغلبها كانت ذات طابع جماهيري تهدف لخدمة النظام

¹ - تنص المادة 2 من القانون المتعلق بالجمعيات على ما يلي: "... يجب أن يحدد موضوع الجمعية بدقة، ويجب أن تعبر تسميتها عن العلاقة بهذا الموضوع. غير أنه يجب أن يندرج موضوع نشاطاتها وأهدافها ضمن الصالح العام وأن لا يكون مخالفاً للتوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها".

² - رجموني محمد، المرجع السابق، ص 82.

³ - المادة 19 من الدستور الجزائري 1963. دستور 1963، المركز الوطني للوثائق والصحاف والصورة والإعلام، دستور 1963

(majliselouma.dz)

⁴ - المادة 22 من الدستور الجزائري 1963. المرجع نفسه.

⁵ - الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

السياسي القائم، وخصص المؤسس الدستوري في هذا الدستور فصلا خاصا بالجمعيات وهو الفصل (56) وفصل حرية إنشاء الجمعيات عن باقي الحريات، وهو ما يمثل تطورا إيجابيا في صالح الحركة الجمعوية.

وأعقب ذلك صدور التعديل الدستوري لسنة 1989¹ الذي نص على هذه الحرية في مادتين أساسيتين وهما المادة 32 والمادة 39، لكنه لم يشر إلى تنظيمها بواسطة التشريع العادي، والملاحظ أنه بعد الانفتاح السياسي الذي عرفته الجزائر انعكس ذلك بشكل مباشر على حرية إنشاء الجمعيات فلم تعد هذه الحرية تقتصر على المجالات الثقافية والاجتماعية والرياضية والعلمية بل أصبحت تشمل المجال السياسي أيضا².

ونص التعديل الدستوري لسنة 1996³ على هذه الحرية في ثلاث (3) مواد وهي 33، 41، 43، وكرس الحماية الدستورية لها من بين الحريات المشمولة بمصطلح "مضمونة"، بخلاف الحريات الأخرى التي اكتفى المشرع بشأنها بتوظيف مصطلح "معترف بها"، وهذا التمييز في المصطلحات يقودنا إلى التفكير في وجود تدرج في ترتيب الحريات العامة⁴، كما فرق بين الجمعيات المدنية والجمعيات ذات الطابع السياسي أو ما يسمى بالأحزاب السياسية، وأحال تنظيم كل منهما إلى التشريع. إضافة إلى نصه على تشجيع الدولة على ازدهار الحركة

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر، العدد 09، المؤرخة في 1 مارس 1989.

² - تنص المادة 40 من التعديل الدستوري لسنة 1989 على ما يلي: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب".

³ - المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1976، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر، العدد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

⁴ - حسن رابحي، الحركة الجمعوية والدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بين عكنون، الجزائر، 2011، ص7.

الجموعية من خلال عدة إجراءات كالدعم المادي والتسهيلات لإدارية الممنوحة للمواطنين في الترخيص لهم بذلك.

وقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016¹ النص على حرية إنشاء الجمعيات وكفل لها الحماية الدستورية، وجعل على عاتق الدولة تشجيع الحركة الجموعية وذلك من خلال نص المادة 54 منه². وجاء التعديل الدستوري لسنة 2020³ متماشيا مع نفس السياق، وكرس حرية إنشاء الجمعيات بموجب المادة 53 منه⁴، مع اختلاف بسيط يكمن في تشجيع الدولة للجمعيات ذات المنفعة العامة.

أما إذا جئنا إلى التشريع المنظم للجمعيات في الجزائر فنجد أن أول تشريع نظمها تمثل في الأمر رقم 71-79 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971، ثم تم تعديله بالأمر رقم 72-21⁵ المؤرخ في 07 يونيو 1972، وقد طغى على هذان الأمران الطابع الاشتراكي المنتهج من طرف الدولة آنذاك، والذي يعبر عن مرحلة من مراحل تنظيم حرية الجمعيات، حيث جاء مشبعا بجملة من الشروط والتوجيهات المترتبة على التوجيه السياسي والإيديولوجي الموجه مركزيا، القائم بدوره على مستويات تتمثل في التشديد على الوحدة الإيديولوجية، تأطير الصراعات والنزاعات الاجتماعية من خلال أشكال تنظيم الرقابة المركزية⁶. وأصبحت

¹ القانون رقم 01/16، المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

² تنص المادة 54 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "حق إنشاء الجمعيات مضمون، ويمارس بمجرد التصريح به، تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة، يحدّد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات".

³ المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

⁴ تنص المادة 53 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "حق إنشاء الجمعيات مضمون، تشجع الدولة الحركة الجموعية، يحدّد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات. لا تحل الجمعيات إلا بمقتضى قرار قضائي".

⁵ الأمر رقم 72-21، المؤرخ في 07 جوان 1972، المتضمن تعديل الأمر 71-79، المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 65، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1972 (ملغى).

⁶ عروس الزبير، الحركة الجموعية في الجزائر، الواقع والآفاق، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، البرنامج الوطني للبحث السكان والمجتمع، منشورات CRASC، وهران، الجزائر، 2005، ص 20.

الجمعيات تخضع في عملية تأسيسها لعدة شروط تمكن الإدارة من التحكم فيها وفق ما يخدم توجهها الاشتراكي، وتجلى ذلك في عدة مواد نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، المادة السابعة (7) التي جاء في مفهومها اعتبار كل جمعية ملغاة وباطلة إذا مست الاختيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للوطن¹.

وفي الثمانينات صدر القانون رقم 87-15 المؤرخ في 21 جويلية 1987 المتعلق بالجمعيات، وحاول المشرع من خلال هذا القانون مسايرة التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على المجتمع الجزائري، وكانت أحكامه عامة وتم تفصيلها بموجب المرسوم رقم 88-16² المؤرخ في 02 فيفري 1988.

وجاء هذا القانون مختلفا عن سابقه في بعض من مواده ولعل أهم هذه المواد هي المادة 303³ منه التي تضمنت وجوب التصريح بإنشاء الجمعية دون طلب الموافقة المسبقة (الترخيص المسبق)، وهو ما يعد تحولا من طرف المشرع نحو تبسيط الإجراءات. ورغم ذلك لم يحمل الكثير من التغييرات وكرس سيطرة وإشراف الإدارة على حرية إنشاء الجمعيات ومراقبتها⁴.

وفي بداية التسعينيات ومع التحول السياسي في الجزائر وبداية التعددية السياسية صدر القانون رقم 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، وأراد المشرع من خلال هذا القانون الجديد تبسيط الإجراءات المعقدة التي كانت تحكم سير إجراءات تأسيس الجمعيات ونشاطها.

¹ - تنص المادة 7 من الأمر 71-79، المتعلق بالجمعيات على ما يلي: "تكون باطلة وملغاة: 1- كل جمعية من شأنها أن تمس الاختيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للوطن أو أن تخرق حرمة التراب الوطني".

² - المرسوم رقم 88-16، المؤرخ في 02 فيفري 1988، يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 87-15، المؤرخ في 21 جويلية 1987، المتعلق بالجمعيات، ويضبط الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بينهما، ج. ر، العدد 05، المؤرخة في 03 فيفري 1988.

³ - تنص المادة 03 من القانون رقم 87-15 المتعلق بالجمعيات على أنه "يجب أن يصرح بالجمعية مسبقا حتى يكون لها وجود شرعي وأهلية قانونية وتستطيع ممارسة عملها".

⁴ - وناس يحي، المجتمع المدني وحماية البيئة، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2004، ص 20.

واستمر العمل به إلى غاية هبوب رياح الربيع العربي الذي مس بعض الدول العربية، مما اضطر النظام السياسي في الجزائر إلى التأقلم مع التطورات السياسية الحاصلة عن طريق تعديل العديد من القوانين ومنها قانون الجمعيات، فصدر القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012، وكان هذا القانون الجديد عبارة عن إثراء للقانون 90-31 الملغى، فكثير من المواد تتطابق في القانونين، كما أن المشرع حاول إحكام الرقابة على الجمعيات، وهذا ما يلاحظ على من نصوص المواد المكونة له التي تميزت بصفة الإلزام والوجوب، واحتوت على تقييد صريح للنشاط الجماعي مما ينعكس سلبا على حرية إنشاء الجمعيات، بل جاء بحكم جديد حين أخضع تأسيس الجمعيات ذات الطابع الديني إلى نظام خاص¹، مما يوحي بأن المشرع تحول عن نظام التصريح المسبق فيما يتعلق بإنشاء الجمعيات ذات الطابع الديني².

الفرع الثاني: حرية إنشاء الأحزاب السياسية

تعتبر حرية إنشاء الأحزاب السياسية جوهر الممارسة الديمقراطية ومجال خصب لممارسة الحريات الجماعية، ففيها يجتمع الحق في اتخاذ القرارات من جهة، وتحمل مسؤولية تلك القرارات من جهة ثانية، وممارسة هذه الحرية في إطار الأحزاب السياسية لا يتم إلا بتسهيل إجراءات إنشاء الأحزاب السياسية وتحسينها من التعسف في توقيف أنشطتها أو حلها إلا من عن طريق القضاء وبمقتضى أحكام القانون.

وسنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الأحزاب السياسية (أولا)، ثم إلى الإطار القانوني المنظم لها (ثانيا).

¹ - المادة 47 من القانون المتعلق بالجمعيات.

² - حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 143.

أولاً: تعريف الأحزاب السياسية

تعتبر الأحزاب السياسية ظاهرة سياسية مركبة لها مدلولات متعددة، مما يجعل من الصعوبة بمكان وضع تعريف شامل وكامل لها، ومن أجل الإحاطة بمفهومها من كل الجوانب سنتطرق إلى تعريفها الفقهي ثم القضائي ثم التشريعي.

1. التعريف الفقهي للحزب السياسي:

تباينت آراء الفقهاء في تعريف الحزب السياسي، ويرجع ذلك إلى اختلاف زاوية الرؤية من فقيه لآخر، فتعريف الحزب يختلف باختلاف الزمان والمكان، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالوسط السياسي والاجتماعي والاقتصادي. لذلك حاول الفقهاء وضع تعريف جامع مانع للأحزاب السياسية لكن تلك التعاريف اختلفت في الشكل والمضمون. ونتطرق إلى بعض التعاريف الفقهية للحزب السياسي كالآتي.

يعرف الأستاذ فرانسوا بوريللا (François Borilla) الحزب السياسي بناء على العناصر التي يقوم عليها وهي ثلاثة عناصر أساسية وجب أن تكون مجتمعة لتكوين الحزب السياسي وتتمثل في¹:

- العنصر التنظيمي: يقصد به اجتماع مجموعة من الأفراد للتعبير عن مطالبهم وآرائهم في شكل منظم.
- العنصر الفكري والإيديولوجي: يقصد به اتفاق الأعضاء على أفكار أو إيديولوجية واحدة، تشكل الأساس أو القاعدة التي يقوم عليها عملهم السياسي أو مواقفهم من سياسات الحكومات.
- العنصر الوظيفي: يقصد به أن تكون الوظيفة الأساسية للحزب هي الوصول للسلطة أو المشاركة فيها، وذلك بغض النظر عن طبيعة الحزب وموقفه.

¹ - صالح دجال، المرجع السابق، ص ص 299-300.

ويعرف الأستاذ بنجامين كوستان (Benjamin-Constant) الحزب السياسي بأنه تجمع أفراد يؤمنون بنفس الفكر السياسي، وهو نفس التعريف الذي اعتمده الأستاذ كلسن (H.Kelsen) إلا أنه أضاف عنصر الهدف المتوخى من إنشاء الحزب السياسي، فجاء في تعريفه أن الأحزاب السياسية هي تجمعات لأفراد يعتقدون نفس الأفكار تهدف إلى تمكينهم من ممارسة تأثير حقيقي على إدارة شؤون العامة¹.

ويعرف الأستاذ جورج بيردو (Georges Burdeau) الحزب بأنه تنظيم يضم مجموعة من الأفراد، تدين بنفس الرؤية السياسية، وتعمل على وضع أفكارها موضع التنفيذ، وذلك بالعمل في آن واحد على ضم أكبر عدد ممكن من المواطنين إلى صفوفهم وعلى تولي الحكم أو على الأقل التأثير في قرارات السلطة الحاكمة².

وعرف الأستاذان بيار فرانسوا جونيديك (Pierre François Gonidec) ومينه فان تران (Minh Van Tran) الحزب السياسي بأنه: "كل تنظيم يستحوذ على إطارات حزبية موزعة داخل إقليم الدولة، وهي إطارات محترفة للسياسة هدفها صالح المجتمع، كما أن هذه الإطارات تضع نصب عينها الوصول إلى السلطة منفردة، أو بالانضمام إلى التنظيمات الأخرى ذات الاتجاه السياسي الواحد أو على الأقل التأثير في السلطة القائمة أو التأثير في قراراتها"³.

ولم يختلف الفقه العربي عن الفقه الغربي في تعريفه للأحزاب السياسية، فتكاد تكون التعاريف متشابهة من حيث زاوية النظر.

¹ - سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع السابق، ص 219.

² - Georges Burdeau, Traite de science politique, TV-ém édit, L.G.D.J, Paris, 1970, p268

³ - Pierre François Gonidec et Trân Văn Minh, politique comparée du tiers monde, éd., Montchrestien, Paris, 1980, P 138.

فيعرف الأستاذ رمزي طه الشاعر الحزب السياسي بأنه "جماعة من الناس لهم نظامهم الخاص وأهدافهم ومبادئهم التي يلتفون حولها ويتمسكون بها ويدافعون عنها ويرمون إلى تحقيقها عن طريق الوصول إلى السلطة والاشتراك فيها"¹.

ويعرف الأستاذ سليمان محمد الطماوي الحزب بأنه "جماعة متحدة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم، بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين"².

وعرف الأستاذ فاروق عبد البر الحزب السياسي بأنه "تنظيم يضم مجموعة من الأفراد يعبر - في جوهره - عن مصالح قوى اجتماعية محددة، ويعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للوصول إلى الحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين"³.

وتنظر الأستاذة نبيلة عبد الحليم إلى الأحزاب على أنها ظاهرة سياسية مركبة، ولا يمكن النظر إليها من زاوية واحدة وإعطائها تعريفاً شاملاً، بل يجب أن يراعى في تعريف الحزب المدلول التنظيمي له، والأهداف والمبادئ التي يصبوا إليها، والوظائف التي يضطلع بها، وبناء على ذلك عرفت الحزب على أنه "تنظيم يضم مجموعة من الأفراد تدين بنفس الرؤية السياسية وتعمل على وضع أفكارها موضع التنفيذ، وذلك بالعمل في آن واحد على ضم أكبر عدد من المواطنين إلى صفوفهم وعلى تولي الحكم أو على الأقل التأثير على قرارات السلطة الحاكمة..."⁴.

أما في الفقه الحديث فيكاد يجمع فيه الفقهاء على التعريف الذي قدمه الأستاذان الأمريكيان لابلومبارا (Joseph Lapalombara) ووينر (Myron Weiner) باعتباره التعريف

¹ - رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1979، ص 10.

² - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، ط6، 1996، ص 627.

³ - فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، ج 3، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 119.

⁴ - فتاح كامل، دور الأحزاب السياسية في التنمية السياسية المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة وهران، الجزائر، 2011-2012، ص ص 26-27.

الأنسب للحزب السياسي والذي جاء فيه "الحزب السياسي هو تنظيم دائم على المستويين الوطني والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة"¹.

2. التعريف القضائي للحزب السياسي:

إن تعريف المصطلحات القانونية من صميم عمل القاضي، وبناء على ذلك نورد بعض الأحكام القضائية حتى يتضح مفهوم الحزب السياسي، وقد اقتصرنا على أحكام القضاء المصري على سبيل المقاربة والاستشهاد.

عرفت المحكمة الدستورية العليا في مصر الأحزاب السياسية بأنها: "جماعات منظمة تعنى أساساً بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة في مسؤوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الإسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد"².

واستقراء لهذا التعريف القضائي نجده أشار إلى بعض العناصر الأساسية التي يقوم عليها الحزب السياسي، وهي عنصرى التنظيم والهدف، إلا أنه أغفل أحد أهم العناصر التي يقوم عليها وهي السعي للوصول إلى السلطة والانفراد بممارسة الحكم، لأن ذلك هو السبيل الأمثل إلى تحقيق برنامج الحزب وتنفيذه على أرض الواقع، باستعمال مختلف الأساليب القانونية المتاحة له، في حين أن المشاركة الجزئية في الحكم وتولي المسؤوليات لا تكفل للحزب تحقيق برنامجه بصفة كلية بل تمنح له تحقيق جزء من ذلك البرنامج حسب المساحة الممنوحة له في السلطة.

¹ حسن عبد الرزاق، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017، ص 34.

² حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 44، لسنة 4 ق، بتاريخ 7 ماي 1988، أشار إليه حسن عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 41.

وعلى سبيل الاستشهاد أيضا عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الحزب السياسي بأنه "جماعة منظمة، أو جمعية منظمة، أو تنظيما لمجموعة من المواطنين، يعمل كوحدة سياسية لتجميع الناخبين والحصول على تأييدهم، لأهداف وبرامج تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية العامة، وصولا للحصول على ثقة أغلب الناخبين بما يمكنه بشكل شرعي من وضع هذه الأهداف والبرامج موضع التنفيذ"¹.

وما يمكن ملاحظته من خلال هذا التعريف الذي أورده القضاء الإداري المصري أنه جاء متقاربا مع التعريف الذي جاء به القضاء الدستوري.

3. التعريف التشريعي للحزب السياسي:

إن المتعارف عليه في الفكر القانوني هو أن التعاريف ليست من عمل المشرع بل هي من اختصاص الفقه وتدخل في عمل القاضي أيضا، ولكن التشريع الجزائري تصدى لتعريف الأحزاب السياسية في القوانين المنظمة لها في الجزائر.

فمفهوم الحزب السياسي في دستوري 1963 و1979 كان يتجسد في الحزب الواحد المتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني²، وهذا نظرا للتوجه السياسي السائد آنذاك والمبني على الأحادية الحزبية. ولكن بعد صدور التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي كرس التعددية السياسية، فإن مفهوم الحزب السياسي أخذ بعدا آخر، تبلور ذلك من خلال صدور القانون

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم 3293، لسنة 36 ق، بتاريخ 15 مارس 1992، أشار إليه حسن عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 41.

² - تنص المادة 23 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر".

- تنص المادة 1/95 من الدستور الجزائري لسنة 1976 على أنه "جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد".

89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، والذي عرف الحزب بالجمعية ذات الطابع السياسي¹، فلم يفرق بين الأحزاب وبين الجمعيات وصنف الحزب على أنه جمعية.

والملاحظ على التعريف السالف الذكر أنه لم يتم الإشارة فيه إلى الهدف الأساسي من تأسيس الحزب، وهو الوصول إلى السلطة والمشاركة في ممارسة الحكم، وعليه فإن هذا القانون كرس الحق للجمعيات السياسية من أجل المشاركة في العملية السياسية دون أن يتيح لها الضمانات الكافية من أجل تجسيد أحد أهم أدوارها وهو الوصول إلى السلطة وممارستها بغية التطبيق الفعلي لبرنامج هذه الجمعيات السياسية.

وبعد صدور التعديل الدستوري لسنة 1996 وتطبيقا لنص المادة 42 منه صدر الأمر 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية، والذي عرف الحزب من خلال هدفه المتمثل في المشاركة في الحياة السياسية عن طريق جمع المواطنين حول برنامج سياسي دون ابتغاء هدف يدر ربحا.

وما يمكن استقراؤه من هذا التعريف أنه استعمل مصطلح "الحزب السياسي" بدل مصطلح "جمعية ذات طابع سياسي"، إلا أنه لم يخرج عن التعريف السابق وبقي قاصرا على تعريف الحزب السياسي بصفة دقيقة.

وبعد ذلك صدر القانون العضوي رقم 12-04³ المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ومن خلاله إعادة المشرع صياغة تعريف الحزب السياسي على أنه تجمع

¹- تنص المادة 02 من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي على أنه: "تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، ابتغاء هدف لا يدر ربحا وسعيا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية".

²- الأمر رقم 97-09، المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 6 مارس 1997، على أنه "يهدف الحزب السياسي في إطار أحكام المادة 42 من الدستور، إلى المشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية من خلال جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، دون ابتغاء هدف يدر ربحا".

³- القانون العضوي رقم 12-04، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

لمواطنين يوحدون أفكارهم في مشروع أو برنامج سياسي من أجل الوصول إلى ممارسة السلطة، وتقلد المسؤولية بالآليات الديمقراطية¹.

وما يمكن استخلاصه من هذا التعريف أنه أشار إلى أهم العناصر الأساسية التي يقوم عليه الحزب السياسي والمتمثلة في تجمع لمواطنين يتقاسمون نفس الأفكار في مشروع أو برنامج سياسي (العنصر الأول)، استعمال الوسائل والآليات الديمقراطية والسلمية (العنصر الثاني)، الهدف من ذلك هو الوصول إلى السلطة وممارسة المسؤولية (العنصر الثالث).

ومما سبق نستخلص أنه من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع مانع للحزب السياسي، إلا أنه يمكن تعريفه على أنه عبارة عن تجمع لمجموعة من المواطنين في تنظيم معن ومبادئ سياسية متفق عليها، من خلال توحيد أفكارهم واستعمال الآليات والوسائل الديمقراطية المشروعة بغية الوصول إلى السلطة وتقلد المسؤوليات.

ثانياً: الإطار القانوني لحرية إنشاء الأحزاب السياسية

تعتبر حرية إنشاء الأحزاب السياسية من الحريات الجماعية التي كرسها المشرع الجزائري في متن الدساتير وفي قوانين خاصة تنظم ممارستها، وتعرض للأساس الدستوري للحريات الجماعية ثم إلى التنظيم القانوني لها.

1. الأساس الدستوري لحرية إنشاء الأحزاب السياسية:

عرفت الجزائر بعد الاستقلال مرحلتين سياسيتين، الأولى قبل التحول الديمقراطي والثانية بعد التحول الديمقراطي.

¹ - تنص المادة 03 من القانون العضوي السابق على أن "الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة".

أ. الأساس الدستوري لحرية إنشاء الأحزاب السياسية قبل التحول الديمقراطي:

تمتد هذه المرحلة من سنة 1962 إلى غاية 1989، وقد عرفت صدور دستورين وهما دستور سنة 1963 ودستور سنة 1976، وفي كلا الدستورين لم يتم النص على حرية إنشاء الأحزاب السياسية.

فدستور 1963 كرس الأحادية الحزبية المتمثلة في حزب جبهة التحرير الوطني، ومنع التعددية الحزبية ولم يعترف بحرية إنشاء الأحزاب السياسية أو الجمعيات ذات الطابع السياسي، وأقر بأن حزب جبهة التحرير الوطني هو المخول برسم سياسة البلاد ومراقبة عمل المجلس الوطني، وتشخيص مطامح الشعب وتحقيق أهداف الثورة، وتشديد الاشتراكية في الجزائر¹.

أما دستور 1976 فلم يأت بالجديد بخصوص حرية إنشاء الأحزاب السياسية، بل سار على نفس المبادئ المكرسة في الدستور السابق وأبقى على نظام الأحادية الحزبية وهيمنة الحزب الواحد على مقاليد الحكم، بل أكثر من ذلك خصص فصلا كاملا في تحديد الوظيفة السياسية لحزب جبهة التحرير الوطني، وتكفلت نصوصه بتقنين وترسيم الأحادية وإزالة كل الفواصل بين الحزب والدولة، ونجد ذلك في عدة مواد من الدستور نذكر منها المادة 94 التي جاء فيها " يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد." والمادة 95 التي تنص على أن " جبهة التحرير الوطني هي الطليعة المؤلفة من المواطنين الأكثر وعيا، الذين تحدهم المثل العليا الوطنية والاشتراكية، والذين يتحدون بكل حرية ضمنها طبقا للشروط المنصوص عليها في القوانين الأساسية للحزب".

ب. الأساس الدستوري لحرية إنشاء الأحزاب السياسية بعد التحول الديمقراطي:

تأتي هذه المرحلة بعد مرور الجزائر بظروف غير عادية، خاصة بعد أحداث الخامس من أكتوبر 1988 التي شهدت غضب شعبي متزايد نتيجة الأوضاع المزرية التي كانت تعيشها البلاد، وانعدام الثقة بين الشعب والدولة. وفي خضم هذه الظروف السياسية المتأزمة، ألقى

¹ المواد 23، 24، 25، 26 من دستور 1963. المركز الوطني للوثائق والصحاف والصورة والإعلام، دستور 1963 (majliselouma.dz)

رئيس الجمهورية بصفته حامي الدستور والممثل الأول للأمة خطابا إلى الشعب في العاشر من شهر أكتوبر 1988 حفاظا منه على مؤسسات الدولة وسلطتها، واعدا من خلاله بإصلاحات سياسية ودستورية جوهرية وعميقة في شتى المجالات¹. تمخض عن ذلك صدور التعديل الدستوري لسنة 1989.

ولقد كرس التعديل الدستوري لسنة 1989 مرحلة جديدة في النظام السياسي من خلال الانتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية، حيث نصت المادة 40 منه على أن "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب". ونتيجة لهذا النص تحول النظام من أحادية الحزب واحتكار العمل السياسي إلى التعددية الحزبية ومشاركة الجميع في العملية السياسية.

ولكن الملاحظ على نص المادة 40 أنها لم تذكر تسمية الأحزاب السياسية وإنما أشارت إلى الجمعيات ذات الطابع السياسي، مع وجود اختلاف وفروق جوهرية بين المصطلحين، ولعل ذلك يرجع إلى عدم توفر الساحة السياسية آنذاك على أحزاب مهيكلة ومهيأة لخوض غمار المنافسة السياسية لحزب جبهة التحرير الوطني، فكان من باب أولى أن تكون العملية بصفة تدريجية تبدأ بتكوين جمعيات تتطور شيئا فشيئا لتصل إلى تشكيل أحزاب سياسية، هذا التفسير يؤكد البيان الرئاسي الصادر في 24 أكتوبر 1988 والذي ورد فيه "لا يمكن بأي حال من الأحوال إقامة التعددية الحزبية من البداية مع أوساط تطمع في السلطة وفي الحصول على الامتيازات في إطار ديمقراطية مظهرية"².

¹ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1989، ج2، د. م. ج، الجزائر، ط2، 2013، ص59.

² - عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، د. م. ج، الجزائر، 1995، ص51.

في حين رأى جانب آخر من الباحثين أن استعمال المشرع لمصطلح جمعية بدلا من مصطلح الحزب يهدف إلى تضييق مجال ونفوذ التعددية لينحصر دورها في المعارضة دون المشاركة الفعالة والمؤثرة، واستبعاد انتعاش أو قيام أحزاب معينة¹.

ونتيجة للمرحلة السياسية الحرجة التي أعقبت صدور التعديل الدستوري لسنة 1989، وإلغاء أول انتخابات منظمة في إطار التعددية الحزبية، وحل المجلس الشعبي الوطني ومرور البلاد بحالة من الفوضى. وبغية الخروج من هذه الأزمة السياسية تم إصدار التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي نص لأول مرة وبعبارة صريحة عن إنشاء الأحزاب السياسية، وجاء ذلك من خلال نص المادة 42² منه.

وبالرغم من التعديلات التي طرأت بعد ذلك على الدستور الجزائري إلا أن نص المادة 42 لم تتغير في صياغتها بل تغير موقعها إلى المادة 52 في التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي التعديل الدستوري لسنة 2020 تغير موقعها إلى المادة 57 مع تغيير طفيف في صياغة المادة.

2. التنظيم القانوني (التشريع العضوي والعادي) لحرية إنشاء الأحزاب السياسية:

تبعاً للانفتاح السياسي الذي كرسه التعديل الدستوري لسنة 1989 بإقراره حرية إنشاء الأحزاب السياسية، وبغية وضع القواعد التنظيمية والإجرائية التي تنظم ممارسة نمط التعددية الحزبية في الجزائر، صدرت قوانين عادية وعضوية لتكتمل البناء القانوني لهذا التغيير بداية

¹ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011-2012، ص ص 92-93.

² - تنص المادة 42 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أنه "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب وكذا الطابع الديمقراطي والجمهورية للدولة، وفي ظل احترام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي، ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة، يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح والجهات الأجنبية، لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما، تحدد التزامات وواجبات أخرى بموجب قانون".

من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي ليتم إلغاؤه، ثم صدر الأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية وهو أيضا تم إلغاؤه، ثم صدر القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية. ونستعرض هذه القوانين بإيجاز فيما يلي:

أ. القانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي:

أقر التعديل الدستوري لسنة 1989 بحرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي من خلال نص المادة الأربعين (40) منه، ولكن رغبة من المشرع في تنظيم وتفصيل ما أوجزته هذه المادة أصدر القانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي الذي احتوى على خمسة أبواب مقسمة على أربعة وأربعين (44) مادة.

وقد تضمنت المادة الثانية (2) منه تعريفا للجمعية ذات الطابع السياسي من خلال تحديد أهدافها ودورها في الساحة السياسية، فهي تجمع لمجموعة من الأفراد حول برنامج معين يهدفون من خلاله إلى المشاركة في الحياة السياسية، دون أن يكون نشاط الجمعية ذو طابع تجاري أو يهدف إلى تحقيق الربح¹.

والملاحظ أن القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي لم يتضمن شروطا وإجراءات معقدة في تكوين هذه الجمعيات، بل وضع أهدافا عامة يجب التقيد بها²، ونتج عن ذلك التخفيف في الشروط إنشاء الكثير من الأحزاب السياسية في هذه الفترة التي تميزت بتكريس التعددية الحزبية، والانفتاح السياسي والتحول نحو الديمقراطية.

¹ - تنص المادة الثانية (02) من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي على ما يلي "تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، ابتغاء هدف لا يدر ربح وسعيا للمشاركة في السلطة بوسائل ديمقراطية وسلمية".

² - المادتان 2 و3 من القانون 89-11، القانون نفسه.

ب. القانون العضوي رقم 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية:

في ضل الأزمة السياسية التي عرفت الجزائر في بداية التسعينات وغياب معظم المؤسسات الدستورية في مرحلة عرفت بالمرحلة الانتقالية، وبناء على التعديل الدستوري لسنة 1996، صدر الأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

ومن بين أهم النقاط التي تضمنها هذا الأمر هو ما ورد في المادة الثالثة (03) منه والتي ألزمت جميع الأحزاب والجمعيات ذات الطابع السياسي المنشأة في ظل القانون 89-11 أن تجعل تسمياتها وأسسها وأهدافها مطابقة للمادتين الثالثة والخامسة منه، وهذا حتى تتمكن من الاستمرار في النشاط الحزبي.

وقد عجزت أغلبية الأحزاب السياسية آنذاك أن تتكيف مع القانون الجديد إلا البعض منها الذي استطاع أن يحقق المطابقة التي نص عليها هذا القانون، ومن أهم هذه الأحزاب السياسية الأحزاب الإسلامية مثل حركة المجتمع الإسلامي (حماس) التي تحولت إلى حركة مجتمع السلم (حمس)، وحركة النهضة الإسلامية التي تحولت إلى حركة النهضة، فمن بين واحد وستين (61) حزبا معتمدا، فإن تسعة (09) منها فقط كانت مستوفية للشروط القانونية التي أقرها هذا القانون، بينما بقية الأحزاب الأخرى وعددها اثنان وخمسون (52) كانت مطالبة بضرورة المطابقة والتكيف مع الإجراءات والشروط القانونية الجديدة، وعليه وجهت وزارة الداخلية إشعارات إلى هذه الأحزاب بضرورة التكيف والمطابقة¹.

وتميز هذا القانون بالتشديد في إجراءات وشروط تأسيس الأحزاب السياسية على عكس القانون الذي سبقه كانت إجراءاته بسيطة وسهلة حيث اكتفى بالتصريح والنشر اللذين لا تتجاوز مدتهما ستون (60) يوما²، بينما وضع القانون العضوي 97-09 شروطا معقدة، فمن أجل إنشاء حزب سياسي يجب على أعضائه المؤسسين استيفاء مرحلة التصريح التأسيسي ثم مرحلة عقد المؤتمر التأسيسي حتى يتم المرور إلى مرحلة اعتماد الحزب السياسي. هذه

¹ - حسن عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 91.

² - المادة 11 من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي.

الإجراءات رآها البعض بأنها جد صارمة ومعقدة ساهمت في التضيق على حرية إنشاء الأحزاب السياسية وعرقلة النشاط الحزبي والوظائف المنوطة به¹.

ت. القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية:

بعد الحركات الاحتجاجية التي عرفتھا الدول العربية عموما سنة 2011 أو ما يعرف الحراك العربي وإسقاطه لعدة أنظمة سياسية عربية، سارعت الجزائر إلى جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية حتى تتجنب السيناريو الحاصل في بقية الدول العربية، ومن جملة هذه الإصلاحات تم إصدار القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، الذي تضمن أربعة وثمانون (84) مادة موزعة على سبعة (07) أبواب، وتم بموجبه إلغاء القانون العضوي 97-07 المتعلق بالأحزاب السياسية².

ولقد أراد المشرع من خلال إصداره لهذا القانون وضع ضوابط للنظام الحزبي وتحديد الوظائف المنوطة بالأحزاب السياسية من خلال تعريف الأحزاب السياسية، وتحديد شروط وكيفيات إنشائها وتنظيمها، وتكريس القاعدة الدستورية التي تضمن حرية إنشاء الأحزاب السياسية³.

والملاحظ أن القانون العضوي 12-04 لم يختلف عن القانون السابق حيث حافظ على الطابع المتشدد والإجراءات المعقدة في تأسيس الأحزاب السياسية من خلال وضع العديد من القيود والموانع والالتزامات، وأضاف إلى تلك الإجراءات السابقة تدخل وزير الداخلية في تأسيس ونشاط واستمرارية الحزب السياسي⁴.

¹ - إدريس بوكرا، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 97-09، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، بين الحرية والتقييد، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 08، العدد 02، الجزائر، 1998، ص ص 45-47.

² - المادة 83 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

³ - المادتان 1 و 2 من القانون نفسه.

⁴ - تنص المادة 18 من القانون العضوي نفسه على أنه " يتم التصريح بتأسيس حزب سياسي بإيداع ملف لدى وزارة الداخلية، ويترتب على هذا الإيداع وجوب تسليم وصل إيداع التصريح بعد التحقق الحضور من وثائق الملف".

المطلب الثاني

الحريات الجماعية ذات الطابع المؤقت والظرفي

يتميز هذا النوع من الحريات الجماعية بطابعه المؤقت بحيث يكون تجمع الأفراد لمدة زمنية محددة وغير دائمة ومستمرة، عكس تجمعات الأفراد في الجمعيات والأحزاب السياسية التي تحكمها الديمومة والاستمرارية، وتتمثل الحريات الجماعية ذات الطابع المؤقت في حريتي الاجتماع والتظاهر، ولا يعتبر الطابع المؤقت هو الميزة الوحيدة التي تجمع الحريتين وإنما يحكمهما أيضا نظم قانونية متقاربة حتى أن المشرع الجزائري خصهما بقانون واحد جمع فيه كلا الحريتين.

وعليه قسمنا هذا المطلب إلى فرعين نتعرض إلى حرية الاجتماع (الفرع الأول) ثم إلى حرية التظاهر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حرية الاجتماع

تعد حرية الاجتماع من أهم الحريات الجماعية التي تبنتها مختلف الأنظمة الديمقراطية في العالم، واعتبرتها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان من الحريات الأساسية والحقوق الرئيسية للأفراد.

وعليه سنتعرض في هذا الفرع إلى تعريف الاجتماع العمومي (أولا)، ثم الإطار القانوني لحرية الاجتماع (ثانيا)، ثم عناصر الاجتماع العمومي (ثالثا).

أولا: تعريف الاجتماع العمومي

إن التحديد الدقيق لمفهوم الاجتماع العمومي يتطلب تعريفه من الناحية الفقهية ثم القضائية ثم التشريعية ونتعرض لذلك كالاتي.

1. التعريف الفقهي للاجتماع العمومي:

لقد تعرض الكثير من الفقهاء إلى تعريف الاجتماع العمومي، ونذكر بعض التعاريف الفقهية فيما يلي:

عرفه الفقيه هوريو (Hauriou) الاجتماع العمومي بأنه عبارة عن اجتماع مؤقت لمجموعة من الأفراد لتحقيق وحدة ما أو لتبادل الأفكار. ولكن هذا التعريف تعرض للنقد لأنه أغفل عنصرين أساسيين يميزان الاجتماع العمومي وهما التدبير المسبق للتجمع والهدف المتمثل في تبادل الأفكار والآراء¹.

وقد أضاف الأستاذ بيرثلمي (Berthelemey) على التعريف السابق بأن الاجتماع يأتي وفق تدبير أو تنظيم سابق، أي أنه يكون هناك ترتيب مسبق لعقد الاجتماع العام بغية تبادل الأفكار في مواضيع عامة محددة².

وعرفه الأستاذ جورج بيردو (George Burdeau) بأنه عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الأشخاص بناء على تدبير أو تنظيم سابق بغرض سماع وعرض الأفكار وتبادل الآراء والتشاور من أجل الدفاع عن المصالح المشتركة³.

وعرف بعض الباحثين الاجتماع العمومي من خلال العناصر التي يبني عليها، فهو حادث عمدي يسعى له أصحابه عن قصد، ومن ثم فهو حادث مؤقت يدوم لفترة معينة وليس فيه طابع الصلة الدائمة التي توجد بين أعضاء الجمعيات مثلا، ويتميز الاجتماع من خلال هدفه المتمثل في تبادل الآراء حول موضوع معين ليتبنى موقفا بشأنه وإقناع الآخرين به وحثهم للعمل من أجله⁴.

¹ - محمد أحمد فتح الباب السيد، المرجع السابق، ص 127.

² - مراد تيسير خليف الشاورة، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2015، ص ص 29-30.

³ - Burdeau George, les libertés publiques, Op.cit. 1972. P 216.

⁴ - مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص ص 2017-218.

وعرف أيضا على أنه حق الأفراد في أن يتجمعوا في مكان معين في فترة زمنية محددة من أجل التعبير عن آرائهم سواء كان ذلك في صورة خطب أو ندوات أو محاضرات أو مناقشات جدلية، ويتميز الاجتماع عن الجمعيات من حيث الاستمرارية. فالاجتماعات تكون خلال فترة زمنية محدودة بينما الجمعيات فهي عبارة عن جماعات منظمة لها وجود مستمر وأهداف معلومة ونشاط محدد مسبقا، وكذلك المشاركين في الاجتماع ليسوا أعضاء وليست له شخصية قانونية على عكس الجمعية¹.

2. التعريف القضائي للاجتماع العمومي:

سنوقف في التعريف القضائي للاجتماع العمومي على موقف كل من القضاء الفرنسي والقضاء المصري.

لقد اكتفى القضاء الفرنسي بالتطرق لعناصر الاجتماع العمومي التي تميزه عن باقي التجمعات كالجمعيات، التظاهر والتجمهر. فعرف مجلس الدولة الفرنسي الاجتماع في حكمه الشهير في قضية (René BENJAMIN) عام 1933 بأنه "تجمع مؤقت من الأفراد بهدف عرض الأفكار والآراء للتشاور من أجل الدفاع عن مصالحهم"².

أما القضاء المصري فعرف حرية الاجتماع بأنها "الحرية التي يراد بها أن يتمكن الناس من عقد الاجتماعات السياسية في أي مكان وفي أي فترة من الزمان، ليعبروا عن آرائهم بأي طريقة من الطرق كالخطابة أو المناقشة أو عقد الندوات أو تنظيم الحفلات وإلقاء المحاضرات"³.

وقد حددت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها طبيعة حق الاجتماع بأنه ليس منحة من الإدارة تمنحها أو تمنعها كما تشاء، بل هو حق أصيل للناس، اعترف به القانون

¹ - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص 60.

² - C.E ,19 Mai 1933, René BENJAMIN, Rec, p541, D.P, 1933, 3, pp54-57, S 1934, 1, p1, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, Sirey, 1984, n52, p 214. أشار إليه محمد أحمد فتح باب السيد، المرجع السابق، ص 125

³ - عبد الرحمان أحمد حسين المختار، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية اليمينية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص 484.

وأكد الدستور، ولهذا فهو يقتضي طلباً من قبل صاحب الشأن، ولا يلزم لنشوئه قرار من الإدارة للترخيص به، وإنما هو مستمد من القانون، وسلطتها في منع الاجتماع وفي فضه هي سلطة تخضع لرقابة المحكمة¹.

3. التعريف التشريعي للاجتماع العمومي:

عرف المشرع الجزائري الاجتماع العمومي بداية من خلال القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على أنه عبارة عن تجمهر ذو طابع مؤقت لمجموعة من الأشخاص يتفقون على الدفاع عن مصالح مشتركة وتبادل الأفكار في مكان مفتوح لعموم الناس².

ويستخلص من هذا التعريف أن المشرع استعمل مصطلح "التجمهر" للتعريف بالاجتماع العمومي، فقرن بين المصطلحين دون أن يول الاهتمام للفوارق الموجودة بينهما.

ولكن سرعان ما تدارك المشرع ذلك من خلال إعادة صياغة تعريف الاجتماع العمومي في القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات والمعدل والمتمم للقانون 89-28 وعرفه على أنه تجمع مؤقت لمجموعة من الأشخاص يتفقون على الدفاع عن المصالح المشتركة وتبادل الأفكار بصفة منظمة في مكان مغلق³.

وما يمكن ملاحظته من هذا التعريف أنه جاء مختلف عن التعريف السابق، واتجه المشرع إلى التدقيق في المصطلحات وضبطها عكس ما جاء في التعريف السابق، حيث استغنى عن مصطلح التجمهر في تعريفه للاجتماع، كما استبدل عبارة "مكان مفتوح لعموم

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم 1320/5 ق، جلسة 31 مارس 1951، ص 5، ص 1150.

² - تنص المادة 02 من القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على أن " الاجتماع العمومي تجمهر مؤقت لأشخاص متفق عليه ومنظم في كل مكان مفتوح لعموم الناس قصد تبادل أفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة".

³ - تنص المادة 02 من القانون 91-19 المعدل للقانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات على أن " الاجتماع العمومي تجمع مؤقت لأشخاص، متفق عليه، ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة ".

الناس" بعبارة "ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به". فأراد من خلال ذلك أن تنظم الاجتماعات في أماكن مغلقة، وهذا أول قيد ورد على هذه الحرية باعتبارها آلية قانونية عملية لممارسة حرية التجمع.

ثانياً: عناصر الاجتماع العمومي

لا يتحقق التعريف الشامل والدقيق لمفهوم الاجتماع العمومي ما لم تحدد كافة العناصر المساهمة في تكوينه، وعليه نتعرض فيما يلي للعناصر المميزة للاجتماعات العمومية:

1. التنظيم السابق:

يعتبر الاجتماع العمومي لقاء مرتب سلفاً، فهو لا يحدث بالصدفة أو بطريقة عشوائية كالتجمهر ولقاءات الأصدقاء أو تجمع الأفراد في وسائل المواصلات والمحلات العامة. بل يخضع لنظام محكم وقواعد معينة تحدد تنظيم سيره من البداية إلى النهاية، وغياب هذه القواعد في تنظيم الاجتماع العمومي يجعله فاقدًا لصفة من صفاته وبالتالي يخرج من دائرة مفهوم الاجتماع العمومي¹.

وتكمن أهمية عنصر التنظيم والتدبير السابق للاجتماع العمومي في كونه يتقدم في التسلسل الزمني عن كافة العناصر الأخرى اللازمة لقيام الاجتماع العمومي، وعليه ففقدان هذا العنصر يترتب عليه غياب صفة الاجتماع العام وانعدامه أصلاً². وقد نصت المادة 10³

¹ - محمد أحمد فتح الباب السيد، المرجع سابق، ص 133.

² - المرجع نفسه، ص 133.

³ - تنص المادة 10 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية

على ما يلي: "يؤلف الاجتماع العمومي مكتبا يؤلف من رئيس ومساعدين اثنين على الأقل ويتولى المكتب ما يلي:

- يسهر على حسن سير الاجتماع في ظل النظام واحترام القانون.

- يحفظ للاجتماع طابعه وهدفه كما هو منصوص عليه في التصريح.

- يسهر على احترام حقوق المواطنين الدستورية.

ويجب عليه فضلا عن ذلك أن يمنع كل خطاب يناقض الأمن العمومي والأخلاق الحسنة أو يتضمن عناصر خطرة من شأنها أن تقضي إلى ارتكاب مخالفة جزائية".

من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات على تشكيلة مكتب مهمته السهر على حسن سير الاجتماع في ظل النظام واحترام القانون.

2. التوقيت:

يقصد بهذا العنصر أن الاجتماع العمومي ينبغي أن ينعقد خلال فترة زمنية محددة، وقد حدد بعض المشرعين كالمشرع الفرنسي والمصري هذه الفترة الزمنية أن تكون خلال ساعات النهار والساعات الأولى من الليل، ومن ثم فالاجتماع الذي يعقد خارج هذه الفترة أي أن ينعقد خلال النصف الثاني من الليل أو فجرًا يسبب إخلالا بالسكينة العامة، وبالتالي تنتفي عنه صفة الاجتماع العمومي ويجعل سلطات الضبط الإداري في حل من التدخل مباشرة لفضه حفاظا على النظام العام¹.

أما المشرع الجزائري فقد نص في المادة 202² من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات على اعتبار الاجتماع العمومي اجتماع مؤقت، أي بمعنى تحديد الفترة الزمنية التي ينعقد فيها الاجتماع، أما المادة 304³ من نفس القانون فقد نصت على ضرورة ذكر يوم وساعة عقد الاجتماع ومدته.

3. الهدف من الاجتماع:

يشترط في الاجتماع أن يكون له هدف معين، وغالبا ما يتعلق هذا الهدف بتبادل الآراء والأفكار باعتباره مظهرا من مظاهر ممارسة حرية الرأي والفكر والتعبير، حيث يمكن القول أن الحياة لا تدب في الاجتماع العمومي مالم يتوافر هذا الشرط، كما يعد هذا العنصر مهما في

¹ - محمد أحمد فتح الباب السيد، المرجع السابق، ص 135.

² - تنص المادة 02 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على ما يلي: "الاجتماع العمومي تجمع مؤقت لأشخاص".

³ - تنص المادة 04 من القانون نفسه على ما يلي "الاجتماع العمومي يكون مسبقا بتصريح يبين الهدف منه، ومكانه، واليوم والساعة الذين يعقد فيهما، ومدته، وعدد الأشخاص المقرر حضورهم، والهيئة المعنية به عند الاقتضاء، وهذا التصريح يوقعه ثلاثة أشخاص موطنهم الولاية، ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية".

تميز الاجتماع العمومي عن غيره من التجمعات كالتجمهر والمواكب والمظاهرات. والمشرع الجزائري نص على هذا العنصر من خلال نص المادة 04 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية التي اشترطت أن يكون الاجتماع العمومي مسبقا بتصريح يبين الهدف منه.

4. عمومية الدعوات:

يقصد بهذا العنصر أنه يمكن لأي فرد أن ينظم ويشارك في الاجتماع دون أن يتطلب الأمر دعوة شخصية أو فردية، كما أنه يمكن أن تكون هناك دعوة واحدة تكفي لحضور عدد كبير من الأشخاص، فالاجتماع العمومي يكون مفتوحا لكافة الأفراد الراغبين في حضوره. أما وضع حد أقصى لعدد الأشخاص المشاركين في الاجتماع أو توجيه دعوات شخصية أو اسمية للمشاركين فإن ذلك يفقد الاجتماع لعنصر العمومية ويصبح اجتماعا خاصا¹.

وفي هذا الصدد اشترط المشرع الجزائري تحديد عدد الأشخاص المقرر حضورهم في الاجتماع العمومي حسب المادة 04 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

5. مكان الاجتماع:

اشترط المشرع الجزائري تحديد مكان عقد الاجتماع في التصريح المقدم للسلطات المختصة، كما اشترط أن ينظم خارج الطريق العمومي، ولا يعقد في أماكن العبادة أو في مبنى عمومي غير مخصص لذلك².

ولا تؤثر طبيعة المكان الذي يعقد فيه الاجتماع بشكل كبير على صفة الاجتماع، فعمومية المكان أو خصوصيته ليست مؤثرة في هذا الصدد، فيمكن عقد الاجتماع في مكان عام أو

¹ عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص 111.

² تنص المادة 08 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على ما يلي: "لا يجوز أن تعقد الاجتماعات العمومية في مكان للعبادة أو في مبنى عمومي غير مخصص لذلك. تمنع الاجتماعات العمومية في الطريق العمومي".

في مكان خاص محدد لذلك، ويكتسب صفة العمومية لهذا السبب لكن هذه العمومية تعتبر مؤقتة فهي مرتبطة بمدة انعقاد الاجتماع¹.

ثالثا: الإطار القانوني لحرية الاجتماع

تعد حرية الاجتماعات العمومية إحدى أهم الحريات الجماعية التي كرسها المشرع الجزائري في متن الدساتير وفي قوانين خاصة تنظم ممارستها.

1. الأساس الدستوري لحرية الاجتماع:

تضمنت مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة النص على حرية الاجتماع، وكان البداية من دستور 1963 الذي أقر بحماية الدولة للعديد من الحريات الجماعية ومنها حرية الاجتماع².

أما دستور 1976 فقد نص على حرية الاجتماع كذلك وقرنها بحرية التعبير، إلا أنه قيدها بمجموعة من القيود منها عدم التذرع بحرية الاجتماع للمساس بأسس الثورة الاشتراكية أو بالمصالح الرئيسية للدولة أو وحدة الشعب والتراب الوطني أو المساس بالأمن الداخلي أو الخارجي³.

كما ورد النص على حرية الاجتماع في المادة التاسعة والثلاثين (39)⁴ من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة الواحدة والأربعين (41) من التعديل الدستوري لسنة 1996،

¹ - محمد أحمد فتح الباب السيد، المرجع السابق، ص 138.

² - تنص المادة 19 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه: "الجمهورية الجزائرية تضمن حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام وحرية تأسيس الجمعيات وحرية التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع".

³ - تنص المادة 55 من الدستور الجزائري لسنة 1976 على أنه: "حرية التعبير والاجتماع مضمونة، ولا يمكن التذرع بهذه الحرية لضرب أسس الثورة الاشتراكية، تمارس هذه الحرية مع مراعاة أحكام المادة 73 من الدستور".

⁴ - تنص المادة 39 من التعديل الدستوري لسنة 1989 على أنه "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن".

والمادة الثامنة والأربعين (48) من التعديل الدستوري لسنة 2016، بنفس الصيغة، بينما نصت عليها المادة الثانية والخمسين (52)¹ من التعديل الدستوري لسنة 2020 بصيغة مختلفة.

من خلال النصوص الدستورية المذكورة آنفا نستخلص أن كل الدساتير الجزائرية نصت على حرية الاجتماع وكفلت لها الحماية الدستورية، ولكن لا يمكن بحال من الأحوال أن تكون هذه الحرية مطلقة، لأنها قد تصل أحيانا إلى درجة تعريض النظام العام للخطر، مما استدعى المؤسس الدستوري إلى إحالة تنظيمها عن طريق التشريع أو القانون بما يضمن إحاطة هذه الحرية بجملة من الشروط التي تنظم ممارستها بشكل فعلي ومن دون المساس بالنظام العام وبحريات الآخرين وحقوقهم.

2. التنظيم القانوني لحرية الاجتماع:

نص المشرع الجزائري على حرية الاجتماع في عديد النصوص القانونية المنظمة لهذه الحرية، بداية من الأمر رقم 75-63² المتعلق بالاجتماعات العمومية، الذي تضمنت مواده تنظيم هذه الحرية دون اشتراط الحصول على رخصة مسبقة³، فيكفي التصريح بعقد الاجتماع العمومي لدى السلطات المختصة⁴.

¹- تنص المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "حرية التعبير مضمونة. حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارسان بمجرد التصريح بهما. يحدد القانون شروط وكيفيات ممارستها".

²- الأمر رقم 75-63، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتعلق بالاجتماعات العمومية، ج. ر، العدد 80، المؤرخة في 7 أكتوبر 1975 (ملغى).

³- تنص المادة 1 من الأمر نفسه على ما يلي: "إن الاجتماعات العمومية حرة ويمكنها أن تتعقد دون الحصول على رخصة مسبقة وذلك ضمن الشروط المنصوص عليها في المواد الآتية الذكر".

⁴- تنص المادة 2 من الأمر نفسه على ما يلي: "يسبق انعقاد أي اجتماع عمومي تصريح يوضح فيه هدف هذا الاجتماع، والمقر واليوم والساعة".

ثم خضع الأمر رقم 75-63 للتعديل بموجب الأمر رقم 77-106¹ المتعلق بالاجتماعات العمومية، وقد صدر كلا الأمرين في مرحلة تبني الجزائر للنظام الاشتراكي والأحادية السياسية. وبعد صدور التعديل الدستوري لسنة 1989 والانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد، أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، والذي عدل وتمم هو الآخر بموجب القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991. وقد تميز هذا القانون بفرضه لجملة من القيود والشروط على حرية الاجتماعات، كما أنه فرق بين مفهومى الاجتماعات العمومية والمظاهرات العمومية.

الفرع الثاني: حرية التظاهر

لقد اعتبر كثير من الباحثين حرية التظاهر مكملة لحرية الاجتماع، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أشار إليها لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2016 كحرية من الحريات الجماعية قائمة بذاتها ولها طبيعتها الخاصة. وعليه سنتعرض لتعريف حرية التظاهر (أولاً)، ثم إلى التنظيم القانوني لها (ثانياً) ثم تمييزها عن باقي المفاهيم المشابهة (ثالثاً).

أولاً: تعريف حرية التظاهر

للقوف على تحديد مفهوم حرية التظاهر وجب التعرض إلى تعريف المظاهرة من الجانب الفقهي ثم التشريعي.

1. التعريف الفقهي للمظاهرات:

لقد تعددت التعاريف الفقهية للمظاهرة ولكننا نذكر بعضاً منها بصورة مختصرة كالآتي:

¹ - الأمر رقم 77-06، المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتعلق بالاجتماعات العمومية، ج. ر، العدد 16، المؤرخة في 23 فيفري 1977 (ملغى).

عرف الأستاذ جورج بيردو (George Burdeau) المظاهرة بأنها تجمع للأفراد في الطريق العام للتعبير عن رأيهم من خلال تجمعهم أو إشاراتهم أو هتافاتهم¹.

ويرى الأستاذان (Jean-Marie AUBY) و (Robert DUCOS-ADER) أن المظاهرة هي تعبير جماعي عن إرادة أو أفكار معينة أيا كانت طبيعتها سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو دينية، وأن أهم ما يميزها أنها تتعد في الطريق العام، فإذا انعقدت خارج الطريق العام صارت اجتماعاً².

وعرف جانب من الفقه المظاهرة بأنها استخدام الطريق العام من قبل عدد من الأشخاص، إما بطريقة متحركة أو ثابتة، بقصد التعبير بصفة جماعية وعلنية من خلال حضورهم وعددهم ومواقفهم وهتافاتهم عن رأي وإرادة مشتركة³.

وعرفها البعض بأنها تلك الاجتماعات الثابتة أو المتنقلة التي تتم في طريق أو محور سير عمومي من أجل التعبير عن إرادة جماعية ومشاعر مشتركة. غير أنه يوجد تمييز بين المظاهرات والمسيرات بالرغم من ارتباطهما الوثيق، حيث أن المظاهرة سابقة زمنياً على المسيرة، فهي تجمع ثابت يحدث في مكان محدد أو اتجاه معين على عكس المسيرة التي يتم من خلالها انتقال مجموعة من الأفراد في صفوف مترابطة إلى اتجاه محدد، فهي تمتاز بالحركة وتعتبر أكثر تنظيماً من المظاهرة⁴.

وعرفها البعض بأنها موكب استعراضات وتجمعات أشخاص، وبصورة عامة هي جميع التظاهرات التي تجرى على الطريق العمومي باتفاق بين مجموعة من الأفراد يحذوهم في ذلك

¹ - محمد أحمد فتح الباب السيد، المرجع السابق، ص 169.

² - المرجع نفسه، ص 169.

³ - حسني الجندي، جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 28. نقلاً عن حسن عبد الرزاق، ص 174.

⁴ - سعد عصفور، حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر، مجلة مجلس الدولة المصري، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، السنة 3، 1952، ص 235. نقلاً عن حسن عبد الرزاق، ص 174.

هدف مشترك وخطة مرسومة لتحقيق غرض معين أو التعبير من سخط أو فرحة عن طريق الإشارات أو الكلام ورفع الرايات واللافتات، وهي تخضع لترخيص مسبق¹.

2. التعريف التشريعي للمظاهرات:

عرف المشرع الجزائري المظاهرات العمومية بداية في القانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على أنها تلك المواكب والاستعراضات أو تجمهرات الأشخاص التي تتعد في الطريق العمومي، ويكون مصرحا بها².

والملاحظ على هذا التعريف أنه جاء بتعداد لأوجه ومظاهر حرية التظاهر دون تمييز بينها فاعتبر المظاهرات عبارة عن تجمهرات، وهناك فرق كبير بين حرية التظاهر والتجمهر، الأمر الذي دفع المشرع إلى استدراك الأمر من خلال القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية معرفا المظاهرات العمومية بأنها المواكب والاستعراضات أو تجمعات الأشخاص المنعقدة في الطريق العمومي وتكون خاضعة للترخيص المسبق³.

واستقراء لنص المادة 15 في القانونين المذكورين أعلاه نلاحظ أن المشرع استبدل مصطلح "تجمهرات" بمصطلح "تجمعات"، لأن مصطلح التجمهر يخص المظاهرات التي تقام

¹ - بوطيب بن ناصر، الحق في التجمع السلمي في النظام القانوني الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 15، 2016، ص 620.

² - تنص المادة 15 من القانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على ما يلي: "المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات أو تجمهرات الأشخاص وبصورة عامة جميع المظاهرات التي تجري على الطريق العمومي، ويجب أن يصرح بها، لا تجري المظاهرات ذات الصبغة السياسية أو المطلوبة على الطريق العمومي إلا في النهار، يجوز أن تمتد المظاهرات الأخرى إلى غاية التاسعة ليلا".

³ - تنص المادة 15 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على ما يلي: "المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات أو تجمعات الأشخاص وبصورة عامة جميع المظاهرات التي تجري على الطريق العمومي، تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق، لا تجري المظاهرات ذات الصبغة السياسية أو المطلوبة على الطريق العمومي إلا في النهار، يجوز أن تمتد المظاهرات الأخرى إلى غاية التاسعة ليلا".

بدون ترخيص أو بعد المنع¹، وهو يشكل جريمة يعاقب عليها القانون². كما استبدل المشرع عند تعريفه للمظاهرات العمومية مصطلح "المظاهرات" بمصطلح "التظاهرات" واشترط الترخيص المسبق بدلا من التصريح.

ثانيا: التمييز بين حرية التظاهر وبعض المفاهيم المشابهة

يتقاطع مفهوم حرية التظاهر مع بعض الأوضاع والمصطلحات القانونية المشابهة له، إلا أنه يختلف عنها في عدة مواضع ونبين ذلك فيما يلي:

1. التمييز بين مصطلحي التظاهر والتجمهر:

يتشابه مصطلحي التظاهر والتجمهر في أن كلاهما عبارة عن تجمع لمجموعة من الأشخاص على الطريق العمومي للتعبير عن موقف معين، إلا أن الخلاف الجوهرى بينهما يكمن في أن التظاهر يكون بترخيص من قبل السلطات المختصة بينما التجمهر يكون بدون ترخيص، أو يكون بعد منع المظاهرة حتى ولو كانت بترخيص³، كما يختلفان في كون التظاهر يكون بطريقة سلمية ولأهداف مشروعة في حين أن التجمهر قد يتصف أحيانا بالعنف والفوضى وقد يكون لأهداف غير مشروعة، ولذلك فهو يعتبر في التشريع الجزائري جريمة يعاقب عليها القانون، وقد نصت عليه المواد من 97 إلى 101 من قانون العقوبات الجزائري.

¹ - تنص المادة 19 من القانون نفسه على ما يلي: "كل مظاهرة تجري بدون ترخيص أو بعد منعها تعتبر تجمهرا".

² - تنص المادة 23 من القانون نفسه على ما يلي: "يعد مسؤولا ويعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة وبغرامة من 3.000 دج إلى 15.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط:

- كل من قدم تصريحاً مزيفاً بحيث يخادع في شروط المظاهرة المزمع تنظيمها.
- كل من شارك في تنظيم مظاهرة غير مرخصة
- كل من خالف أحكام المادة 9 من هذا القانون".

³ - المادة 19 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

2. التمييز بين مصطلحي التظاهر والإضراب:

يعتبر الإضراب حق دستوري¹ خاص بالفئات العمالية، يقوم من خلاله مجموعة من العمال بالامتناع عن العمل والاحتجاج بطريقة سلمية للحصول على حقوقهم المسلوبة كتحسين ظروف العمل والزيادة في الأجر وغيرها من الحقوق، وقد أقرته معظم تشريعات الدول ومنها التشريع الجزائري الذي كرسه دستوريا كما ذكرنا سالفا ونص عليه أيضا في القانون 90-202² المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب لاسيما المواد من 24 إلى 48 منه.

ويختلف الإضراب عن التظاهر في الإجراءات والشروط التنظيمية، كما أنهما يختلفان في كون الإضراب يخص فئات محددة وهي الفئة العمالية وقد يمارس حتى من قبل شخص واحد فقط، ويكون هدفه خاص على عكس التظاهر فإنه يكون بشكل جماعي ودون تخصيص وغالبا ما يكون هدفه عاما.

3. التمييز بين مصطلحي التظاهر السلمي والاعتصام:

الاعتصام هو ملازمة مكان معين من قبل فرد أو مجموعة أفراد بغية تحقيق مطالب سياسية أو اجتماعية أو نحو ذلك، والاختلاف الذي يميز التظاهر عن الاعتصام يكمن في أن التظاهر يكون في الطرقات والشوارع العامة ويكون متحركا كما يتصف بالتوسع ويحدث صدى في الواقع بينما الاعتصام يكون ثابتا في مكان معين، ويكون لوقت محدد، وغالبا ما

¹ - تنص المادة 70 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون".

² - القانون رقم 90-02، المؤرخ في 6 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج. ر، العدد 2، المؤرخة في 7 فيفري 1990.

يلجأ المعتصمون إلى استعمال خيم كبيرة أمام أحد المقرات الرسمية أو المباني الإدارية أو الساحات العمومية من أجل الضغط على السلطات الوصية لتحقيق مطالبهم¹.

4. التمييز بين مصطلحي التظاهر السلمي والثورة:

تحدث الثورة تغييرات جذرية في النظام السياسي والبنية المؤسساتية للدولة، وتعمل على استبدال النظام السائد بنظام جديد، يضاف إلى ذلك صفة العنف والفوضى واستعمال القوة المصاحبة للثورة، فنادرا ما اتصفت الثورات بالسلمية والهدوء، ولذلك فمكمن الاختلاف بينها وبين التظاهر هو أولا حالة السلمية التي يتميز بها هذا الأخير والتي نجدها مفقودة في الثورة، وثانيا في النتائج المحققة منهما، ففي حالة التظاهر تكون النتائج جزئية بينما في الثورة تكون النتائج جوهرية وعميقة².

5. التمييز بين مصطلحي التظاهر السلمي والانتفاضة:

يقصد بالانتفاضة قيام عدد كبير من الأشخاص قد يصل أحيانا إلى شعب بكامله بالتظاهر والاحتجاج والاعتصام من أجل تحقيق أهداف ذات بعد تحرري خاصة بالنسبة للشعوب المستعمرة، مثل الانتفاضة التي قام بها الشعب الفلسطيني ضد الاحتلال الإسرائيلي. وتختلف الانتفاضة عن التظاهر في كونها أعم وأشمل من حيث عدد الأشخاص المشاركين فيها، فالتظاهر يعتبر جزءا من الانتفاضة وأحد الوسائل المستعملة فيها³.

¹ - نوزاد أحمد ياسين الشواني، مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، مجلد 4 العدد 14، 2015، ص 19.

² - إسماعيل محمد البريشي، المظاهرات السلمية بين المشروعية والابتداع دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد 41، العدد 1، 2014، ص 142.

³ - المرجع نفسه، ص 142.

ثالثا: الإطار القانوني لحرية التظاهر

أقر الدستور الجزائري لحرية التظاهر باعتبارها إحدى الحريات الجماعية المشمولة بالحماية الدستورية، كما خصص المشرع لهذه الحرية قوانين خاصة تنظمها.

1. الأساس الدستوري لحرية التظاهر:

إن المتتبع للنصوص الدستورية في الجزائر منذ صدور دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008 يجد أن المؤسس الدستوري نص على حرية الاجتماع، وقد سبق وأن تطرقنا إلى مختلف المواد الدستورية التي تكرر هذه الحرية، ولكنه لم ينص على مصطلح حرية التظاهر، وعليه فالإشكال الذي يثور هنا هل المشرع كان يقصد أن تدخل حرية التظاهر في مفهوم بحرية الاجتماع أم أنه كان دقيقا في مصطلحاته وتجنب عمدا ذكر حرية التظاهر؟

وإجابة على هذا الإشكال يمكننا القول ابتداء لا يمكن الجزم بنية المشرع في ذلك، غير أنه تجب الإشارة إلى أن دلالة المصطلحين تبدو مختلفة وغير متطابقة، ثم إذا كان يقصد بالحريتين مع بعض فلماذا تجنب المؤسس الدستوري ذكر مصطلح حرية التظاهر؟

ولقد كان للحركات الاحتجاجية، وتطورات الأوضاع السياسية في الدول العربية أو ما سمي بالربيع العربي، الأثر البالغ في إحداث إصلاحات سياسية داخل الجزائر لاسيما رفع القيود المفروضة على الحريات الجماعية ومنها حرية التظاهر السلمي، إضافة إلى ذلك سعي الجزائر إلى النص على هذه الحرية في الدستور تطبيقا للمعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية التي كرس حرية التظاهر واعتبرتها مصونة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وعليه تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 النص لأول مرة وبصريح العبارة على مصطلح حرية التظاهر السلمي من خلال المادة 49 منه التي جاء فيها "حرية التظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كيفية ممارستها"¹، وتم التأكيد على هذه الحرية في التعديل الدستوري لسنة 2020 وذلك بموجب المادة 52 التي جاء فيها "حرية التعبير

¹ - المادة 49 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

مضمونة، حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارسان بمجرد التصريح بهما يحدد القانون شروط وكيفيات ممارستها¹.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري اعتبر التظاهر حرية وليست حقا وذلك بغية وضع ضوابط وشروط قانونية لممارسته، وبالتالي إمكانية فرض بعض القيود عليه حتى لا يشكل إخلالا بالنظام العام، كما أنه استعمل مصطلح التظاهر السلمي، مما يعني أن التظاهر إذا لم يتصف بالطابع السلمي لا يدخل بأي حال من الأحوال في مفهوم حرية التظاهر بل قد يشكل أحيانا جريمة يعاقب عليها القانون إذا اتسم بالعنف والفوضى.

2. التنظيم القانوني لحرية التظاهر:

نتيجة للتحويل الذي طرأ على النظام السياسي في الجزائر بداية من سنة 1988 والانتقال من النظام الاشتراكي والأحادية الحزبية إلى النظام الليبرالي والتعددية، وإقرار التعديل الدستوري لسنة 1989 هذا التوجه من خلال فتح المجال للأفراد في الانخراط في الأحزاب السياسية وتشكيل الجمعيات، فإنه تم إصدار جملة من القوانين المنظمة للحريات الجماعية ومنها القانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، والذي تم تعديله بموجب القانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991.

وقد ذكرنا سابقا أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1989 لم ينص صراحة على حرية التظاهر مما يعني أنه قد يكون قصد دخولها ضمن مفهوم حرية الاجتماع. ولكن القانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية نص على حريتي الاجتماع والتظاهر وميز بينهما، ووضع لحرية التظاهر جملة من الشروط الواجب توافرها حتى تتعدد المظاهرة العمومية.

ثم شدد المشرع من القيود المفروضة على حرية التظاهر بموجب القانون رقم 91-19 المعدل للقانون رقم 89-28، ويعود ذلك إلى الظروف السياسية والأمنية التي عرفت بها البلاد

¹ - المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

في تلك المرحلة. وقد ميز المشرع بين المظاهرات ذات الطابع السياسي والمظاهرات الأخرى، فاشتراط قيام النوع الأول في النهار فقط بينما أجاز للنوع الثاني الاستمرار حتى التاسعة ليلاً¹، ويعزى ذلك إلى حساسية هذه الحرية وحفاظاً على النظام العام.

¹ - المادة 15 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

الباب الثاني

التوازن بين سلطات الضبط الإداري وممارسة
الحريات الجماعية

إن الارتباط الموجود بين مباشرة سلطات الضبط الإداري لنشاطاتها المحددة قانونا وبين ممارسة الأفراد لحرياتهم الجماعية يرتب آثارا تجاه هذه الأخيرة، وذلك لتمتع سلطات الضبط الإداري بامتيازات السلطة العامة في تنفيذ قراراتها أحيانا تنفيذا مباشرا دون اللجوء إلى القضاء باستعمال جملة من الأساليب والوسائل القانونية تحقيقا للنظام العام، وهو ما يؤدي في الغالب إلى وجود تصادم مع الحريات الجماعية التي تعتبر من أهم القيم الاجتماعية وأغلاها.

ومما لا شك فيه أن توفير الحماية القانونية للحريات الجماعية من التضييق والانتهاك لا ينبغي أن يكون مغاليا فيه إلى درجة المساس بالنظام العام داخل الدولة، لأن ممارسة مختلف الحريات مرهون بوجود نظام عام يحفظ لكل فرد حقوقه وحرياته، وانعدام ذلك النظام ينعكس سلبا على ممارسة تلك الحريات، ولا يمكن بحال من الأحوال تمتع الأفراد بحرياتهم في نظام تسوده الفوضى.

وفي مقابل ذلك إذا كان الحفاظ على النظام العام ضرورة ملحة من قبل سلطات الضبط الإداري إلا أنه أيضا لا ينبغي إسقاط الحماية القانونية للحريات الجماعية، وعلى هذا الأساس حدد التشريع جملة من الضمانات التي تعطي ذلك التوازن ما بين الحرية والنظام، بحيث قد ينتقص أحيانا من بعض الحريات مقدارا يسمح معه بالمحافظة على النظام العام من جهة، ومن جهة ثانية ينبغي على سلطات الضبط الإداري تجنب الغلو الزائد في سيادة النظام على حساب ممارسة الحريات.

ومنه، فإن سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة في المحافظة على النظام العام، بل لها حدود تنتهي عندها وقيود تنقيد بها، تحقق في مجملها التوازن بين مقتضيات إقامة النظام العام والمحافظة عليه وبين مقتضيات حماية الحريات الجماعية للأفراد.

وعليه سنقسم هذا الباب إلى فصلين، نتطرق إلى تأثير سلطات الضبط الإداري في الحريات الجماعية ما بين التنظيم والتقيد (الفصل الأول)، ثم إلى الضمانات المقررة لحماية الحريات الجماعية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تأثير سلطات الضبط الإداري في الحريات الجماعية

ما بين التنظيم والتقييد

أحاط المشرع الجزائري ممارسة الحريات الجماعية بجملة من الشروط والضوابط من أجل الحفاظ على النظام العام داخل الدولة، فرغم التكريس الدستوري لهذه الحريات إلا أن المشرع خصها بقوانين خاصة تنظم ممارستها، وأي إخلال بتلك الضوابط والشروط يستدعي تدخلا لسلطات الضبط المختصة من أجل تصحيح الأوضاع وفق الشروط القانونية المعمول بها.

ويختلف تأثير سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية، ففي الظروف العادية غالبا ما يتجلى ذلك التأثير فيما تخوله القوانين والنصوص التشريعية لسلطات الضبط الإداري في مجال تنظيم الحريات الجماعية خاصة في منح التراخيص والاعتمادات ووجوب الإخطار والإذن وغيرها من الأساليب التي تعد اختصاصا أصيلا لها، أما في الظروف الاستثنائية فإن التأثير يزداد نظرا لزيادة تدخل سلطات الضبط الإداري في تقييد ممارسة الحريات الجماعية في ظل ارتفاع نسبة الخطورة المحدقة.

وقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على الحالات الاستثنائية التي تخول لسلطات الضبط الإداري صلاحيات استثنائية وواسعة تقتضيها الظروف المحيطة بغية السيطرة على الأوضاع، ومن ثم تحقيق الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة. ومن بين الحالات الاستثنائية حالي الحصار والطوارئ اللتين تخولان لرئيس الجمهورية باعتباره من هيئات الضبط الإداري سلطات واسعة، تسمح له بأن يصدر التشريعات في مجالات معينة، غير أن الأمر لم يقتصر على تلك الحالات بل يمتد ليشمل حالات استثنائية أخرى.

وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، سنتعرض إلى أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية في الظروف العادية (المبحث الأول)، ثم إلى أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية في ظل الظروف الاستثنائية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية في ظل الظروف العادية

إن ممارسة الحريات الجماعية غالبا ما تكون لها علاقة بالسلطة، وهو ما يجعلها من الناحية القانونية خاضعة لرقابة سلطات الضبط الإداري المختصة بناء على الصلاحيات التي يخولها لها القانون، وتتجلى تلك الرقابة في مجال التكوين أو التأسيس وفي مجال الرقابة على النشاط، وتمتد حتى إلى الرقابة المالية، إذ أنه يمكن لسلطات الضبط الإداري على سبيل المثال منح التراخيص والاعتمادات كما يمكن لها أيضا أن ترفض إعمالا لسلطتها التقديرية.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتعرض إلى نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وممارسة الحريات الجماعية (المطلب الأول)، ثم إلى نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في الرقابة على الحريات الجماعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وممارسة الحريات الجماعية

إن سلطات الضبط الإداري هي صاحبة الاختصاص الأصيل في منح التراخيص والاعتمادات التي بمقتضاها يتم ممارسة الحريات الجماعية، ويتسع نطاق تدخلها ويضيق حسب ما هو مقرر قانونا وحسب اختلاف الأحوال. فيجوز للإدارة المختصة أن تمنح التراخيص والاعتمادات كما يجوز لها أن ترفض، فالقانون حدد شروط إنشاء الأحزاب السياسية والجمعيات، كما أنه وضع ضوابط لممارسة حريتي الاجتماع والتظاهر.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتعرض إلى نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وممارسة الحريات الجماعية ذات الطابع المستمر (الفرع الأول)، ثم إلى نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وممارسة الحريات الجماعية ذات الطابع المؤقت (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وممارسة الحريات الجماعية ذات الطابع المستمر

تعتبر كل من حرتي إنشاء الأحزاب السياسية وتكوين الجمعيات من الحريات التي لها علاقة بالسلطة، ولذلك تتميزان عن غيرهما من الحريات بأنهما ذات طابع حساس لتتعلق بالنظام السياسي في الدولة، ومن ثم فهما الأكثر تعرضاً للقيود والإجراءات الإدارية خاصة في تكوينهما وتأسيسهما.

وعليه سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وحل الأحزاب السياسية (أولاً)، ثم نعرض عن نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تكوين وحل الجمعيات (ثانياً).

أولاً: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وحل الأحزاب السياسية

لقد أشرنا سابقاً إلى أن ممارسة حرية إنشاء الأحزاب السياسية خضعت للتنظيم بواسطة ثلاثة قوانين متتالية، وكل قانون يعدل الذي سبقه، وتضمنت هذه القوانين اختصاص سلطات الضبط الإداري المتمثلة في وزير الداخلية في تأسيس الحزب السياسي سواء عن طريق التصريح المسبق (الإخطار) أو عن طريق الترخيص بالتأسيس.

ويعتبر القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي أول قانون ينظم ممارسة حرية تأسيس الأحزاب السياسية بعد إقرار التعددية الحزبية بواسطة التعديل الدستوري لسنة 1989، واستقرأ لنصوصه يتبين أن تنظيم ممارسة هذه الحرية يخضع لنظام التصريح أي الإخطار المسبق ويتم ذلك عن طريق إيداع ملف التأسيس لدى وزير الداخلية مقابل تسليم وصل بذلك، ويتوجب على هذا الأخير نشره في الجريدة الرسمية خلال الشهرين المواليين لإيداع ملف التأسيس، وبذلك يتم اعتماد الجمعية ذات الطابع السياسي وتكتسب الأهلية القانونية والشخصية المعنوية، وقد حددت لسلطة الضبط المختصة (وزير الداخلية) مدة 15 يوماً لمراقبة مطابقة الملف والنظر في مدى استغائه للشروط القانونية، ومن ثم تسليم وصل الإيداع

ونشره في الجريدة الرسمية، وفي حالة عدم نشر الوصل في المدة المذكورة آنفا فيمكن اللجوء إلى القضاء، ويعد ذلك ضماناً لحماية حرية تأسيس الأحزاب السياسية¹.

وقد خول القانون المذكور أعلاه لوزير الداخلية طلب استصدار حكم قضائي لتوقيف نشاط الجمعية ذات الطابع السياسي وغلق مقراتها بصفة مؤقتة أو حلها نهائياً، في حالة وجود خرق كبير للقوانين أو في حالة وجود خطر على النظام العام، وبالتالي فسلطات الضبط الإداري المختصة والمتمثلة في وزير الداخلية لها السلطة التقديرية في تحديد درجة الخطر الذي يستهدف النظام العام عن طريق ممارسة هذه الحرية السياسية، ويمكنها ذلك في التدخل لدى السلطات القضائية لطلب توقيف أو حل الجمعية ذات الطابع السياسي².

وتعدّياً للقانون السالف الذكر أصدر المشرع الجزائري الأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، واستقرأ لنصوصه يتبين أن المشرع أخضع تأسيس الحزب السياسي إلى نظامين، نظام التصريح المسبق أو الإخطار ونظام الترخيص أو منح الاعتماد.

فالمشرع من خلال هذا القانون اعتبر التصريح أو الإخطار المسبق إجراء أولياً، يسمح بالرقابة المسبقة لسلطات الضبط الإداري في مجال التأسيس، ويتم بإيداع الأعضاء المؤسسين ملفاً لدى وزير الداخلية مقابل تسليم وصل الإيداع، وبعد تأكد سلطة الضبط الإداري المختصة من مطابقة الملف للشروط القانونية ينشر وصل التصريح في الجريدة الرسمية خلال ستين (60) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الملف، ويجب أن يتضمن نشر وصل التصريح اسم الحزب السياسي ومقره وكل البيانات المتعلقة بهوية الأعضاء المؤسسين الخمسة والعشرين (25) الموقعين على التصريح³.

¹ المواد 11، 12، 15، 16، 17 من القانون 89-11، المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي.

² المادتان 33، 34، من القانون نفسه.

³ المواد 12، 15، 16 من الأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

وقد خول القانون لسلطة الضبط الإداري المختصة رفض التصريح بالتأسيس بقرار معلل دون اللجوء إلى القضاء خلال مدة ستين (60) يوما من تاريخ إيداع التصريح بالتأسيس، ويمكن للأعضاء المؤسسين الطعن في هذا القرار أمام الجهات القضائية¹.

ويتعين على الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي في حالة قبول سلطة الضبط الإداري التصريح بالتأسيس المودع من قبلهم أن يقوموا بعقد المؤتمر التأسيسي خلال مدة أقصاها سنة واحدة، ومن ثم تقديم طلب ترخيص بشكل اعتماد لدى وزير الداخلية بغية إنشاء الحزب السياسي في أجل قدره خمسة عشر (15) يوما من انعقاد المؤتمر التأسيسي، ليتم تسليم الاعتماد بإنشاء الحزب السياسي من قبل وزير الداخلية وينشر في الجريدة الرسمية، هذا ويمكن لوزير الداخلية أن يرفض منح الاعتماد بقرار معلل، كما يمكن للأعضاء المؤسسين الطعن في هذا القرار أمام الجهات القضائية².

وإذا كان القانون يعطي لسلطة الضبط الإداري الحق في التدخل في تأسيس الحزب السياسي فإنه يخول لها أيضا تعليق وتوقيف إجراءات تأسيس الحزب بقرار معلل متى رأت وجود خرق للقوانين المعمول بها أو قدرت وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، كما يمكنها غلق كل المقار المخصصة للنشاط الحزبي، ويكون قرار التوقيف محلا للطعن أمام الجهات القضائية، وفي حالة ما إذا كان الحزب السياسي حاصلًا على الاعتماد فيجوز لسلطة الضبط الإداري طلب حل الحزب من قبل الجهات القضائية للأسباب المذكورة سابقا³.

أما القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية والذي جاء نتيجة للإصلاحات التي باشرتها الجزائر لاسيما في مجال رفع القيود عن الحريات الجماعية ومنها الحريات السياسية، فقد كان كسابقه وأبقى على القيود المفروضة على حرية إنشاء الأحزاب السياسية خاصة

¹ - المادة 17 من الأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

² - المادة 22 من الأمر نفسه.

³ - المادتان 36، 37 من الأمر نفسه.

نظامي التصريح المسبق (الإخطار) ونظام الترخيص (منح الاعتماد)، وحتى في توقيف وحل الحزب السياسي.

ويلاحظ من خلال ما سبق أن المشرع وسع من نطاق تدخل سلطة الضبط الإداري في مختلف مراحل تأسيس الحزب السياسي بدء بالرقابة المسبقة من خلال نظام التصريح أو الإخطار والتي تسمح للإدارة بمراقبة مطابقة ملف التصريح للشروط القانونية ومن ثم يمكنها تسليم وصل التصريح أو رفض ذلك، وتنتهي بمنح الاعتماد (الترخيص) أو رفضه بعد إعمال سلطتها التقديرية فيما يخص الرقابة على احترام الإجراءات القانونية الطويلة والمعقدة في تأسيس الحزب السياسي.

ثانياً: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تكوين وحل الجمعيات

إذا كانت حرية إنشاء الأحزاب السياسية محلاً لتدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيسها وحلها فإن حرية إنشاء الجمعيات هي الأخرى لم تسلم من هذا التدخل رغم الحماية الدستورية لها، وتجلى نطاق التدخل في كل القوانين المتعاقبة والمنظمة لحرية إنشاء الجمعيات.

وسنقتصر الدراسة على كل من القانون رقم 90-31 والقانون 12-06 المتعلقين بالجمعيات اللذين صدرا بعد إقرار التعددية السياسية، وذلك على اعتبار أن القوانين الصادرة قبل ذلك كانت تعطي لسلطات الضبط الإداري مجالاً واسعاً للتدخل في تأسيس الجمعيات، تماشياً مع النظام السياسي المعتمد في تلك الفترة المبني على أحادية ومركزية التسيير والتحكم الكامل في كل الأنشطة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية بواسطة التنظيمات والمؤسسات التابعة للحزب الواحد¹.

إن صدور القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات كان نقلة نوعية في التخفيف من وطأة تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس ونشاط الجمعيات مقارنة بالقوانين السابقة، ولكن

¹ - عمر دراس، الظاهرة الجموعية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر- واقع وآفاق-، مجلة إنسانيات، مركز البحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، وهران، الجزائر، العدد 28، أبريل-جوان، 2005، ص25.

بالرغم من ذلك بقي هذا التدخل موجودا خاصة في مجال التأسيس، إذ أخضع تأسيس الجمعية لنظام التصريح (الإخطار) وهو ما ورد في المادة 107¹ من هذا القانون التي اشترطت بعض الشروط لتأسيس الجمعية وهي إيداع ملف تصريح التأسيس للجمعية لدى السلطات العمومية المختصة على أن تقوم هذه الأخيرة بدراسة مطابقة الملف للشروط القانونية وتسليم وصل تسجيل تصريح التأسيس في أجل ستين (60) يوما على الأكثر من تاريخ إيداع الملف.

وتبعا لذلك فإن تأسيس الجمعية يتم بمجرد التصريح وإعلام سلطة الضبط الإداري المختصة، وتبقى سلطة هذه الأخيرة في الرقابة المسبقة للملف وتسليم وصل بذلك، دون أن يكون لها سلطة الرفض أو الاعتراض على تأسيس الجمعية، لأن ذلك من اختصاص القضاء بحيث متى رأت سلطة الضبط الإداري المختصة أن تكوين الجمعية مخالف للقانون فيحق لها اللجوء إلى القضاء عن طريق إخطار الغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليميا خلال ثمانية (08) أيام على الأكثر قبل انقضاء المدة القانونية لتسليم وصل تسجيل تصريح التأسيس، وفي حالة ما إذا امتنعت الإدارة عن تسليم الوصل في الأجل المحدد ولم تقدم إخطارا للجهات القضائية فتعتبر الجمعية مكونة بقوة القانون².

وبعد هبوب الربيع العربي في بعض الدول العربية سارعت الجزائر إلى إحداث عدة إصلاحات وسن قوانين جديدة لتعطي هامش أكبر من الحريات، ومن أهم القوانين الصادرة قانون الجمعيات الجديد رقم 12-06، ولكن المستقرى لنصوص هذا القانون يجد أن المشرع قد تراجع عن التخفيف الذي اعتمده بموجب القانون 90-31 وذلك من خلال منحه السلطة التقديرية لسلطة الضبط الإداري في قبول أو رفض تسليم التصريح بالتأسيس دون اللجوء إلى القضاء، كما أنه زاد من إحكام الإدارة سلطتها في تأسيس الجمعيات، فقد أخضع المشرع تأسيس الجمعية إلى تصريح بالتأسيس وتسليم وصل بذلك³.

¹ المادة 07 من القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات.

² المادة 08 من القانون نفسه.

³ المادة 07 من القانون 12-06 المتعلق نفسه.

إن الجمعية وفقا لهذا القانون لا تتأسس بمجرد إيداع التصريح أو بعد المهلة المحددة للإدارة للتحقق من مطابقة الملف لمقتضيات القانون كما هو الحال في القانون 90-31، بل تتكون بموجب الحصول على وصل التسجيل وقد سماه المشرع بأنه "وصل تسجيل ذي قيمة اعتماد"¹، وقد أثار هذا الوصف غموضا كبيرا نظرا لوجود فرق بين مصطلح "وصل التسجيل" ومصطلح "الاعتماد"، فوصل التسجيل يعتبر وثيقة تثبت التسجيل أو إيداع ملف لدى إدارة معينة مثل ما هو الحال بالنسبة لإنشاء جمعية ما، إذ يعد تسليم وصل بإيداع ملف التأسيس هو بمثابة إقرار بتسلم الملف ومطابقته لا إقرارا بتأسيس الجمعية أو إنشائها، أما مصطلح الاعتماد فهو قرار إداري انفرادي يتم بموجبه قبول وجود مؤسسة قانونية أو ممارسة نشاط معين².

ويفهم من نص المشرع على مصطلح وصل التسجيل له قيمة اعتماد، أنه يتعدى مفهوم الوصل في هذه الحالة الإقرار بوجود الجمعية إلى إنشائها وتأسيسها، فهو ترخيص إداري يعطي للجمعية الحق في الوجود وممارسة نشاطها ومن دونه لا يمكن للجمعية أن تتشط، فتأسيس الجمعية لا يكفي فيه التصريح بالتأسيس فقط بل يجب تسليم وصل التسجيل من أجل الحصول على الشخصية المعنوية والأهلية المدنية، حيث يترتب على تأسيس الجمعية الاعتراف بالشخصية القانونية لها، مما يجعلها مؤهلة لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات، ويحق لها ممارسة كافة الأعمال المرتبطة بموضوع نشاطها، كأداء الأعمال القانونية ووضع مقر مخصص لها وفتح حساب بنكي وأهلية التقاضي والتمثيل أمام السلطات العمومية، وإبرام العقود والاتفاقيات المتعلقة بموضوع نشاطها، والحصول على الأملاك العقارية والمنقولة إما عن طريق الشراء أو مجانا، وقد شدد المشرع العقاب في حالة ممارسة الأعضاء المسيرين نشاطاتهم باسم جمعية غير مسجلة وغير معتمدة قانونيا، فتصل عقوبة هذا الفعل إلى ستة (06) أشهر حبس³.

¹ المادة 08 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

² سكيمة عزوز، الحريات العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007-2008، ص 307.

³ المادتان 17، 46 من القانون السابق.

وقد أعطى المشرع الحق للإدارة في رفض تسليم وصل التسجيل ولكن يجب أن يكون بقرار معلل بعدم احترام قانون الجمعيات، ويكون في الآجال المحددة أو عند انقضائها على أكثر تقدير، ويحق لأعضاء الجمعية الطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل ثلاثة (03) أشهر، وفي حالة ما إذا صدر حكم قضائي في صالح الجمعية فيتوجب على الإدارة منح وصل التسليم، ولها إمكانية الاعتراض على الحكم برفع دعوى قضائية خلال مدة ثلاثة (03) أشهر، كما أنه في حالة صمت الإدارة وعدم ردها في الآجال المحددة يعتبر عمليا بمثابة اعتماد للجمعية، وتلزم وجوبا بتسليم وصل التسجيل، ولكن المشرع لم يحدد الإجراءات اللازمة في حالة ماذا امتنعت الإدارة عن تسليم الوصل بالرغم من انقضاء الأجل¹.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الفقرة الثالثة من المادة العاشرة (10) من قانون الجمعيات تثير عدة ملاحظات، منها أن المشرع حدد ميعاد رفع الدعوى بثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح لها، ولكن لم يبين ما لمقصود بالأجل الممنوح لها ولذلك فبداية حساب ميعاد رفع الدعوى غير واضح، ومن الملاحظات أيضا ما نص عليه المشرع أن رفع دعوى إلغاء تأسيس الجمعية من قبل الإدارة يكون أمام الجهة القضائية المختصة غير أنه لم يحددها، ولكن وفقا للمبادئ العامة للمنازعات الإدارية فهي حتما المحكمة الإدارية بالنسبة للجمعيات البلدية والولائية ومجلس الدولة بالنسبة للجمعيات الوطنية، والإشكال الذي يثار هنا أنه من المتعارف عليه أن حكم المحكمة الإدارية القاضي بمنح وصل التسجيل للجمعية يمكن الاستئناف فيه أمام مجلس الدولة، فلم منح المشرع هذا الامتياز برفع دعوى إلغاء تأسيس الجمعية أمام نفس الجهة التي أصدرت حكم يقضي بتأسيسها².

وقد منح المشرع الجزائري الإدارة سلطة تقديرية واسعة عند دراستها لملف الجمعية حال التكوين، بحيث يشترط أن يكون موضوع الجمعية محددًا بدقة ويجب أن تعبر تسميتها عن

¹ - المواد 08، 10، 11 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

² - نجلاء بوشامي، ممارسة حرية تأسيس الجمعيات في الجزائر بين الإقرار الدستوري والإقرار القانوني، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، المجلد 24، العدد 02، 2018، ص 265.

العلاقة بهذا الموضوع، كما اشترطت أن يندرج موضوع نشاط الجمعية ضمن تحقيق المصلحة العامة¹.

ولا يتوقف تدخل سلطات الضبط في تأسيس الجمعيات فقط بل يتعدى ذلك إلى التدخل في تعليقها أو مطالبة القضاء بحلها، فالجمعية تكون معرضة لتوقيف نشاطها أو الحل إذا تدخلت في الشؤون الداخلية للبلاد أو مست بالسيادة الوطنية، وتكون كذلك عرضة لتدخل الإدارة في توقيفها إذا مالا حظت وجود خرق للنصوص القانونية المنظمة لعمل الجمعيات فتوجه لها إعدارا بوجوب مطابقة النصوص القانونية وفي حالة عدم الامتثال يمكن للإدارة تعليق نشاط الجمعية بقرار إداري لمدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر، ويمكنها أيضا طلب حل الجمعية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في حال ممارسة الجمعية لنشاطات لا يتضمنها قانونها الأساسي أو حصولها على أموال من تنظيمات أجنبية مشبوهة أو عند توقف نشاطها².

ومما سبق يمكن القول أن القانون رقم 06-12 المتعلق بالجمعيات وسع نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في مجال تأسيس الجمعيات وذلك باشتراطه الموافقة المسبقة للإدارة التي لها الحق في منح الاعتماد للجمعية أو رفضه، مما يعطيها السلطة التقديرية في هذا المجال، كما أنه في كل الحالات لا يكون اعتماد الجمعية إلا بتسليم وصل التسجيل من طرف الإدارة سواء في حالة موافقتها أو في حالة اللجوء إلى القضاء من قبل الأعضاء وحصولهم على حكم بالتأسيس فهم ملزمون بالرجوع إلى الإدارة للحصول على هذا الاعتماد لممارسة نشاطهم، وحتى في هذه الحالة توجد عدة إشكالات في مدى التزام الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية.

¹ - المادة 02 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

² - المواد 39، 40، 41، 43 من القانون نفسه.

وبالتالي لا يمكن ممارسة حرية تأسيس الجمعيات إلا بتدخل من سلطات الضبط الإداري، ولا يتوقف الأمر عند التأسيس فقط بل للإدارة السلطة التقديرية في تعليق نشاط الجمعية متى قدرت وجود خرق للقوانين المنظمة لها وهو ما يشكل تقييدا واضحا لهذه الحرية.

الفرع الثاني: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة الحريات الجماعية ذات الطابع المؤقت

إن نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة الحريات الجماعية لا يقتصر فقط على حريتي إنشاء الأحزاب السياسية وتكوين الجمعيات، بل يمتد ليشمل حريتي الاجتماع والتظاهر، إذ أن هاتين الحريتين تخضعان أيضا إلى ضوابط وقيود لممارستها.

وعليه سنبين من خلال هذا الفرع نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة حرية الاجتماع (أولا)، ثم نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة حرية التظاهر (ثانيا).

أولا: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة حرية الاجتماع

تخضع حرية الاجتماع لقيود إدارية عديدة، قبل وأثناء وبعد ممارستها، ويترتب على مخالفتها أعمال حق الدولة في العقاب، ومن أهم هذه القيود التصريح المسبق بعقد الاجتماع، الحصول على وصل من قبل سلطة الضبط الإداري المختصة، تشكيل مكتب الاجتماع العمومي، ومنتظر لهذه القيود كالاتي.

1. التصريح المسبق بعقد الاجتماع لدى سلطة الضبط الإداري المختصة:

إن لسلطات الضبط الإداري أثر على حرية الاجتماع العمومي والذي يتمثل أساسا في القيود المفروضة على هذه الأخيرة سواء قبل البدء في الاجتماع العمومي أو أثناءه أو حتى بعد انتهائه، فقبل ممارسة حرية الاجتماع فإنه لا بد من التصريح المسبق ثلاثة أيام كاملة على الأقل قبل عقد الاجتماع لدى سلطات الضبط الإداري المختصة، والمتمثلة في الوالي بالنسبة

لبلديات مقر الولاية والوالي بالنسبة لبلديات الجزائر العاصمة والوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى¹.

ويشترط في التصريح المسبق جملة من الشروط وهي²:

- يجب التوقيع على التصريح من قبل ثلاثة أفراد يقطنون بالولاية ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية.
- يجب ذكر أسماء وهوية الأعضاء الثلاثة الموقعين على التصريح.
- يجب ذكر الهدف من الاجتماع والمكان المقرر لانعقاده ومدته وتاريخه باليوم والساعة.
- يجب ذكر عدد الأشخاص المرتقب حضورهم، والهيئات التي ينتظر مشاركتها كالأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات.

2. الحصول على وصل من قبل سلطة الضبط الإداري المختصة:

إذا استوفت الشروط المطلوبة قانونا في التصريح المسبق لعقد الاجتماع فإنه يتعين على سلطة الضبط الإداري المختصة تسليم وصل على الفور يتضمن أسماء المنظمين وألقابهم وعناوينهم وأرقام هوياتهم وتاريخ تسليم الوصل، والهدف من الاجتماع وعدد الأشخاص المقرر حضورهم، وتاريخ ومكان ومدة عقد الاجتماع³.

ويعد تسليم الوصل إقرارا بصحة الإجراءات القانونية لعقد الاجتماع العمومي، كما أنه يعد بمثابة ترخيص لممارسة هذه الحرية، وفي غياب هذا الترخيص لا يمكن ممارسة الاجتماع العمومي، لأنه يستوجب على المنظمين إظهار هذا الترخيص متى طلبته سلطات الضبط الإداري⁴.

¹ - المادة 1/05 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

² - المادة 04 من القانون نفسه.

³ - المادة 2/05 من نفسه.

⁴ - المادة 3/05 من القانون نفسه.

ولم ينص المشرع عن الإجراءات الواجبة اتباعها في حالة امتناع سلطة الضبط الإداري المختصة في منح وصل إيداع التصريح رغم توفر الشروط القانونية اللازمة، وفي مقابل ذلك أعطيت لها صلاحيات واسعة في منع الاجتماع قبل انعقاده متى تبين أنه قد يشكل خطورة كبيرة على الأمن العمومي أو أن الهدف الحقيقي منه يؤدي إلى تشكيل خطر على النظام العام، ويتوجب في هذه الحالة إبلاغ المنظمين بهذا المنع¹.

وتعتبر سلطة المنع تقييدا شديدا على حرية الاجتماع العمومي من قبل سلطات الضبط الإداري، خاصة وأن المنع يرجع إلى الإخلال بالنظام العام وهذا الأخير هو مفهوم مرن ونسبي ومتغير في الزمان والمكان، وبالتالي قد يكون هناك تعسف في استعمال هذا المفهوم لمنع الاجتماعات العمومية، خاصة بالنسبة للاجتماعات الحزبية المعارضة للحكومة.

3. تشكيل مكتب الاجتماع العمومي:

اشترط المشرع الجزائري لعقد الاجتماع تشكيل مكتب يتشكل من ثلاثة أشخاص على الأقل وهم الرئيس ومساعدان اثنان، ويسهر أعضاء المكتب على حسن سير الاجتماع وتوفير الظروف الملائمة لانعقاده في ظل احترام النصوص القانونية التي تحكم تنظيم الاجتماعات العمومية، بحيث يجب ألا يخرج الاجتماع عن دائرة الأهداف المخصصة له وألا يمس بحقوق وحريات الأفراد داخل المجتمع وأن تكون خطابه غير مؤثرة في المساس بالأمن العام والآداب العامة، ويلتزم الأعضاء المنظمون للاجتماع العمومي أن يحرصوا على إبعاد كل العناصر الخطرة أو العوامل والأسباب التي قد تؤدي إلى خلق الفوضى والانظام وبالتالي تتحرف بالاجتماع العمومي عن الأهداف المرجوة منه وتؤدي إلى ارتكاب مخالفات جزائية، وتثبت مسؤولية المنظمين منذ بدء الاجتماع إلى غاية نهايته².

وضمنا لحسن سير الاجتماع العمومي، أجاز القانون حضور ممثل عن الوالي أو عن رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا بطلب من المنظمين، على أن يتم تعريفه للحاضرين عند

¹ - المادة 6 مكرر من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

² - المادتان 10، 13 من القانون نفسه.

افتتاح الاجتماع، ويمكنه التدخل لوقف هذا الأخير متى لاحظ وجود إخلال بالنظام العام أو وجود فوضى تخل بالسير الحسن للاجتماع، ويمكن أيضا لمكتب الاجتماع وقف الاجتماع في أي فترة من فترات انعقاده إذا رأى أن مواصلة الاجتماع قد يشكل خطرا على الأمن العام¹.

واستقراء للنصوص القانونية السالفة الذكر والمقيدة لحرية الاجتماع يمكن إبداء بعض الملاحظات كالآتي:

- ألزم المشرع المنظمين بعقد الاجتماع خارج الطريق العمومي وأن لا يعقد في أماكن العبادة وأن يكون المكان مفتوحا بما يسمح التحاق المدعويين به، وبالتالي فإن سلطات الضبط الإداري تملك السلطة التقديرية الواسعة في الترخيص بانعقاد الاجتماع من عدمه في المكان الذي حدده المنظمون، وغالبا ما تكون هناك أماكن مخصصة مسبقا لمثل هذه الاجتماعات تسمح لسلطات الضبط بالتدخل لفرض احترام النظام العام متى ما وجد إخلال به من قبل المجتمعين، وبالتالي فقد وضع المشرع قيودا على حرية الأفراد في ممارسة حرية الاجتماع في الأماكن العامة وكذلك في دور العبادة كالمساجد² وغيرها وحصرت تنظيمها في أماكن مخصصة لذلك.

- اشترط المشرع جملة من البيانات يستوجب ذكرها في التصريح بالاجتماع العمومي ومن هذه البيانات عدد الأشخاص المقرر حضورهم، وهذا الشرط يتنافى وطبيعة الاجتماع العام الذي يكون مفتوحا للجمهور عكس الاجتماع الخاص³ الذي تكون الدعوات فيه محددة، فتحديد عدد الأشخاص في الاجتماع العام أمر صعب ولا يمكن ضبطه وهذا لكون الدعوة تكون عامة، فقد يكون العدد أقل بكثير من المتوقع وقد يكون الحضور

¹ - المادتان 11، 12 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

² - تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-377، المؤرخ في 09 نوفمبر 2013، المتضمن القانون الأساسي للمسجد، ج. ر، العدد 58، المؤرخة في 18 نوفمبر 2013. على أنه "المسجد بيت الله يجتمع فيه المسلمون لأداء صلاتهم وتلاوة القرآن الكريم وذكر الله ولتعلم ما ينفعهم في أمور دينهم ودنياهم، وهو مؤسسة دينية اجتماعية تؤدي خدمة عمومية هدفها ترقية قيم الدين الإسلامي".

³ - الاجتماع الخاص هو ذلك الاجتماع الذي لا يتسنى لغير المدعويين بالذات حضوره، أشار إليه سعد عصفور، المرجع السابق، ص 234.

كبيراً جداً، وعليه يمكن القول بأن في هذا الشرط تقييد لحرية الاجتماع وتناقض واضح مع مفهوم الاجتماع العمومي.

- اشترط المشرع تحديد المدة التي يستغرقها الاجتماع دون أن يبين الوقت الذي لا يمكن تجاوزه خاصة في الفترة الليلية، لأن في ذلك مساس صريح بالسكينة العامة للمواطنين.
- إن ترك المشرع الحرية للمنظمين في طلب حضور ممثل عن الإدارة من عدمه، يجعل من سلطات الضبط الإداري أحيانا تنتظر إليه من الجانب السلبي في حالة امتناع المنظمين عن طلب حضور هذا الممثل، وبالتالي تستعمل سلطاتها التقديرية في منع أو إيقاف الاجتماع بحجة الإخلال بالنظام العام وهو ما يشكل قيوداً على هذه الحرية.
- إن غموض شروط التصريح المسبق وعدم وضوحها يجعل المجال مفتوحاً أمام سلطات الضبط الإداري لإعمال سلطاتها التقديرية ورفض تسليم وصل التصريح، كما أن عدم احترام المواعيد قد يؤدي إلى تحويل التصريح إلى ترخيص لاسيما مع كثرة الشروط والبيانات الإلزامية¹، ومثال ذلك وجوب الحصول على رخصة من هيئات الضبط المختصة لت تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية والتي يمكن أن تحدث إزعاجاً لراحة السكان، حيث تمنح هذه الرخصة من طرف الوالي².

ثانياً: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة حرية التظاهر

أقر المؤسس الدستوري ممارسة حرية التظاهر لكنه لم ينص عليها بصفة صريحة كحرية جماعية لها ضوابطها الخاصة إلا في التعديل الدستوري لسنة 2016، لأنه كان يعتبرها حرية مكتملة لحرية الاجتماع العمومي³.

¹- إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، د م ج، الجزائر، 1994، ص 59.

²- المادة 20 مكرر 02 ومكرر 03، من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

³- تنص المادة 49 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي "حرية التظاهر مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كيفية ممارستها"

وأكد عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب نص المادة 53.¹

ونظرا لما تشكله حرية التظاهر من تهديد كبير للنظام العام فقد أخضعها المشرع لجملة من القيود الإدارية والتشريعية نتعرض لها فيما يأتي:

1. خضوع حرية التظاهر لترخيص مسبق:

أخضع المشرع حرية التظاهر لأسلوب الترخيص المسبق عكس حرية الاجتماع التي اكتفى فيها بأسلوب التصريح أو الإخطار، وقد كانت حرية التظاهر تخضع لأسلوب التصريح² هي أيضا بموجب القانون 89-28، ولكن المشرع عدل عن هذا الأسلوب بموجب القانون 91-19 ونص على وجوب أن تخضع المظاهرات العمومية للترخيص المسبق³ بدلا من التصريح، وكل مظاهرة تجري دون الحصول على ترخيص أو تجري بعد أن يتم منعها من قبل السلطات المختصة فتعتبر بمنظور القانون تجمهرا⁴، وهذا الأخير هو فعل مجرم يعاقب عليه القانون⁵.

ويشترط في طلب الترخيص الذي يقدمه المنظمون للمظاهرة أن يتضمن جملة من البيانات كالاتي⁶:

- وجوب ذكر الهوية الكاملة للأشخاص الرئيسيين المنظمين للمظاهرة (الأسماء، الألقاب، العناوين).
- وجوب توقيع طلب الترخيص من طرف ثلاثة أعضاء منظمين شريطة تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية.

¹- تنص المادة 53 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي "حرية التعبير مضمونة. حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان وتمارسان بمجرد التصريح بهما، يحدد القانون شروط وكيفيات ممارستها".

²- المادة 15 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

³- تنص المادة 2/15 من القانون نفسه. على أنه "تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق".

⁴- تنص المادة 19 من القانون نفسه على أن "كل مظاهرة تجري بدون ترخيص أو بعد منعها تعتبر تجمهرا".

⁵- المواد من 97 إلى 101 من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر، العدد 49، المؤرخة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.

⁶- المادة 17 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

- وجوب ذكر الهدف المحدد من المظاهرة.
- وجوب ذكر عدد الأشخاص المرتقب حضورهم وتحديد الأماكن والعناوين التي يقدم منها الأشخاص المشاركين في المظاهرة.
- وجوب ذكر أسماء الجمعيات المشاركة في المظاهرة وعناوين مقراتها، وتوقيع رئيس الجمعية المشاركة أو ممثلها القانوني على كل المعلومات الواردة في طلب الترخيص.
- وجوب تحديد الطريق والمسالك التي يفترض أن تسلكها المظاهرة.
- وجوب ذكر التاريخ واليوم والساعة المقررة لإجراء المظاهرة والمدة التي يفترض أن تستغرقها¹.
- وجوب ذكر الوسائل المادية المسخرة لها.
- الوسائل المرصودة لضمان حسن سير المظاهرة منذ الانطلاق وإلى غاية نهاية المظاهرة وتفرق المتظاهرين.

وما يمكن استنتاجه من البيانات السابقة الذكر أنها جاءت متصفة بالتضييق والتشديد والغموض أحيانا، فنذكر على سبيل المثال أن البند الذي ينص على وجوب ذكر عدد الأشخاص المرتقب حضورهم وكذا تحديد الأماكن والعناوين التي يقدم منها الأشخاص المشاركين في المظاهرة، هو شرط تعجيزي لأن حرية التظاهر مفتوحة للجميع ولا يمكن بأي حال من الأحوال معرفة عدد الحضور، أو المدة التي يمكن أن تستغرقها المظاهرة، وذلك لأنها تجري في مكان مفتوح (الطريق العمومي)، كما أنه لا يمكن فهم المغزى من وجوب ذكر الأماكن القادم منها المتظاهرين طالما أن حرية التظاهر هي وسيلة للتعبير عن الرأي.

وقد ألزم المشرع الجزائري القائمين على تنظيم المظاهرة أن يقدموا طلب الترخيص المستوفي للبيانات المذكورة آنفا إلى الوالي المختص² في أجل قدره ثمانية (8) أيام على الأقل قبل

¹- تجدر الإشارة في هذا الصدد أن المادة 3/15 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية قد نصت على أن لا تجري المظاهرات ذات الصبغة السياسية أو المطالبة على الطريق العمومي إلا في النهار، في حين أن باقي المظاهرات فيجوز أن تستمر حتى التاسعة ليلا.

²- يعتبر البعض أن سبب حصر المشرع منح الترخيص في يد الوالي دون غيره كرئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا يرجع أساسا إلى الأوضاع التي عرفت الجزائر خاصة أحداث جوان 1991 وما تبع ذلك من مظاهرات ومسيرات عارمة أدت إلى =

التاريخ المحدد لتنظيم المظاهرة¹، فإذا استوفت الشروط القانونية اللازمة للقيام بالمظاهرة فإنه يتعين على الوالي المختص أن يقوم على الفور بتسليم وصل للمنظمين، إذ يعد هذا الوصل بمثابة ترخيص بإجراء المظاهرة، حيث يتوجب على المنظمين إظهار الوصل إلى السلطات المختصة في حالة طلبه.

ويتوجب على الوالي الرد كتابيا على طلب الترخيص المقدم من قبل المنظمين سواء بالقبول أو بالرفض وهذا في أجل قدره خمسة أيام قبل التاريخ المحدد للمظاهرة، فإذا حضي طلب الترخيص بالقبول فيجوز للمنظمين إجراء المظاهرة مع احترام كل الشروط القانونية الواجبة لتنظيمها لاسيما تسخير كل الوسائل المادية لضمان السير الحسن لها من البداية إلى النهاية، والسهر على منع مشاركة القصر خاصة إذا كانت المظاهرة ذات طابع سياسي². أما في حالة الرفض فإنه يمنع على المنظمين تنظيم المظاهرة.

واستقراء لنصوص القانون رقم 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية نجد أن المشرع لم ينص صراحة على حق المنظمين في الطعن في قرار رفض الترخيص أمام القضاء، إلا أنه لا يوجد ما يمنع من ممارسة هذا الحق على اعتبار أن قرار الرفض هو قرار إداري وقانون الإجراءات المدنية والإدارية يمنح الحق في الطعن في القرارات الإدارية، كما أن المشرع لم ينص على الحالة التي يمكن أن يسكت فيها الوالي ولا يرد لا بالقبول ولا بالرفض، وهو ما يترتب آثارا سلبية على حرية التظاهر، فإذا فسر السكوت على أنه رفض فهذا يعد من قبيل مصادرة حرية التظاهر المكرسة دستوريا، أما إذا فسر السكوت بأنه موافقة وتتم المظاهرة

=عدم استقرار النظام العام داخل البلد، فمنح هذا الاختصاص للوالي هو محاولة لفرض سلطة الإدارة (سلطات الضبط الإداري) على عكس رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يمثلون مختلف الأحزاب السياسية وخاصة أحزاب المعارضة وهو ما يجعلهم يتساهلون في منح الترخيص لتنظيم المظاهرات والمسيرات.

¹ تجدر الإشارة في هذا الصدد أن المدة المحددة لتقديم طلب الترخيص كانت محددة بخمسة أيام قبل تاريخ المظاهرة وهذا بناء على المادة 17 من القانون 89-28 إلا أنه تم تعديلها بموجب القانون 91-19 وأصبحت المدة هي ثمانية أيام قبل = التاريخ المحدد لتنظيم المظاهرة، وهو ما يفسر على أنه محاولة من المشرع على إعطاء سلطات الضبط الإداري المختصة الوقت الكافي لمنح الترخيص من عدمه.

² المادة 19 مكرر من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

بناء عليه فسيجد المتظاهرون أنفسهم متابعين بتهمة التجمهر، وعليه وجب على المشرع توضيح طبيعة السكوت حتى يتم رفع اللبس عن هذه النقطة.

2. تغيير مسلك المظاهرة:

يمكن للوالي وفقا لمقتضيات المادة الثامنة عشر (18) من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية أن يطلب من المنظمين تغيير المسلك أو الاتجاه الذي يفترض أن تسلكه المظاهرة مقترحا عليهم مسلكا آخر يسمح بالسير العادي والحسن لها، ولكن يلاحظ على هذه المادة أنها اتسمت بالغموض والإبهام فلم تبين متى يتم مطالبة المتظاهرين بتغيير مسلك المظاهرة، فجاءت هذه المادة على العموم وهو ما يسمح للوالي بتغيير مسلك المظاهرة أثناء فترة التظاهر أو قبلها بقليل مما يؤدي إلى خلط حسابات المنظمين الذين قاموا بالإعلان عن مسلك معين، وبالتالي يكون التحاق المتظاهرين بمكان ومسلك التظاهر صعبا وغير معروف لديهم، ويساهم في التقليل من عدد المشاركين، خاصة إذا كان المسار ضيقا لا يسمح باستيعاب حشود كبيرة.

3. ترتيب المسؤولية المدنية على المنظمين نتيجة الأضرار الناجمة عن المظاهرة

يصاحب سير المظاهرة في بعض الأحيان حدوث تجاوزات واعتداءات وأعمال شغب وتخريب، ولذلك رتب المشرع الجزائري المسؤولية المدنية على المنظمين للمظاهرة، فنصت المادة 20 من القانون 91-19 على أنه " تثبت المسؤولية المدنية للمنظمين حسب المادة 17 عند كل التجاوزات ابتداء من انطلاق المظاهرة إلى غاية انتهائها".

وتترتب المتابعة الجزائية على كل شخص قدم تصريحاً مزيفاً ومخادعاً خاصة فيما يتعلق بشروط تنظيم المظاهرة أو شارك في مظاهرة لا تحوز على ترخيص من السلطات المختصة أو تبنى أفكاراً وأهدافاً في المظاهرة تكون مناهضة للثوابت الوطنية وتمس بالنظام العام والآداب العامة ورموز الثورة¹.

¹ - المواد 9، 23، من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

والملاحظ أن المشرع لم يبين من هم المنظمين الذين قصدهم في المادة 20 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، هل هم الأعضاء الثلاثة الموقعين على طلب الترخيص بتنظيم المظاهرة أم يقصد بهم كل الأعضاء المنظمين؟

وفي كلا الحالتين فإن تحميل المسؤولية للمنظمين عن كل تجاوز في المظاهرة هو إجراء فيه نوع من الإجحاف لأنه يحملهم مسؤولية تصرفات الغير في فضاء مفتوح وبه أعداد هائلة من المواطنين على اختلاف توجهاتهم السياسية والفكرية ويصعب التكهّن بتصرفاتهم، في حين أن مهام الحفاظ على النظام العام هي اختصاص لسلطات الضبط الإداري بما تملكه من إمكانيات بشرية ومادية تسمح لها بالتدخل لضبط الأمور، هذا ما يجعل كثيرا من الأفراد يتخوفون من تنظيم المظاهرات حتى لا يقعوا تحت طائلة المساءلة القانونية في حالة حدوث تجاوزات غير متوقعة من قبل المتظاهرين، مما يؤدي حتما إلى تقويض حرية التظاهر، ويجعل هؤلاء المنظمين للمظاهرة تحت المراقبة والمتابعة من قبل الإدارة وفرض سلطتها عليهم¹.

ومما سبق يمكن القول أن حرية التظاهر تخضع لتطويق وتضييق صريح من قبل سلطات الضبط الإداري لأنه غالبا ما تنظمها أحزاب سياسية معارضة للسلطة ومخالفة لسياسة الحكومة وتشكل وسيلة ضغط جماعية على النظام الحاكم، الأمر الذي جعل المشرع يربط ممارسة هذه الحرية بالحصول على الترخيص المسبق بدل الإخطار، وأعطى سلطات تقديرية واسعة للوالي في قبول منح الترخيص أو رفضه دون أن يكون ملزما بتبرير قرار الرفض، فغالبا ما تكون ذريعة الرفض هي الإخلال بالنظام العام لمنع التظاهرات العمومية خاصة أن المظاهرة تجري في الطريق العمومي ويصعب التنبؤ بنوايا المتظاهرين وتصرفاتهم التي تشكل أحيانا تهديدا صريحا للأمن العمومي مما يحتم على سلطات الضبط الإداري استعمال القوة المادية لتفريق الأشخاص في الأماكن العمومية، مسخرة في ذلك كل ما لديها من وسائل بشرية (رجال الأمن)

¹ - رجموني محمد، المرجع السابق، ص 336.

ومادية (غازات مسيلة للدموع، الرش بالمياه وحتى استعمال الطلقات التحذيرية بالأسلحة النارية الحقيقية)¹.

ونظرا للخنق الذي فرضته السلطات العمومية الجزائرية على حرية التظاهر خاصة بعد سنة 1991 لجأت الطبقة السياسية وفعاليات المجتمع المدني والجمعيات إلى تنظيم مظاهرات ومسيرات دون ترخيص ومن أمثلة ذلك قيام تنسيقية حركة العروش بتنظيم مظاهرة حاشدة متجهة نحو مقر الرئاسة بالعاصمة (قصر المرادية) رغم صدور قرار بمنعها، وأمام هذا الوضع زادت السلطات من تضيقها وتشديدها الخناق على حرية التظاهر وذلك بإصدار رئيس الحكومة لقرار يمنع من خلاله تنظيم المظاهرات والمسيرات بالعاصمة إلى إشعار آخر، ورغم رفع حالة الطوارئ سنة 2011 إلا أن التضيق استمر إلى غاية الحراك الشعبي سنة 2019 الذي أطاح بحكم الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة.

المطلب الثاني

نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في الرقابة على الحريات الجماعية

يتعدى نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة الحريات الجماعية من التأسيس والتكوين إلى فرض الرقابة على النشاط وعلى الموارد المالية، ويتجلى ذلك واضحا في حريتي تأسيس الأحزاب السياسية وتكوين الجمعيات، فممارسة النشاط الحزبي أو الجمعي مرتبط بمجموعة من الضوابط التي توطئه ويكون ذلك تحت رقابة سلطات الضبط الإداري، وينطبق الأمر نفسه على الموارد المالية للحزب أو الجمعية فهي تخضع لرقابة مالية سواء تعلق الأمر بالهبات أو الوصايا أو بالإعانات التي تتلقاها من الدولة والسلطات العمومية وحتى الهبات التي تتلقاها من جمعيات ودول أجنبية.

¹ - سكيبة عزوز، المرجع السابق، ص 295.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتعرض إلى رقابة سلطات الضبط الإداري على قانونية ممارسة الحريات الجماعية (الفرع الأول)، ثم إلى رقابة سلطات الضبط الإداري على الموارد المالية للحريات الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة سلطات الضبط الإداري على قانونية ممارسة الحريات الجماعية

تملك سلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في بسط رقابتها على ممارسة الحريات الجماعية، ويتجلى ذلك من خلال تدخلها في تأطير نشاطات هاته الحريات حتى تتمكن من منع أي إخلال قد يهدد النظام العام داخل الدولة، لأنه في كثير من الأحيان تكون الرقابة ضرورية حتى لا يحد الأفراد الممارسون للحريات الجماعية عن الأطر القانونية التي تضبطها، ولكن في مقابل ذلك يعتبر البعض أن فرض سلطات الضبط الإداري الرقابة على بعض الحريات الجماعية قد يعد تقييدا في ممارسة تلك الحريات.

وبغية توضيح ذلك ستقتصر الدراسة في هذا الفرع على أحكام الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية (أولا)، ثم على أحكام الرقابة على نشاط الجمعيات (ثانيا).

أولا: أحكام الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية

لقد نص المشرع الجزائري في المادة الخامسة والأربعين¹(45) من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية على تكريس الحماية القانونية لحرية ممارسة النشاط الحزبي ولكن بضوابط تحكمه، وهي أن يمارس هذا النشاط وفق النظم الدستورية والأطر القانونية المنظمة له، وأن تتلاءم نشاطات الحزب مع المبادئ والأهداف الواردة في المادة السادسة والأربعين

¹- تنص المادة 45 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية على ما يلي " يمارس الحزب السياسي المعتمد نشاطاته بحرية في إطار النظام الدستوري والطابع الجمهوري وأحكام هذا القانون العضوي والتشريع الساري المفعول".

(46)¹ من قانون الأحزاب السياسية، ويمنع على الحزب السياسي خلال ممارسة نشاطاته استعمال اللغات الأجنبية².

وتتدخل سلطات الضبط الإداري في الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية بعدة أساليب وطرق تراقب من خلالها مدى احترام الشروط القانونية المعمول بها نذكر منها:

1. الرقابة على تشكيلة الحزب والتعديلات الطارئة عليه:

يخضع كل تغير في تنظيم الهيئات القيادية للحزب السياسي وتشكيلاتها أو تعديل في قانونه الأساسي إلى رقابة سلطة الضبط المختصة، ويتمثل ذلك في الحصول على ترخيص جديد، إذ يتعين تبليغ الوزير المكلف بالداخلية خلال أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما من القيام بتلك التعديلات، سواء تعلق الأمر بتغيير في الهيئات القيادية أو بتعديل القانون الأساسي للحزب السياسي، ويتعين على الوزير المكلف بالداخلية إعلان قراره في غضون الثلاثين يوما الموالية من تبليغه وفي حالة السكوت يعتبر ذلك بمثابة قبول³.

¹ - تنص المادة 46 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية على ما يلي " يلتزم الحزب السياسي في إطار نشاطاته باحترام المبادئ والأهداف الآتية:

- خصائص الدولة ورموزها.
- ثوابت الأمة.
- تبني التعددية السياسية.
- ممارسة النهج الديمقراطي في مساره.
- نبذ العنف والإكراه بكل أشكاله.
- الحريات الفردية والجماعية واحترام حقوق الإنسان.
- النظام العام."

² - تنص المادة 48 من القانون نفسه على ما يلي: " يمنع على الحزب السياسي استعمال اللغات الأجنبية في جميع نشاطاته".

³ - المادة 36 من القانون نفسه.

ويجب إخطار سلطة الضبط الإداري المختصة المتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية من قبل الحزب السياسي بجميع تشكيلاته المحلية وكل ما يطرأ على تلك التشكيلات من تغيير في مدة لا تتجاوز ثلاثين (30) يوماً¹.

ويمكن لوزير الداخلية أن يتدخل لوقف النشاطات الحزبية وعلق المقرات المخصصة لهذه النشاطات في حالة ما إذا لاحظ وجود خروقات من طرف الأعضاء المؤسسين للحزب، سواء للقوانين المعمول بها أو مخالفة التزاماتهم قبل انعقاد المؤتمر التأسيسي أو بعده، ويكون توقيف النشاط بقرار معلل من وزير الداخلية، ويمك هذا الأخير في الحالات الاستعجالية أو الاضطرابات التي توشك على الوقوع وتخل بالنظام العام سلطات واسعة في تحديد هذه الاضطرابات أو تحديد حالة الاستعجال².

وتتمثل أساليب الرقابة أيضا في حاجة الحزب السياسي عند تنظيم نشاطاته إلى عقد اجتماعات وتظاهرات باعتبارها أهم وسائل ممارسة النشاط الحزبي حتى يتم نشر البرامج السياسية وإبراز نظرة الحزب وموقفه من الأحداث الجارية في البلاد، وقد بينا سابقا القيود التي يفرضها قانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية لاسيما فيما يخص ضرورة الحصول على ترخيص من طرف الإدارة وتحديد مكان الاجتماع وتاريخه بالساعة واليوم وضرورة تنظيمه في القاعات المخصصة لهذه الاجتماعات.

ومن مظاهر الرقابة أيضا تدخل سلطات الضبط الإداري (وزارة الداخلية) في طلب إجراء تعديل على القانون الأساسي للحزب عند بداية انعقاد المؤتمر، ومثال ذلك مطالبة وزارة الداخلية من أحد الأحزاب السياسية إجراء تعديلات على القانون الأساسي للحزب وكان هذا الطلب عند انعقاد المؤتمر، وهو ما يعد تقييدا لممارسة هذه الحرية³.

¹ - المادة 44 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

² - المادة 64 من القانون نفسه.

³ - سكيحة عزوز، المرجع السابق، ص 199.

وتجب الإشارة في هذا الصدد أنه من الناحية الواقعية فإن سلطات الضبط الإداري كثيرا ما تستعمل سلطتها التقديرية في خدمة الأحزاب الحاكمة في الدولة من خلال دعم أحزاب الموالاتة ووضع العراقيل والقيود على أحزاب المعارضة، ومن أمثلة ذلك قيام الإدارة خلال التحضير للانتخابات بتقديم الدعم لتنشيط وتأطير اللقاءات الجهوية التي دعت إليها الجمعيات والمنظمات المساندة لرئيس الجمهورية¹.

2. الرقابة على أهداف الأحزاب السياسية:

وضع المشرع الجزائري بعض القيود الموضوعية المتعلقة بالأهداف التي يجب على كل حزب سياسي أن يتلاءم معها ولا يعارضها سواء عند التأسيس أو عند النشاط، وإلا كان عرضة لعدم الاعتماد أو التوقيف بعد الاعتماد وحتى الحل، وتتمثل هذه القيود في منع تأسيس الأحزاب السياسية على أسس دينية أو لغوية أو عرقية أو مهنية، ومنع استخدام هذه الحرية في ضرب الحريات الأساسية الأخرى أو المساس بالوحدة الترابية للبلاد وطابعها الديمقراطي والجمهوري².

وتعتبر هذه القيود شديدة الوطأة على حرية تأسيس الأحزاب السياسية، فرغم إقرار المؤسس الدستوري لحرية تأسيس الأحزاب السياسية وإعطائها الحماية الدستورية إلا أنه أخضعها لجملة من الموانع والمحظورات لاسيما من حيث الأهداف المتعلقة بالتأسيس أو المتعلقة بالنشاط الحزبي بعد التأسيس، وهو ما يجعل من سلطات الضبط الإداري تعمل سلطتها التقديرية في تفسير وتأويل تلك الأهداف بما لا يتعارض والنظام العام، فإذا كانت بعض هذه القيود التي أوردها المؤسس الدستوري مقبولة إلى حد ما كمنع تأسيس الحزب على أسس لغوية أو عرقية أو جهوية فإن القيود الأخرى كالمنع على أساس ديني أو مهني قد ترفضه شريحة كبيرة من المجتمع وذلك على اعتبار أن الدين الإسلامي هو الدين الرسمي للدولة، والسواد الأعظم من

¹ - سكيحة عزوز، المرجع السابق، ص 197.

² - تنص المادة 57 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "... لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي. لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة".

الشعب (99%) يدين بدين الإسلام، فما المانع من تأسيس حزب إسلامي¹، كذلك بالنسبة للأساس المهني فإذا كان القانون يسمح بوجود النقابات المهنية والاتحادات العمالية فما السبب الذي يمنع من وجود حزب على أساس مهني، ورغم هذا المنع إلا أن سلطات الضبط الإداري سمحت بإقامة أحزاب على أساس مهني مثل حزب العمال ولم يتم حله بدعوى تعارضه مع أحكام الدستور في حين كانت أكثر تقييدا في اعتماد أحزاب إسلامية².

وتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية أيضا النص على الرقابة على أهداف الأحزاب السياسية، فلا يجب أن يؤسس أي حزب سياسي على أهداف تكون مناقضة للمكونات الأساسية للهوية الوطنية بأبعادها الثلاثة وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية، أو للمبادئ الأساسية التي قامت عليها ثورة أول نوفمبر 1954، أو لوحدة التراب الوطني وسيادة الشعب واستقلال البلاد³.

¹ نشير في هذه النقطة إلى رغبة المشرع عدم تكرار ما حدث بعد الانفتاح السياسي والتعددية الحزبية التي عرفت ظهور حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ ودخوله في أول انتخابات تشريعية تعددية ليوم 26 ديسمبر 1991 والتي فاز فيها بأغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني (70%)، ولكن لظروف سياسية وتقلبات دستورية وهيكلية انجر عنه توقيف المسار الانتخابي = ودخول البلاد بعدها في دوامة من العنف وإعلان حالة الطوارئ، وإجراء تعديلات دستورية جوهرية بداية من دستور 1996، ومنع المؤسس الدستوري قيام أحزاب على أسس دينية أو عرقية أو جهوية أو لغوية كون الهوية الوطنية بأبعادها الثلاث، الإسلام والعروبة والأمازيغية هي ملك لكل المواطنين وتشارك فيها كل الأحزاب.

² نذكر في هذا الصدد رفض سلطات الضبط الإداري اعتماد حركة الوفاء بداعي حفظ النظام العام، حيث قدرت وزارة الداخلية أن هذه الحركة وعاء لأعضاء ومناضلي حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحل، ورفض ترشح بعض الشخصيات السياسية المحسوبة على التيار الإسلامي مثل رفض ملف رئيس حركة مجتمع السلم في الترشح لرئاسيات 1999.

³ تنص المادة الثامنة (8) من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية على ما يلي: "لا يجوز طبقا للدستور تأسيس حزب سياسي على أهداف مناقضة:

- للقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية.
- لقيم ثورة أول نوفمبر 1954 والخلق الإسلامي.
- للوحدة والسيادة الوطنية.
- للحريات الأساسية.
- لاستقلال البلاد وسيادة الشعب وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوروي للدولة.
- لأمن التراب الوطني وسلامته.
- تمنع على الأحزاب السياسية كل تبعية للمصالح الأجنبية أيا كان شكلها."

ويمنع تأسيس حزب سياسي أو المشاركة في تأسيسه أو في هيئاته المسيرة على الأشخاص الذين قاموا باستغلال الدين وتسببوا في المأساة الوطنية أو شاركوا في أعمال إرهابية خلال العشرية السوداء أو قاموا بتبني النهج الذي يدعو إلى التخريب والعنف ضد أمن الدولة ومؤسساتها¹، وهؤلاء الأشخاص في غالبيتهم هم أعضاء الحزب المنحل (الجهة الإسلامية للإنقاذ) حيث تم عزلهم من الناحية السياسية لتسببهم بطريقة أو بأخرى في المأساة الوطنية.

ويمنع أيضا على الحزب السياسي استعمال العنف بكل أشكاله أو الإكراه بكل أساليبه عند ممارسة نشاطاته والوصول إلى أهدافه، وأن لا يكون هدفه أو برنامجه السياسي مأخوذ أو يحوي منهاج عمل حزب سياسي آخر تم حله قضائيا².

ويمكن القول بأن الدستور وقانون الأحزاب السياسية سمح لسلطات الضبط الإداري إحكام رقابتها على أهداف الأحزاب السياسية سواء قبل التأسيس أو بعده، وتتعدى تلك الأهداف إلى أهداف وأفكار وتصورات الأعضاء المؤسسين للحزب، وهي قيود وطؤها شديد على ممارسة حرية تأسيس الأحزاب السياسية.

ثانيا: أحكام الرقابة على نشاط الجمعيات

تعتبر الرقابة على نشاط الجمعيات وسيلة من الوسائل الهامة التي تمكن سلطات الضبط الإداري من الاطلاع على البيانات والنشاطات المختلفة لهذه الجمعيات بغية منع حدوث تجاوزات أو إخلال بالنصوص القانونية المعمول بها، وسنتطرق إلى أهم أساليب الرقابة على نشاط الجمعيات ثم إلى الرقابة الإدارية على صفة النفع العام للجمعيات.

¹ - تنص المادة 5 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية على أنه "يمنع تأسيس حزب سياسي أو المشاركة في تأسيسه على كل شخص مسؤول عن استغلال الدين الذي أفضى إلى المأساة الوطنية. كما يمنع من هذا الحق كل من شارك في أعمال إرهابية ويرفض الاعتراف بمسؤوليته في المشاركة في تصور وانتهاج وتنفيذ سياسة تدعو إلى العنف والتخريب ضد الأمة ومؤسسات الدولة".

² - تنص المادة 9 من القانون نفسه على ما يلي: "لا يمكن الحزب السياسي أن يلجأ إلى العنف أو الإكراه مهما تكن طبيعتهما أو شكلهما. كما لا يمكنه أن يستلهم من برنامج عمل حزب سياسي محل قضائيا".

1. أساليب الرقابة على نشاط الجمعيات:

تتنوع أساليب الرقابة على نشاط الجمعيات ونذكر أهم هذه الأساليب فيما يلي:

أ. الرقابة الإدارية على اجتماعات الجمعيات العمومية:

تعتبر الاجتماعات الدورية المحرك الأساسي لنشاط الجمعيات، لأنه يتم من خلالها تبادل الأفكار وطرح البرامج ورسم السياسات وضبط الأهداف والمصادقة على الميزانيات وإصدار القرارات، وهو ما دفع بالمشرع الجزائري إلى تفعيل رقابة سلطات الضبط على هذه الاجتماعات حتى لا تخرج عن النطاق المحدد لها ولا تحيد عن الأهداف التي التزمت بها الجمعية في قانونها الأساسي، وإلا كانت عرضة للتدخل من قبل الإدارة لتصحيح الأوضاع واتخاذ الإجراءات اللازمة في إطار ما ينص عليه قانون الجمعيات ومختلف النصوص القانونية الأخرى التي تكفل تنظيم حرية إنشاء الجمعيات وسيرها.

ومن جملة هذه الاجتماعات، الاجتماع المخصص لعقد الجمعيات العامة، حيث تقوم الجمعيات بعقد اجتماعات جمعياتها العمومية بصفة عادية أو استثنائية، عن طريق دعوة كل الأعضاء المعنيين بالحضور الذين تتوفر فيهم شروط التصويت المحددة في القانون الأساسي للجمعية¹، وتحديد تاريخ ومكان وجدول أعمال الاجتماع، ليتم دراسة عدة قضايا تهم الجمعية كاعتماد الميزانية الجديدة للجمعية، المصادقة على تعيين محافظ حسابات لميزانية الجمعية، اعتماد الحساب الإداري، انتخاب الأعضاء الجدد لمجلس الإدارة، مناقشة التقرير المالي والأدبي الخاص بنشاطات السنة المنتهية.

وتلتزم الجمعية بعد عقد جمعيتها العامة العادية أو الاستثنائية بتقديم نسخ من محاضر اجتماعاتها وكذا التقارير المالية والأدبية السنوية إلى سلطات الضبط الإداري المختصة وهذا في أجل ثلاثين (30) يوما من المصادقة عليها، ومخالفة هذا الالتزام تترتب عليه عقوبات

¹ - المادة 26 من القانون المتعلق بالجمعيات.

جزائية ضد الجمعية تتمثل في تغريمها بغرامة مالية تتراوح ما بين ألفي دينار (2000 دج) وخمسة آلاف دينار (5000 دج)¹.

ب. الرقابة الإدارية على التعديلات في القوانين الأساسية للجمعيات:

في إطار تنظيم عمل الجمعية وسيرها قد تطرأ تغييرات وتعديلات على قانونها الأساسي أو على هيكلها التنظيمي، وهو ما يجعلها خاضعة لرقابة سلطات الضبط الإداري لاسيما ما تعلق بمطابقة هذه التعديلات مع النصوص القانونية المنظمة لها.

وتتكون الجمعية من هيئتان، الهيئة العليا في الجمعية وتسمى الجمعية العامة وهيئة تنفيذية تعنى بإدارة الجمعية وتسييرها ويطلق عليها عدة تسميات المجلس التنفيذي أو المكتب التنفيذي أو مجلس الإدارة، ويجب أن يتضمن القانون الأساسي للجمعية كيفية انتخاب هيكل الجمعية ومدة العهدة، وطريقة اتخاذ القرار في الجمعية العامة، والإجراءات المتخذة لتعديل القانون الأساسي².

وقد نصت المادة الثامنة عشر (18) من قانون الجمعيات على إلزامية إبلاغ السلطات العمومية المختصة عن كل التعديلات والتغييرات والتصرفات التي تقوم بها الجمعية تجاه تشكيلات هيئاتها القيادية أو التنفيذية، وذلك في أجل يقدر بثلاثين (30) يوما من تاريخ المصادقة على تلك القرارات المتعلقة بتغيير هيكل الجمعية، كما تلتزم الجمعية أيضا بالتبليغ عن كل التعديلات التي تجريها على القانون الأساسي الخاص بها، وتكون تلك التغييرات والتعديلات محلا ليعتد بها لدى الغير بعد نشرها في جريدة إعلامية واحدة على الأقل موزعة وطنيا³.

ويتضح مما سبق أن المشرع أخضع التغييرات والتعديلات الطارئة على هيكل الجمعية وأجهزتها لنظام التبليغ، وهو ما يسمح لسلطات الضبط الإداري بمراقبة مدى مطابقة هذه

¹ - المادتان 19، 20 القانون المتعلق بالجمعيات.

² - المادتان 25، 27 من القانون نفسه.

³ - المادة 18 من القانون نفسه.

التعديلات للقانون والتنظيم المعمول به، وعدم مخالفتها للقانون الأساسي للجمعية ونظامها الداخلي.

ت. الرقابة على نشاطات الجمعيات:

نص المشرع الجزائري على خضوع أي نشاط تمارسه الجمعية لرقابة سلطات الضبط الإداري المختصة، كما أنه حضر ممارسة عدة أنشطة على الجمعيات وهي:

- النشاطات المخالفة لثوابت الأمة وقيمها الوطنية أو تلك التي تخالف النظام العام والآداب العامة¹.
- النشاطات التي تستهدف تحقيق الربح المادي².
- النشاطات ذات الطابع السياسي أو ربط علاقات مع أحزاب سياسية سواء تنظيمية أو هيكلية، أو تلقي هبات أو إعانات مالية من هذه الأحزاب³، لأن النشاط السياسي مقصور على الأحزاب السياسية.
- النشاطات التمييزية التي تمس بالحريات الأساسية للأعضاء⁴.
- القيام بنشاطات تعاون مع جمعيات أجنبية أو منظمات دولية دون الحصول على الموافقة المسبقة للسلطات المختصة⁵.

ويسمح القانون للجمعية بأن تمارس نشاطات في المجال المهني أو العلمي أو الديني أو الثقافي أو الرياضي أو البيئي أو الخيري والإنساني أو الاجتماعي، وتبعا لذلك أنشئت جمعيات عدة متخصصة في المجالات المذكورة آنفا، كما حددت المادة 17 من قانون الجمعيات أهم

¹ - المادة 4/2 من القانون المتعلق بالجمعيات.

² - المادة 2/2 من القانون نفسه.

³ - المادة 13 من القانون نفسه.

⁴ - المادة 28 من القانون نفسه.

⁵ - المادة 23 من القانون نفسه.

النشاطات التي يمكن للجمعية ممارستها بعد حصولها على الاعتماد واكتسابها للشخصية المعنوية والأهلية المدنية¹.

2. الرقابة الإدارية على صفة النفع العام للجمعيات:

تعتبر الجمعيات ذات النفع العام إحدى أنواع الجمعيات، وقد أضفى عليها المشرع هذا الوصف لأنها مختصة في مجال محدد، وتقدم خدمات لفئة معينة من المواطنين، وتمكنها هذه الصفة من الاستفادة من الإعانات المالية من قبل الدولة والمؤسسات العمومية (الوزارة، الولاية، البلدية، المتعاملين العموميين) كما يمكنها الاستفادة من إعانات المتعاملين الخواص وهذا بغية تحقيق الصالح العام، ومشاركة الدولة في إشباع الاحتياجات العامة للمواطنين نظرا لتشعب حاجات الأفراد و صعوبة قيام الدولة لوحدها بتغطيتها، وهو ما يجعل من هذه الجمعيات تحظى بمكانة خاصة لدى الدولة مقارنة بباقي الجمعيات².

والمتمحص لقانون الجمعيات يجد أن المشرع نص على الجمعيات ذات المنفعة العامة لكن دون أن يعرفها تاركا تحديد شروط وكيفيات الاعتراف للجمعية بالمنفعة العامة للتنظيم، كما نص على إمكانية هذا النوع من الجمعيات الاستفادة من إعانات الدولة أو الولاية أو البلدية سواء كانت هذه الإعانة مقترنة بشروط أو غير مقترنة بها، فإذا كانت مقيدة بشروط فحينئذ يجب على الجمعية أن تلتزم بدفتر الشروط المحدد لنشاط الجمعية وكيفية مراقبته³.

¹ - المادتان 2/2، و 17 من القانون المتعلق بالجمعيات.

² - ريمة بريش، الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن المهدي، أم البواقي، الجزائر، 2017-2018، ص 62.

³ - المادة 34 من القانون السابق.

وتتولى سلطات الضبط الإداري المختصة الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة من خلال مراقبة الوثائق المدرجة في ملف طلب الاعتراف بالنفع العام، والتأكد من احترام الجمعية لكل الشروط القانونية، واحترام قواعد التسيير والتنظيم المعمول بهما¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل غياب نص في قانون الجمعيات يحدد الشروط الواجب توافرها للاعتراف بالنفع العام يمكن الرجوع إلى النصوص القانونية السابقة لاسيما المرسوم التنفيذي 72-176² المتعلق بالجمعيات الذي نص على إمكانية حصول الجمعية على صفة المنفعة العامة بموجب مرسوم³ بعد استيفاء الشروط المنصوص عليها، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- ممارسة الجمعية لنشاط ذو نفع عام بصفة فعلية طيلة سنة بداية من تاريخ الحصول على الاعتماد⁴.
- إثبات قابليتها للنمو والتطور وتقديم خدمات للصالح العام.
- أن يكون عدد الأعضاء المنتمين إليها لا يقل عن مائة (100) عضو.

¹ - من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 14-330، المؤرخ في 27 نوفمبر 2014، يحدد كليات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي، ج. ر، العدد 69 الصادرة بتاريخ 3 ديسمبر 2014، والتي جاء فيها ما يلي: "يعترف بالمنفعة العمومية والصالح العام للاتحادية الرياضية الوطنية على أساس المعايير الآتية على الخصوص:

- طابع الاختصاص أو الاختصاصات الرياضية.
 - السمعة الوطنية والدولية لنشاط أو الأنشطة الرياضية المؤطرة.=
 - =كثافة الأنشطة.
 - النتائج الرياضية المتحصل عليها.
 - حجم الأعداد المؤطرة وأهميتها.
 - مستوى الهيكلة والتنظيم والموقع على الصعيد الوطني.
 - الأثر الاجتماعي والثقافي".
- ² - المرسوم رقم 72-176، المؤرخ في 27 جويلية 1972، المتضمن كليات تطبيق الأمر 71-79، المؤرخ في 3 ديسمبر 1971، المتعلق بالجمعيات. ج. ر، العدد 65، المؤرخة في 15 أوت 1972 (ملغى).
- ³ - المادة 19، من المرسوم نفسه.
- ⁴ - المادة 20، من المرسوم نفسه.

- امتلاكها لتخصيص من المنقولات يقدر ب 50.000 دج على الأقل¹.

إن من أهم أسباب رقابة سلطات الضبط الإداري على ممارسة الجمعيات لنشاطها هو ضعف التسيير المحكم للجمعيات بسبب قلة الخبرة في مجال التسيير الإداري ونقص الكفاءة العلمية والإدارية وضعف التكوين وقلة التنسيق وعدم الاطلاع الواسع وانعدام التخصص في النشاط الجمعوي، يضاف إلى ذلك موسمية نشاط الجمعيات فهي تغتنم المناسبات الوطنية والدينية والمواعيد الانتخابية فقط للنشاط والبروز وتبقى غائبة طوال السنة إلا عدد قليل من الجمعيات التي أثبتت وجودها على المستوى المحلي وحتى على المستوى الوطني.

الفرع الثاني: رقابة سلطات الضبط الإداري على الموارد المالية للحريات الجماعية

تتعدد صور رقابة سلطات الضبط الإداري على الموارد المالية للحريات الجماعية، فقد تتعلق هذه الرقابة بالإيرادات المتمثلة في اشتراكات الأعضاء، أو الهبات والوصايا والتبرعات أو العائدات المرتبطة بالنشاط أو المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة وقد تتعلق بالنفقات التي تصرف على مختلف الأنشطة، وستقتصر الدراسة على نوعين من الحريات الجماعية وهما حرتي تأسيس الأحزاب السياسية وإنشاء الجمعيات وهذا باعتبارهما أكثر عرضة للرقابة المالية نظرا لطبيعتهما التنظيمية والهيكلية، حيث سنبين في هذا الفرع الرقابة المالية على الأحزاب السياسية (أولا)، والرقابة المالية على الجمعيات (ثانيا).

أولا: الرقابة المالية على الأحزاب السياسية

يعتبر التمويل الحزبي شريان الحياة الذي يمكن الحزب السياسي من النشاط والتطور والاستمرار، ولذلك تستعمل الأحزاب السياسية الجانب المالي لدعم وإنجاح شتى أنشطتها السياسية والتنظيمية خاصة في الدول الديمقراطية أين تعتمد الأحزاب السياسية في حملاتها

¹ - المادة 21، المرسوم رقم 72-176، المؤرخ في 27 جويلية 1972، المتضمن كليات تطبيق الأمر 71-79، المؤرخ في 3 ديسمبر 1971، المتعلق بالجمعيات.

الانتخابية على وسائل الإعلام باختلاف أنواعها وعلى التجمعات والحشود الكبرى بغية التأثير في الرأي العام وجلب أكبر عدد من الناخبين.

والمشروع الجزائري أخضع الجانب المالي للأحزاب السياسية إلى رقابة صارمة من قبل سلطات الضبط الإداري حتى يتم الحفاظ على أمن الدولة وسيادتها¹.

وتتمثل مصادر تمويل الأحزاب السياسية فيما يلي²:

1. اشتراكات الأعضاء :

ويقصد بها المبالغ المالية التي يدفعها الأعضاء المنتمين للحزب على شكل اشتراكات، وقد نص المشروع الجزائري على إلزامية دفع اشتراكات أعضاء الحزب السياسي بما فيها اشتراكات الأعضاء المقيمين بالخارج في حساب مفتوح للحزب لدى مؤسسة مصرفية أو مالية وطنية، سواء في مقرها الرئيسي أو لدى فروعها المتواجدة عبر إقليم التراب الوطني، ويحدد مبلغ هذه الاشتراكات من قبل هيئات المداولة والهيئات التنفيذية للحزب³.

ويلاحظ أن المشروع الجزائري خفف في القانون العضوي الأحزاب السياسي الجديد 12-04 من القيود المتعلقة باشتراكات الأعضاء التي فرضها القانون العضوي السابق 97-09، حيث ألغى القيد المتعلق بضرورة دفع اشتراكات الأعضاء بالعملة الوطنية فقط والقيد المتعلق بعدم تجاوز نسبة اشتراك العضو نسبة 10% من الأجر الوطني الأدنى المضمون في كل شهر⁴، وترك المجال مفتوحا للأعضاء لدفع اشتراكاتهم بالعملة الوطنية أو الأجنبية خاصة للمقيمين بالخارج، كما ترك أمر تحديد نسبة هذه الاشتراكات لهيئات المداولة والهيئات التنفيذية

¹ - سكيحة عزوز، المرجع السابق، ص 185.

² - المادة 52 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

³ - المادتان 53، 62 من القانون نفسه.

⁴ - المادة 28 من القانون العضوي رقم 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية.

للحزب إلا أنه أبقى على شرط فتح الحزب لحساب وحيد لدى مؤسسة مصرفية أو مالية وطنية حتى يسهل مراقبتها.

2. الهبات والوصايا والتبرعات:

يمكن للحزب السياسي تلقي الهبات والوصايا والتبرعات من مصدر وطني، ويتم دفعها فقط في حساب الحزب على أن يكون مصدر هذه التبرعات والهبات والوصايا هو الأشخاص الطبيعيون المعروفون فقط دون غيرهم، وقد تم وضع حد أقصى لهذه التبرعات فلا يمكنها أن تتجاوز ثلاثمائة (300) مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون عن التبرع الواحد في السنة الواحدة، ويمنع على الحزب تلقي إعانات مالية أو مادية سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة وتحت أي شكل من الأشكال¹.

وجدير بالذكر أن المشرع الجزائري حاول الرفع من القيود التي كانت مفروضة سابقا في هذا المجال خاصة فيما يتعلق بوجود التصريح لدى وزير الداخلية بالموارد المالية وبيان مصدرها وأصحابها وطبيعتها وقيمتها²، وتم رفع مبلغ التبرعات إلى ثلاثة أضعاف حيث كان يقدر سابقا بمائة (100) مرة من الأجر الوطني الأدنى المضمون عن التبرع الواحد في السنة الواحدة.

وفي مقابل ذلك تم وضع قيد على تمويل الأحزاب السياسية من قبل جهات أجنبية ولعل الهدف من ذلك هو الحفاظ على السيادة الوطنية وأمن الدولة وحماية الحياة السياسية من التدخلات والتبعية الأجنبية فالمال الأجنبي قد تكون له أغراض تضر بسلامة البلاد واستقرارها العام، ويبقى الغموض يكتنف القيد المتعلق بتعليق هذه التبرعات على الأشخاص الطبيعيين دون الأشخاص المعنوية.

¹ المواد 54، 55، 56 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

² المواد 29، 30 من القانون العضوي رقم 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية

3. العائدات المرتبطة بنشاط الحزب:

يسمح التشريع الجزائري للحزب السياسي أن يمارس استثمارات غير تجارية تدر عوائد مالية لاستعمالها في تمويل أغراض الحزب ونشاطاته، بينما يحظر عليه ممارسة أي نشاط تجاري¹، ومن أمثلة ذلك قيام الحزب بتنظيم مناسبات عامة وطنية كانت أو ثقافية أو اجتماعية أو تنظيم ندوات فكرية أو دورات رياضية بهدف جمع الأموال، ناهيك عن الاستثمارات في إصدار نشرات إعلامية حزبية أو مجلات واستغلال دور النشر والطباعة.

وحقيقة الأمر أن هذه المداخل المرتبطة بنشاطات الحزب هي ضعيفة جدا ونادرة ولا تساهم بقسط كبير في تمويل خزينة الحزب، لأن الحزب ممنوع من ممارسة النشاطات التجارية وغالبا ما يجد صعوبة في دفع تكاليف الطباعة والنشر، وهذا ما يشكل عبئا ماليا عليه، ولذلك قلما تجد حزبا سياسيا جزائريا يملك صحيفة خاصة به، وحتى وإن وجدت فلا تصدر بصفة مستمرة ودائمة.

4. المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة للحزب:

يمكن للحزب السياسي الاستفادة من مساعدات مالية من طرف الدولة تكون مقيدة في ميزانيتها، وقد نصت على ذلك المادة 58 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها "تستفيد الأحزاب السياسية المعتمدة، ودون أي تمييز في ظل احترام أحكام المادة 57 من أعلاه، على الخصوص من الحقوق الآتية: تمويل عمومي عند الاقتضاء، يحدده القانون حسب تمثيلها...".

وقد أشارت المادة 52 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية أن المساعدات المحتملة للدولة تعتبر مصدرا من مصادر تمويل الأحزاب السياسية، وقد ربط المشرع الاستفادة من هذه المساعدات بعدد المقاعد المتحصل عليها في البرلمان وعدد منتخباته في المجالس

¹ - المواد 47، 57 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

الشعبية البلدية والولائية وفي البرلمان، ويمكن لهذه المساعدات أن تخضع للرقابة من قبل الدولة خاصة فيما يخص مجال صرفها ووجهة استعمالها¹.

واستنادا إلى ذلك يمكن القول أن الدعم المالي المقدم من طرف الدولة للأحزاب السياسية هو دعم محتمل يخضع للسلطة التقديرية للدولة في تحديد قيمته، وهو ما يخل بمبدأ المساواة المكرس دستوريا، فيمكن للإدارة أن تمنحه لمن تشاء وتمنعه عن من تشاء، وقد يدخل ذلك في وسائل الضغط على الأحزاب السياسية وتوجيهها.

أما المعيار المرتبط بعدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان للاستفادة من مساعدات الدولة فهو أيضا مغل بمبدأ المساواة، ويجعل من الدعم المالي يقتصر على الأحزاب الكبرى فقط لاسيما الموالية لسياسة الدولة، ويحرم السواد الأعظم من الأحزاب السياسية في الاستفادة من هذا الدعم، وأضاف المشرع قيودا آخر تمثل في عدد المنتخبات في المجالس في محاولة منه لتشجيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة وفي ممارسة النشاط السياسي إلا أن ذلك فيه حرمان للأحزاب التي لم تحصل على نسبة من الأصوات تمكنها من التمثيل على مستوى المجالس أو الأحزاب التي لم تشارك في الانتخابات لقناعات سياسية.

وخلاصة القول أن المشرع فرض رقابة على الموارد المالية للأحزاب السياسية من خلال إلزامها بمسك محاسبة بالقيود المزدوج للإيرادات والنفقات، والقيام بجرد لكل الممتلكات المنقولة والعقارية، وتقديم حساب سنوي مفصل عن كل الموارد المالية باختلاف أنواعها وأوجه صرفها، فتستطيع سلطات الضبط الإداري من مقارنة الكشوفات المصرفية لحساب الحزب مع ما هو مقيد في القيد المزدوج، كما يلزم مسؤول الحزب بأن يقدم في الجمعية العامة للحزب تقريرا ماليا مصادق عليه من طرف محافظ الحسابات كنوع من الرقابة الداخلية على الذمة المالية للحزب².

¹ - المادتان 58، 59 من القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

² - المادتان 60، 61 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

وتجب الإشارة أيضا إلى أنه إضافة إلى القيود الإدارية نص المشرع على قيود جزائية في حالة تحويل أو اختلاس أموال الحزب السياسي أو استعمالها للأغراض الشخصية¹.

ثانيا: الرقابة المالية على الجمعيات

تخضع الموارد المالية للجمعية ونفقاتها للرقابة من قبل سلطات الضبط الإداري، بغية التحقق من مطابقة القوانين والتنظيمات المعمول بها والتأكد من شرعية التصرفات المالية ومدى تطابق استعمال الإعانات الممنوحة مع الغرض الذي خصصت له، وإبراز المخالفات إن وجدت لتداركها، لذا فإن الجمعية لها التزامات في الجانب المالي تنقيد بها، وقبل معرفة تلك الالتزامات توجب علينا التطرق إلى المصادر المالية للجمعية ثم الرقابة على تلك الأموال.

1. مصادر تمويل الجمعيات:

نص المشرع الجزائري في المادة 29 من القانون المتعلق بالجمعيات على مصادر تمويل الجمعيات وهي كالاتي:

أ. اشتراكات الأعضاء:

إن القانون الأساسي للجمعية أو نظامها الداخلي قد يتضمنان بنودا تلزم الأعضاء المنخرطين فيها بدفع قيمة الاشتراك في الجمعية، ولم يحدد المشرع قيمة هذا الاشتراك مما يتيح للجمعية الحرية في تحديده، وتعتبر اشتراكات الأعضاء مصدرا رئيسيا من مصادر تمويل الجمعية للقيام بنشاطاتها، ويعكس مدى وفاء الأعضاء للجمعية وللأهداف المسطرة بغية تحقيقها، حتى وإن كان الأصل في الاشتراك أنه غير ملزم.

¹ - المادتان 79، 80 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

ب. المداخل المرتبطة بنشاطات الجمعية وأملاكها:

يسمح القانون للجمعيات بالقيام بأنشطة تدر عليها عوائد مالية¹، ويمكنها أيضا إبرام العقود التي تتماشى مع أهدافها مثل استئجار قاعات للاجتماع أو امتلاك المنقولات والعقارات سواء بصفة مجانية أو بمقابل، وهذا نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية.

ت. الهبات النقدية والعينية والوصايا المقدمة للجمعية:

يمكن للجمعية الحصول على الهبات النقدية والعينية والوصايا من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين شريطة أن لا تقيد بشروط وأعباء تكون مخالفة لأهداف الجمعية أو للنصوص القانونية المنظمة لعملها²، وهذا حتى تضمن الجمعية حرية نشاطاتها ولا تصبح رهينة في يد أصحاب الهبات والوصايا، أما ما يتعلق بالهبات والوصايا الصادرة عن جهات أجنبية فهي تخضع للموافقة المسبقة للسلطات العمومية المختصة.

ث. مداخل جمع التبرعات للجمعية:

تعتبر التبرعات³ مصدرا من مصادر تمويل الجمعيات، ويمكن اللجوء إليها بعد الحصول على ترخيص من قبل سلطات الضبط الإداري المختصة بناء على تقديم طلب يحتوي كل

¹ - تنص المادتان 24، 17 من القانون المتعلق بالجمعيات على أنه " يمكن للجمعية في إطار التشريع المعمول به القيام بما يأتي:

- تنظيم أيام دراسية وملتقيات وندوات وكل اللقاءات المرتبطة بنشاطاتها.

- إصدار ونشر نشرات ومجلات ووثائق إعلامية ومطويات لها علاقة بهدفها في ظل احترام الدستور والقيم والثوابت الوطنية والقوانين المعمول بها".

² - المادتان 30، 32 من القانون نفسه.

³ - جمع التبرعات ينظمها الأمر رقم 77-03، المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتعلق بجمع التبرعات، ج. ر، العدد 16، المؤرخة في 23 فيفري 1977، وكذلك القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 ماي 1977، المتضمن كيفية تطبيق المادة 2 من الأمر رقم 77-03، المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتعلق بجمع التبرعات.

البيانات والشروط القانونية الواجبة للعملية¹، وتعتبر الجمعيات الدينية للمساجد من أهم الجمعيات المستفيدة من هذه التبرعات.

ج. الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية للجمعية:

يقصد بها التمويل العمومي الذي تحصل عليه الجمعيات من قبل الدولة والمتمثل في المساعدات والإعانات المالية والمادية سواء كانت مقيدة بشروط أو غير مقيدة²، وتلجأ إليها الجمعيات نظرا لمحدودية مواردها، وتكون بناء على طلب من الجمعية.

2. الرقابة الممارسة على موارد ونفقات الجمعية:

تفرض سلطات الضبط الإداري رقابة محكمة على موارد ونفقات الجمعية، خاصة وأن قانون الجمعيات ينص على ضرورة توفر الجمعية على محاسبة مزدوجة تكون معتمدة من طرف محافظ حسابات، كما يجب عليها أن تتوفر على حساب وحيد لدى البنك أو مؤسسة مالية عمومية³، وتتمثل أساليب رقابة سلطات الضبط الإداري على الموارد المالية للجمعيات فيما يلي:

أ. الترخيص بجمع التبرعات للجمعيات:

لا تتم عملية جمع التبرعات إلا بترخيص من سلطات الضبط الإداري والمتمثلة في الوالي إذا كان الأمر يتعلق بجمع التبرعات على إقليم ولاية واحدة فقط، ووزير الداخلية إذا كان الجمع يشمل ولايتين أو أكثر، ويجب أن يتضمن طلب الترخيص توقيع شخصين أو أكثر مع ذكر اسم الجمعية ونوع النشاط، ويجوز للوالي أو الوزير المكلف بالداخلية الذي أصدر الترخيص أن يأمر بالتحقيق في تسيير هذه الهبات و المبالغ المجمعة⁴.

¹ - المادة 33 من القانون المتعلق بالجمعيات.

² - المادة 33 من القانون نفسه.

³ - المادة 38 من القانون نفسه.

⁴ - المواد من 01 إلى 05 من الأمر رقم 77-03 المتعلق بجمع التبرعات.

ب. الموافقة المسبقة على قبول الهدايا والوصايا من جمعيات أو هيئات أجنبية لفائدة الجمعيات الوطنية:

أخضع المشرع الجزائري قبول الأموال التي يكون مصدرها من الخارج إلى رقابة سلطات الضبط الإداري، بحيث لا تقبل هذه الأموال إلا بعد موافقة السلطة المختصة وهذا بعد التحقق من مصدرها وقيمتها ومدى ملاءمتها لأهداف الجمعية المحددة في القانون، بالإضافة إلى ذلك يجب أن تكون هناك علاقة تعاون مؤسسة قانونا بين الجمعية وبين هاته التنظيمات والمنظمات الأجنبية، ولعل السبب في ذلك هو الوقاية من كل أمر من شأنه المساس بالأمن الوطني.

ت. الشروط المتعلقة بمنح الإعانات المالية من الدولة:

اشتراط المشرع لحصول الجمعية على الإعانات العمومية أن تتقيد بدفتر شروط يحدد برنامج النشاط وإبرام عقد برنامج تبين فيه بصفة دقيقة مجمل النشاطات والأعمال المراد إنجازها بغية تحقيق النتائج المرجوة وكذا طريقة مراقبتها¹، ويسهل إبرام برنامج العمل على الإدارة من فرض رقابتها على مجال صرف الإعانة المالية، وتكاليف الأنشطة والأعمال التي قامت بها الجمعية وهذا ضمانا للشفافية في التسيير المالي.

ومن الشروط أيضا أن تقدم الجمعية حالة صرف الإعانة المالية السابقة، بحيث تعكس مطابقة مجالات الصرف مع النشاطات والأهداف التي خصصت من أجلها الإعانة المالية، يضاف إلى ذلك شرط المنفعة العمومية، حيث أن حصول الجمعية على الإعانات المالية لا يمكن أن تجسدها الإدارة إلا إذا كانت الجمعية ذات منفعة عامة.

¹ - المادتان 34-35 من القانون المتعلق بالجمعيات.

ث. الرقابة على حساب الجمعية:

ألزم المشرع الجزائري الجمعيات بضرورة مسك محاسبة مزدوجة معتمدة من قبل محافظ حسابات وهذا من أجل أن تكون حسابات الجمعية واضحة ودقيقة تسمح لسلطات الضبط الإداري من مراقبتها بسهولة بغية الاستفادة من التمويل العمومي.

إن الجمعية تخضع لرقابتين داخلية وخارجية، يمارس الرقابة الداخلية على حساب الجمعية محافظ الحسابات المعتمد وذلك من خلال دراسة وفحص وتحليل حسابات الجمعية ومراقبة مدى تطابق الإيرادات مع النفقات والمصادقة على صحة الحسابات المدعمة بناء على وثائق محاسبية، والإشهاد على صحة الحسابات السنوية ومطابقتها لنتائج العمليات التي تمت في السنة المنقضية وإعلام المسيرين عن كل نقص أو خرق¹.

أما الرقابة الخارجية فتتمثل في رقابة مجلس المحاسبة² الذي يعتبر هيئة رقابية على صرف الأموال العمومية مهما كانت طبيعتها، وتعتبر الجمعيات ذات المنفعة العمومية التي تستفيد من الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة أو الجماعات المحلية معنية بهذه الرقابة، حيث يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة سواء بعين المكان في إطار الرقابة الفجائية أو بعد التبليغ، فهو بذلك يتمتع بسلطة الاطلاع وسلطة التحري.

¹ - المادة 23 من القانون 10-01، المؤرخ في 29 يونيو 2010، المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 11 جويلية 2010.

² - تنص المادتان 2، 14 من الأمر 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر، العدد 35، المؤرخة في 23 جويلية 1995، على أن "مجلس المحاسبة هو المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

ومن هياكل الرقابة الخارجية أيضا نجد المفتشية العامة للمالية¹ التي تعتبر هيئة تابعة لوزارة المالية وتقوم بمراقبة التسيير المالي والحسابي لكل الهيئات العمومية بالإضافة إلى الجمعيات المتمتعة بالشخصية المعنوية والمستفيدة من الأموال العمومية².

المبحث الثاني

أثر سلطات الضبط الإداري على الحريات الجماعية في ظل الظروف الاستثنائية

تطراً على الدولة ظروف غير عادية تجعل النصوص القانونية عاجزة أمام المستجدات الطارئة، ولذلك نص المؤسس الدستوري على الحالات الاستثنائية التي يترتب عنها تخويل صلاحيات واسعة لسلطات الضبط الإداري بغية السيطرة على الأوضاع غير العادية تحقيقاً للأمن والنظام العام في الدولة، فالكثير من الإجراءات التي يمنع اتخاذها في الظروف العادية تصبح جائزة في ظل الظروف الاستثنائية، ولكن ذلك يؤدي إلى انعكاسات سلبية على ممارسة الحريات الجماعية.

وتتمثل مظاهر تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في الجزائر في حالة الحصار وحالة الطوارئ، والحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وتتطلب كل حالة منها إجراءات خاصة من حيث شروطها أو كيفيات إعلانها، وبالإضافة إلى هذه الحالات سنتطرق في هذه الدراسة إلى جائحة كورونا التي أصابت العالم أجمع بداية من سنة 2019 وأدت إلى اتخاذ إجراءات صارمة انعكست سلباً على الحريات الجماعية.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتطرق إلى حالي الطوارئ والحصار وأثرهما على الحريات الجماعية (المطلب الأول)، ثم إلى مدى تأثير الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وجائحة كورونا على الحريات الجماعية (المطلب الثاني).

¹ - المفتشية العامة للمالية أنشئت بموجب المرسوم رقم 80-53، المؤرخ في 1 مارس 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج. ر، العدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980.

² - المادة 02 من المرسوم نفسه.

المطلب الأول

حالتي الطوارئ والحصار وأثرهما على الحريات الجماعية

نص المؤسس الدستوري في حالة الضرورة الملحة على إقرار حالتي الطوارئ والحصار، ولكنه لم يميز بينهما ولم يحدد أسباب إعلان إحدى الحالتين بصفة دقيقة ومنفصلة عن الأخرى، كما أنه لم يحدد الهدف من إعلان إحدى الحالتين، وموازة مع ذلك أخضعهما لنفس الأحكام.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنبين أحكام تقرير حالتي الطوارئ والحصار (الفرع الأول)، ثم نتعرض إلى أثر تقرير حالتي الطوارئ والحصار على الحريات الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أحكام تقرير حالتي الطوارئ والحصار

إن تبين أحكام تقرير حالتي الطوارئ والحصار يقتضي بالضرورة بيان التنظيم القانوني لهما (أولاً)، ثم تبين إجراءات تقرير تلك الحالتين (ثانياً)، فضلاً عن ذلك فإنه يتعين التحدث عن تطبيقاتهما في الجزائر (ثالثاً).

أولاً: التنظيم القانوني لحالتي الطوارئ والحصار

تعتبر حالتي الطوارئ والحصار أهم حالات الظروف الاستثنائية، وذلك لأن أغلب الدول مرت بهاتين الحالتين وخاصة حالة الطوارئ، والجزائر بدورها عرفت هاتين الحالتين سواء من حيث النص التشريعي عليهما أو من حيث تطبيقهما على أرض الواقع، ولا يوجد تعريف قانوني يحددهما بدقة لكنهما تخضعان لنظام استثنائي يشكل قيوداً استثنائية على الحريات الجماعية

ويوسع من اختصاصات سلطات الضبط بما يقتضي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد النظام العام داخل الدولة¹.

وقد نص المؤسس الدستوري على حالتي الطوارئ والحصار في مختلف الدساتير المتعاقبة وكان آخرها التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث تضمنت المادة 97² منه النص على هاتين الحالتين واختصت رئيس الجمهورية بإقرارهما عند الضرورة الملحة لأجل أقصاه ثلاثون يوما لا يمكن تمديده إلا بعد موافقة البرلمان، وبعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، رئيس المحكمة الدستورية.

واستقرأ لنص المادة السالفة الذكر نجد أن السلطة المختصة بإعلان حالتي الطوارئ والحصار هي رئيس الجمهورية دون سواه وهذا بعد استشارة بعض الشخصيات واجتماع بعض الهيئات، ولا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يفوض صلاحياته بخصوص إعلانهما لأية سلطة كانت³، ويرجع البعض إسناد اختصاص إعلان حالتي الطوارئ والحصار لرئيس الجمهورية وعدم إسنادها إلى البرلمان بسبب ظرف الاستعجال الذي يتطلب السرعة في اتخاذ القرارات

¹ محمد علي سديرة، الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 13.

² تنص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا. يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار".

³ تنص المادة 03/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "...لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 ومن 97 إلى 100 و102 و142 و148 و149 و150 من الدستور".

والإجراءات وعدم تأخيرها حتى فوات الأوان لاسيما وأن البرلمان يحتاج لوقت من أجل اجتماع أعضائه كما أنه لا يجتمع بصفة دائمة¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري لم ينص على السلطة المؤهلة قانونا لرفع حالتها الطوارئ أو الحصار، ولكن رجوعا للنصوص التطبيقية لحالة الطوارئ نجد أن رئيس الجمهورية قام برفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011²، وحالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991³.

ثانيا: شروط إعلان حالتها الطوارئ والحصار

لقد أشرنا سابقا إلى أن المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على جملة من الشروط والإجراءات التي يستوجب مراعاتها قبل إعلان حالتها الطوارئ والحصار، وتتمثل في شروط موضوعية وأخرى شكلية نتطرق إليها كالاتي:

1. الشروط الموضوعية:

تتمثل الشروط الموضوعية لقيام حالتها الطوارئ والحصار فيما يلي:

أ. شرط الضرورة الملحة:

جعل المؤسس الدستوري السبب الرئيسي لإقرار حالتها الطوارئ والحصار هو الضرورة الملحة، ولكن هذا المصطلح يكتنفه الغموض وعدم الدقة مما يتيح لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في تحديد الأسباب والظروف التي تستلزم إعلان حالة الطوارئ أو الحصار.

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2004-2005، ص 175.

² - أمر رقم 01-11، المؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 23 فيفري 2011.

³ - مرسوم رئاسي رقم 91-336، المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، ج. ر، العدد 44، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991.

ب. شرط تحديد المدة:

نص المؤسس الدستوري على أن المدة القصوى لحالة الطوارئ أو حالة الحصار هي ثلاثين (30) يوما، ويمكن أن تمتد هذه المدة بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا¹، وإن كان المؤسس الدستوري حدد المدة فإن تمديدها يطرح إشكالا من حيث مدة هذا التمديد، فلا يوجد ما يقيد بها بفترة زمنية محددة.

وقد تم تمديد حالة الطوارئ في الجزائر بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 6 جانفي 1993² لأجل غير محدد، وبالتالي إذا كان بالإمكان إعلان حالة الطوارئ أو الحصار لمدة محددة وتمديدها يكون لمدة غير محددة فإن هذا يمثل تناقضا في حد ذاته فما الجدوى من تحديد الأولى وترك الثانية مفتوحة، وعليه يعد ذلك من صميم المساس بالحريات لاسيما الجماعية منها وتقييد ممارستها.

ت. الشروط الشكلية:

تتمثل الشروط الشكلية لقيام حالة الطوارئ أو الحصار فيما يلي:

▪ اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

يعتبر المجلس الأعلى للأمن مؤسسة دستورية³ يتشكل من قيادات عسكرية وأمنية ومدنية تحت رئاسة رئيس الجمهورية⁴، وتكمن مهمته في تقديم الآراء والاستشارة لرئيس الجمهورية في القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، وإن كانت آراؤه غير ملزمة إلا أن التقارير التي يقدمها تلعب دورا كبيرا في اتخاذ القرارات بحكم اختصاصه في مجال الأمن والدفاع واطلاع أعضائه الواسع

¹ - المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - المرسوم التشريعي رقم 93-02، المؤرخ في 06 جانفي 1993، المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 08، المؤرخة في 7 فيفري 1993.

³ - المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 89-196، المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، ج. ر، العدد 45، المؤرخة في 25 أكتوبر 1989.

على المجال الأمني، ومعرفتهم بدرجة خطورة الأوضاع وتحديد الوسائل الكفيلة لمواجهتها، ولذلك فاجتماع المجلس الأعلى للأمن إجراء شكلي وجوهري لإعلان حالة الحصار أو الطوارئ.

■ استشارة رئيس مجلس الأمة:

يعتبر مجلس الأمة إحدى غرفتي البرلمان، ويستوجب على رئيس الجمهورية استشارة رئيس مجلس الأمة كإجراء شكلي لتقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار، ويعود ذلك لكونه الشخصية الثانية في هرم النظام السياسي الجزائري، حيث يخوله الدستور رئاسة الدولة في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو في حالة الاستقالة أو الوفاة¹، كما أنه يمثل السلطة التشريعية التي تعتبر صاحبة الاختصاص في تكريس الحريات عن طريق سن قوانين لحمايتها، وبذلك كان لزاما في ظل إقرار حالتها الطوارئ أو الحصار وما ينجم عنهما من تقييد للحريات أن تستشار في هذا الصدد.

■ استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني:

تعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني في إعلان حالتها الطوارئ أو الحصار إقرار من المؤسس الدستوري بضرورة إشراك المجالس المنتخبة من قبل الشعب ممثلة في رئيسها لإبداء رأيها في الظروف الاستثنائية، فلا يتصور اتخاذ تدابير تمس بحريات الأفراد دون استشارة السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين من جهة وتمثيل الشعب من جهة أخرى.

■ استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة):

يعتبر الوزير الأول مشرفا على عمل الوزراء ومنظما لعمل الحكومة، كما أنه يعد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، ويسهر على تنفيذ وتطبيق القوانين والتنظيمات وغيرها من المهام التي يخولها له الدستور²، وبالتالي فهو على دراية واسعة وإمام كبير بالجوانب

¹ - المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلاد، لذا كان من الواجب إقرار استشارته في الظروف الاستثنائية من أجل إعطاء تقييم واقعي ودقيق للوضع العام في البلاد الذي يستوجب إعلان حالة الطوارئ أو الحصار.

■ استشارة رئيس المحكمة الدستورية:

تعتبر المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة تم إنشاؤها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 وخصص لها المؤسس الدستوري فصلا كاملا وهو الفصل الأول من الباب الرابع، وتختص المحكمة الدستورية بالفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات بالإضافة إلى مهام أخرى خولها لها الدستور¹، ولذلك فاستشارة رئيس المحكمة الدستورية يضيفي صفة الدستورية والشرعية القانونية فيما يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات في الظروف الاستثنائية خاصة حالة الطوارئ أو الحصار.

مما سبق يمكن القول أنه باستكمال رئيس الجمهورية للشروط الموضوعية والشكلية يمكنه إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، وتجب الإشارة إلى أن الشروط الشكلية المتمثلة في استشارة الهيئات المحددة في الدستور هو إجراء ملزم لكن الأخذ بهذه الاستشارة هو غير ملزم لرئيس الجمهورية بل هو على سبيل الاستئناس وتقييم الأوضاع بصورة شاملة والأخذ بكل الآراء والنصائح حتى يكون القرار صحيحا وصائبا.

ثالثا: تطبيقات حالتها الطوارئ والحصار في الجزائر

تم تطبيق حالتها الطوارئ والحصار في الجزائر في بداية التسعينات نتيجة للظروف الأمنية التي عرفتها البلاد آنذاك، حيث تم إقرار حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم

¹ - المواد 190، 191، 192 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 وحالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-144¹ المؤرخ في 9 فيفري 1992 ونتطرق إليهما فيما يلي:

1. المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن إعلان حالة الحصار:

تم إقرار حالة الحصار بموجب هذا المرسوم بداية من 5 جوان 1991 ولمدة أربعة أشهر، وهذا بغية الحفاظ على النظام العام واستتباب الأمن واستقرار مؤسسات الدولة وضمان سير المصالح والمرافق العمومية، وبناء على هذا المرسوم فوضت السلطة العسكرية بصلاحيات السلطات المدنية في مجال حفظ النظام العام، وألحقت مصالح الشرطة المدنية بالجيش، ومن الاختصاصات المفوضة للسلطة العسكرية أيضا القيام بإجراءات الاعتقال الإداري والإخضاع للإقامة الجبرية، وهذا بعد استشارة لجنة رعاية النظام العام، وقد رفعت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991².

وتطبيقا للمادة الرابعة (4) من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الحصار صدر مرسومان تنفيذيان يحددان كيفيات تطبيق هذه المادة وهما:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-201³ المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط حدود الوضع في مركز الأمن وشروطه، وتضمن هذا المرسوم جملة من الشروط والحدود التي تمكن السلطات العسكرية المخولة لها صلاحيات الشرطة أن تتخذها لاسيما تدابير الوضع في مركز الأمن ضد الأشخاص البالغين والذي يشكل نشاطهم خطرا على النظام والأمن العام، وكذلك الأشخاص المخالفين للتنظيم الإداري، كما تضمن تحديد هذه النشاطات و الأفعال التي يمكن أن تشكل خطرا على النظام العام.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.

² - المواد 1، 2، 3، 4، 5 من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الحصار.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 91-201، المؤرخ في 25 جوان 1991، الذي يضبط حدود الوضع في مركز الأمن وشروطه تطبيقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-202¹ المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، وحدد هذا المرسوم الحدود التي يمكن أن تتخذ ضمنها السلطات العسكرية المخولة لها صلاحيات الشرطة تدابير الوضع تحت الإقامة الجبرية للأشخاص البالغين، والذي يساهم إبعادهم وإجبارهم على الإقامة في ضمان حفظ النظام والأمن العموميين.

وتنفيذا للمادتين السابعة (7) والثامنة (8) من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الحصار صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-204² بتاريخ 25 جوان 1991، وتضمن أحكام إجراءات التفتيش وحضر الاجتماعات ونشر المنشورات التي يمكن أن تؤدي إلى بث الفوضى، وصدر أيضا المرسوم التنفيذي رقم 91-203³ بتاريخ 25 جوان 1991، وتضمن تدابير المنع من الإقامة.

2. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ:

تعتبر حالة الطوارئ أخف وطأة على الحريات الجماعية من حالة الحصار إلا أنهما يشتركان في كثير من الخصائص والأحكام، وتم إقرارها في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، وكانت مبررات تقريرها هي نفس مبررات تقرير حالة الحصار المتمثلة في استتباب النظام العام وأمن الأشخاص وضمان السير الحسن للمصالح العمومية، ومدتها اثنا عشر (12) شهرا بداية من التاسع فيفري 1992⁴.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-202، المؤرخ في 25 جوان 1991، الذي يضبط الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

² - المرسوم التنفيذي رقم 91-204، المؤرخ في 25 جوان 1991، الذي يحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 91-203، المؤرخ في 25 جوان 1991، الذي يضبط كفاءات تطبيق تدابير المنع من الإقامة طبقا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

⁴ - المادتان 1، 2 من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الطوارئ.

وتختلف حالة الطوارئ عن حالة الحصار في بقاء السلطات المدنية هي صاحبة الاختصاص في اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع، وتجلى ذلك من خلال تأهيل وزير الداخلية على كامل التراب والوطني، والوالي في دائرته الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو لاستتبابه عن طريق قرارات¹. ومع ذلك يمكن لوزير الداخلية تفويض السلطات العسكرية لاتخاذ تدابير وتنفيذ عمليات من شأنها أن تحفظ الأمن على المستوى المحلي أو في أقاليم محددة.

وفي هذا الإطار صدر قرار وزاري مشترك بتاريخ 10 فيفري 1992 تضمن التنظيم العام للحفاظ على تدابير النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ونص على تفويض قادة النواحي كل في دائرة اختصاصه الإقليمي وقائد القوات البرية بالنسبة للجزائر العاصمة بإدارة العمليات المتعلقة باستتباب الأمن، وتحت مسؤولية وزير الداخلية².

وقد نصت المادة الخامسة (5) من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الطوارئ على تخويل وزير الداخلية بصلاحيه الوضع في مراكز الأمن للأشخاص البالغين والذين يشكل نشاطهم خطرا على النظام العام والأمن العمومي، وحدد المرسوم التنفيذي 92-75 المؤرخ في 20 فيفري 1992 الشروط المتعلقة بالوضع في مركز الأمن.

وتم تمديد حالة الطوارئ بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-402 المؤرخ في 6 فيفري 1993 لفترة غير محددة، والملاحظ أن التمديد كان بمرسوم تشريعي وهذا نظرا لأن صدوره تزامن مع الفراغ الدستوري الناجم عن شغور منصب رئيس الجمهورية وشغور المجلس الشعبي الوطني في يناير 1992، وقيام المجلس الأعلى للدولة بمهام السلطتين التنظيمية والتشريعية.

¹ - المادتان 4، 9 من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الطوارئ.

² - المادتان 1 و3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فيفري 1992، المتضمن التنظيم العام للحفاظ على تدابير النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 11، المؤرخة في 11 فيفري 1992.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 92-75، المؤرخ في 20 فيفري 1992، يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، والمتضمن حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 14، المؤرخة في 23 فيفري 1992.

⁴ - المرسوم التشريعي رقم 93-02، المؤرخ في 06 فيفري 1993، يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 08، المؤرخة في 7 فيفري 1993.

واستمرت حالة الطوارئ إلى غاية رفعها بموجب الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011.

وفي نهاية هذا الفرع نشير إلى أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقرير حالة الحصار أو الطوارئ بمقتضى ما نصت عليه أحكام الدستور، وأن يتخذ كافة التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، وكما هو معلوم أن هذه التدابير لا محالة ستقيد الحريات الجماعية.

الفرع الثاني: أثر تقرير حالي الطوارئ والحصار على الحريات الجماعية

إن لتقرير حالي الحصار والطوارئ أثر بالغ على الحريات الجماعية، وذلك نظرا للتدابير الاستثنائية التي يتم اتخاذها لتطبيق هاتين الحالتين، والمتمثلة في حظر الاجتماعات وتوقيف نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية وتعليق نشاط المجالس المنتخبة أو حلها وتعليق الحق في الإضراب.

وعليه سنتعرض إلى أثر حالي الحصار والطوارئ على حرتي الاجتماع والتظاهر (أولا) ثم إلى أثر حالي الحصار والطوارئ على نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية (ثانيا).

أولا: أثر تقرير حالي الطوارئ والحصار على حرتي الاجتماع والتظاهر

تعتبر حرية الاجتماع من أهم الحريات الجماعية المكرسة دستوريا، وكانت محل تقييد وتضييق في الحالات العادية ولكن هذا التقييد بلغ ذروته في حالة الحصار حيث أجازت المادة السابعة (7)¹ من المرسوم الرئاسي المقرر لحالة الحصار للسلطات العسكرية بمنع صدور منشورات، أو عقد اجتماعات، أو نداءات عمومية، في حالة الشك في إثارتها للفوضى وانعدام

¹ - تنص المادة 7 من المرسوم الرئاسي المقرر لحالة الحصار على أنه "يمكن للسلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة، ضمن الشروط المحددة عن الطريق الحكومية، أن تقوم بما يأتي:

- أن تجري أو تكلف من يجري تفتيشات ليلية أو نهائية في المحال العمومية أو الخاصة، وكذلك داخل المساكن.
- أن تمنع إصدار المنشورات، أو الاجتماعات والنداءات العمومية، التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى، وانعدام الأمن، أو استمرارهما.
- أن تأمر بتسليم الأسلحة والذخائر، قصد إيداعها".

الأمن، و قد أشارت المادتين السادسة والسابعة من المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المشار إليه أعلاه إلى اتخاذ هذا الإجراء بعد استشارة لجنة رعاية النظام العام وأنه يمكن للسلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة أن تمنع أي نشر، أو اجتماع، أو نداءات عمومية، يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارها، وذلك بناء على اقتراح من لجنة رعاية النظام العام¹.

وتبعاً لذلك صدر بيان² عن السلطة العسكرية المكلفة بإدارة وتسيير حالة الحصار بتاريخ 05 جوان 1991 تضمن المنع المطلق لكل التجمعات والتجمهر والمسيرات والمظاهرات في الطرق والساحات العمومية عبر كامل التراب الوطني وهذا بداية من 06 جوان 1991.

وبعد ذلك صدر بيان³ آخر عن السلطة العسكرية بتاريخ 20 جوان 1991 يسمح باستعمال ساحات المساجد لأداء الصلاة خاصة صلاة العيدين وهذا بناء على قرار إداري بعد استشارة لجنة حماية النظام العام، وترتب على ذلك اعتقال عدة أشخاص لقيامهم بالتجمع في الأماكن العمومية، وعليه فإن تقرير حالة الحصار شكلت اعتداء صارخاً على حرية الاجتماع المكفولة دستورياً.

أما تقرير حالة الطوارئ فشكلت هي الأخرى تقييداً على حرية الاجتماع خاصة فيما يخص الغلق المؤقت لأماكن الاجتماعات، هذا ما تضمنته المادة السابعة (7)⁴ من المرسوم

¹ - تنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي 91-204، الذي يحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي نفسه على ما يلي: "يمكن للسلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة العسكرية، أن تمنع أي نشر، أو اجتماع، أو نداءات عمومية، يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارها، وذلك بناء على اقتراح لجنة رعاية النظام العام المحدثة بمقتضى المادة 5 من المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4 يونيو سنة 1991 المذكورة أعلاه".

² - ينظر نص هذا البيان في جريدة المساء اليومية بتاريخ 07 جوان 1991. أشار إليه عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري)، المرجع السابق، ص 431.

³ - ينظر نص هذا البيان في جريدة الوطن اليومية بتاريخ 22 جوان 1991، أشار إليه عليان بوزيان، المرجع نفسه، ص 431.

⁴ - تنص المادة 7 من المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ على أنه "يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي المختص إقليمياً، للأمر عن طريق قرار، بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية".

الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ التي خولت لوزير الداخلية والوالي المختص إقليميا سلطة إصدار قرار بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية، وكان الهدف من الغلق المؤقت للأماكن المذكورة آنفا هو تفادي التجمعات بشتى أشكالها لاسيما حريتي الاجتماع والتظاهر حتى لا تحصل الصدمات والصراعات بين الأفراد والسلطات الأمنية.

ولكن هذه المبررات قد لا تكون في محلها إذا تعلق الأمر بغلق قاعات الترفيه التي تعتبر فضاءات تسمح للأفراد بالترويح عن النفس ولا تشكل أي مساس بالنظام العام، كما أن القاعات الخاصة مثل قاعات الحفلات تعتبر مصدرا للرزق لكثير من الأفراد، ويؤدي إغلاقها إلى إفلاس مالكيها، الأمر الذي ينجم عنه حدوث الاضطرابات والفوضى بدلا من إحلال النظام داخل المجتمع.

ومن الأمثلة على منع الاجتماعات والمظاهرات خلال سريان حالة الطوارئ رفض وزارة الداخلية الترخيص لبعض الأحزاب السياسية (حركة حماس، النهضة، الإصلاح) للقيام بالمظاهرات المساندة للانتفاضة الشعبية¹، كما منع والي ولاية قسنطينة تنظيم يوم دراسي من طرف الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان دون إعطاء مبررات لذلك المنع².

من خلال ما سبق يمكن القول بأن كل من حرية الاجتماع وحرية التظاهر عرفتا انتهاكا صارخا بتقرير حالي الحصار والطوارئ وتعرضتا للتضييق والتقييد وصل إلى حد المصادرة الكلية للحريتين، لأنه كان ينظر إليهما كمصدر للفوضى وزرع الفتنة.

¹ - عليان بوزيان، المرجع السابق، ص 434.

² - جريدة الخبر اليومية، العدد 3892، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر 2003، ص 2.

ثانياً: أثر تقرير حالتي الطوارئ والحصار على حريتي إنشاء الجمعيات والأحزاب السياسية:

لقد تأثر نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية بإقرار حالة الحصار تأثراً كبيراً وصل إلى حد التوقيف الكلي، وهذا ما بينته المادة التاسعة 109¹ من المرسوم الرئاسي المقرر لحالة الحصار التي أشارت إلى إمكانية التوقيف الكلي لنشاط الجمعيات على اختلاف طبيعتها القانونية الأساسية بموجب مرسوم تنفيذي، إذا قام الأعضاء المنتمون إليها أو القادة المديرون لها بأعمال مخالفة للقوانين لا سيما القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، وتطبق أحكام المادة 34 من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي والتي تقضي بإمكانية طلب الوزير المكلف بالداخلية الحل القضائي للجمعية التي تصدر ضدها الإجراءات المشار إليها في حالة الاستعجال أو خطر يوشك أن يحل بالنظام العام، وكذا الأمر عن طريق القضاء بغلق مؤقت لجميع محلات الجمعية المعنية.

والجدير بالذكر أنه لا يمكن توقيف نشاط الجمعيات ذات الطابع السياسي إلا بمقتضى القضاء باعتباره ضامناً للحقوق والحريات، وأجاز للجمعيات حق الطعن في قرار تعليق النشاط أو الحل القضائي².

وفي هذا الصدد اتخذت وزارة الداخلية الإجراءات القانونية لحل حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ وذلك بناء على القانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، حيث

¹- تنص المادة 9 من المرسوم الرئاسي المقرر لحالة الحصار على أنه "تتعرض للتوقيف عن كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي، الجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها، لا سيما القانون رقم 89-11 المؤرخ في 5 يوليو 1989 والمتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، أو أحكام هذا المرسوم. وفي هذه الحالة تطبق قانوناً أحكام المادة من القانون السالف الذكر، إذا تعلق الأمر بجمعية ذات طابع سياسي".

²- تنص المادة 34،35 من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي على ما يلي "يجوز للوزير المكلف بالداخلية طلب الحل القضائي للجمعية التي تصدر ضدها الإجراءات المشار إليها في المادة 33 من هذا القانون". كما "ينظر في طلبات التوقيف و/أو الحل من قبل الغرفة الإدارية لمجلس الجزائر التي تبث فيها خلال الشهر الموالي لرفع القضية إليها. يجوز الطعن في قرار المجلس أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي تبث في ظرف الشهر الموالي لرفع القضية إليها".

لجأت إلى القضاء للحصول على حكم يقضي بحل الحزب¹، وبدأت إجراءات حل الحزب في 9 فيفري 1992 بسبب بعض الأعمال التي قام بها أعضاؤه، وتزامن هذا التاريخ مع تاريخ صدور المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ولكن لا يمكن اعتبار إجراءات الحل كانت بناء على المرسوم لأنه لم يدخل حيز التنفيذ إلا بعد مرور 24 ساعة من نشره في الجريدة الرسمية.

وإذا كانت وزارة الداخلية احترمت الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي فيما يخص توقيف وحل الحزب المذكور آنفا إلا أن الأمر لا ينطبق على قوات الأمن التي قامت بغلق مقر الحزب قبل صدور الحكم القضائي وهو ما يعد تجاوزا لاختصاصاتها، ومخالفا لقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي التي تنص على وجوب صدور حكم قضائي يقضي بغلق مقر الحزب السياسي.

ومن الأمثلة على التضييق الذي تعرضت له حرية إنشاء الجمعيات أثناء حالة الطوارئ هو امتناع السلطات المختصة منح وصل التسجيل والتصريح القانوني بتأسيس بعض الجمعيات التي كانت معارضة لسياسة الحكومة ونذكر منها، الجمعية الوطنية لعائلات المفقودين وجمعية عائلات المفقودين لولاية قسنطينة حيث لم تتمكن هاتين الجمعيتين من الحصول على التصريح القانوني من أجل التأسيس².

وقد امتد تأثير حالي الحصار والطوارئ ليشمل المجالس المنتخبة سواء البلدية منها أو الولائية التي تمثل المواطنين الذين منحوا الثقة لمن ينوب عنهم في هذه المجالس، فخلافا للنصوص الدستورية التي تركز حرية الانتخاب والحريات السياسية فإن هذه المجالس تعرضت

¹ - تنص المادة 33 من القانون نفسه على أنه "دون الإخلال بالأحكام التشريعية الأخرى وفي حالة خرق فادح للقوانين السارية من قبل جمعية ذات طابع سياسي وفي حالة استعجال أو خطر يوشك أن يخل بالنظام العام، يجوز للوزير المكلف بالداخلية استصدار حكم عن طريق القضاء بتوقيف جميع نشاطات الجمعية المعنية وكذا الأمر عن طريق القضاء بغلق مؤقت لجميع محلات الجمعية المعنية. يجب أن يكون قرار التوقيف معللا ويبلغ إلى الممثل الشرعي للجمعية".

² - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص 156.

للتعليق والحل بتقرير حالة الحصار، ومكنت الحكومة من اتخاذ تدابير توقيف أو حل مجالس بلدية منتخبة، واستبدال الناخبين بتعيين مندوبيات تنفيذية¹.

وتم تطبيق ذلك بصفة فعلية بعد قيام بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعين لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحظورة باستبدال شعارات البلدية التي تحمل "بالشعب وللشعب" المعلقة عند مداخل وواجهات مقرات البلديات بشعارات أخرى، الأمر الذي اعتبرته السلطات العسكرية آنذاك مخالفا لشعار الدولة المنصوص عليه قانونا، وعليه أصدرت بيانا بتاريخ 23 جوان 1991 جاء فيه "... وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 91-196، المؤرخ في جوان 1991 المقرر لحالة الحصار فإن السلطات العسكرية تعتبر أن تعويض بعض البلديات اللافتات الرسمية بلافتات أخرى يجعلها تحمل تسمية غير رسمية بحيث لا تتماشى مع شعار الدولة الجزائرية المعهود المحدد في نص المادة 11 من دستور 1989 وخروجا عن مضمون المادة الثامنة (8) من الدستور التي نصت على اختيار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية ودعمهما." كما اعتبرت السلطة العسكرية هذا الإجراء تمييزا لبعض البلديات عن باقي بلديات الوطن، وطالبت الولاية ورؤساء البلديات بسحبها².

أما في حالة الطوارئ فقد خولت المادة الثامنة (8)³ من المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ، للحكومة سلطة تعليق أو حل نشاط المجالس المحلية المنتخبة أو الهيئات

¹ - تنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الحصار على أنه: "إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية، إفسال عمل السلطات العمومية القانوني، أو عرقلته بمواقف تجميدية مبينة، أو معارضة صريحة من مجالس محلية، أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية في مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الانتخاب في الوقت المناسب".

² - أحمد سحنين، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر، 2005، ص 85.

³ - تنص المادة 8 من المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ على أنه: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب".

التنفيذية البلدية، وذلك في حالة تعطيلها العمل الشرعي للسلطات العمومية أو معارضتها عمل السلطات، ويتم تعويضها بمندوبيات تنفيذية، وخول وزير الداخلية والجماعات المحلية بتعيين أعضاء المندوبيات الولائية التي حلت محل المجالس الشعبية الولائية المنحلة¹، والولاية بتعيين أعضاء المندوبيات التنفيذية التي حلت محل المجالس الشعبية البلدية المنحلة ويشترط في الأعضاء المعينين أن يحوزوا على الكفاءة في تسيير الجماعات المحلية².

وقد تم تطبيق هذه النصوص القانونية بعد إلغاء نتائج الانتخابات التي جرت بتاريخ 21 ديسمبر 1991 والتي عرفت فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ، حيث عارضت بعض المجالس المحلية المنتخبة قرارات السلطة خاصة المجالس التي ينتمي أعضاؤها لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وبالتالي قامت السلطة بحل العديد من المجالس الشعبية البلدية وتعويضها بمندوبيات تنفيذية ومنحت لها كامل صلاحيات المجلس الشعبي البلدي المنتخب، ولكن هذه الأخيرة لم توفق في تسيير شؤون المواطنين³.

كما تم تطبيق المادة التاسعة (09) من المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ واستبدلت قوات الشرطة بالقوات العسكرية وأدى ذلك إلى بث الهلع والخوف في أوساط المجتمع خاصة وأن المواطنين لم يعتادوا تواجد أفراد الجيش في الشوارع⁴.

¹ - تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-141، المؤرخ في 11 أبريل 1991، المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج. ر، العدد 27، المؤرخة في 12 أبريل 1992 على ما يلي: "تمارس مندوبيات ولائية تضم سبعة (7) أو ثمانية (8) أعضاء، يعينهم وزير الداخلية والجماعات المحلية بقرار، صلاحيات المجالس الشعبية الولائية التي تم حلها إلى غاية تجديدها عن طريق الانتخاب".

² - تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-142، المؤرخ في 11 أبريل 1991، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج. ر، العدد 27، المؤرخة في 12 أبريل 1992، على ما يلي: "يعين الوالي المختص إقليميا بقرار أعضاء المندوبيات التنفيذية من بين الموظفين أو الأعوان العموميين أو كل شخص ذي خبرة وكفاءة لتولي تسيير الشؤون العمومية المحلية".

³ - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص 158.

⁴ - تنص المادة 9 من المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ على أنه "يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية أن يعهد عن طريق التفويض، إلى السلطة العسكرية قيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة".

إضافة إلى ما سبق فإن المرسوم الرئاسي المقرر لحالة الطوارئ تم بالمرسوم الرئاسي رقم 92-320¹ المؤرخ في 11 أوت 1992، وتضمن هذا التعديل السماح بإصدار قرار وزاري لمدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر يخول بموجبه اتخاذ تدابير من شأنها وقف نشاط كل شركة أو جهاز أو مؤسسة أو هيئة وكذا إمكانية غلقها بغض النظر عن طبيعتها أو مجال اختصاصها وهذا في حالة ما إذا كانت هذه النشاطات تعرض النظام والأمن العموميين أو المصالح العليا للبلاد أو السير العادي لمؤسسات الدولة للخطر².

وقد تم إصدار المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المتمم للمرسوم الرئاسي 92-44 المقرر لحالة الطوارئ دون اتباع الإجراءات القانونية التي نصت عليها المادة 86 من دستور 1989 (التي صدر في فترة سريانه قبل أن يتم تعديله) والمتمثلة في اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري³، وهو ما سبب في إثارة إشكال قانوني يتمثل في السؤال التالي: هل يشترط في المرسوم الرئاسي المتمم احترامه لنفس الشروط والإجراءات الواجب مراعاتها عند صدور المرسوم الرئاسي الأصلي؟

وقد اعتبر البعض عدم احترام تلك الشروط والإجراءات المنصوص عليها دستوريا خروجاً عن الدستور لأن ذلك قد يفتح المجال واسعاً أمام السلطات العمومية في التعسف والتضييق

¹ المرسوم الرئاسي رقم 92-320، المؤرخ في 11 أوت 1992، يتم المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فيفري 1992، والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 61، المؤرخة في 12 أوت 1992.

² تنص المادة 3 من المرسوم نفسه على ما يلي: "يمكن اتخاذ تدابير لوقف نشاط كل شركة أو جهاز أو مؤسسة أو هيئة، أو غلقها، مهما كان طبيعتها أو اختصاصها عندما تعرض هذه النشاطات النظام العام، أو الأمن العمومي، أو السير العادي للمؤسسات، أو المصالح العليا للبلاد للخطر. وتتخذ التدابير المذكورة أعلاه، عن طريق قرار وزاري لمدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر ويمكن أن تكون موضوع طعن وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل".

³ تنص المادة 86 من التعديل الدستوري لسنة 1989 على أن "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو حالة الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني".

على الحريات الجماعية، وقد يشكل المرسوم المتمم خطورة أكبر على هذه الحريات من المرسوم الأصلي¹.

وفي نهاية هذا الفرع يمكن القول أن الحريات الجماعية تأثرت بإقرار حالتها الحصار والطوارئ، ويرجع ذلك إلى أن هذه الحريات تعتمد على التجمع في كل نشاطاتها وهو ما تعتبره السلطات في ظل الظروف الاستثنائية خطرا محققا بالنظام العام وغالبا ما ينحرف التجمع عن الهدف المرجو منه لعدة عوامل كاختراقه من قبل أشخاص يحملون أهدافا تخريبية، وتبقى الغاية الأسمى من تقييد تلك الحريات هو الحفاظ على كيان الدولة.

المطلب الثاني

أثر الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وجائحة كورونا على الحريات الجماعية

تعتبر كل من الحالة الاستثنائية وحالة الحرب مظهرين من مظاهر نظرية الظروف الاستثنائية التي نص عليها المؤسس الدستوري، وتعد هاتين الحالتين أكثر خطورة من حالتها الحصار والطوارئ من حيث تأثيرهما على الحريات الجماعية.

وإضافة إلى هاتين الحالتين الأخرى فإن دول العالم أجمع ومنها الجزائر أصيبت بجائحة كورونا (كوفيد19) الأمر الذي جعلها تتخذ إجراءات وتدابير استثنائية للحد من انتشار هذا الفيروس معتبرة خطورته وسرعة انتشاره ظرفا استثنائيا يتيح لها التدخل لمجابهته.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتعرض إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وأثرهما على الحريات الجماعية (الفرع الأول) ثم إلى مدى تأثير فيروس كورونا (كوفيد 19) على الحريات الجماعية (الفرع الثاني).

¹ - إسماعيل جابوري، المرجع السابق، ص 253.

الفرع الأول: الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وأثرهما على الحريات الجماعية

إن تعرض البلاد إلى خطر داهم يوشك أن يهدد مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو تعرضها لعدوان فعلي، يؤدي حتماً برئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، وتشكل هاتين الحالتين تأثيراً بالغاً على ممارسة الحريات الجماعية.

وعليه سنتطرق إلى مدى المساس بالحريات الجماعية أثناء تقرير الحالة الاستثنائية (أولاً) ثم إلى مدى المساس بالحريات الجماعية أثناء تقرير حالة الحرب (ثانياً).

أولاً: مدى المساس بالحريات الجماعية أثناء تقرير الحالة الاستثنائية

يتم تقرير الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يمس بالمؤسسات الدستورية أو يمس بسلامة التراب الوطني واستقلال البلاد، وهو ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 198¹ من التعديل الدستوري لسنة 2020، ولم يتم تحديد مفهوم هذه الحالة بدقة في الدستور مما يجعل تقديرها وتفسيرها من صلاحيات رئيس الجمهورية، ولا يتم إقرارها إلا بعد احترام جملة من الشروط الموضوعية والشكلية ذكرتها المادة السالفة الذكر.

¹ - تنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوماً. لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاباً للأمة. يجتمع البرلمان وجوباً. لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً. تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها. يعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنه".

تتمثل الشروط الموضوعية فيما يلي:

1. الخطر الداهم:

وهو شرط جوهري يجب توافره لقيام الحالة الاستثنائية، ويقصد به الخطر الجسيم الذي لا يمكن للإجراءات العادية أن تحد منه أو تتقاده، مما يستدعي اتخاذ إجراءات استثنائية لمجابهته سواء كان ذلك الخطر داخليا أو خارجيا¹، ولم يتم تحديده بصفات معينة في الدستور، إذ أنه بالرجوع إلى المادة 98 السالفة الذكر نجد أنها تنص على اختصاص رئيس الجمهورية بإقرار الحالة الاستثنائية في حالة ما إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ورغم ذلك فعنصر الجسامة يفترض في وجود الخطر الموجب لتقرير الحالة الاستثنائية، وهذا حتى يتم التفريق بين تقرير الحالة الاستثنائية وغيرها من الحالات كحالات الحصار الطوارئ التي تبنى على معيار الضرورة الملحة، كما أن عدم تحديد مصدر الخطر يجعل أي خطر جسيم سواء كان داخليا أو خارجيا سببا في تقرير الحالة الاستثنائية مادام يشكل تهديدا لاستقلال الدولة وسلامة ترابها الوطني.

2. تهديد الخطر للمؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد وسلامة ترابها الوطني:

إضافة إلى شرط الخطر الداهم فقد حددت المادة 98 المذكورة أعلاه على سبيل الحصر المواضيع التي يقع الخطر عليها وتكون سببا في تقرير الحالة الاستثنائية، وهي المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها، وبالتالي فمن غير الجائز التوسع فيها مادامت محددة بموجب أحكام الدستور.

فالمؤسسات المعنية هنا هي المؤسسات الدستورية، أي التي نص عليها الدستور فقط دون غيرها من المؤسسات، فلا يمكن اعتبار تعرض المرافق التجارية والمالية والاقتصادية أو تعرض حياة بعض الشخصيات الوطنية أو الزعماء السياسيين للخطر سببا لقيام الحالة

¹ - محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص 33.

الاستثنائية، بل تعرض النظام الجمهوري للدولة المتمثل في مؤسساتها الدستورية هو المؤدي لإعلان الحالة الاستثنائية¹.

وإضافة إلى الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية تضمنت المادة 98 المذكورة أعلاه جملة من الشروط الشكلية تتمثل فيما يلي:

- استشارة رئيس مجلس الأمة.
- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- استشارة رئيس المحكمة الدستورية.
- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
- الاستماع إلى مجلس الوزراء.
- توجيه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة.
- اجتماع البرلمان وجوباً.

واستقراء لنص المادة 98 المذكورة أعلاه نجد أن المؤسس الدستوري نص على وجوب استشارة بعض الشخصيات الوطنية كما هو الحال في حالي الحصار والطوارئ وهم رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، ولم يحدد المشرع ما إذا كانت هذه الاستشارة كتابية أو شفوية وبالتالي فكل الاستشارتين تعتبر مقبولة دستورياً، كما أن هذه الاستشارة غير ملزمة لرئيس الجمهورية وتبقى له السلطة التقديرية في الأخذ بها من عدمه فيمكنه إغفال أي استشارة لا توافق قراره، إلا أن إجراء الاستشارة شرط ضروري لإقرار الحالة الاستثنائية، وترجع الحكمة من استشارة هذه الشخصيات هو اطلاع رئيس الجمهورية على الأوضاع بصفة دقيقة ولاعتبارات أخلاقية وسياسية من حيث استشارة السلطتين التشريعية والقضائية.

¹ - محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص 34.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري نص في 98 من الدستور على مصطلح "الاستماع" بدلا من "الاجتماع" فيما يخص المجلس الأعلى للأمن كما هو الحال في تقرير حالتي، ويرى البعض¹ أن التمييز بين المصطلحين من قبل المؤسس الدستوري ترجع أهميته في كون أن الاجتماع غالبا ما يخرج منه المجتمعون بنتيجة واتفق معين بينما الاستماع لا يترتب عنه غالبا الوصول إلى نتائج معينة.

ويرى البعض الآخر² أنه لا يوجد فرق بين المصطلحين لأن الهدف هو أخذ رأي المجلس في القرار المراد اتخاذه من قبل رئيس الجمهورية، وما ينطبق على المجلس الأعلى للأمن ينطبق على مجلس الوزراء طالما أن رئيس الجمهورية هو من يرأسه، ولا يكون له تأثير عليه، ولكنه يساعد رئيس الجمهورية في الاطلاع على الأوضاع الحقيقية عن قرب من خلال المناقشات وتبادل الآراء، كون أن الوزراء لهم صلة مباشرة بالواقع اليومي للمواطنين في مختلف المجالات.

ومن الشروط الشكلية أيضا وجوب اجتماع البرلمان بغرض التحقق من وجود الظرف الموجب لإعلان هذه الحالة ومراقبة ما يصدر خلالها من إجراءات لضمان المشروعية، مما يعني أنه في ظل إعلان هذه الحالة لا يمكن خروج البرلمان في عطلة.

وتعتبر الحالة الاستثنائية أشد خطورة على الحريات الجماعية بالمقارنة مع حالتي الحصار و الطوارئ، لأن موجبات إعلان هذه الحالة هو الخطر الداهم الذي يهدد المؤسسات الدستورية وسلامة البلاد، مما يجعل الحياة العادية للمواطنين وممارستهم لحرياتهم الجماعية أمر صعب المنال، كما أن السلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية وتجميع كل السلطات بيده وعدم وجود ما يلزمه بالأخذ بالاستشارات المقدمة له من قبل الشخصيات والهيئات المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور، يجعله ينفرد بإقرار الحالة الاستثنائية وإطلاق يده لاتخاذ ما يراه

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 141.

² - نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجبيلي النابيس، سيدي بلعباس، الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، ص 190.

مناسبا وضروريا من الإجراءات لاستتباب الوضع، واستقرار المؤسسات والحفاظ على النظام العام، وذلك من شأنه أن يعصف بضمانات الحقوق والحريات، وعليه كان من الضرورة معالجة الأثر السلبي لتقرير الحالات الظروف الاستثنائية على الحريات الجماعية لاسيما حرية الاجتماع و حرية التظاهر وحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية.

وتجدر الإشارة إلى أن إعلان الحالة الاستثنائية يمكن رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر¹، تتخذ في مجلس الوزراء دون عرضها على البرلمان، لكنها تعرض على المحكمة الدستورية بعد انتهاء الحالة الاستثنائية من أجل إبداء رأيها في تلك الأوامر، ولكن المؤسس الدستوري لم يبين أثر هذا الرأي هل هو ملزم أم غير ملزم لرئيس الجمهورية، إضافة إلى أن معظم الإجراءات المتخذة أثناء هذه الحالة تكون ذات طابع استعجالي وتهدف لغرض واحد هو بقاء الدولة ومؤسساتها الدستورية إذ تنتظم القوانين والإجراءات كلها ضمن هذا الإطار، وبناء على ذلك يكون في مقدور السلطات العمومية اتخاذ كل الإجراءات الضرورية اللازمة للمحافظة على النظام العام في ظل الحالة الاستثنائية، مما يدفعنا إلى القول بأن الحريات الجماعية في هذه الفترة تكون عرضة للتقييد الشديد خاصة حريتي الاجتماع والتظاهر لأن ممارستهما قد يعتبر في هذه الفترة منافيا لتلك الإجراءات الرامية لاستتباب الأمن.

وجدير بالذكر أنه وقع خلاف فقهي حول طبيعة الإجراءات والقرارات المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية، فذهب فريق إلى القول بإمكانية الطعن في تلك القرارات أمام الجهات القضائية المختصة، في حين اعتبرها فريق آخر أنها من أعمال السيادة ولا يمكن الطعن فيها أمام القضاء وبالتالي فهي غير خاضعة لرقابة القضاء أو رقابة البرلمان².

ويمكن القول أن الرأي الثاني هو الذي أخذ به المشرع الجزائري وهذا استنادا للمادتين 98، 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فتعرض القرارات المتخذة خلال الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بعد انتهاء هذه الحالة، ولم يحدد المشرع الأثر القانوني

¹ - تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "... يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

² - سليمان همدون، المرجع السابق، ص ص 254-255.

لهذا الرأي، مما يعني استبعاد رقابة القضاء، كما أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان على خلاف الأوامر التي يتخذها خلال شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية فتعرض على البرلمان في أول دورة له.

ثانيا: مدى المساس بالحريات الجماعية أثناء تقرير حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب أخطر وضعية تصل إليها البلاد في ظل الظروف الاستثنائية بحيث تتجاوز كل الحالات الأخرى، ويعرفها البعض¹ بأنها الحالة الحاسمة وتكون أشد وأخطر من الحالة الاستثنائية لأنه لا يشترط فقط في إعلانها أن يكون الخطر داهما وإنما يشترط فيها أن يكون هناك عدوان واقع أو على وشك الوقوع حسب النصوص والترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، وقبل إعلان حالة الحرب يعلن رئيس الجمهورية حالة التعبئة العامة²، والتي تعتبر توطئة لحالة الحرب تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ الإجراءات اللازمة استعدادا لحالة الحرب.

وقد نص المؤسس الدستوري على حالة الحرب في المواد من 100 إلى 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويعتبر رئيس الجمهورية هو الجهة المخولة بإعلانها، وبغية التفصيل في هذه الحالة سنتطرق إلى الشروط الموضوعية والشكلية لتقريرها.

1. الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب:

نصت عليها المادة 100³ من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتتمثل في وقوع عدوان فعلي على البلاد أو وشوك وقوعه، وذلك وفقا للترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة.

¹ - شطاب كمال، المرجع السابق، ص 106.

² - تنص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني".

³ - تنص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء =

ويعرف العدوان على أنه استعمال القوة المسلحة من طرف دولة معينة ضد دولة أخرى مما يهدد سيادتها الوطنية وسلامتها الإقليمية واستقلالها السياسي بشكل يتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة¹.

وعليه فالخطر الذي يؤدي لحالة الحرب هو الخطر الخارجي وليس الداخلي خلافا للحالة الاستثنائية التي يمكن أن يكون الخطر فيها داخليا أو خارجيا، ويستوي في حالة الحرب وقوع العدوان أو وشوك وقوعه فكلاهما يعتبر سببا لإعلانها.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور نص على الحرب الدفاعية لصد العدوان من خلال استعمال عبارة "عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع"، وهذا تطبيقا لمبدأ الدفاع الشرعي والمحافظة على السيادة الوطنية واستقلال البلاد، ولم ينص على الحرب الهجومية لأن ذلك يتنافى مع المعاهدات والمواثيق الدولية التي صادقت عليها الجزائر²، كما أن رئيس الجمهورية يمكنه قبل إعلان الحرب أن يلجأ إلى الطرق السلمية المنصوص عليها في القانون الدولي لحل النزاعات كالوساطة والمفاوضات والتحكيم³.

2. الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب:

تضمن نص المادة 100 من الدستور المذكورة أعلاه جملة من الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب نذكرها فيما يلي:

=والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية. يجتمع البرلمان وجوبا. يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

¹ - محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص 37.

² - المرجع نفسه، ص 37.

³ - تنص المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: "يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريقة المفاوضات والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية".

أ. اجتماع مجلس الوزراء:

يجتمع الجهاز التنفيذي للدولة تحت رئاسة رئيس الجمهورية وهذا بغية إعطاء الوزراء رأيهم في إعلان حالة الحرب وطرق تسيير الوضع.

ب. الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

يعتبر المجلس الأعلى للأمن مؤهل لإعطاء الاستشارة العسكرية والأمنية للرئيس، ويعتبر رأيه مهما جدا في هذه الحالة لأنه يغلب عليها الطابع العسكري والأمني بغية صد العدوان.

ت. استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية:

إن استشارة هذه الشخصيات يرجع إلى كونها أهم الشخصيات في الدولة، فرئيسا مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني يمثلان الهيئة التشريعية التي لها مهام التشريع والرقابة وتمثيل الشعب، أما استشارة رئيس المحكمة الدستورية فلكونه يمثل الهيئة الدستورية التي تختص بالنظر بدستورية القوانين.

ث. اجتماع البرلمان وجوبا:

يجتمع البرلمان وجوبا لأنه معني بصفة مباشرة بكل الأوضاع الاستثنائية المؤدية لإعلان حالة الحرب، ولكن يبقى اجتماعه ذو طابع شكلي لأن إعلان حالة الحرب من اختصاص رئيس الجمهورية.

ج. توجيه رئيس الجمهورية خطاب للأمة:

يعتبر هذا الخطاب هاما بغية إعلام المواطنين بإعلان حالة الحرب والأسباب المؤدية إليها، وطرق تسيير المرحلة المقبلة والأخطار المحدقة بالدولة حكومة وشعبا.

ويترتب على إعلان حالة الحرب عدة آثار تتمثل أهمها في إيقاف العمل بالدستور طيلة مدة إعلان الحرب، وتجميع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية وتمديد العهدة الرئاسية في حالة انتهائها إلى غاية انتهاء حالة الحرب، واختصاص رئيس الجمهورية بتوقيع معاهدات الهدنة واتفاقيات السلام، ويستطيع رئيس الجمهورية من خلال هذه الصلاحيات المخولة له دستوريا أن يقوم بتسخير كل الوسائل المادية والبشرية والقيام بعملية المصادرة والتأميم للممتلكات التي يراها ضرورية للتحضير للحرب، كما يمكنه القيام بعمليات التجنيد الإجباري وتسليح الأفراد واتخاذ كل ما يراه ضروريا لصد العدوان والحفاظ على استقلال البلاد وسلامة ترابها¹.

وبناء على ما سبق فإن وقف العمل بالدستور وتجميع كل السلطات في يد الرئيس وتحويل جميع وظائف السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية سيؤدي لامحالة إلى المساس بالحريات عموما والجماعية منها خصوصا، وستؤدي الإجراءات المتخذة خلال حالة الحرب إلى تعطيل تلك الحريات مثل حرية الاجتماع وحرية التظاهر وحرية تكوين الجمعيات وتأسيس الأحزاب السياسية، يضاف إلى ذلك عدم خضوع القرارات المتخذة خلال هذه الفترة إلى رقابة القضاء لأن كيان الدولة معرض للخطر وبقاء الدولة سابق على القانون².

¹- تنص المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية، فإنها تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب. في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه البدني المثبت قانونا، يتولى رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تجري على رئيس الجمهورية. في حال اقتتران شغور منصب رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المحكمة الدستورية وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة أعلاه".

- تنص المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. يلتزم رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما. يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

²- أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، مارس 2021، ص 51.

وفي الأخير نشير على أن الدساتير الجزائرية تواترت على التنصيص في ثناياها على جملة من حالات الظروف الاستثنائية، تمكن الحكومة من سلطات استثنائية لا تحوزها في الظروف العادية، حيث تبسط بمقتضاها السيطرة على الأوضاع غير العادية بغرض تحقيق الأمن والنظام العام في الدولة، وغنى عن البيان أن تطبيق حالات الظروف الاستثنائية ينجم عنه تنصل السلطات في الدولة من مبدأ المشروعية، مما يكون له الأثر السلبي البالغ على الحريات الجماعية.

الفرع الثاني: أثر جائحة كورونا (كوفيد 19) كظرف استثنائي على الحريات الجماعية

تعرضت دول العالم أجمع لجائحة كورونا (كوفيد 19)، هذا الفيروس الذي ظهر أول مرة في مدينة ووهان الصينية في الأشهر الأخيرة من سنة 2019، ثم بدأ ينتشر بسرعة كبيرة بين الأفراد والجماعات نتيجة التجمعات والتنقلات حتى صنفته منظمة الصحة العالمية كجائحة عالمية بتاريخ 09 مارس 2020¹.

وسمي في البداية بـ "فيروس كورونا المستجد" ثم أطلق عليه تسمية فيروس كورونا (COVID 19)، وتعتبر هذه التسمية هي المعتمدة رسميا من طرف منظمة الصحة العالمية ابتداء من تاريخ 11 فيفري 2020، وهي اسم إنجليزي مركب من حرفي (CO) وهما الحرفان الأولان من كلمة (CORONA)، و(VI) وهما الحرفان الأولان من كلمة (VIRUS)، و(D) وهو الحرف الأول من كلمة (DISEASE) والتي تعني المرض، أما الرقم 19 فنسبة إلى سنة 2019 وهي سنة ظهوره².

وينتمي هذا الفيروس إلى عائلة فيروسات كورونا، ومن أعراضه ضيق التنفس والحمى والسعال بالإضافة إلى التهاب الحلق، ويؤدي إلى مضاعفات خطيرة على أصحاب الأمراض المزمنة وكبار السن تصل إلى الوفاة، أما بداية ظهوره في الجزائر فكان بتاريخ 25 فيفري

¹ - نصر الدين منصر، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد 19) من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة الجزائر، الجزائر، العدد 34، جويلية 2020، ص 36.

² - المرجع نفسه، ص 36.

2020 حين أثبتت الفحوصات الطبية إصابة رعية إيطالي قدم إلى الجزائر بهذا الفيروس ومنه انتقلت العدوى إلى المواطنين الجزائريين¹.

ويعتبر هذا الفيروس من أكثر الأوبئة خطورة على الإنسان وذلك لكونه سريع العدوى والانتشار، ففي مدة زمنية قصيرة اجتاح المعمورة بكاملها وأدى إلى وفاة ملايين الأشخاص عبر العالم، ونظرا لذلك سارعت الدول إلى اتخاذ إجراءات وقائية للحد من انتشاره ومكافحته، واعتباره كظرف استثنائي يستوجب اتخاذ إجراءات استثنائية لحماية المواطنين والحفاظ على الصحة العمومية، وهذه التدابير مست بشكل كبير الحريات الجماعية خاصة حريتي الاجتماع والتظاهر، وأدت إلى إغلاق المدارس والجامعات والمساجد وتعليق النشاطات الرياضية والثقافية والاجتماعية وغيرها².

والدولة الجزائرية كسائر دول العالم باشرت عدة إجراءات وتدابير ضببية وقائية حفاظا على صحة مواطنيها ولكن لم تعلن حالة الطوارئ الصحية كما فعلت بعض الدول مثل فرنسا والمغرب بل اقتصرت على ممارسة الضبط الإداري لمواجهة فيروس كورونا، عن طريق اتخاذ عدة إجراءات في هذا الظرف الخاص.

ومن الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية عند تفشي وباء كورونا في الجزائر غلق الحدود البرية والبحرية والجوية، غلق المؤسسات التربوية والجامعية، غلق المساجد، وعقده اجتماعات دورية للمجلس الأعلى للأمن بغية دراسة الوضعية الوبائية للبلاد واتخاذ الاحتياطات اللازمة لمجابهة فيروس كورونا، كما قرر استحداث وكالة وطنية للأمن الصحي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-158³ المؤرخ في 13 جوان 2020، وتتولى هذه الوكالة مهام الرصد والتشاور واليقظة الاستراتيجية والتوجيه والإنذار في مجال الأمن الصحي، وتجب الإشارة في

¹ - نصر الدين منصر، المرجع السابق، ص 37.

² - المرجع نفسه، ص 37.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 20-158، المؤرخ في 13 جوان 2020، المتضمن إحداث وكالة وطنية للأمن الصحي، ج. ر، العدد 35، المؤرخة في 14 جوان 2020.

هذا الصدد إلى عدم إعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية في البلاد في حين أقرت عديد الدول حالة الطوارئ.

وفي نفس السياق وجه رئيس الجمهورية توصيات للوزير الأول في إطار المحافظة على النظام الصحي، وهو ما تم تجسيده في شكل مراسيم تنفيذية صدرت عن الوزير الأول للحد من انتشار فيروس كورونا، ونذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 20-169¹ المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، المرسوم التنفيذي رقم 20-270² الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، المرسوم التنفيذي رقم 20-168³ المتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، وغيرها من المراسيم التنفيذية التي شكلت إجراءات ضببية مست مختلف الأنشطة والقطاعات وقيدت الحريات الجماعية.

إضافة إلى ذلك تم استحداث اللجنة الولائية⁴ المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) لتحل هذه اللجنة محل الوالي في ممارسة تدابير الضبط خلال جائحة كورونا، وتتكون من الوالي المختص إقليمياً (رئيس اللجنة)، ممثلي مصالح الأمن، النائب العام، رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية، ومنحت للجنة صلاحيات عدة منها منح التراخيص الاستثنائية لتنقل الأشخاص من أجل التموين أو العلاج وكذلك تأطير عمليات التطوع الرامية إلى دعم جهود السلطات العمومية في مكافحة فيروس كورونا.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج. ر، العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020.

² - المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المؤرخ في 24 مارس 2020، الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج. ر، العدد 16، المؤرخة في 24 مارس 2020.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 20-168، المؤرخ في 30 جوان 2020، المتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج. ر، العدد 38، المؤرخة في 30 جوان 2020.

⁴ - المادة 7 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

ومن أهم التدابير المتخذة خلال هذه الجائحة والتي تضمنتها المراسيم التنفيذية السالفة الذكر هي نظامي التباعد الاجتماعي والحجر المنزلي، وهو ما أدى إلى تقييد شبه كلي للحريات الجماعية.

وعليه سنتعرض إلى نظام التباعد الاجتماعي ومدى تأثيره على الحريات الجماعية (أولاً) ثم إلى نظام الحجر المنزلي ومدى تأثيره على الحريات الجماعية (ثانياً).

أولاً: نظام التباعد الاجتماعي ومدى تأثيره على الحريات الجماعية

يعد هذا الإجراء أحد أهم الإجراءات الوقائية للحد من انتشار فيروس كورونا الذي تبنته مختلف دول العالم ومنها الجزائر، ويتمثل في ترك مسافة بين الشخصين تصل إلى متر واحد على الأقل¹، وتجنب الاحتكاك الجسدي والمصافحة والعناق والابتعاد عن حضور التجمعات الكبرى والأماكن التي يغلب فيها الازدحام والاختناظ مثل قاعات الاجتماعات و الأسواق والملاعب ودور الثقافة وغيرها، وقد نصت عليه المادة الأولى (1) من المرسوم التنفيذي المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء كورونا (كوفيد 19) ومكافحته بقولها "يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء كورونا (كوفيد 19) ومكافحته. ترمي هذه التدابير إلى الحد بصفة استثنائية من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وأماكن العمل".

ويهدف نظام التباعد الاجتماعي إلى الوقاية من انتشار الوباء عملاً بمبدأ الوقاية خير من العلاج، وخصص له المشرع الجزائري فصلاً كاملاً في القانون رقم 18-11² المؤرخ في 2 جويلية 2018 المتعلق بالصحة، حيث تضمن الفصل الثاني من الباب الثاني من هذا القانون موضوع الوقاية في الصحة، والتي تهدف إلى التقليل من أثر محددات الأمراض، أو تقادي حدوث الأمراض أو إيقاف انتشارها والحد منها، وكذا اتخاذ التدابير الوقائية المناسبة

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

² القانون رقم 18-11، المؤرخ في 02 جويلية 2018، المتعلق بالصحة، ج. ر، العدد 46، المؤرخة في 29 جويلية 2018.

وتطبيقها على الأشخاص المصابين بالأمراض المتنقلة والأشخاص الذين كانوا على اتصال واحتكاك مباشر بهم، كما أن الأمراض ذات الانتشار الدولي مثل جائحة كورونا تخضع لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية¹.

وتضمن المرسوم التنفيذي المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته مجموعة من الآليات الخاصة بنظام التباعد الاجتماعي تتمثل فيما يلي:

1. تعليق نشاط نقل الأشخاص:

تستقطب وسائل النقل على اختلاف أنواعها كثيرا من الأفراد، الأمر الذي يحدث معه احتكاك وتجمعات، وهذا ما دفع بسلطات الضبط الإداري إلى تعليق نشاطات نقل الأشخاص في كافة التراب الوطني المتمثلة في الخدمات الجوية لنقل المسافرين على الشبكات الداخلية، النقل البري بكل أنواعه سواء عن طريق سيارات الأجرة أو عن طريق السكك الحديدية، أو النقل بالمترو والترامواي والمصاعد الهوائية، واستثنت من ذلك نقل المستخدمين من أجل الحفاظ على الخدمة العمومية والنشاطات الحيوية².

إضافة إلى ذلك تم منع حركة الأشخاص بين الولايات أو البلديات المعنية بالحجر وكذلك داخلها، ولكن مع وجود بعض الاستثناءات تتمثل في الترخيص للأشخاص بصفة استثنائية للتنقل من أجل التموين بالمواد الغذائية، أو لضرورات العلاج، أو لممارسة نشاط مهني مرخص به، أو لممارسة الأنشطة التجارية المستثناة من الغلق، وتمنح الرخصة الاستثنائية من قبل اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)³.

¹ - المادة 34، 38، 42 من القانون المتعلق بالصحة.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

³ - المادتان 5، 6 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

2. غلق المحلات التجارية والفضاءات المستقبلية للجمهور:

تشكل المحلات التجارية والأماكن المستقطبة للجماهير فضاء مناسباً للتجمعات وبالتالي تؤدي إلى سرعة انتشار العدوى، ولذلك تقرر غلقها في المدن الكبرى كإجراء أولي، والمقصود بالغلق في هذه الحالة، كإجراء وقائي وتدبير احترازي وليس جزاء وعقوبة، وتضمنت قائمة الأماكن المعنية بالغلق كل من محلات بيع المشروبات، مؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم باستثناء تلك التي تقوم بعمليات التوصيل إلى البيوت¹.

ونظراً لارتفاع نسبة الإصابة بفيروس كورونا تم تمديد الغلق إلى كامل التراب الوطني وتمديد قائمة الأماكن المعنية بالغلق لتشمل جميع أنشطة التجارة والتجزئة باستثناء تلك التي تمون المواطنين بالمواد الغذائية كالمخابز والمطبات، ومحلات بيع الخضار والفواكه واللحوم، ومحلات مواد الصيانة والتنظيف والمواد الصيدلانية²، وتم السماح بالترخيص للباعة المتجولين بممارسة أنشطتهم المتمثلة في تأمين المواد الغذائية للمواطنين، وكان الغلق في البداية محصوراً في المدن الكبرى فقط ليتم تمديد إجراءات الغلق لتشمل كل ولايات الوطن، والهدف من عملية الغلق للأنشطة المذكورة سابقاً هو تقادي الاحتكاك الجسدي بين الأشخاص وكذلك تجنب التجمعات التي تسبب نقل وانتشار الفيروس.

وقد ألزمت بعض المؤسسات بضمان تقديم خدماتها للمواطنين طيلة هذه الفترة، ونخص بالذكر المؤسسات المتعلقة بنشاطات النظافة العمومية والماء والكهرباء والغاز والمواصلات السلكية واللاسلكية والمؤسسات الصحية والنشاطات المتعلقة بالمواد الصيدلانية والطبية ومؤسسات توزيع الوقود³.

¹ - المادة 5 من المرسوم التنفيذي المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

² - المادة 11 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

³ - المادة 12 من المرسوم نفسه.

3. الإحالة على العطلة الاستثنائية:

بغية التطبيق الأمثل لنظام التباعد الاجتماعي قامت سلطات الضبط الإداري باتخاذ بعض التدابير على مستوى الموارد البشرية للإدارات والمرافق العمومية تمثلت في إحالة 50% على الأقل من مستخدمي كل مؤسسة أو إدارة عمومية على عطلة استثنائية مدفوعة الأجر، واستثني من هذا الإجراء المستخدمون التابعون لبعض القطاعات الحيوية التي لا يمكن الاستغناء عن خدماتها في هذا الظرف الاستثنائي مثل قطاع الصحة والأمن الوطني والحماية المدنية والجمارك والسجون والمواصلات السلوكية واللاسلكية، وقد منحت الأولوية في الاستفادة من هذه العطلة السنوية للنساء الحوامل والنساء اللواتي يتكفلن بتربية الأبناء الصغار وكذلك أصحاب الأمراض المزمنة، وهذا باعتبارهم أكثر عرضة للعدوى¹.

وكان لآليات نظام التباعد الاجتماعي الأثر البالغ على الحريات الجماعية، ذلك أن تطبيق هذا النظام لا يسمح البتة بممارسة هذه الحريات التي تعتمد في الغالب على التجمعات في نشاطاتها، وعليه تم التضييق عليها إلى حد وصل إلى عدم السماح بممارستها، فلا يمكن في هذه الظروف السماح بالاجتماعات والتظاهرات نظرا لإجراءات الغلق التي مست كل المحلات والفضاءات المستقطبة للجمهور، إضافة إلى ذلك منعت سلطات الضبط الإداري تنظيم كل أشكال التجمعات والمسيرات والاجتماعات العمومية والتظاهرات الثقافية والرياضية، وحتى التجمعات السياسية.

ومن أمثلة ذلك الحراك الشعبي الذي كان يتم تنظيمه كل جمعة في المدن الكبرى وخاصة الجزائر العاصمة بداية من سنة 2019 ولم يعرف انقطاعا حتى يوم الجمعة 20 مارس 2020، وكانت الجمعة الأولى منذ سبعة وخمسين (57) أسبوعا التي عرفت انقطاعا للحراك الشعبي، وهذا بسبب الظروف الصحية السائدة والنقشي الكبير لجائحة كورونا، ومن الأمثلة أيضا تعليق صلاة الجمعة والجماعة في المساجد وغلق المساجد والمدارس القرآنية ودور العبادة في كل

¹ - المواد 6، 7، 8 من المرسوم التنفيذي المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

ربوع الوطن بعد أخذ رأي اللجنة الوزارية للفتوى التابعة لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف، مع الإبقاء فقط على شعيرة الأذان قائمة¹.

ثانياً: نظام الحجر المنزلي ومدى تأثيره على الحريات الجماعية

يعتبر الحجر المنزلي من أقدم التدابير الوقائية التي اتخذتها الشعوب للحد من نقشي الأوبئة والأمراض المعدية، ولذلك اعتمده أغلب الدول في الحد انتشار فيروس كورونا، وسارت الجزائر على هذا المنوال، حيث تضمن المرسوم التنفيذي المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته النص على هذا الإجراء².

ويقصد بالحجر المنزلي إلزام الأفراد بالبقاء في منازلهم وعدم السماح لهم بمغادرتها طيلة الفترة الزمنية المحددة للحجر، ويتم تطبيقه على الأشخاص المتواجدين في إقليم الولاية أو البلدية التي تصنيفها كبؤرة لانتشار وباء كورونا، وتعتبر حركة الأشخاص ممنوعة من وإلى البلدية أو الولاية المعنية بنظام الحجر، غير أنه يمكن العمل بنظام التراخيص في بعض الحالات من أجل التزود بالمواد الغذائية والحاجيات الضرورية للمعيشة من المحلات والمتاجر التي تحوز على ترخيص هي الأخرى، كما يمكن الترخيص لتنقل الأشخاص من أجل العلاج أو لممارسة نشاط مهني مرخص به.

وهناك اختلاف بين الحجر الصحي والحجر المنزلي المطبق في إطار المرسوم التنفيذي 20-70، فالأول يطبق على الأشخاص المرضى أو الذين يشتبه في إصابتهم بالعدوى، أو الأشخاص الذين أصيبوا بالفيروس وتم معالجتهم في المستشفى على أن يكملوا بقية العلاج

¹ - مراسلة السيد وزير الشؤون الدينية والأوقاف إلى الولاية ومديري الشؤون الدينية والأوقاف تحت رقم 51، المؤرخة في 17 مارس 2020.

² - المادة 2 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

في المنزل في حين يتم تطبيق الثاني على كل الأشخاص المتواجدين في إقليم الولاية المعنية بالحجر دون استثناء أصحاء ومرضى¹.

وقد ميز المرسوم التنفيذي المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته بين نوعين من الحجر المنزلي هما الحجر المنزلي الجزئي والحجر المنزلي الكلي، فيقصد بالحجر المنزلي الكلي إلزام الأفراد بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم طيلة الفترة المحددة للحجر²، ماعدا الحالات الاستثنائية الواردة في المادة 6 من هذا المرسوم. وقد تم تطبيق الحجر المنزلي الكلي أول الأمر على ولاية البليلة³ نظرا لكونها الولاية الأولى التي صنفت كبؤرة لانتشار فيروس كورونا وسجلت إصابات مرتفعة بالفيروس مقارنة بباقي الولايات، وكان تطبيقه لفترة زمنية قدرها عشرة (10) أيام، ومددت هذه الفترة عدة مرات حيث بدأ تطبيقه من تاريخ 24 مارس 2020 إلى غاية 24 أبريل 2020، ليتم فيما بعد تكييفه إلى حجر جزئي بقصد التخفيف على المواطنين من وطأة الحجر الكلي وهذا بموجب المرسوم التنفيذي 20-102⁴ المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته وتعديل أوقاته.

أما الحجر المنزلي الجزئي فيقصد به إلزام الأفراد بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم طيلة الفترة أو الفترات الزمنية المحددة للحجر من طرف السلطات العمومية⁵، وطبق هذا النوع من الحجر في بداية الأمر على ولاية الجزائر العاصمة في الفترة الزمنية الممتدة من الساعة

¹ - شيخ عبد الصديق، دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة الجزائر، الجزائر، العدد 34، جويلية 2020، ص ص 59-60.

² - المادة 1/4 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

³ - المادة 9 من المرسوم التنفيذي نفسه.

⁴ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 20-102، المؤرخ في 23 أبريل 2020، المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته وتعديل أوقاته، ج. ر، العدد 24، المؤرخة في 26 أبريل 2020.

⁵ - المادة 2/4، 10 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

السابعة (19:00) مساءً إلى غاية الساعة السابعة (07:00) صباحاً من يوم الغد وهذا لمدة عشرة (10) أيام تبدأ من تاريخ 24 مارس 2020.

وبعد ذلك صدر المرسوم التنفيذي 20-72 المؤرخ في 28 مارس 2020 والذي تضمن خضوع تسع (9) ولايات جديدة إلى نظام الحجر الجزئي ويتم تطبيقه بداية من 28 مارس 2020 ولمدة (10) أيام¹، وتوسعت بعد ذلك قائمة الولايات المشمولة بالحجر الجزئي لتضم أربعة (4) ولايات أخرى وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-286 المؤرخ في 02 أبريل 2020، ليصدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 20-92³ المؤرخ في 05 أبريل 2020 وينص على خضوع كل ولايات الوطن لنظام الحجر وهذا لمدة أربعة عشر (14) يوماً، مع تغيير الفترات الزمنية للحجر في بعض الولايات من الساعة الثالثة (15:00) زوالاً إلى الساعة السابعة (07:00) صباحاً من يوم غد، وفي ولايات أخرى تبدأ فترة الحجر من الساعة السابعة (19:00) مساءً إلى الساعة السابعة (07:00) صباحاً من يوم غد.

وقد أثر نظام الحجر المنزلي بنوعيه على ممارسة الحريات الجماعية، وذلك من خلال التدابير المتخذة التي تمنع تجمع أكثر من شخصين وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته بقولها "يمنع خلال هذه الفترة كل تجمع لأكثر من شخصين".

وبما أن نظام الحجر المنزلي ينص على عدم مغادرة الأشخاص لمنازلهم فإن ذلك يفهم منه عدم السماح بممارسة الحريات الجماعية لأنها تقوم على التجمعات وهذه الأخيرة هي

¹ - المادتان 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-72، المؤرخ في 28 مارس 2020، المتعلق بتمديد إجراء الحجر المنزلي إلى بعض الولايات، ج. ر، العدد 17، المؤرخة في 28 مارس 2020.

² - المرسوم التنفيذي رقم 20-86، المؤرخ في 02 أبريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج. ر، العدد 19، المؤرخة في 02 أبريل 2020.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 20-92، المؤرخ في 05 أبريل 2020، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-72، المؤرخ في 28 مارس 2020، المتضمن تمديد إجراءات الحجر المنزلي إلى بعض الولايات، ج. ر، العدد 20، المؤرخة في 05 أبريل 2020.

السبب الرئيسي لانتشار الوباء، وبالتالي تم منع ممارسة الحريات الجماعية بطريقة غير مباشرة بالنظر إلى الظروف المحيطة والإجراءات المتخذة.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطات الضبط الإداري بعد انخفاض عدد الإصابات بفيروس كورونا قامت بالتخفيف من وطأة القيود المفروضة على الحريات الجماعية لاسيما حرية الاجتماع، وسمحت بتنظيم بعض الاجتماعات في إطار احترام البروتوكول الصحي، كاشتراط حد أقصى لعدد الأفراد في الاجتماع وفرض التباعد وارتداء الكمامة وتقليص الفترة الزمنية للاجتماع.

الفصل الثاني

الضمانات المقررة لحماية الحريات الجماعية

إن النصوص القانونية والتنظيمية تخول لسلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في تقييد الحريات الجماعية خاصة في ظل الظروف الاستثنائية كما أشرنا إلى ذلك سابقاً، الأمر الذي يؤدي أحياناً إلى حدوث بعض التجاوزات بداعي الحفاظ على النظام العام بكل أبعاده وهو ما من شأنه أن يمس بالحريات الجماعية، لذلك كان من الضروري إقامة نوع من التوازن بين التدابير المتخذة من طرف سلطات الضبط الإداري باعتبارها تمثل قيوداً على الحريات وبين ممارسة الأفراد لهذه الحريات في ظروف تضمن لها الحماية.

ومما لا شك فيه أن هناك حدوداً فاصلة لا ينبغي لسلطات الضبط الإداري تجاوزها خلال ممارستها لمهامها وتشكل في الأساس ضمانات لحماية الحريات الجماعية، فلا يكفي النص على هذه الأخيرة في الدستور والقوانين دون وضع آليات تضمن عدم الاعتداء عليها وإحاطتها بالحماية اللازمة حتى وإن كان تكريس الدستور لهذه الحريات في حد ذاته ضماناً هامة لها.

وبناء على ذلك فقد أحيطت الحريات الجماعية بصور متعددة من الضمانات تتمثل أساساً في الضمانات الدستورية والقانونية وكذلك الضمانات القضائية، فتتولى السلطة التشريعية سن القوانين وتراقب أعمال سلطات الضبط الإداري وفق الآليات التي نص عليها الدستور بما يضمن عدم خرق تلك القوانين، كما أن الدستور نص على إحداث المحكمة الدستورية كمؤسسة مستقلة تنظر في دستورية القوانين والنصوص التشريعية والتنظيمية وتضمن احترام النصوص الدستورية، أما الضمانات القضائية فتتولاها السلطة القضائية عن طريق الرقابة على أعمال سلطات الضبط الإداري وإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون¹.

إن أعمال الإدارة تجاه الحريات غالباً ما تكون أعمال ضبط إداري، وقد تخالف الإدارة الالتزامات المفروضة عليها قانوناً بحماية تلك الحريات، وحينئذ تصبح تصرفاتها خاضعة لرقابة القاضي الإداري، ما لم توصف تلك التصرفات بأنها من أعمال السيادة². وعليه سنتناول الضمانات القانونية لحماية الحريات الجماعية (المبحث الأول)، ثم الضمانات القضائية لحماية الحريات الجماعية (المبحث الثاني).

¹ - ثروت عبد العال، المرجع السابق، ص 116.

² - لزرق حبشي، المرجع السابق، ص 265.

المبحث الأول

الضمانات القانونية لحماية الحريات الجماعية

إن معظم الضمانات القانونية المقررة لحماية الحريات الجماعية مستمدة من المبادئ الأساسية التي أقرها الدستور، كمبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات، وإعمال هذه الضمانات بغية حماية الحريات الجماعية يتجسد أساساً في رقابة المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقاً) ورقابة البرلمان. لأن صيانة الدستور وإعمال مبدأ المشروعية واحترام مبدأ تدرج القوانين لا يتحقق إلا في ظل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد محورياً أساسياً في عمل المحكمة الدستورية ويساهم إلى حد كبير في حماية الحريات الجماعية.

وعليه سنتعرض إلى رقابة المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقاً) كضمانة لحماية الحريات الجماعية (المطلب الأول) ثم نتحدث عن رقابة البرلمان كضمانة لحماية الحريات الجماعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

رقابة المحكمة الدستورية كضمانة لممارسة الحريات الجماعية

تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 استحداث مؤسسة دستورية جديدة اصطلح عليها تسمية المحكمة الدستورية¹ وحلت محل المجلس الدستوري، وهي عبارة عن مؤسسة مستقلة تضمن احترام أحكام الدستور، وخصها المؤسس الدستوري بفصل كامل في الدستور هو الفصل الأول من الباب الرابع، وتعتبر إحدى المؤسسات الرقابية التي تنظر في مدى مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للمبادئ والنصوص الدستورية، وما يشكله من أهمية بالغة في حماية الحريات الجماعية.

¹ - المادتان 185، 184 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وتعتبر الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات إحدى أهم الضمانات المقررة لحماية الحريات الجماعية وكان يتولاها سابقا المجلس الدستوري إلى غاية إنشاء المحكمة الدستورية التي احتفظت بكثير من مقوماته ومظاهره سواء في الجانب العضوي أو الجانب الوظيفي. وعليه سنقسم هذا المطب إلى فرعين، سنتحدث عن مجالات رقابة المحكمة الدستورية (الفرع الأول) ثم نبين دور المحكمة الدستورية في حماية الحريات الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجالات رقابة المحكمة الدستورية

تتولى المحكمة الدستورية الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين العضوية والعادية والتنظيمات، وتتمثل هذه الرقابة في الرقابة السابقة أو الوقائية بنوعها الوجوبية والجوازية والرقابة اللاحقة للنصوص القانونية¹.

وعليه سنتحدث من خلال هذا الفرع عن الرقابة على دستورية القوانين العضوية (أولاً)، ثم عن الرقابة على دستورية القوانين العادية (ثانياً)، ثم الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية (ثالثاً)، وأخيراً الرقابة على دستورية المراسيم التنظيمية (رابعاً).

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين العضوية

لقد أخضع الدستور القوانين العضوية قبل إصدارها لرقابة المطابقة من طرف المحكمة الدستورية²، وإذا قررت هذه الأخيرة عدم دستورتها فلا يتم إصدارها، ويقوم رئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية وجوبا حول مدى مطابقة القوانين العضوية لأحكام الدستور بعد

¹ - تنص المادة 1/190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات".

² - تنص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي "...يخضع القانون العضوي قبل إصداره لمراقبة مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية".

مصادقة البرلمان عليها ويكون الفصل في رقابة المطابقة بموجب قرار¹ بخلاف المجلس الدستوري سابقا الذي كان يبدي رأيا في دستورية القوانين العضوية ولا يصدر قرارا.

وقد اختلف الفقه في تعريف القوانين العضوية، فعرّفها البعض على أنها تلك النصوص القانونية المكتملة لأحكام الدستور، وذلك نظرا لاكتفاء الدستور بالنص على المبادئ الكلية حتى تتمتع بصفة الاستقرار والدوام النسبي وإحالة التفاصيل المتغيرة إلى قوانين تعتبر مكتملة للأحكام الدستورية².

وعرفت أيضا على أنها تلك القوانين المحالة بموجب الدستور قبل صدورها إلى المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) بعد موافقة البرلمان عليها وتتضمن تفاصيل للأحكام الدستورية الكلية³.

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع الجزائري لم يعرف نظام القوانين العضوية حتى صدور دستور 1996، الذي تضمنت المادة 123 منه النص على القوانين العضوية باعتبارها قوانين لها مجال خاص محدد في الدستور، وتعتبر وسيلة للتشريع في مجالات ذات طبيعة دستورية من حيث موضوعها، فهي تتعلق بالسلطات العمومية وتنظيمها وعملها، وهذا يعطيها نوعا من سمو دون أن ترقى إلى درجة اكتساب الصبغة الدستورية، إذ تبقى في كل الأحوال نصوصا تشريعية، ومن هذا المنطلق فلا يمكن وصف القانون بأنه عضوي إلا إذا أقر له الدستور ذلك، كما أنها تتبع إجراءات خاصة في إصدارها تختلف عن الإجراءات المتبعة في القوانين العادية.

ونص المؤسس الدستوري على المجالات التي تشملها القوانين العضوية، وتتمثل في تنظيم السلطات العمومية وعملها، ونظام الانتخابات، والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

¹ - تنص المادة 5/190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "... يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا، حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان. وتفصل المحكمة الدستورية بقرار بشأن النص كله".

² - محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، 84.

³ - يحي فكري، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1997، ص 169.

والقانون المتعلق بالإعلام، والقانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، والقانون المتعلق بقوانين المالية، كما ورد النص على مجالات أخرى في نصوص متفرقة من الدستور لكن أغلبها لم ير النور إلى وقتنا الحالي مثل القانون العضوي الذي ينظم حالة الطوارئ والحصار، والقانون العضوي للجمعيات¹.

وتعتبر القوانين العضوية ذات صلة وطيدة بالحريات الجماعية، ولذلك نظم المشرع حرية تأسيس الأحزاب السياسية بقانون عضوي في حين نص على تنظيم الجمعيات بموجب قانون عضوي إلا أنه لم يصدر بعد، أما بقية الحريات الجماعية كحرية الاجتماع والتظاهر فتم تنظيمها بموجب قانون عادي²، وعليه يفهم من ذلك نية المشرع في حماية الحريات الجماعية وتحقيق تطلعات الأفراد والجماعات في ممارسة حرياتهم دون تقييد أو تعسف مهما كان نوعه.

وفضلا عن ذلك تخضع القوانين العضوية لإجراءات خاصة تختلف عن القوانين العادية، وتكمن أوجه الاختلاف أساسا في اختلاف إجراءات المصادقة وخضوع القانون العضوي لرقابة المطابقة من قبل المحكمة الدستورية، فبالرجوع إلى نص المادة 140 من الدستور نجدها تشترط في المصادقة على القانون العضوي الحصول على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة (50% + 1) وإلا اعتبر مشروع القانون غير مصادق عليه.

وتنص المادة نفسها على خضوع القانون العضوي لرقابة المطابقة من قبل المحكمة الدستورية وهي الرقابة وجوبية قبل إصدار القانون العضوي، وتتم بموجب إخطار وجوبي من قبل رئيس الجمهورية دون سواه على أن تفصل المحكمة الدستورية بقرار في النص كله، ولا يمكن لتلك الرقابة أن تنصب على جزء من القانون العضوي أو على حكم منه فقط بل يستوجب أن تشمل كامل النص شكلا ومضمونا، فلا تكتفي المحكمة الدستورية بالمواد محل الإخطار وإنما تنظر في النص برمته.

¹ - المواد 140، 97، 53 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه في ظل غياب النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية حالياً فإننا سنستعين بالنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، حيث أن هذا الأخير عند مباشرته لرقابة المطابقة كان ينظر في المطابقة الشكلية والمطابقة الموضوعية، فبالنسبة للشكل يراقب مدى احترام الإجراءات الواجب اتباعها بداية من إيداع مشروع القانون ومدى الأخذ برأي مجلس الدولة إلى غاية المصادقة عليه وحصوله على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، ويمكن للمجلس الدستوري أن يتأكد من ذلك بمراسلة رسمية لرئيس المجلس الشعبي الوطني يطلب منه فيها تأكيد حصول النص على الأغلبية المطلوبة دستورياً¹، كما يتم التأكد من صحة إجراء الإخطار الذي يجب أن يكون من طرف رئيس الجمهورية فقط، ويدلي برأيه في مطابقة أو عدم مطابقة النص للدستور من ناحية الشكل².

أما الرقابة من حيث الموضوع فيراقب المجلس الدستوري مضمون القانون العضوي مع الدستور بغرض حماية حقوق الأفراد وحرياتهم الجماعية وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات³ والنظر في مدى التقيد بأحكام الدستور، بحيث لا يجوز تخطيها نصاً وروحاً⁴، وكذلك الحفاظ

¹ - سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، د. م. ج، الجزائر، 2012، ص70.

² - رأي رقم 01/ ر. م. د/ 12، مؤرخ في 08 جانفي 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج. ر، العدد 2، المؤرخة في 15 جانفي 2012، أقر فيه المجلس الدستوري بأن القانون العضوي جاء مستوفياً لإجراءات الإعداد والمصادقة مع صحة الإخطار من قبل رئيس الجمهورية وعليه تم اعتبار القانون العضوي مطابق من الناحية الشكلية مع الدستور.

- رأي رقم 02/ ر. م. د/ 12، مؤرخ في 08 جانفي 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج. ر، العدد 2، المؤرخة في 15 جانفي 2012، أقر فيه المجلس الدستوري بأن القانون العضوي جاء مستوفياً لإجراءات الإعداد والمصادقة مع صحة الإخطار من قبل رئيس الجمهورية وعليه تم اعتبار القانون العضوي مطابق من الناحية الشكلية مع الدستور.

³ - رأي رقم 06/ ر. ق. ع/ م. د/ 98، المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 1 جوان 1998. حيث جاء فيه "... واعتباراً أن مبدأ استقلالية السلطة القضائية الوارد ذكره في المادة 138 من الدستور المنبثق عن المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، يستمد مفهومه من الضمانات الدستورية المنصوص عليها في المواد 147 و148 و149 من الدستور".

⁴ - سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص67.

على مبدأ المساواة بين المواطنين¹، وتمتد رقابة المطابقة إلى الرقابة على مدى احترام القانون العضوي لمجالاته المحددة في الدستور².

والمطابقة تكون إما مطابقة حرفية لنصوص الدستور أي المماثلة بين النص الأساسي الذي هو الدستور وبين القانون العضوي وإما مطابقة منطقية للدستور أي النظر في مضمون نصوص القانون العضوي ما إذا كانت مكتملة وشارحة ومفصلة للنصوص الدستورية أو كانت مخالفة ومعتلة لها³.

ولعله من المفيد أن نؤكد على أن المحكمة الدستورية تفصل في الإخطار المقدم إليها بموجب قرار على خلاف ما كان عليه الحال بالنسبة للمجلس الدستوري الذي كان يبدي رأيا وهناك فرق بين المصطلحين، والإخطار يكون وجوبيا من طرف رئيس الجمهورية ويعتبر شرطا أساسيا ومعيارا مهما في رقابة المطابقة، كما أن القرارات المتعلقة برقابة القوانين العضوية تكون بالأغلبية المطلقة للأعضاء خلافا لباقي النصوص أين تطبق بخصوصها الأغلبية البسيطة أي أغلبية أعضائها الحاضرين⁴.

¹- رأي رقم 01/ر. أ. ق. عض/م. د، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 6 مارس 1997، أكد فيه المجلس الدستوري على ضرورة تطبيق مبدأ المساواة وتكريسها على كل أفراد المجتمع، وذلك من خلال استبعاد كل الشروط الغير دستورية في تأسيس الحزب السياسي على اعتبار أن فيها مساس بالمبدأ.

²- رأي رقم 01/ر. ق. ع / م. د / 05، مؤرخ في 17 جوان 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج. ر، العدد 51، المؤرخة في 20 جويلية 2005، جاء فيه ما يلي " واعتبارا أن المشرع أدرج في المواد 5 و6 و7 و8 و27 و 28 من القانون العضوي موضوع الإخطار أحكاما لا تتعلق بالتنظيم القضائي، كما تضمنت من جهة أخرى المادتان 6 و 28 مواضيع تدخل ضمن مجال التشريع المحدد في المادة 122 من الدستور"، هذا وتم استبعاد المواد 24 و25 و26 من قانون التنظيم القضائي لعدم مطابقتها للدستور، على أساس أن الأقطاب القضائية المتخصصة تدخل في مجال القانون العادي طبقا للمادة 122 الفقرة 6 من الدستور وليس القانون العضوي، كما تم استبعاد المادة 29 التي تنص على تصنيف الجهات القضائية بقرار من وزير العدل واعتبرها مسألة تدخل ضمن المادة 122 الفقرة 6 أي مجال اختصاصها هو القانون العادي.

³- أحسن غربي، رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، 2019، ص 156.

⁴- المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانياً: الرقابة على دستورية القوانين العادية

إن القوانين العادية تخضع للرقابة الدستورية، بحيث تكون المحكمة الدستورية مختصة بالنظر في مدى دستورية قانون ما قبل إصداره في الجريدة الرسمية¹، وعليه فالقانون العادي لا يخضع للرقابة اللاحقة سواء كانت جوازية أو وجوبية، إلا في الحالات التي تكون فيها شروط الدفع بعدم الدستورية متوفرة فيصبح بذلك النص التشريعي محلاً لرقابة جوازية لاحقة.

وتباشر المحكمة الدستورية رقابتها بناء على إخطار يقدم إليها، ويعتبر هذا الأخير في القوانين العادية جوازياً، وقد حدد الدستور الجهات² التي لها صلاحية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية القوانين العادية وتتمثل في رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وكذلك من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني (40 نائباً) وأعضاء مجلس الأمة (25 عضواً).

ويتعين إخطار المحكمة الدستورية قبل صدور القانون العادي، على أن يكون إصداره من قبل رئيس الجمهورية في أجل ثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ استلامه، وله في ذلك إما أن يصدره خلال تلك المدة أو أن يطعن في دستوريته مما يستوجب خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية. فإذا تم إخطار المحكمة الدستورية في هذه المدة من قبل السلطات المخولة دستورياً بالإخطار فإن ذلك يوقف الأجل إلى غاية فصلها في دستورية القانون العادي وإذا لم يتم الإخطار في المدة المذكورة آنفاً فإن ذلك يسقط الحق في الإخطار³.

ويمكن أن يرفع الإخطار من أكثر من جهة واحدة بخصوص القانون العادي مما يتوجب على المحكمة الدستورية جمع تلك الإخطارات والفصل فيه بموجب قرار واحد يخص النص موضوع الإخطار.

¹ - تنص المادة 2/190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "...يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، والقوانين قبل إصدارها".

² - المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

³ - المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

وتفصل المحكمة الدستورية في الإخطار المرفوع إليها بشأن القانون العادي في أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطارها، ويمكن أن تقلص هذه المدة إلى عشرة (10) أيام في حالة وجود طارئ يحدده رئيس الجمهورية، ويتعين على المحكمة الدستورية في هذه الحالة عند استلامها الطلب المعلل بوجود طارئ من طرف رئيس الجمهورية أن تستجيب له وتفصل في دستورية القانون في أجل عشرة (10) أيام¹.

وتتمثل الآثار المترتبة على رقابة دستورية القوانين العادية في فصل المحكمة الدستورية بدستورية النص محل الإخطار شكلا ومضمونا وهنا يستطيع رئيس الجمهورية إصداره، وقد تفصل بعدم دستورية النص ومخالفته لأحكام الدستور وهنا لا يمكن إصداره².

وتكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية حائزة على حجية مطلقة ملزمة لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية³، وذلك لأن الدعاوى الدستورية هي دعاوى عينية بطبيعتها، تكون الخصومة فيه موجهة للنصوص القانونية محل الطعن بعيب دستوري، وعليه تكون القرارات فيها ذات حجية مطلقة ينصرف أثرها لكافة الأطراف وجميع سلطات الدولة ولا يقتصر على الجهات المحركة للرقابة فقط⁴.

ويمكن القول أن الرقابة السابقة على القوانين العادية تعد رقابة وقائية تسمح بتجنب صدور قانون مخالف لأحكام الدستور، لأن النص القانوني إذا لم يتم الإخطار بشأنه يصبح نافذا وبالتالي تتضاءل احتمالات خضوعه للرقابة الدستورية إلا في حالة الدفع بعدم الدستورية متى تحققت شروطها، ومن أمثلة ذلك الأمر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى⁵، والذي صدر مخالفا للدستور حيث

¹ - المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - المادة 2/198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - المادة 5/198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - خالد نونوحي، الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي من خلال قرارات الغرفة الدستورية 1963-1994 والمجلس الدستوري 1994-2015، مطبعة الأمنية، الرباط، المغرب، 2015، ص 35.

⁵ - الأمر 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج. ر، العدد 38، المؤرخة في 04 جوان 1997.

استحدثت جماعتين إقليميتين جديدتين لم ينص عليهما الدستور وهما "محافظة الجزائر الكبرى" و"الدائرة الحضرية" ، ولم يتم إخطار المجلس الدستوري به إلا بعد ما يقارب 03 سنوات، وقد اعتبره المجلس الدستوري مخالفا لأحكام الدستور بموجب قراره¹ الصادر في 27 فيفري 2000.

ثالثا: الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية

يقصد بالأوامر التشريعية تلك الوسيلة التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية سن القوانين وإنتاج التشريع في مجالات تعتبر اختصاصا أصيلا للبرلمان وهذا في حالات محددة أملتها الضرورة، فيستطيع بذلك سن قانون أو تعديله أو إلغائه ولكن ضمن إجراءات خاصة حددها الدستور².

وتتميز الأوامر التشريعية بكونها ذات طبيعة مختلطة فهي طبقا للمعيار الشكلي تمثل نصوصا تنظيمية على اعتبار أنها صادرة من السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، في حين تمثل بالنسبة للمعيار الموضوعي نصوصا تشريعية كاملة لأن المجالات الموجهة إليها هي من الاختصاصات الأصلية للسلطة التشريعية ولا تدخل في إطار الاختصاص التنظيمي العام وبالتالي فهي تمثل قوانين مكتملة المعالم³.

إن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي للقيام بمهمة التشريع، وهو ما نصت عليه مختلف الدساتير المتعاقبة وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نص

¹ - القرار رقم 02/ق. أ / م. د / 2000، المؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج. ر، العدد 07 الصادرة بتاريخ 28 فيفري 2000 ، والذي جاء فيه "...واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان "محافظة الجزائر الكبرى" و"الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمها وسيرها وعملها يكون قد خالف أحكام الدستور لاسيما المواد 15 (الفقرة الأولى)، 18 (الفقرة الثانية)، 78 (البند التاسع)، 79 (الفقرة الأولى) و101 (الفقرة الثانية)، ومنه يقرر: التصريح بأن الأمر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، موضوع الإخطار، غير دستوري".

² - ساكري السعدي، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن المهدي، أم البواقي، الجزائر، 2008-2009، ص. ص 16-17.

³ - سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، العدد 6، 2014، ص 50.

على هذا الاختصاص في المادة 114¹ منه. وبالرغم من ذلك فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة التشريع بأوامر في الحالات العاجلة عند شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية أوفي الحالات الاستثنائية وهو ما نصت عليه المادة 142² من التعديل الدستوري لسنة 2020، كما يمكن لرئيس الجمهورية أيضا إصدار قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان في الأجل المحدد والمقدر بخمسة وسبعين (75) يوما وهو ما نصت عليه المادة 146³ من التعديل الدستوري المذكور أعلاه.

وتخضع الأوامر التشريعية الصادرة في حالتي شغور البرلمان أو خلال العطلة البرلمانية إلى رقابة المحكمة الدستورية وهي رقابة سابقة وجوبية، تتم بعد الإخطار الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية على أن تفصل هذه الأخيرة في مدى دستورية الأمر التشريعي في أجل أقصاه عشرة (10) أيام⁴، ويمكن استبعاد الأمر التشريعي متى رأت المحكمة الدستورية أنه مخالف لأحكام الدستور وبالتالي لا يصدر في الجريدة الرسمية ولا يرتب أية آثار قانونية.

فضلا عن ذلك فإن الأوامر التشريعية الصادرة في الحالتين السابقتين يشترط فيها شرطين آخرين أولهما إلزامية عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها وثانيهما أخذ رأي مجلس الدولة من أجل تأكيد توافق الأمر التشريعي مع الدستور ومع مختلف القوانين

¹ - تنص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

² - تنص 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حال شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

³ - تنص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه. في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

⁴ - تنص 2/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "...يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام".

الصادرة حتى يتم تقاضي أي تضارب محتمل في النصوص القانونية، وهذا بناء على ما تضمنته أحكام المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

أما الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية فهي تكون نافذة بصفة مباشرة دون حاجة إلى الرقابة المسبقة للمحكمة الدستورية للنظر في مدى دستورتها، فهذا النوع من الأوامر التشريعية لا يحتاج إلى القرار المسبق للمحكمة الدستورية حتى ينتج آثاره، ولكن بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية والمقدرة بستين (60) يوما قابلة للتديد، يلزم رئيس الجمهورية بعرض كل القرارات التي اتخذها خلال هذه الحالة على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها¹، ولكن لم يحدد المؤسس الدستوري ماهي الآثار الناتجة عن المراكز القانونية الناشئة في حالة ما إذا رأت المحكمة الدستورية أن الأوامر التشريعية المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية غير دستورية.

وعلى خلاف ذلك فإن الأمر التشريعي الذي يتعلق بإصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان في المدة القانونية المحددة لا يخضع للرقابة من قبل المحكمة الدستورية، ولا يعرض على البرلمان للمصادقة عليه، فرئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص بوصفه اختصاصا أصيلا، ولا يملك السلطة التقديرية في إصداره بل هو واجب والتزام دستوري يقع عليه، وهو ما بينته أحكام المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

رابعاً: الرقابة على دستورية المراسيم التنظيمية

لقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون²، بحيث يمكنه إصدار مراسيم رئاسية تنظيمية تتضمن قواعد

¹ - تنص المادة 7/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "...يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها".

² - تنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يدرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة".

عامة ومجردة من شأنها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وهذه الصلاحية هي من اختصاص رئيس الجمهورية ولا تحتاج لنص قانوني سابق لها.

وتعرف السلطة التنظيمية على أنها تلك اللوائح الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية بشكل مستقل عن أي تشريع دون خضوعها لأي شرط أو قيد ماعدا احترامها للمبادئ والأحكام الدستورية، وهذه الاستقلالية تمتد إلى التدابير المتعلقة بها من حيث المبادئ أو التنفيذ مادامت مستقلة عن القانون أو التشريع¹.

وتخضع المراسيم التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية إلى رقابة المحكمة الدستورية² وهذا للتأكد من مدى مطابقتها لأحكام الدستور لأنها تتميز بنفس خصائص التشريع في شقه المادي، إلا أنها لا ترقى إلى مرتبة التشريع من الجانب الشكلي في التسلسل الهرمي للقواعد القانونية.

وتعتبر الرقابة الدستورية على المراسيم التنظيمية رقابة جوازية لاحقة، تتم بناء على إخطار الجهات المحددة في نص المادتين 143 و193 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا في أجل قدره شهر واحد من تاريخ نشرها³، على أن تفصل المحكمة الدستورية في مدى دستورية التنظيمات بموجب قرار، وفي حالة ما إذا قررت المحكمة عدم دستورية نص تنظيمي فإنه يفقد أثره من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية⁴.

وعند انقضاء الأجل المحدد للإخطار فإنه يتعذر على الجهات المخولة دستوريا بالإخطار تحريك الرقابة الدستورية بشأن المراسيم التنظيمية، غير أنه يمكن اللجوء إلى تحريك الرقابة

¹ - سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص155.

² - تنص المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور".

³ - تنص المادة 3/190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "... يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها".

⁴ - تنص المادة 3/198 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية".

الدستورية عن طريق الإخطار القضائي وهو ما يسمى بالدفع بعدم الدستورية، متى توافرت شروطه حسب ما نصت عليه المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وتعتبر وسيلة الدفع بعدم دستورية المراسيم التنظيمية آلية جديدة استحدثت في آخر تعديل للدستور، حيث كانت تقتصر على النصوص التشريعية فقط¹، ولكن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 أصبحت تشمل أيضا المراسيم التنظيمية²، فيمكن لأطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حرياتهم وحقوقهم التي ضمنها لهم الدستور، على أن تتم الإحالة من طرف المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

ويمكن القول أن الرقابة على دستورية المراسيم التنظيمية تعد إحدى الضمانات الهامة لحماية الحريات الجماعية، رغم أنها كثيرا ما عرفت جمودا لعدة أسباب أبرزها بعض الاعتبارات السياسية، فجهات الإخطار المعنية بتحريك الرقابة الدستورية غالبا ما تكون على وفاق، مما يجعل المراسيم التنظيمية تمر دون رقابة دستورية³.

الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية في حماية الحريات الجماعية

لقد نص المؤسس الدستوري على عدة هيئات رقابية تساهم في توفير الحماية للحريات الجماعية، وتعد المحكمة الدستورية أحد أهم هذه الهيئات من خلال تصديها للقوانين والأوامر والتنظيمات الماسة بالحريات الجماعية الواردة في الدستور، وتكريسها لمبادئ هامة تعزز تلك الحماية كمبدأ الفصل بين السلطات وإقرار مبدأ المساواة.

¹ - تنص المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

² - تنص المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور".

³ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 396.

وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى الحديث عن تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لحماية الحريات الجماعية (أولاً)، ثم نعرض على إرساء مبدأ المساواة كضمانة لحماية الحريات الجماعية (ثانياً)، وفضلاً عن ذلك سنبين بعض التطبيقات عن دور المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقاً) في حماية الحريات الجماعية (ثالثاً).

أولاً: تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لحماية الحريات الجماعية

لقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 اختصاصات جديدة للمحكمة الدستورية لم تكن ممنوحة للمجلس الدستوري سابقاً، ومن أهم هذه الاختصاصات البث في الخلافات بين السلطات الدستورية بعد إخطارها من طرف الجهات المخولة دستورياً¹، وهو ما يعد تكريسا وصيانة لأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون وهو مبدأ الفصل ما بين السلطات، الذي من شأنه منع التداخل ما بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنظيمية والقضائية وضمان عدم هيمنة إحداها على الأخرى.

ولقد كرس الدستور الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات في ديباجته التي جاء فيها "يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلالية العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي"، كما تضمنت المادة السادسة عشر (16)² منه النص على أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة.

ويمكن تعريف مبدأ الفصل بين السلطات على أنه الفصل العضوي أو الوظيفي بين السلطات الثلاث، فيختص جهاز بصفة مستقلة بأمر التشريع، ويستقل آخر بتنفيذ التشريعات والقوانين، وينفرد ثالث بأمر القضاء، فإذا تم ذلك ومارس كل جهاز اختصاصه المحدد دون

¹ - تنص المادة 1/192 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمكن إخطار المحكمة الدستورية من طرف الجهات المحددة في المادة 193 أدناه بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية".

² - تنص المادة 1/16 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية".

أن يتجاوزه، اختفت شبهة اعتداء أي من هذه السلطات على الأخرى لأن السلطة توقف السلطة¹.

ويعرف أيضا على أنه توزيع وظائف الدولة في مجالات التشريع والتنفيذ والقضاء على هيئات أو سلطات متعددة، مع وجود تعاون متبادل ومتوازن بينها، وهذا من أجل ضمان حركية الدولة وسير مصالحها الأساسية، وضمان الحريات الأساسية للأفراد ومنع استبداد الحكام وتعسفهم².

والحقيقة أن هذا المبدأ لا يذكر إلا مقترنا باسم الفقيه الفرنسي مونتسكيو³ (Montesquieu) من خلال كتابه روح القوانين، الذي كان له الأثر البالغ في الدساتير الفرنسية بعد الثورة، وقد اتخذ هذا المبدأ شعارا للثورة الفرنسية (1789)، وتمت الإشارة إليه في إعلان حقوق الإنسان والمواطن، وكذلك في الدساتير الفرنسية لسنوات 1791، 1795، 1848 وجاء في الدستور الأخير أن مبدأ الفصل بين السلطات هو الأول لكل حكومة حرة، كما نص عليه دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، وقد أخذ بهذا المبدأ أيضا واضعوا الدستور الأمريكي الصادر سنة 1787⁴، كما تبنت إنجلترا هذا المبدأ في القرن الثامن عشر تحت تأثير الثورات الشعبية وأفكار جون لوك.

وأهم المبررات التي أدت إلى تكريس هذا المبدأ في مختلف الدساتير العالمية ومنها الدستور الجزائري هي:

¹ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 409.

² - أسود محمد الأمين، أساس تقسيم الأنظمة السياسية، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2011، ص25.

³ - مونتسكيو (Montesquieu) هو كاتب في الدراسات الاجتماعية والقانونية، أصدر كتابه روح القوانين (L'esprit des lois) سنة 1748 بعد رجوعه من إنجلترا.

⁴ - محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص120.

1. منع الاستبداد والطغيان:

إن تركيز السلطة في يد هيئة واحدة أو شخص واحد يؤدي حتماً إلى الطغيان والتعسف في استعمال السلطة ومنطقياً يؤدي إلى المساس بالحريات¹.

2. حماية الحقوق والحريات العامة:

يرى مونتيسكيو (Montesquieu) أن الحرية السياسية لا توجد إلا في ظل حكومة معتدلة وغير مستبدة، والحرية لا توجد إلا عندما لا يساء استعمال السلطة².

3. تقسيم العمل والتخصص:

تقوم الدول المعاصرة والديمقراطية على تقسيم الوظائف والتخصص والأمر نفسه ينطبق على السلطة فلا يمكن أن تنفرد بها جهة واحدة.

4. ضمان مبدأ سيادة القانون:

يقضي هذا المبدأ بأن تتسم القواعد القانونية بالعمومية والتجريد دون النظر إلى الحالات الفردية، ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان هناك فصل بين المشرع والمنفذ.

ورغم أهمية مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في تكريس دولة القانون وصيانة الحريات الجماعية إلا أنه وجهت له عدة انتقادات، منها أنه يؤدي إلى ضعف الحكومة وتعطيلها على أساس أن السيادة تتطلب كياناً واحداً، كما أنه يؤدي إلى الانتقال من سيادة الشعب الممثلة

¹ عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمة لخضر، واد سوف، الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 52.

² المرجع نفسه، ص 52..

في المجلس التشريعي المنتخب، بالإضافة إلى أن هذا المبدأ لا يحدد عمل السلطات الثلاث بدقة وهل يمكن الفصل بينها فعلاً¹.

ومن الثابت دستورياً أن المظاهر التطبيقية لمبدأ الفصل بين السلطات تبرز بشكل جلي من خلال عمل المحكمة الدستورية، ولكن نظراً لحدثة إنشاء المحكمة الدستورية فإننا نرجع إلى هذه التطبيقات من خلال عمل المجلس الدستوري سابقاً، فقد جاء في قراره² رقم 2 المؤرخ في 30 أوت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب لاسيما فيما يتعلق في رقابته للمادتين 17 و33 اللتين أعطتا صلاحيات للنائب تتجاوز الصلاحيات الممنوحة له من طرف الدستور على أنه "... ونظراً لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور. ونظراً لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائماً حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام...، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية."

كما اعتبر المجلس الدستوري في رأيه³ رقم 4 المؤرخ في 19 فيفري 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، أن إحالة أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي هو إخلال بأحكام المادة 1/125 من الدستور، مستندا في ذلك على مبدأ الفصل بين السلطات في قوله "اعتبار أن المؤسس الدستوري، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة..."

¹ - راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2011، ص562.

² - قرار المجلس الدستوري رقم 2- ق- ق- م د-89، المؤرخ في 30 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 04 سبتمبر 1989.

³ - رأي رقم 4 ر أ- م د، المؤرخ في 19 فيفري 1997، حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، ج. ر، العدد 15، المؤرخة في 19 مارس 1997.

ومن تطبيقات المجلس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات أيضا تصديده لرئيس الجمهورية ومنعه من التدخل في اختصاص السلطة القضائية بموجب رأيه¹ رقم 6 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، وذلك عند فحصه للمادة 01/20 التي تضمنت النص على عرض النظام الداخلي لمكتب المجلس على رئيس الجمهورية للموافقة عليه بموجب مرسوم رئاسي، حيث اعتبر المجلس الدستوري ذلك إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات في قوله "واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع بإقرار عرض النظام الداخلي لمكتب مجلس الدولة على موافقة رئيس الجمهورية يكون قد أخل بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يلزم كل سلطة بأن تدرج أعمالها في حدود مجال اختصاصاتها التي ينص عليها الدستور".

ثانيا: إرساء مبدأ المساواة كضمانة لحماية الحريات الجماعية

يعد مبدأ المساواة الأساس وحجر الزاوية في منظومة الحقوق والحريات ومنها الحريات الجماعية، كما أنه من أقوى الضمانات التي تكفل التوازن في الدولة الديمقراطية وتحقق قانونيتها، فهو يعتبر في الوقت نفسه داعما لدولة القانون من جهة وللنظام الديمقراطي من جهة ثانية، لذا كان من المنطقي أن تتبنى مختلف المواثيق الدولية والداستير الحديثة هذا المبدأ وتضمنه في نصوصها، لتتقرر المساواة بين جميع المواطنين دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو العقيدة الدينية أو السياسية².

¹ رأي رقم 06/ ر. ق. ع / م. د/98، المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.

² كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص 299.

ولقد تبنى المؤسس الدستوري هذا المبدأ وكرسه في ديباجة الدستور¹ وفي عدة مواد منها المادة 35² التي نصت على أن مؤسسات الجمهورية تستهدف ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، وكذلك المادة 37³ التي نصت على سواسية كل المواطنين أمام القانون وأن مبدأ المساواة هو الأساس الذي تبنى عليه الحقوق والحريات، فإذا لم يضمن لكافة المواطنين التمتع بالحقوق والحريات على قدر المساواة فلا يمكن ممارسة فعلية لهذه الأخيرة.

وقد فسر المجلس الدستوري مبدأ المساواة في أحد آرائه⁴ بالقول "اعتبار أن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، يقتضي من المشرع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة، وإخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدوا في أوضاع مختلفة".

ولم يكتف المؤسس الدستوري في تفسيره لمبدأ المساواة بالنصوص الدستورية بل استند إلى المواثيق الدولية والإقليمية ومنها ميثاق الأمم المتحدة والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان

¹ جاء في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطنيين، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسه مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، في إطار دولة قانون جمهورية وديمقراطية".

² تنص المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "تضمن الدولة الحقوق الأساسية والحريات. تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

³ تنص المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية، ولا يمكن أن يندرج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي".

⁴ رأي رقم 4/ ر. ق / م د/98، المؤرخ في 13 جوان 1997، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11. 12. 14. 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج. ر، العدد 43، الصادرة بتاريخ 16 جوان 1998.

والشعوب، وقد ورد ذلك في قراره¹ رقم 1 المؤرخ في 20 أوت 1989 الذي اعتبر فيه أن الأدوات القانونية السابقة الذكر تمنع كل تمييز مهما كان نوعه وتكرس مبدأ المساواة.

وأعاد المجلس الدستوري التذكير بمبدأ المساواة عند رقابته للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات لعام 2012، الذي اشترط على المترشح إلى انتخابات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو الوطني أن يكون حاصلًا على جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ ثماني (8) سنوات على الأقل، حيث اعترض المجلس الدستوري على هذا الشرط واعتبره إخلال بنص المادتين 29 و31 من الدستور².

ويمكن القول أن المحكمة الدستورية حاليًا تقوم بدور كبير في تكريس مبدأ المساواة الذي من شأنه حماية الحريات الجماعية، ورسمه للإطار الذي ينبغي أن لا يخرج عليه المشرع في سنه للقوانين من خلال الرقابة التي تمارسها على القوانين والأوامر والمراسيم التنظيمية.

ثالثًا: تطبيقات عن دور المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقًا) في حماية الحريات الجماعية

تتولى المحكمة الدستورية حماية الحريات الجماعية وذلك من خلال الرقابة التي تمارسها على القوانين والتنظيمات والأوامر وتصديها للنصوص القانونية المخالفة لأحكام

¹ - القرار رقم 1-ق. م د، المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات، ج. ر، العدد 36، المؤرخة في 20 أوت 1989. جاء فيه ما يلي: "ونظرًا لكون أي اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية، وهكذا الشأن خاصة بالنسبة إلى ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1966 المصادق عليه بالقانون رقم 89-08 المؤرخ في 19 رمضان عام 1409 الموافق 25 أبريل 1989 الذي انضمت الجزائر إليه بمرسوم رئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 11 شوال عام 1409 الموافق 16 مايو سنة 1989 والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المصادق عليه بالمرسوم رقم 87-37 المؤرخ في 4 جمادى الثانية عام 1407 الموافق 3 فبراير سنة 1987، فإن هذه الأدوات القانونية تمنع منعًا صريحًا كل تمييز مهما كان نوعه".

² - رأي رقم 3/ ر. م. د. 11/، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج. ر، العدد 1، المؤرخة في 14 جانفي 2012. الذي جاء فيه "واعتبار أن المشرع بإدراجه الشرط المذكور أعلاه يكون قد أخل بأحكام المادة 29 من الدستور... وكذا بأحكام المادة 31 من الدستور".

الدستور والماسة بهذه الحريات، ونظرا لحدثة إنشاء المحكمة الدستورية فلم نقف على قرارات من هذا القبيل مما جعلنا نرجع إلى الآراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري في مجال حماية الحريات الجماعية.

لقد كرس المجلس الدستوري حرية إنشاء الأحزاب السياسية وفك القيود التي تؤدي إلى التضيق على ممارستها وذلك من خلال رأيه رقم 1 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بمطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية للدستور¹، فبين وحدد من خلال هذا الرأي الأطر العامة التي ينبغي على المشرع احترامها والتقيد بها عند قيامه بعملية التشريع، خاصة في مجال الحقوق والحريات الفردية والجماعية التي يجب أن لا تفرض عليها قيود تنتقص منها إلا ما تم إقرارها بموجب الدستور². وفي هذا الصدد قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية المادة 3 من الأمر المذكور أعلاه التي اشترطت منع استعمال الحزب للمكونات الأساسية للهوية الوطنية المتمثلة في الإسلام والعروبة والأمازيغية لأغراض سياسية، حيث جاء في هذا الرأي ما يلي: "واعتبار أن المشرع حينما أضاف عبارة "وكذا لأغراض سياسية" لعبارة "لأغراض الدعاية الحزبية" قد أدخل بمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 42 من الدستور التي تمنع ضرب المكونات الأساسية للهوية الوطنية". كما قضى بعدم دستورية الشرط الوارد في البند 10 من المادة 14 والمتعلق بوجود أن يتضمن ملف تأسيسي حزب سياسي لشهادة تثبت عدم تورط أبوي العضو المؤسس للحزب إذا كان من مواليد ما بعد جويلية 1942 في أعمال ضد الثورة التحريرية، حيث ارتأى المجلس الدستوري أن هذا الشرط مخالف للمواد 29 و 31 و 42 من الدستور، ويعد تقييدا لممارسة هذه الحرية، وكان من الواجب على المشرع أن يحدد كيفية مباشرة هذه الحرية بما ييسر ممارستها، لا أن يقيدتها بجملة من الشروط تفرغها من محتواها وتقوض ممارستها، وتفرغ النص الدستوري الضامن لممارستها من محتواه.

¹ - رأي رقم 1 ر. أ. ق عض / م. د، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 06 مارس 1997.

² - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 415.

ومن ناحية أخرى تعرض المجلس الدستوري لحرية إنشاء الأحزاب السياسية عند فحصه لمطابقة القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، في رأيه¹ رقم 1 المؤرخ في 08 جانفي 2012، الذي أشار فيه إلى عدم مطابقة المادة 8 لأحكام الدستور لأن المشرع أضاف كلمة "قنوي" على ما تضمنته من أسس على سبيل الحصر المادة 42 من الدستور، وهو ما يعد تجاوزا من قبل المشرع لما انصرفت إليه إرادة المؤسس الدستوري.

وفي نفس الرأي أعاد المجلس الدستوري التذكير ببعض آرائه وقراراته السابقة بخصوص بعض الشروط الواردة في قانون الأحزاب الجديد والتي فصل فيها سابقا معتبرا بأن آراءه وقراراته نهائية وغير قابلة للطعن، وترتب آثارها طالما بقيت الأسباب التي استند إليها في منطوقها قائمة ولم تعدل تلك الأحكام.

كما تجدر الإشارة إلى تكريس المجلس الدستوري لبعض الحقوق التي لها علاقة بالحريات الجماعية ونذكر على سبيل المثال الحق النقابي، حيث جاء في رأيه² رقم 02 المؤرخ في 22 أوت 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، بأن المادة 1/35 من القانون المذكور موضوع الإخطار والتي نصت على الاعتراف بالحق النقابي للقاضي لكنها فرضت على القاضي وجوب التصريح بذلك لوزير العدل حتى يتمكن من اتخاذ التدابير الضرورية عند الاقتضاء للمحافظة على كرامة واستقلالية القاضي. وهو ما اعتبره المجلس الدستوري تضييقا لممارسة هذه الحق وأقر المجلس بالنتيجة " أن تصريح القاضي بنشاطه النقابي لوزير العدل للسماح له باتخاذ تدابير في الموضوع من شأنه المساس بإرادة المؤسس الدستوري الضامنة لممارسة جميع المواطنين للحق النقابي"، كما أن المادة 56 من الدستور نصت على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين، فهي بذلك ضمنت هذه الحرية لكافة المواطنين على الإطلاق دون تمييز أو استثناء، ومن ذلك يتوجب

¹ رأي رقم 01/ ر. م. د / 12، المؤرخ في 08 جانفي 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

² رأي رقم 02/ ر. ق. ع/م. د / 04، المؤرخ في 22 أوت 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج. ر، العدد 57، المؤرخة في 08 سبتمبر 2012.

على المشرع بأن لا يقيد من ممارستها مما يجعل منها أمرا شاقا إن لم نقل مستحيلا، وفي كل الأحوال، ليس للمشرع أن يضيف شروطا لم يشترطها المؤسس الدستوري، بل أكثر من ذلك يقع عليه واجب السعي لسن قواعد قانونية تجسد نية المؤسس الدستوري في التمكين من ممارسة هذه الحرية.

وتكريسا لممارسة هذه الحرية صرح المجلس الدستوري بالمطابقة الجزئية للمادة 35 للدستور، وأعاد صياغتها بحذف الإحالة للمادة 16، وهذا الرأي يعبر عن سعي المجلس الدستوري نحو ضمان ممارسة حرية التجمع التي كفلها الدستور¹.

المطلب الثاني

رقابة البرلمان كضمانة لحماية الحريات الجماعية

يعتبر البرلمان مؤسسة دستورية تقوم بوظيفة التشريع وسن القوانين في المجالات المحددة لها دستوريا، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ تلك القوانين كما تم تشريعها دون تجاوز أو إخلال، ولضمان ذلك فقد أوكلت للبرلمان وظيفة ثانية وهي الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

وتعرف الرقابة البرلمانية على أنها نوع من أنواع النظام الرقابي في الدولة، يضطلع بها البرلمان بموجب أحكام الدستور، ويتولى من خلالها الرقابة على أعمال الحكومة حماية للمصالح العليا للدولة ولحقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة مظاهر التعسف والاستبداد، وتمارس وفقا للأشكال والكيفيات المحددة دستوريا².

ويمارس البرلمان الرقابة على أعمال الحكومة في مجال تنفيذ القوانين في الظروف العادية، وفي مجال التشريع والتنفيذ في الحالات الاستثنائية، لكون السلطة التنفيذية (رئيس

¹ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 417.

² - عمار عوايدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 1، ديسمبر 2020، ص 52.

الجمهورية) تملك سلطة التشريع في حالات حددها الدستور كوجود البرلمان في عطلة أو في حالة الظروف الاستثنائية دون أن يعد ذلك تعدياً على مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن البرلمان له صلاحية العمل الرقابي على تلك الأعمال.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتعرض إلى الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية كضمانة لحماية الحريات الجماعية (الفرع الأول)، ثم إلى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كضمانة لحماية الحريات الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية كضمانة لحماية الحريات الجماعية

تتمثل الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية في الرقابة على الأوامر التشريعية التي يصدرها هذا الأخير، وعليه سنتطرق إلى الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الظروف العادية (أولاً) ثم إلى الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية (ثانياً).

أولاً: الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الظروف العادية

إن المؤسس الدستوري الجزائري منح سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية، لكنه قيدها بالمسائل العاجلة فقط وفي حالات محددة، تتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية¹.

ونظراً لكون فكرة التشريع بأوامر من الإجراءات الخطيرة لأنها تنافي مبدأ الفصل بين السلطات وتمنح السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) صلاحيات هي من اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان)، فقد أخضعها المؤسس الدستوري إلى الرقابة البرلمانية.

¹ - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وعليه سنتطرق إلى حالات التشريع بأوامر ثم إلى شروطه، ونعرج على تقييم الرقابة البرلمانية على هذه الأوامر.

1. حالات التشريع بأوامر:

حددت المادة 142 التي أشرنا إليها سابقا الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر على سبيل التحديد والحصص، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية.

أ. التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء نشاطاته قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يحدده الدستور، ويكون ذلك عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية دون سواه¹.

ويأخذ شغور المجلس الشعبي الوطني إحدى الصورتين إما حله وجوبيا أو حله بإرادة رئيس الجمهورية، ففي الصورة الأولى يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبيا عند امتناعه عن الموافقة للمرة الثانية عن برنامج الحكومة، وفي الصورة الثانية يتم حله إراديا من طرف رئيس الجمهورية بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وبموجب قرار الحل يصبح المجلس الشعبي الوطني شاغرا ابتداء من تاريخ القرار إلى غاية انتخاب مجلس جديد في مدة ثلاثة أشهر ويمكن أن تمدد لثلاثة أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية².

¹ - المواد 101، 108، 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - المواد 108، 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وقد استخدم رئيس الجمهورية هذا الإجراء المتمثل في حل المجلس الشعبي الوطني سنة 1992 بموجب المرسوم الرئاسي 92-01¹، وكذلك سنة 2021 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77².

ونتيجة لحل المجلس الشعبي الوطني، كرس المؤسس الدستوري آلية التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية في الحالات العاجلة لسد الفراغ التشريعي الناجم عن هذا الشغور للهيئة التشريعية، وذلك بصفة صريحة وشخصية دونما حاجة إلى التفويض من طرف البرلمان، ويعود ذلك للمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري والصلاحيات الواسعة التي يختص بها دستوريا.

ب. التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خلال العطلة البرلمانية، ويقصد بهذه الأخيرة الفترة الفاصلة بين دورات انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية، فالدورة العادية مدتها عشرة أشهر تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي آخر يوم عمل من شهر جولية، وتكون قابلة للتمديد بأيام معدودة بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة بغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، بينما الدورة الغير عادية تكون بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على استدعاء منه بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني³.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المؤسس الدستوري قلص من فترة العطلة البرلمانية في التعديل الدستوري لسنة 2020 فأصبحت تقدر بشهرين إذا كانت هناك دورة عادية فقط، أما إذا مددت الدورة العادية أو تم عقد دورة غير عادية فتصبح فترة العطلة البرلمانية أقل من شهرين، والهدف

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 92-01، المؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 08 جانفي 1992.

² - المرسوم الرئاسي رقم 21-77، المؤرخ في 21 فيفري 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج. ر، العدد 14، المؤرخة في 28 فيفري 2021.

³ - المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

من ذلك تضيق مجال تدخل رئيس الجمهورية عن طريق آلية التشريع بأوامر، وتعزيز مهام البرلمان بصفته صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وضمان الاستمرارية للمؤسسات الدستورية.

2. شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية:

يشترط في آلية التشريع بأوامر مجموعة من الشروط والضوابط ضمانا لعدم التعسف والانحراف في استعمال هذه الآلية وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

أ. شرط الاستعجال:

يقصد به ضرورة العمل الإداري الدائمة والحاجة الملحة لأدوات قانونية تتميز بالسرعة والنجاعة دون انتظار تدخل المشرع، ويكون ظرف الاستعجال أيضا لعدم وجود النص القانوني التشريعي أو لأن السلطة التنفيذية في عجلة من أمرها أو لظروف واعتبارات سياسية واجتماعية يقدرها رئيس الجمهورية فيقرر التشريع بأوامر¹.

وقد نص المؤسس الدستوري على هذا الشرط بصفة صريحة في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقوله " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة..."، ويفهم من نص المادة أن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بأوامر تفرضه الحاجة الملحة التي تتطلب مثل هذا الإجراء لمجابهة الأوضاع الغير متوقعة والغير طبيعية. وبمفهوم المخالفة لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى هذه الآلية إذا كان سن هذه التشريعات يحتمل عودة البرلمان إلى نشاطه، أي بمعنى أنها ليست على درجة كبيرة من الاستعجال²، ويشترط لمباشرة التشريع بأوامر توافر شرط الضرورة وإن لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك صراحة، إذ أن

¹ - عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، ج 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2011، ص 111.

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 65-66.

التشريع بالأوامر من الناحية النظرية هو إجراء استثنائي، على اعتبار أن التشريع هو حق للبرلمان، وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يتوجب أن تختص كل سلطة بوظيفتها.

ب. شرط الزمن:

يقصد بهذا الشرط أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى آلية التشريع بأوامر في الظروف العادية إلا بغياب البرلمان سواء في حالة العطلة أو في حالة الشغور، ولا يمكن أن تتعدى المدة الزمنية المحددة لممارسة هذا الاختصاص الحالتين السابقتين.

وعليه فإن الأوامر التشريعية ذات طبيعة استثنائية، فرغم أنها تشريع كامل ولها صفة القانون وتنشئ التزامات ومراكز قانونية إلا أن تحديد وتقييد امتدادها الزمني يجعلها تكتسب الصبغة الاستثنائية، وفي كل الأحوال لا يجوز إطلاق هذه الآلية إلى أجل غير مسمى.

ت. شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

لقد اشترط المؤسس الدستوري أن تتخذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، وهو ما أشارت إليه الفقرة الخامسة (5) من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها "على أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، واستقرأ لهذه الفقرة بالنظر لصياغتها الظاهرية يوحى بأن هذه الأوامر سيتم تداولها في هذا المجلس، وقد تحظى بالقبول أو بالرفض من قبله، إلا أنه بالرجوع إلى بعض أحكام الدستور نجد أن لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة على مجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية هو من يتولى رئاسة المجلس، وهو من يتولى تعيين وإنهاء مهام أعضائه، كما أن رأيه مرجح على رأي باقي الأعضاء¹.

إن اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو مطلب دستوري من أجل الإثراء والمناقشة للنص فقط، لأن غياب هذا الإجراء يعرض هذه الأوامر إلى الطعن بعدم دستورتيتها لتخلف هذا

¹ - المواد 4/91، 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الإجراء الشكلي، ولا حماية للحقوق والحريات كون الأوامر التشريعية تتخذ في مجلس الوزراء من قبل رئيسه لأنه لا يوجد آليات تحدد الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر أو ترفض.

ث. الشرط المتعلق بنطاق الأوامر التشريعية:

استقرأ لنص المادة 142 السالفة الذكر نجد أن المؤسس الدستوري لم يحدد المجالات التي يحق لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر، وبالتالي يمكنها أن تشمل كل المسائل التي تدخل في مجال القانون، ولا يمكن أن يكون مجالها أوسع من ذلك، وهذا لارتباط التشريع بأوامر بمجال التشريع المنعقد حصرا للبرلمان كأصل عام.

وتمثل الأوامر التشريعية تشريعات كاملة كالتشريعات التي تصدر عن البرلمان، فيمكنها إلغاء أو تعديل أو إنشاء مراكز قانونية، كما يمكنها إلغاء أو تعديل تشريعات قائمة، ويمكنها التعرض لذات المجالات المحجوزة للبرلمان.

3. تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الظروف العادية:

بما أن التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان، وقيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالتشريع هو استثناء، ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التشريعية على البرلمان في أول دورة له ليبيدي رأيه فيها بالقبول أو الرفض¹.

وعرض الأوامر التشريعية على البرلمان يترتب عليه حالات ثلاث فإما أن يوافق عليها، أو أن يرفضها فتصبح لاغية أو أن يصمت فلا يبيدي بشأنها رأيا، ونتطرق لهاته الحالات كالآتي:

¹ - تنص المادة 3/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

أ. موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية المعروضة عليه:

حددت المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12¹ المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الإجراءات المتبعة للموافقة على الأوامر التشريعية بقولها "يُطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل".

والملاحظ أن الموافقة على الأوامر التشريعية تختلف عن الموافقة على بقية القوانين بحيث تتم الموافقة على هذه الأخيرة بعد التصويت عليها مع المناقشة العامة أو المحدودة، بينما الأوامر التشريعية كما أسلفنا فإنه يتم التصويت عليها دون مناقشة في الموضوع، كما تختلف عنها بكونها غير قابلة للتعديل لا شكلا ولا موضوعا.

وعليه فرقابة البرلمان على الأوامر التشريعية هي في حقيقة الأمر أقرب ما تكون إلى استفتاء البرلمان في الأمر التشريعي من عرضه للموافقة عليه، وذلك لكون عرض الأمر التشريعي على البرلمان يقتضي أن يبدي هذا الأخير رأيه فيه بالإضافة والحذف والتعديل، والقول بغير ذلك يضع البرلمان في زاوية ضيقة وينتقص من اختصاصه المطلق في التشريع، ويضيق من خياراته، فإما أن يقبل بالنص كله أو يرفضه برمته، وهذا في حد ذاته يشكل خطرا جسيما على الحريات².

ب. رفض البرلمان للأوامر التشريعية المعروضة عليه:

إذا لم يوافق البرلمان على الأوامر التشريعية المعروضة عليه فتعد لاغية، وهو ما أشارت إليه الفقرة الرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها "تعد لاغية

¹ القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

² -رحموني محمد، المرجع السابق، ص ص 425-426.

الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، ولكن نص المادة المذكور لم يحدد ما إذ كان يسري إلغاء هذه الأوامر من تاريخ رفض البرلمان لها أم يسري بأثر رجعي أي من تاريخ صدورها.

وفي ظل غياب تطبيق لهذه الحالة لأنه من الناحية العملية لم يسبق وأن رفض البرلمان الأوامر التشريعية التي عرضت عليه، وغياب اجتهاد قضائي يزيل اللبس عن ذلك، فإن الرأي الراجح في الفقه يرى بأن لا يمتد أثر الإلغاء إلى الماضي، وذلك لعدم الإضرار بالصالح الجماعي وبحقوق الغير الذاتية التي تم اكتسابها في ظل تلك الأوامر التشريعية¹.

ت. صمت البرلمان على الأوامر التشريعية المعروضة عليه:

تتمثل هذه الحالة في صمت البرلمان حيال الأوامر التشريعية المعروضة عليه، وتركها معلقة دون أن البث في أمرها، وفي هذا الصدد نشير إلى أن المؤسس الدستوري لم ينص على بيان حكم هذه الحالة ولم يقيد البرلمان بمدة زمنية قصوى لإبداء رأيه حول الأوامر التشريعية قبولاً أو رفضاً، وبما أن رئيس الجمهورية ملزم فقط بعرضها على البرلمان فإنها تبقى نافذة وسارية المفعول إلا أن يتم رفضها عن طريق عدم الموافقة عليها فتصبح حينئذ لاغية².

وتجب الإشارة هنا إلى أن الفقه اختلف في هذه الحالة، حيث يرى جانب من الفقه أن الأوامر التشريعية التي تعرض على البرلمان في المدة المحددة ولم ينظر فيها البرلمان لأي سبب من الأسباب تظل سارية المفعول، ومتمتعة بقوة القرارات الإدارية حتى ينظر البرلمان في أمرها، إذ لا يعد هذا الصمت بمثابة موافقة عليها أو رفض لها، بينما يرى جانب آخر من الفقه أن صمت البرلمان يؤدي إلى إلغاء سريان الأوامر التشريعية بالنسبة للمستقبل، على اعتبار أن الصمت كناية عن عدم الموافقة، وبالتالي يعد وجود الأوامر التشريعية قانوناً³.

¹ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 426.

² - عزالدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 119.

³ - رحموني محمد، نفس المرجع، ص 427.

ويمكن القول أن تفعيل الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية يكون بفصل البرلمان في هذه الأوامر المعروضة عليه سواء بالموافقة أو بالرفض، احتراماً للنصوص الدستورية وحماية لحقوق الأفراد وحرياتهم الفردية والجماعية هذا من جهة، ومن جهة ثانية نجد أن البرلمان هو من قيد نفسه بعدم التعرض للأوامر التشريعية بالتعديل والإضافة لأن القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي نص على ذلك، وضعه البرلمان بصفته صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع وكان بإمكانه أن يضمنه خاصية التعديل والإضافة لنصوص الأوامر التشريعية حتى يضمن حماية الحريات.

ثانياً: الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

نص المؤسس الدستوري في المواد من 97 إلى 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على الحالات الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها البلاد وهي حالة الحصار، حالة الطوارئ، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب، غير أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في جميع الحالات، وإنما حصر المؤسس الدستوري هذه الصلاحية في الحالة الاستثنائية فقط¹.

ونظراً لتطرقنا سابقاً إلى الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية فسنتصر الدراسة في هذه النقطة عن مبررات اللجوء إلى آلية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، ثم إلى تقييم الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية خلال الحالة الاستثنائية.

¹ - تنص المادة 5/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور".

1. مبررات اللجوء إلى آلية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

يختص رئيس الجمهورية بتقرير وإعلان الحالة الاستثنائية دون سواه بعد جملة من الاستشارات الوجوبية لجهات محددة دستوريا، دون أن تكون آراء هذه الجهات ملزمة لرئيس الجمهورية، وتدوم لمدة أقصاها ستون يوما (60) مع إمكانية تمديدها¹.

وانطلاقا من كون الدولة الجزائرية كسائر دول العالم قد تكون معرضة لظروف خطيرة تهدد أمنها وممتلكاتها ومؤسساتها الدستورية وتمس بسلامة ترابها، لجأ المؤسس الدستوري إلى سن بعض التدابير الاستثنائية لمواجهة تلك الظروف الغير عادية، فحول لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر خلال الحالة الاستثنائية حفاظا على الأمن والنظام العموميين²، لكونه الجهة القادرة على ملئ الفراغ في هذه الظروف خاصة فيما يتعلق بإصدار تشريعات بصفة سريعة لمواجهة الأمور الطارئة التي لا يمكن للبرلمان أن يصدرها بالسرعة اللازمة نظرا لطبيعة الإجراءات التي تحكم عمله³.

ومن المعلوم أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وتدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في المجال التشريعي هو استثناء نظرا للظرف الذي يستوجب سرعة إصدار التشريعات لمواجهة الأخطار المحدقة، ولا يتأتى ذلك إلا بمنح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع، ولكن الإشكال الذي يطرح في هذه الحالة هو هل يستأثر رئيس الجمهورية بالتشريع في الحالة الاستثنائية أم أنه يمكن للبرلمان مشاركته بالتشريع هو أيضا يجتمع وجوبا في هذه الحالة؟

بالرجوع إلى نص المادتين 98 و 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هو جوازي لرئيس الجمهورية وليس وجوبي يلجأ إليه

¹ - المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - حميد مزياني، آلية التشريع بأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص 71.

³ - سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابته في ظل الدستور الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 122.

استثنائيا في حالة الضرورة الملحة التي من مبرراتها ظرف الاستعجال، وبما أنه جوازي فهذا يعني أن البرلمان لا يفقد صلاحيته في التشريع خلال هذه الفترة خاصة وأن البرلمان يكون في حالة اجتماع وجوبا خلال الحالة الاستثنائية، كما أن عدم نص الدستور على دور البرلمان خلال هذه الحالة يمكن أن يفسر بعدم تغير الاختصاص الطبيعي والعادي الذي يختص به في جميع الظروف كسلطة قائمة بالمهام التشريعية والرقابية¹.

وعموما فإن الوضع الأمني والسياسي الخطير الذي مرت به الجزائر، وكاد أن يعصف بالمؤسسات الدستورية في بداية التسعينات، كان أحد أهم العوامل التي دفعت بالمؤسس الدستوري إلى تكريس سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية وخاصة الحالة الاستثنائية، وهذا بداية من دستور 1996 الذي نص لأول مرة على هذه الصلاحية²، غير أنه ما يعاب على ذلك هو هيمنة السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية لاسيما في عدم تحديد المجالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر، وإعطاء هذه الأوامر نفس الدرجة والقوة القانونية للقوانين الصادرة عن البرلمان.

2. تقييم الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية خلال الحالة الاستثنائية:

إن رئيس الجمهورية يستأثر بالإعلان عن الحالة الاستثنائية وكذا بإنهائها، كما يجوز له التشريع بأوامر في هذه الحالة، ولكن بعد استكمال جملة من القيود والشروط ومنها على وجه الخصوص الاجتماع الوجوبي للبرلمان وهو ما يعد في حد ذاته أحد الضمانات لممارسة الحريات الجماعية وحمايتها من كل اعتداء قد يطالها نتيجة لما تتعرض له بموجب القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في هذا الشأن، وبمفهوم المخالفة فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني مادام أن اجتماعه كان وجوبيا بقوة الدستور³.

¹ - سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 238.

² - تنص المادة 4/124 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

³ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 431.

وبالرغم من النص دستوريا على الاجتماع الوجوبي للبرلمان وماله من أهمية في ضمان حماية الحريات إلا أن المؤسس الدستوري لم يبين الغرض من ذلك، ولما كان عمل البرلمان ذا طبيعة تشريعية ورقابية فإنه يمكن القول أن البرلمان يتقاسم التشريع مع رئيس الجمهورية في هذه الحالة، لكن من الناحية الرقابية على الأوامر التشريعية فإنه لا يمكنه ممارسة رقابته عليها، وذلك بناء على نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي حددت الأوامر التشريعية التي تستوجب العرض على البرلمان للموافقة عليها والمتمثلة في الأوامر الصادرة في المسائل العاجلة بينما لم تنص على خضوع الأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية للرقابة البرلمانية.

وما يثبت هذا القول هو رأي¹ المجلس الدستوري رقم 8 الصادر في 21 فيفري 1999 المتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الذي تطرق إلى عدم إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية للرقابة البرلمانية.

وعطفا على ذلك فبصدد القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي سبق وأن أشرنا إليه يكون قد أكد على عدم خضوع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان من خلال نص المادة 37 منه التي حددت بصريح العبارة اقتصار الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في حالة شغور البرلمان على العرض على هذا الأخير للموافقة عليها.

¹ - رأي المجلس الدستوري رقم 8/ر.ق.ع.م.د/99، المؤرخ في ي 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج. ر، العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999. الذي جاء فيه "واعتبار أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة 4 من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك، واعتبار بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور".

وفي هذا الصدد يرى البعض أن وجود البرلمان في انعقاد دائم بصفة وجوبية في الحالة الاستثنائية هو من باب المجاملة الدستورية فقط حيث يمكن الرجوع إليه في حال إذا تطورت الأوضاع واستدعت الضرورة الانتقال من الحالة الاستثنائية إلى إعلان حالة التعبئة العامة عن طريق رئيس الجمهورية، حيث يكون وجوده ضرورياً لأنه لا يمكن تقرير ذلك في غياب ممثلي الشعب¹.

وغني عن البيان أن عدم تحديد المؤسس الدستوري للغرض من الاجتماع الوجوبي للبرلمان في الحالة الاستثنائية وإعفائه من ممارسة الرقابة على الأوامر التشريعية الصادرة في ظل هذه الحالة، يعطي لرئيس الجمهورية الحق في ممارسة السلطة التشريعية بصورة تكاد تكون مطلقة بحيث يمكنه التعلل بوجود مخاطر محدقة ويسن ما شاء من قوانين، وكان من المفروض أن ينص المؤسس الدستوري على تحديد الهدف من الاجتماع الوجوبي للبرلمان خاصة في مجال أعمال الرقابة البرلمانية على الإجراءات الاستثنائية المتخذة في هذه الحالة بما فيها الأوامر التشريعية ضماناً لعدم التعسف وحماية للحريات، وتحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات حتى لا يتم دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد شخص واحد.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كضمانة لحماية الحريات الجماعية

يمارس البرلمان الرقابة على أعمال الحكومة بغية حماية الحريات الجماعية من خلال متابعة النشاط الحكومي في مختلف الميادين والقطاعات والكشف عن الحقائق والسهر على التنفيذ السليم والحسن للقواعد العامة للدولة، وتمارس هذه الرقابة وفق جملة من الوسائل والآليات القانونية تكون منصبة على أعمال الحكومة في القضايا المنصوص عليها دستورياً.

وعليه، سنتعرض في هذا الفرع إلى آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية للسياسية على الحكومة كضمانة لحماية الحريات الجماعية (أولاً) ثم إلى آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية على الحكومة كضمانة لحماية الحريات الجماعية (ثانياً).

¹ - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 150.

أولاً: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية على الحكومة كضمانة لحماية الحريات الجماعية

تهدف هذه الآليات إلى الحصول على المعلومات والوصول إلى تبريرات بخصوص مسائل معينة ولا تقرر المسؤولية السياسية للحكومة، وتتمثل في طرح الأسئلة، الاستجواب، لجان التحقيق، الاستماع لأعضاء الحكومة، الرقابة المالية، رقابة المعارضة البرلمانية.

1. طرح الأسئلة:

يعتبر السؤال أحد الآليات الرقابية المنصوص عليه دستورياً، ويعرف على أنه استفسار النائب عن موضوع أو قضية معينة من الوزير المختص، وتكون المناقشة فيه محصورة بين النائب صاحب السؤال والوزير المعني بالسؤال، دون أن يشترك أو يتدخل فيها آخرون¹.

ويعرف السؤال أيضاً بأنه الوسيلة التي تسمح لأحد أعضاء البرلمان من الحصول على معلومات عن مسألة أو أمر يجهله، أو بغية التحقق حول واقعة علم بها، أو محاولة معرفة ما تريد الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها أو لفت انتباه الحكومة لقضية معينة².

وإثباتاً لهذا الحق فقد نص الدستور الجزائري على هذه الآلية التي تمكن أعضاء البرلمان من توجيه الأسئلة الكتابية أو الشفوية لأي عضو في الحكومة، فإذا كان السؤال كتابياً تستوجب الإجابة عنه أيضاً أن تكون كتابية خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، أما إذا كان السؤال شفويًا فتتم الإجابة عنه شفويًا في جلسات المجلس في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوماً، ويجوز لغرفتي البرلمان إجراء مناقشة في حالة ما إذا كان جواب عضو الحكومة شفويًا كان

¹ ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005، ص766.

² عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص27.

أو كتابيا يبرر ذلك، على أن تكون المناقشة وفق الشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة¹.

ويشترط في السؤال سواء كان شفويا أو كتابيا جملة من الشروط منها أن يودع نص السؤال من قبل نائب واحد، وأن يتضمن نصه موضوعا واحدا مع تحديد عضو الحكومة الموجه إليه، وأن يخلو السؤال من الكلمات النابية، كما يجب أن ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها، وألا يخالف أحكام الدستور ولا يمس بسمعة الجزائر والثورة التحريرية ورموزها، وألا يكون في موضوع تمت الإجابة عليه، ويجب أن يحرر باللغة العربية².

وبالتالي فبمقتضى السؤال فإنه يجوز للنائب الاستعلام حول الكثير من المسائل والحصول على المعلومات الدقيقة، وضمان الاستطلاع الواسع على نشاط الإدارة وتبيان التجاوزات التي تمس الحريات الجماعية، غير أنها هذه الآلية تبقى محدودة الأثر لأن عدم الرد على السؤال لا يرتب أي مسؤولية في حق الحكومة، وأقصى أثر هو فتح مناقشة عامة حينما يكون جواب الحكومة غير مقنع، إلا أن المناقشة تبقى فاقدة الفعالية مادامت لا تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة.

¹ - تنص المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. يكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما، يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة. إذا رأي أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان".

² - التعليم رقم 08، الصادرة بتاريخ 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المنشورة بالجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 211، المؤرخة في 17 جويلية 2000، ص31.

2. تشكيل لجان التحقيق البرلمانية:

خول المؤسس الدستوري لكل من غرفتي البرلمان في إطار الاختصاصات المنوطة بهما إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات المصلحة العامة¹، وهي آلية من آليات الرقابة البرلمانية التي تمكن البرلمان من الوقوف على حقيقة الأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية ومدى المساس بالحريات الجماعية وبيان مواطن الخلل أو الفساد في الإدارات المركزية واللامركزية أو أي مشروع من المشاريع العامة.

ويشترط في إنشاء لجنة التحقيق البرلمانية تقديم لائحة من قبل 20 نائبا أو عضوا في مجلس الأمة تودع لدى مكتب الغرفة المعنية، وألا يكون التحقيق متعلقا بقضية هي محل متابعة من قبل الجهات القضائية، وأن لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو الأعضاء الموقعين على لائحة إنشائها، وأن يتقيد أعضاء لجنة التحقيق بالسرية التامة في تحرياتهم ومعايناتهم، وأن يتم إعلام الغرفة الأخرى بذلك، ويحق للجنة التحقيق الاستماع إلى أي شخص والاطلاع على أية معلومات أو وثيقة لها علاقة بالموضوع محل التحقيق².

وبعد انتهاء التحقيق تقدم اللجنة تقرير إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، ويبلغ أيضا إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول ويوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة، ونظرا للطابع المؤقت للجنة التحقيق فإن مهمتها تنتهي بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتמיד، ولا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة تحقيق أخرى لنفس الغرض قبل انقضاء أجل اثنا عشر (12) شهرا من تاريخ انتهاء مهمة الأولى³.

¹ - تنص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

² - المواد 78، 79، 80، 82، 83، 84 من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ - المادة 81 من القانون العضوي نفسه.

وبالرغم من أهمية لجان التحقيق كآلية من آليات الرقابة البرلمانية إلا أنها تبقى كآلية استعلامية لا غير، طالما أنها لا تضغط على الحكومة ولا ترتب أي مسؤولية مباشرة عليها وهذا نظرا لعدم النص على مآلات التحقيق وآثاره، ضف إلى ذلك وجود جملة من القيود والعراقيل التي تحول دون فعالية هذه الآلية بداية من القيود المتعلقة بإنشائها وصولا إلى نهاية عملها وتقديم تقريرها.

3. رقابة اللجان البرلمانية:

تعتبر اللجان البرلمانية من أهم أجهزة العمل البرلماني خاصة فيما يتعلق بسير المجلس وأداء الوظائف والمهام المنوطة به سواء التشريعية منها أو الرقابية، وقد نص المؤسس الدستوري على وجوب أن يشكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانا دائمة في إطار نظامهما الداخلي¹، ويمكن لهذه اللجان الاستماع لأعضاء الحكومة بغرض الحصول على معلومات حول كل مسألة لها علاقة بالمصلحة العامة².

ويقصد بالاستماع لأعضاء الحكومة إعلام وإطلاع اللجان البرلمانية حول مدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة، ومراحل إنجازه، وما بقي من أعمال، والأسباب التي أدت إلى التأخر، وماهي حاجيات واقتراحات الحكومة من وسائل قانونية، ونوايا الحكومة فيما يخص الإجراءات التنفيذية في مختلف المجالات ذات الصلة، إضافة إلى المشاريع الجديدة المسطرة لاستكمال برنامج الحكومة تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية³.

¹ - تنص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يشكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانا دائمة في إطار نظامه الداخلي. يمكن لكل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أ وضع معين. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الاستعلامية".

² - تنص المادة 157 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يمكن للجان البرلمانية سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة".

³ - سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج3، د. م. ج، بن عكون، الجزائر، ط2، 2013، ص 186.

ويتم الاستماع بناء على طلب من اللجنة البرلمانية المختصة، يقدم لرئيس الغرفة المعنية الذي يقدمه للوزير الأول، ويشترط فيه أن يكون مقتصرًا على اللجان الدائمة دون النواب أو الأعضاء، ويكون صادرًا من اللجنة المختصة، وأن يكون موضوع الاستماع له صلة بصلاحيات هذه اللجنة¹.

ورغم أهمية جلسات الاستماع كآلية للرقابة البرلمانية وما تلعبه من تبادل الأفكار والآراء بين أعضاء الحكومة واللجان البرلمانية إلا أنها تبقى ذات دور إعلامي لا يرتب أي مسؤولية على الحكومة ولا يلزمها في شيء، وتعد كوسيلة للاستفسار دون أن ترقى إلى درجة الرقابة الحقيقية.

ثانياً: آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية على الحكومة كضمانة لحماية الحريات الجماعية

تثار مسؤولية الحكومة السياسية في النظام السياسي الجزائري بناء على التعديل الدستوري لسنة 2020 في حالات ثلاث وهي التصويت على ملتمس الرقابة، التصويت بحجب الثقة عن الحكومة والاستجواب.

1. التصويت على ملتمس الرقابة:

تعرف آلية ملتمس الرقابة على أنها الوثيقة التي من خلالها يبدي عدد من النواب عدم رضاهم عن أعمال الحكومة ويعبرون عن رغبتهم في إسقاطها²، وقد أقرها المؤسس الدستوري الجزائري كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة³.

¹ - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 187.

² - قدور ظريف، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتمس الرقابة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، العدد 5، ديسمبر 2017، ص 89.

³ - تنص المادة 1/161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

ونظرا للآثار التي قد تترتب عن المبالغة في توظيف آلية ملتمس الرقابة وما ينجم عنها من عدم استقرار مؤسسات الدولة، أحاطها كل من الدستور والقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة بجملة من الشروط تتمثل فيما يلي:

أ. ارتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي السياسة العامة للحكومة:

ربط المؤسس الدستوري ممارسة هذه الآلية بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، فالحكومة مجبرة على تقديم بيان السياسة العامة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني لتتم مناقشته، وقد يترتب على هذه الأخيرة إيداع ملتمس الرقابة كإجراء يتخذه النواب للضغط على الحكومة وإجبارها على الاستقالة¹.

ب. احتكار نواب المجلس الشعبي الوطني تحريك آلية ملتمس الرقابة:

تحريك آلية ملتمس الرقابة يدخل ضمن اختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، فلا يمكن لأعضاء مجلس الأمة تحريك هذه الآلية الرقابية، ولعل السبب في ذلك يعود إلى خطورة هذه الآلية، وبالتالي منحت للغرفة السفلى القابلة للحل من قبل رئيس الجمهورية على عكس الغرفة العليا الغير قابلة للحل².

¹ - تنص المادة 1/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

² - قدور ظريف، المرجع السابق، ص 90.

ت. ضرورة توفر النصاب القانوني اللازم لاستخدام آلية ملتصق الرقابة:

يشترط أن يقدم ملتصق الرقابة من طرف سبع (1/7) عدد النواب على الأقل¹ مع عدم قدرة النائب توقيع أكثر من ملتصق رقابة واحد²، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة، وتكون الموافقة على الملتصق بتصويت ثلثي (2/3) النواب³.

وبعد استيفاء الشروط القانونية المذكورة أعلاه والحصول على موافقة ثلثي النواب على ملتصق الرقابة تكون الحكومة مجبرة على تقديم استقالته لرئيس الجمهورية، والملاحظ أن هذه الشروط صعبة التحقيق مما يجعل تطبيق هذه الآلية يكاد يكون غير ممكن على أرض الواقع.

ث. التصويت بالثقة:

لقد حول المؤسس الدستوري للوزير الأول وسيلة دستورية يتم من خلالها طلب التصويت بالثقة، وهذا في حالة شعور الحكومة بوجود معارضة لها في المجلس الشعبي الوطني، سواء تمثلت تلك المعارضة في عدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها أو من خلال التعديلات الكثيرة المدخلة عليها⁴.

ويشترط في التصويت بالثقة أن يقدم من قبل الوزير الأول ويسجل في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، ويكون مرهونا بمناقشة بيان السياسة العامة، ويمكن أن يتدخل خلال

¹ - تنص المادة 2/161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " لا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع سبع (1/7) عدد النواب على الأقل".

² - تنص المادة 59 من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أنه " لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتصق رقابة واحد".

³ - تنص المادة 1/162 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " تتم الموافقة على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب".

⁴ - تنص المادة 5/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة".

مناقشة التصويت بالثقة نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة، كما يشترط أيضا الحصول على الأغلبية البسيطة¹.

إذا كانت نتائج التصويت لصالح الحكومة، فإن هذا يعد دعما لها، ولا تنتحى عن مباشرة اختصاصها التنفيذي بالموازاة مع استمرار المجلس الشعبي الوطني في ممارسة اختصاصه التشريعي، أما إذا رفض التصويت بالثقة فيقدم الوزير الأول استقالة حكومته، ويمكن في هذه الحالة لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة أن يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها².

وتعد هذه الوسيلة الدستورية هي الأخرى من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية، خاصة إذا تم رفض التصويت بالثقة، ورغم ذلك لم ينص المؤسس الدستوري على شروط تعجيزية لإقرار هذه الآلية كما هو الحال في إجراءات ملتصق الرقابة، ويرجع ذلك إلى كون المبادرة بهذه الآلية منوطة بالحكومة ولا يمكن لهذه الأخيرة اللجوء إليها إلا في حالة تأكدها مسبقا من الحصول على الأغلبية البسيطة، كما أن تمكين رئيس الجمهورية من صلاحية حل المجلس الشعبي الوطني تجعل من النواب لا يقدمون على سحب الثقة خوفا من الآثار المترتبة عليها، والتي قد تؤدي إلى نهاية عهدتهم الانتخابية مبكرا.

2. الاستجواب:

يعرف الاستجواب بأنه أحد وسائل الرقابة البرلمانية التي يمكن بموجبها طلب توضيحات حول تنفيذ القوانين أو كشف الحقيقة عن مواضيع أو قضايا وطنية تهم الدولة، فهو يحمل

¹ - المواد 63، 64، 65، من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - تنص المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "... وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول، أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة. وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 151 أدناه".

معنى المحاسبة والالتهام للحكومة عن جملة الأخطاء أو التجاوزات التي يطرحها مقدم الاستجواب، وتؤدي إلى فتح مناقشة أمام المجلس بهدف تحريك المسؤولية السياسية للحكومة¹. وقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية لتمكين أعضاء البرلمان من استجواب الحكومة في المسائل ذات البعد الوطني، وفي مدى تطبيق القوانين. على أن يكون الجواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما².

ويشترط في هذه الآلية الرقابية بعض الشروط تتمثل فيما يلي:

- يجب أن يقدم الاستجواب بشكل مكتوب لضمان جدية أكبر في تقديمه، ويوقعه ثلاثون نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة³.
- أن ينصب الاستجواب على المسائل ذات الأهمية الوطنية أو عن حال تطبيق القوانين، وهو ما نصت عليه المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- يجب إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة مع التزام رئيسي الغرفتين حسب الحالة بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه.
- يجب أن يكون جواب الحكومة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

¹ - بن السحيمو محمد المهدي، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 3، مارس 2015، ص 85.

² - تنص المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا حال تطبيق القوانين. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما".

³ - المادة 66 من القانون العضوي 16-12، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وتجب الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 وخلافاً للساتير السابقة رتب آثاراً على الاستجواب، حيث يمكن أن يؤدي إلى التصويت على ملتصق الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة¹.

وفي نهاية هذا المطلب، يمكن القول أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أجرى بعض الإصلاحات الدستورية المعمقة ومنها تفعيل آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، لاسيما من خلال تقييد سلطة التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط، وكذا تفعيل آلية الاستجواب بما يؤدي إلى إيقاع المسؤولية السياسية على الحكومة، وإعطاء دور للمعارضة بما يضمن لها المشاركة في كل الأعمال الرقابية لحماية للحريات الجماعية وضمناً لعدم المساس بها.

المبحث الثاني

الضمانات القضائية لحماية الحريات الجماعية

تمثل الرقابة القضائية على أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري ضمانة هامة لحماية الحريات الجماعية للأفراد داخل الدولة، فسلطات الضبط الإداري تحوز امتيازات السلطة العامة في إصدار القرارات ومنح الرخص ومنعها للمحافظة على النظام العام، وهو ما يجعلها تفرض قيوداً على ممارسة الحريات الجماعية، وفي مقابل ذلك أجاز المشرع للأفراد المتضررين اللجوء إلى القضاء لمنازعة القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك بهدف فرض الرقابة من جهة وتحقيق التوازن والملائمة بين طرفين غير متكافئين من جهة أخرى، إذ يعد القضاء هو الحصن الذي يحمي الحريات الجماعية من تعسف سلطات الضبط الإداري.

وبما أن الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري تعد من أهم الوسائل والضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية في النظام القانوني للدولة، فإنه يتعين خضوع سلطات

¹ - تنص المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "ممكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

الضبط الإداري في كل أعمالها وتصرفاتها لأحكام القانون لاسيما فيما يتعلق بقراراتها، كما يجب أن يكون خضوعها للقانون خضوعاً حقيقياً لا صورياً، إذ أن مخالفتها لمبدأ المشروعية يربط بطلان قراراتها¹.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتحدث عن الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري كضمانة لحماية الحريات الجماعية (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى حق التقاضي كضمانة لحماية الحريات الجماعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري كضمانة لحماية الحريات الجماعية

يجوز مبدأ المشروعية مخاصمة القرارات الإدارية غير المشروعة عن طريق إقامة دعوى الإلغاء أمام القضاء، وهي أحد أهم الدعاوى القضائية التي تتيح للأفراد منازعة سلطات الضبط الإداري في قراراتها المخالفة للقانون، وتشمل رقابة القاضي على مشروعية القرار الإداري كلا من الرقابة على القاعدة القانونية المحددة وكذا رقابة ملاءمة القرار الإداري مع المبادئ القانونية.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتحدث عن الرقابة التقليدية على مشروعية قرارات الضبط الإداري (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى الرقابة الحديثة على مشروعية قرارات الضبط الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة التقليدية على مشروعية قرارات الضبط الإداري

يمارس القاضي الإداري رقابة الإلغاء عن طريق فحص كافة عناصر القرار الإداري الصادر عن سلطات الضبط الإداري، ومن المعلوم أن أي قرار إداري مهما كان نوعه والجهة

¹ - سعدي محمد خطيب، حقوق الإنسان وضماداتها الدستورية في اثنين وعشرين دولة عربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط 1، 2007، ص 253.

التي أصدرته يتكون من عناصر خارجية وعناصر داخلية، فينظر القاضي في مشروعيته من خلال فحص عناصره الخارجية ثم الداخلية.

وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى الرقابة الخارجية على مشروعية قرارات الضبط الإداري (أولاً)، ثم نعرض عن الرقابة الداخلية على مشروعية قرار الضبط الإداري (ثانياً).

أولاً: الرقابة الخارجية على مشروعية قرارات الضبط الإداري

تتمثل العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري في كل من ركن الاختصاص، ركن الشكل، وهي محل رقابة من قبل القاضي الإداري للنظر في مدى احترام سلطات الضبط الإداري في إطار نشاطاتها قواعد الاختصاص المحددة مسبقاً من قبل المشرع، وكذلك الإجراءات والأشكال المنصوص عليها قانوناً.

1. الرقابة على مشروعية ركن الاختصاص:

يعتبر عيب عدم الاختصاص أول عيب يباشر القاضي رقابته عند فحصه للقرار الإداري، ويعد من النظام العام، فقد يثيره القاضي من تلقاء نفسه، ويقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة من الأعمال والتصرفات التي يمكن للإدارة أن تمارسها قانوناً على وجه يعتد به، بمعنى صلاحية سلطة معينة لاتخاذ تدبير إداري محدد قانوناً¹.

ويتدرج عيب الاختصاص حسب درجة خطورته في مخالفة مبدأ المشروعية والخروج عن القانون من البسيط إلى الجسيم، فعيب عدم الاختصاص البسيط هو اعتداء سلطات الضبط الإداري على اختصاصات بعضها البعض، كاعتداء سلطة إدارية مركزية على صلاحيات سلطة إدارية لامركزية، بينما عيب عدم الاختصاص الجسيم فيتمثل في اعتداء السلطة

¹ - محمد طه حسين الحسيني، معايير تميز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العراق، المجلد 1، العدد 27، 2012، ص 131.

التشريعية أو القضائية على اختصاصات ووظائف السلطة التنفيذية المتمثلة في الهيئات الإدارية للدولة¹.

وعليه فإنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تقرر إلا في حدود اختصاصها الذي تحدده لها بدقة قواعد الاختصاص، ومتى تجاوزت ذلك كانت أعمالها مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ولذلك حدد المشرع بموجب نصوص قانونية صريحة السلطات المخولة قانوناً باتخاذ تدابير الضبط الإداري واختصاصات كل منها، وهذا تفادياً للتداخل الذي قد يحدث بينها، ويؤدي إلى تنازع الاختصاص، وبالتالي تكون قراراتها الضبطية معرضة للبطلان لكونها مشوبة بعيب عدم الاختصاص².

وإذا كانت القاعدة تقضي بعدم جواز ممارسة النشاط الضبطي للسلطات المخولة قانوناً إلا في الحدود التي رسمها لها القانون، إلا أن هذه القاعدة لا تؤخذ على إطلاقها بالنسبة لجميع الظروف التي تمر بها الدولة، فيجوز في الظروف الاستثنائية الخروج عن قواعد الاختصاص لمواجهة الظروف الاستثنائية، التي تفرض على سلطات الضبط الإداري أن تتخذ كافة التدابير اللازمة لمواجهة متطلبات تلك الظروف، ولو كانت خارجة عن حدود اختصاصها المحدد قانوناً³.

¹ - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص 192.

² - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص 256.

³ - للتذكير أنه تم التطرق إلى هذه الجزئية في الفصل الأول من هذا الباب تحت عنوان " أثر سلطات الضبط على الحريات الجماعية في ظل الظروف الاستثنائية"، فالظروف الاستثنائية تبرر لسلطات الضبط الإداري مخالفة قواعد الاختصاص، حيث تمنح هذه الظروف سنداً للاختصاص باتخاذ تدابير ضبط لمن لا يجد هذا السند في أية قاعدة من قواعد توزيع الاختصاص السارية المفعول وقت صدور التدبير الضبطي.

ومن الأمثلة على ذلك في القضاء الجزائري قرار المجلس الأعلى الصادر بتاريخ 02 جويلية 1969¹، والمتعلق بقضية استيلاء جيش التحرير الوطني على قطعة أرضية ملك لأحد الخواص سنة 1962 مخالفاً بذلك قواعد الاختصاص، وعندما طعن المعني بالأمر بدعوى تجاوز السلطة، اعتبر القاضي أن القرار مشروع وذلك على اعتبار أن جيش التحرير الوطني كان في ذلك الوقت السلطة الوحيدة الموجودة لاتخاذ القرار.

وعليه يمكن القول أن قواعد الاختصاص تكون مقيدة لسلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، فلا يمكن الخروج عنها وإلا اعتبر القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص، أما في الظروف الاستثنائية فإن القاضي يكتفي بتفحص مدى توافر الظرف الاستثنائي، وملائمة القرار لذلك الظرف.

2. الرقابة على مشروعية ركن الشكل والإجراءات:

يقصد بركن الشكل ذلك المظهر الخارجي الذي تضيفه سلطات الضبط الإداري على القرار للإفصاح عن إرادتها، بينما الإجراءات فيقصد بها المراحل التي يمر بها القرار الإداري من لحظة التفكير في اتخاذه إلى حين صدوره².

فالمبدأ العام يقتضي عدم خضوع القرار الإداري في إصداره لشكليات معينة، وبالتالي فسلطات الضبط الإداري حرة في اختيار الشكل الذي تراه ملائماً للتعبير عن إرادتها، ولكن قد ينص القانون على وجوب اتباع شكلية أو إجراء معين، كاشتراط الكتابة في القرار الإداري أو اشتراط استشارة أو أخذ رأي جهة إدارية معينة قبل إصداره، وفي هذه الحالة فإنه يجب اتباع جميع الإجراءات والشكليات المقررة قانوناً.

¹ - قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، المؤرخ في 02 جويلية 1969، أشارت إليه باية سكاكني، إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في الظروف الاستثنائية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 1، 2009، ص 51.

² - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص 258.

ومن الأمثلة على ذلك، يشترط لإصدار قرار تأديبي ضد موظف أن يسبقه استدعاء ذلك الموظف وإحالته على المجلس التأديبي، وكذلك الأمر بالنسبة لنقل الموظف لضرورة المصلحة يستوجب استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء قبل اتخاذ القرار، الأمر نفسه بالنسبة لقرار نزع الملكية للمنفعة العامة تسبقه عدة إجراءات يترتب على عدم اتخاذها التصريح ببطلان القرار الإداري.

إن الشكل والإجراءات الجوهرية المحددة بموجب القانون تعتبر ضمانات مقررة لصالح الأفراد حماية لحقوقهم وحررياتهم، وإغفالها يؤدي إلى التأثير على مضمون القرار ونتائجه النهائية، ومن ذلك ضرورة توقيع القرار لمعرفة الجهة المصدرة له، مع ذكر تاريخه والأسباب التي تبرره والغرض منه، أما الإجراءات والشكليات الثانوية فهي تلك التي لا تؤدي مخالفتها إلى تغيير مضمون القرار، وبالتالي لا يؤثر إغفالها على حقوق الأفراد وحررياتهم¹، ويبقى للقاضي الإداري السلطة التقديرية في تكييف هذه الإجراءات والشكليات.

ورغم أهمية الشكل والإجراءات الجوهرية المقررة لصالح الأفراد في حماية الحريات الجماعية، إلا أنه وبظهور ظروف غير عادية فإنه يمكن لسلطات الضبط الإداري عدم مراعاة تلك الشكليات والإجراءات، واتخاذ ما يلزم لمواجهة تلك الظروف وفق ما يقتضيه ظرف الاستعجال، لأن مراعاة تلك الإجراءات من شأنها عرقلة سلطات الضبط الإداري في اتخاذ ما يلزم لصيانة النظام العام وإعادة الأمور إلى نصابها.

ومن الأمثلة على ذلك قضية والي ولاية تلمسان ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية المنصورة² والتي تعود وقائعها إلى قيام الوالي بإصدار القرار رقم 2830 بتاريخ 07 جويلية 1991 القاضي بتوقيف رئيس البلدية المذكور بدعوى خطورته على النظام العام، ولكن هذا الأخير طعن في القرار بحجة مخالفته لأحكام المادة 32 من قانون البلدية والتي تنص على

¹ - سكاكني باية، المرجع السابق، ص ص 149-150.

² - القرار رقم 108829، المؤرخ في 31 مارس 1996، الغزفة الإدارية، المحكمة العليا، أشار إليه يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، ص ص 277-278.

ضرورة أخذ الرأي المسبق من المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ قرار التوقيف، وهو ما تبنته الغرفة الإدارية الجهوية بمجلس قضاء وهران، وبعد استئناف القضية أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قامت هذه الأخيرة بإلغاء قرار المجلس القضائي معللة ذلك بأن "قرار الوالي جاء لوضع حد للفوضى، وأن القرار جاء من أجل الحفاظ على النظام العام واستمرارية خدمات المرافق العامة واتخذ في ظروف استثنائية بعد إعلان حالة الحصار".

وعلى العموم يتضح أن رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري تشكل رقابة موضوعية، إذ لا تتمتع فيها سلطات الضبط الإداري كأصل عام بسلطة تقديرية، غير أنه إذا طرأت ظروف استثنائية يمكن للإدارة أن تتجاهل قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات المحددة مسبقا بموجب القوانين السارية بغية مواجهة متطلبات تلك الظروف.

ثانيا: الرقابة الداخلية على مشروعية قرارات الضبط الإداري

يباشر القاضي الإداري رقابته على العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري، لأن سلامة هذا الأخير من العيوب لا تقتصر على مشروعية أركانه الخارجية فقط بل تتعدى ذلك لتشمل أركانه الداخلية المتمثلة في كل من السبب، الغاية، المحل.

وستقتصر الدراسة على ركني السبب والغاية دون التطرق لركن المحل، وهذا نظرا لأنه متى كانت الأسباب المادية التي استند عليها مصدر القرار صحيحة وكان تكييفها سليما ولم تتحرف عن الغاية منها، فحتمًا سيكون محل القرار صحيحا ويحقق النتيجة النهائية المرجوة من ذلك القرار الإداري.

1. الرقابة على ركن السبب:

يقصد بالسبب كعنصر من عناصر القرار الإداري، الحالة القانونية أو المادية التي تحدث وتدفع رجل الإدارة للتدخل وإصدار القرار الإداري بصفة مستقلة عن إرادته، وعليه فالسبب هو

مجموعة العناصر المادية والقانونية التي تبرر إصدار القرار وتدفع سلطات الضبط الإداري لاتخاذها¹.

وإذا كان السبب يسبق اتخاذ القرار الإداري، فهذا لا يعني أنه ليس ركناً من أركانه بل على العكس من ذلك، فهو يعد الأساس والدافع الذي بني عليه القرار، فلولا تيقن سلطات الضبط الإداري من وجود ذلك السبب الصحيح والمشروع لما أصدرت القرار، وبالتالي كان محلاً لرقابة القاضي الإداري ضمناً لحسن تطبيق القانون وعدم مخالفته².

وتتمثل الرقابة القضائية على ركن السبب في الرقابة على الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها ونتطرق إلى ذلك بالتفصيل كالآتي:

أ. الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

تتمثل المرحلة الأولى في الرقابة على مشروعية السبب في فحص حقيقة وجود الوقائع المادية التي أدت بسلطات الضبط الإداري لاتخاذ قرارها، فمتى ثبت أن تلك الوقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإن القرار يكون تحت طائلة الإلغاء³.

وقد ظهرت الرقابة على الوجود المادي للوقائع أول الأمر في القضاء الفرنسي، فبعدما كان مجلس الدولة الفرنسي ولفترة طويلة يتمتع عن بحث الوجود المادي للوقائع التي تقوم عليها القرارات الإدارية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة كونه قاضي

¹ - مصلح ممدوح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد 23، العدد 06، 2008، ص21.

² - بسام محمد أبو أرميلة، مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها -دراسة مقارنة- مجلة جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، المملكة العربية السعودية، المجلد 25، العدد 1، 2011، ص188.

³ - محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط، دار النهضة، القاهرة، مصر، ط2، 1991، ص9.

مشروعية وليس قاضي ملائمة، عدل عن موقفه وأصبح يفرض رقابته على الوقائع المادية، وكان ذلك في قراره الشهير الصادر بتاريخ 14 جانفي 1916 في قضية كمينو (Camino)¹.

وقد انتهج القضاء الجزائري نفس النهج من خلال قرارات مجلس الدولة خاصة في ممارسة الحريات الجماعية ومنها حرية إنشاء الجمعيات، ومثال ذلك قرار مجلس الدولة في قضية الجمعية المسماة جمعية منتجي الحليب بمستغانم، القاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر عن والي ولاية مستغانم، وأسس المجلس قراره في ذلك على عدم تسبيب الوالي لقراره القاضي بوقف نشاط الجمعية².

ب. الرقابة على التكيف القانوني للوقائع:

يقصد به إمكانية وقوع خطأ من قبل سلطات الضبط الإداري في إسناد الوقائع المادية الموجودة والثابتة إسنادا صحيحا إلى مجموعة القواعد القانونية التي تحكمها وتتضمنها³، ومن ثم فإن رقابة القاضي الإداري تنصب على تقدير الوقائع المادية من طرف سلطات الضبط

¹ - تتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار عزل السيد Camino الذي كان يعمل كعمدة للبلدة ورئيسا للمجلس الشعبي البلدي طبقا للقانون الصادر في 08 جويلية 1908، فطعن هذا الأخير في قرار عزله أمام مجلس الدولة، وصدر قرار عن مجلس الدولة بتاريخ 14 جانفي 1916 أكد على اختصاصه بفحص مدى سلامة الوقائع من الناحية المادية حيث جاء في حيثياته أنه " يمكن من ناحية أن يتحقق من مادية الوقائع التي سببت هذه الإجراءات، ومن ناحية أخرى إذا ما ثبتت هذه الوقائع فإنه يبحث ما إذا كانت الوقائع تستطیع من الوجهة القانونية أن تسبب الجزاءات التأديبية". أشارت إليه سكاكني باية، المرجع السابق، ص ص 159-160.

² - تعود وقائع القضية إلى قيام مصالح الأمن بإجراء تحقيق إداري حول نشاط الجمعية المسماة جمعية منتجي الحليب بمستغانم وذلك بعد حصولها على الاعتماد القانوني واستيفائها لكافة الإجراءات المطلوبة، وبعد التحقيق من قبل مصالح الأمن عن سلوك أعضاء الجمعية تم تقديم تقرير سلمي بشأنهم للوالي واعتبار سلوكهم مخالفا للنظام العام، حيث قرر هذا الأخير بتاريخ 15 أبريل 1996 توقيف نشاط الجمعية، ونتيجة لذلك رفعت الجمعية دعوى قضائية، وأصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران بتاريخ 21 ديسمبر 1996 قرارا يقضي بإلغاء قرار الوالي المتضمن توقيف نشاط الجمعية لمدة ستة (6) أشهر، واستأنف القرار من قبل الوالي أمام مجلس الدولة، وتم قبول الاستئناف شكلا، ورفض في الموضوع وتم تأييد القرار المستأنف، وأسس المجلس قراره في ذلك على عدم تسبيب الوالي لقراره القاضي بوقف نشاط الجمعية. أشار إليه حسين بن الشيخ آث ملويا، المنقذ في قضاء مجلس الدولة، ج 02، دار هومة للنشر، الجزائر، 2005، ص 193 وما يليها.

³ - محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 11.

الإداري بالنسبة للقرارات التي أوجب القانون تسببها، على أساس أنه ما دام القانون قد أوجب تسببها، فهذا يعني أنه يتطلب بناؤها على وقائع صحيحة¹.

والواقع أن هذا النوع من الرقابة هو الاتجاه السليم لها، إذ أنه لا يمكن الفصل بين مسألة الوجود المادي للوقائع وبين تكييفها القانوني، فلكي يقرر القاضي أن اضطرابا معيناً يشكل خطراً على النظام العام، فإن عليه في ذات الوقت الذي يبحث فيه عن مدى قيام الوقائع من الناحية المادية أن يقدر صفتها وقيمتها القانونية².

وتمثل الرقابة القضائية خاصة في الظروف الاستثنائية على سبب القرار الضبطي ضماناً هامة وأساسية لمشروعية تصرفات سلطات الضبط الإداري وخضوعها للقانون، فإن كانت الظروف الاستثنائية تمنحها قدراً من التوسع في نطاق مبدأ المشروعية، إلا أنه لا يمكن إلغاؤه بصورة كلية.

فإذا كان القاضي الإداري يتولى في رقابته لعيب السبب التأكد من صحة الوقائع وبحث مدى صحة التكييف القانوني لها وإسنادها إسناداً صحيحاً، إلا أن ذلك يبقى غير كاف مما يستوجب رقابة أخرى تتمثل في رقابة تقدير أهمية وخطورة الوقائع التي تدعيها سلطات الضبط الإداري ومدى تناسبها مع الإجراءات المتخذة من قبلها³.

¹ - فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 1، 2002، ص 41.

² - من تطبيقات ذلك في القضاء الجزائري قرار مجلس الدولة الصادر في 01 فيفري 1999 والمتعلق بقيام والي ولاية تلمسان بإصدار قرار يحذف بموجبه السيد ب م من قائمة المستفيدين من قطعة أرض فلاحية، وبعد رفع دعوى من قبل هذا الأخير أمام مجلس قضاء وهران صدر قرار قضائي يلغي قرار والي ولاية تلمسان، وبعد الاستئناف أمام مجلس الدولة أيد هذا الأخير القرار المستأنف فيه لكون القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معلل مما يجعله منعدم الأساس بالإضافة إلى أن القانون رقم 90-51 يستوجب اللجوء إلى القضاء لإقصاء أحد أعضاء المستثمرة الفلاحية، أشار إليه حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 25.

³ - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص 269.

ت. الرقابة على غاية قرارات الضبط الإداري:

إن كل عمل يجب أن تكون له غاية وغرض معين، ولما كان القرار الإداري عملاً قانونياً صادراً عن الإرادة المنفردة لسلطات الضبط الإداري، فيجب أن تكون له غاية وهدف نهائي يرجى تحقيقه، هذا من جهة أما من جهة أخرى فإن استغلال سلطات الضبط الإداري لامتيازات السلطة العامة ليس غاية في حد ذاته بل هو وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، وتتمثل هذه المصلحة العامة في الحفاظ على النظام العام، ومتى لاحظ القاضي الإداري انحراف سلطات الضبط الإداري عن الهدف الذي قصده المشرع تكون قراراتها الإدارية عرضة للإلغاء¹.

ويشكل ركن الغاية الحد الفاصل بين السلطة التقديرية المشروعة وبين السلطة الاستبدادية الغير مشروعة أي التعسف في استعمال السلطة، فهو المقياس الحقيقي والدقيق لوجود ذلك العيب في القرار الإداري، فيعتبر القرار الإداري معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره، وعليه تكمن حالات الانحراف بالسلطة في:

- استهداف القرار الإداري لغايات بعيدة وغريبة عن المصلحة العامة:

إن هذا النوع يعد من أخطر أنواع القرارات الإدارية، بحيث يستغل الموظف الإداري سلطاته التقديرية لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة المنشودة، كأن يستعمل سلطاته لأهداف انتقامية وتتحول إلى سلاح خطير في يده، وتزداد حدة هذا السلاح خاصة في الظروف الاستثنائية فيكون الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية أو دينية.

- استهداف القرار الإداري لأهداف متصلة بنشاط الإدارة:

يعتبر هذا النوع من الانحراف بالسلطة أقل خطورة من الأول، فرجل الإدارة في هذه الحالة يتصرف في حدود المصلحة العامة، غير أنه يحيد عن قاعدة تخصيص الهدف أو ينحرف بالإجراءات، فإذا كان المشرع حدد الهدف بدقة فلا يجوز لرجل الإدارة أن يسعى إلى

¹ - سكاكني باية، المرجع السابق، ص 167.

تحقيق هدف آخر حتى ولو كان ذلك الهدف متعلقاً بالمصلحة العامة، وبالتالي متى خالفت سلطات الضبط الإداري هذه القاعدة تكون قد أساءت استعمال السلطة¹.

أما الانحراف بالإجراءات فإن سلطات الضبط قد تلجأ لبلوغ أهدافها إلى اتباع إجراءات مغايرة لتلك التي تنص عليها القوانين والتنظيمات، وهذا تجنباً لبعض الشكليات التي قد لا تساعد أو للقضاء على بعض الضمانات المقررة لصالح الأفراد.

وعليه فعيب الانحراف بالسلطة هو من أدق عيوب القرار الإداري، لأنه لا يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار ومدى توافقه للقانون، ولا يتصل بالوقائع والظروف التي استند إليها، بل هو متعلق بنية مصدر القرار ودوافعه الشخصية، ويتميز عن غيره من عيوب القرار الأخرى في كونه يستوجب البحث الدقيق في نوايا مصدر القرار واستقصاء الباعث الذي يرمي إليه، وبناء عليه تكون الرقابة القضائية هنا رقابة فيما وراء القرار الصادر، حيث تعتبر رقابة شخصية وليست موضوعية، وهذا ما دفع الفقه الفرنسي إلى القول أن الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة ليست رقابة مشروعية بقدر ما هي رقابة على أخلاقيات مصدر القرار².

الفرع الثاني: الرقابة الحديثة على مشروعية قرارات الضبط الإداري

تتوقف رقابة القاضي الإداري في مشروعية قرارات الضبط الإداري في الأصل على النظر في الوقائع المادية وتكييفها القانوني، غير أنه وخوفاً من انحراف السلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري خاصة في الظروف الاستثنائية عن مسارها الصحيح واتخاذ النظام العام ذريعة لتقييد الحريات الجماعية، فإن رقابة القاضي الإداري تمتد لتشمل مدى ملائمة هذه

¹ عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص22.

² هشام حامد الكساسبة، الرقابة القضائية على توافر المصلحة العامة في القرارات الإدارية-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة مؤتة، الأردن، 2008، ص52.

القرارات المتخذة في اتقاء الخطر الذي يهدد النظام العام إذ أن رقابة على الملاءمة تعد اتجاهها حديثا للرقابة القضائية على أسباب قرارات الضبط الإداري¹.

وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى مفهوم الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الضبط الإداري للوقائع المادية (أولا)، ثم نبين صور الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الضبط الإداري للوقائع المادية (ثانيا).

أولا: مفهوم الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الضبط الإداري للوقائع المادية

ترتبط فكرة الملاءمة بالسلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري، فرقابة القاضي الإداري لا تقف عند حد التحقق الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني فحسب، بل تتعدى ذلك لتشمل الرقابة على أهمية وخطورة السبب ومدى تناسب القرار الضبطي المتخذ مع الوقائع المادية التي دفعت سلطات الضبط الإداري للتدخل، ويرجع ذلك إلى خطورة قرارات الضبط الإداري على الحريات الجماعية وما ينجر عنها من تقييد شديد قد يؤدي أحيانا إلى مصادرة هذه الحريات².

وتعتبر السلطة التقديرية نوع من أنواع الحرية الممنوحة لسلطات الضبط الإداري، تقوم من خلالها بتقدير خطورة بعض الحالات، واختيار وقت تدخلها، وأصلح الوسائل لمواجهتها، دون أن تخرج عن فكرة المصلحة العامة التي تكون هدفا أساسيا في كل تصرفاتها، فنطاق الحدود الخارجية للسلطة التقديرية هو تلك الأهداف المحددة تحقيقا للمصلحة العامة، أما نطاق الحدود الداخلية فهو أهمية الوقائع ووقت التدخل ووسيلة مواجهة الحالة³.

وقد عرفت السلطة التقديرية على أنها تمتع الإدارة بالحرية في التصرف في هذا الاتجاه أو ذلك دون خضوعها لأي شرط، فهي من تقدر الشروط التي تبني عليها قراراتها، ولكن في

¹ صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 313.

² يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 284.

³ سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، جامعة عين شمس، مصر، ط3، 1968، ص 63.

الواقع فإن القرارات الصادرة عن التقدير الكامل للإدارة قليلة، فلا بد من توافر جملة من الشروط أو القواعد التي يستوجب احترامها وتسنيها السلطة التشريعية¹.

ومن الأمثلة البارزة لإعمال السلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري فيما يخص الحريات الجماعية، طلب الإذن لعقد اجتماع عام أو القيام بمظاهرة، ففي مثل هذه الحالات تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطة تقديرية واسعة تكون مبنية على وقائع مادية ثابتة تسمح لها بتقييم مدى خطورتها وتهديدها للنظام العام، وبالتالي تقرر الترخيص بعقد هذه الاجتماعات أو تنظيم المظاهرات أو عدم الترخيص بذلك.

وإذا كان الأصل أن السلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري لا تخضع لرقابة القضاء على أساس أن القاضي الإداري هو قاضي المشروعية وليس قاضي الملاءمة، لأنه بذلك قد يجعل من نفسه سلطة إدارية عليها ويتدخل في صميم عملها²، إلا أنه قد ثبت تدخل القاضي الإداري أحيانا لبحث ملاءمة عناصر القرار الإداري متجاوزا بذلك المبدأ العام مما أثار إشكالية هل القاضي الإداري هو قاضي ملاءمة أم قاضي مشروعية؟

وإجابة على هذا السؤال اتجه جانب من الفقه إلى القول بأن الملاءمة قد تكون أحيانا أحد شروط مشروعية القرار الإداري، ويظهر ذلك جليا عندما يجد القاضي الإداري نفسه أمام موقف يفرض عليه النظر في ملاءمة القرار الإداري حتى يتسنى له الوصول إلى مشروعيته من عدمها³، وهو ما دفع بالبعض إلى القول بأن القاضي يراقب المشروعية والتي تدفعه أحيانا إلى مراقبة الملاءمة عندما تكون شرطا لهذه المشروعية⁴.

واتجه فريق آخر من الفقهاء إلى القول بأن القاضي الإداري له دور في تغيير الحدود بين مجال الملاءمة والمشروعية، فلا يجوز له إلغاء قرار مشروع لعدم ملاءمته، ولكن يمكنه

¹ - فريدة أبركان، المرجع السابق، ص ص 39-40.

² - محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة الرقابية القضائية - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، 1970، ص 77.

³ - سكاكني باية، المرجع السابق، ص 217.

⁴ - محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 74.

التوسع في بعض الأحيان من دائرة مبدأ المشروعية على حساب دائرة الملاءمة التي هي من صلاحيات الإدارة، وذلك بإدخال بعض عناصر الملاءمة في مجال المشروعية حتى تخضع لرقابته، فيعتبر المسائل المتعلقة بالملاءمة داخلة في نطاق مبدأ المشروعية حتى يفرض رقابته عليها¹.

وذهب بعض من الفقهاء حديثاً إلى تفسير الرقابة القضائية على الملاءمة في بعض الأحوال على أساس التعسف في استعمال السلطة، فالسلطة التقديرية وإن كانت حقا للإدارة إلا أنها يجب أن تخضع لرقابة القضاء مثلها مثل باقي الحقوق الإدارية تحقيقاً لمبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة، ولذلك فالقضاء لا يحرم سلطات الضبط الإداري من سلطتها التقديرية، ولكن يتدخل متى تعسفت في استعمال تلك السلطة حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم²، وهو الأمر الذي دفع الفقه إلى القول بأن الملاءمة هي عنصر من عناصر المشروعية أو شرطاً من شروطها، وتنتقل تلك العناصر محل الرقابة من نطاق الملاءمة إلى نطاق المشروعية³.

وفي هذا الصدد نشير بأن مجلس الدولة الفرنسي قد ضيق إلى أقصى حد من سلطة الإدارة إذا ما تعلق الأمر بالحريات العامة، إذ لا يكتفي برقابة مادية الوقائع، وتقدير هذه الوقائع في الظروف التي حدثت فيها وهل يمكن وصفها بأنها تمثل سبباً يدعو إلى تقييد الحريات العامة، بل يتعدى ذلك إلى بسط رقابته على مدى تناسب السبب والإجراء المتخذ، بمعنى هل الوقائع المكونة للسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار المتخذ أم لا، وهي أقصى درجات الرقابة على الإطلاق، وتجد مجالها الأصيل كحد على السلطة التقديرية

¹ - محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 78.

² - سكاكني باية، المرجع السابق، ص 218.

³ - محمد كامل ليلة، المرجع نفسه، ص 85.

للإدارة، وهذا يفرض التزاما على هذه الأخيرة لا يمكنها التخلص منه، وهو أن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال¹.

وعليه فلقد أدرك القضاء أهمية هذه الرقابة خاصة في الظروف الاستثنائية أين تتوسع اختصاصات سلطات الضبط الإداري لمواجهة هذه الظروف، وما يترتب عليها من اتخاذ إجراءات شديدة الوطأة على الحريات، لذلك سعى القضاء الإداري لتوسيع نطاق الرقابة القضائية على أسباب القرارات الضبطية، وبهذا يكون قد أحدث تغييرا في طبيعة ومحتوى الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري، حيث أصبح للملائمة نصيبا في إلغاء قرارات الضبط الإدارية²، من خلال امتداد رقابة القاضي الإداري إلى المرحلة الثالثة من مراحل الرقابة على أسباب القرار الإداري، إذ تتمثل المرحلة الأولى في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، أما المرحلة الثانية فهي تتمثل في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، بينما المرحلة الثالثة تتمثل في الرقابة على أهمية وخطورة الوقائع ومدى ملائمة قرار الضبط الإداري لتلك الوقائع³.

وتبقى الرقابة القضائية على ملائمة الوقائع في مجال الضبط الإداري بالنسبة للقضاء الجزائري نادرة، ودور القاضي الإداري مازال محتشما، وذلك خلافا للقضاء الفرنسي والمصري⁴،

¹ - من أشهر تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال قراره في قضية BENJAMIN والتي تعتبر نقطة البداية لرقابة الملائمة، فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر عن رئيس بلدية Nevers والقاضي بمنع عقد إحدى الاجتماعات خوفا من وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام، وبعد فحص مجلس الدولة للظروف المحيطة بالدعوة إلى عقد الاجتماع تبين له أنه السلطات المحلية كانت تستطيع الحفاظ على النظام العام باستخدام قوات الشرطة المتوفرة لديها، مع السماح بعقد الاجتماع، لذلك حكم مجلس الدولة بإلغاء قرار رئيس البلدية، أشار إليه محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 74.

² - حاحة عبد العالي، أمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، الجزائر، العدد 3، مارس 2006، ص 184.

³ - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص 272.

⁴ - جاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم 5024، للسنة الثامنة 8 قضائية ما يلي: "إن إجراءات الاعتقال وتحديد الإقامة يجب أن لا يلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى التي يستعصي فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية، لما في ذلك من مساس بالحرية الشخصية، على أن يكون ذلك بالقدر الضروري اللازم للمحافظة على الأمن، فلا يتجاوز ذلك إلى غيره من الأغراض، وذلك لأن خطورة الشخص على الأمن والنظام - لتكون سببا جديا يبرر مثل هذا الإجراء المقيد للحرية - يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة =

إلا أنه لا يمكن الحسم على الإطلاق في عدم تدخل القاضي الإداري الجزائري في بسط رقابته على ملاءمة القرارات والإجراءات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري، خاصة في ظل الازدواجية القضائية المعتمدة من قبل القضاء الجزائري، وما يتطلبه الأمر في حماية الحريات الجماعية من تعسف سلطات الضبط الإداري، مستعملة في ذلك امتيازات السلطة العامة، فيمكن للقاضي الإداري التدخل في فرض الرقابة على ملاءمة القرارات الضبطية متى أملت عليه مقتضيات المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد ذلك ولكن في نطاق محدود¹.

ثانياً: صور الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الضبط الإداري للوقائع المادية

بما أن الرقابة القضائية على مدى ملاءمة القرارات التي تصدرها سلطات الضبط الإداري تمثل اتجاهها حديثاً، فإنه قد ظهرت عدة نظريات تشكل صوراً لهذا النوع من الرقابة منها نظرية الخطأ الواضح (البين)، ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار.

1. نظرية رقابة الخطأ الواضح (البين):

ظهرت رقابة الخطأ الواضح في السياسة القضائية المعتمدة من قبل مجلس الدولة الفرنسي²، وشكلت ثورة في مجال رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة بغية ضبط وإقرار التوازن الذي من أجله منحت تلك السلطة، وتمكين الإدارة من مباشرة نشاطاتها

=تثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يراد الاستدلال به...". أشارت إليه - سكاكني باية، المرجع السابق، ص220.

¹ - جاء في إحدى حيثيات قرار المحكمة العليا الصادر في 24 جويلية 1994 في قضية والي ولاية برج بوعريج ضد شركة سوتريبال ما يلي: "أن القاضي الإداري مؤهل بتقدير ملاءمة التدابير المأمور بها لمتطلبات الوضعية". أشارت إليه فريدة أبركان، المرجع السابق، ص40.

² - يعد حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 09 جويلية 1978 في قضية ليون، الانطلاقة الحقيقية في الرقابة على الخطأ الواضح، حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة لم ترتكب خطأ ظاهراً في تقدير توقيع العقوبة التأديبية على المدرس بالنظر لما نسب إليه، وعليه فقد أصبح القاضي الإداري لا يتوقف عند حد مراقبة وصف الأعمال وما إذا كانت تنطوي على مخالفة أو لا، بل وصل إلى الجسامة التي طبعت بها والتي تسمح باستنتاج الخطأ الواقع في التقدير وما ينجم عنه من جزء، أشار إليه نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011، ص 198.

بما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على النظام العام من جهة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة ثانية¹.

يقصد بالخطأ البين ذلك الخطأ أو الغلط الذي يشوب تقدير سلطات الضبط الإداري وتكييفها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري، ويبدو بينا وجسيما على نحو يتعارض مع النظرة السليمة، وتتجاوز به سلطات الضبط الإداري حدود المعقول في الحكم الذي تحكمه على الوقائع، ويكون سببا لإلغاء قرارها المشوب بهذا العيب²، إذ يتحقق الخطأ البين في التقدير عندما نكون أمام قسوة من جانب سلطات الضبط الإداري أو إفراط في الشفقة ما يؤدي في الحالتين إلى الإضرار بالمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء³.

وتعد الرقابة على الخطأ الواضح إجراء يهدف إلى توسيع الإطار الذي تنحصر فيه رقابة القاضي الإداري من الحد الأدنى إلى حد الرقابة على مدى خطورة وأهمية الوقائع التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرارها، وأيضا مدى تناسب ذلك القرار في الحد من تفاقم تلك الوقائع، ويقع الخطأ البين ضمن مجال متطور في الرقابة القضائية يهدف إلى الحد من السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة.

فقد أصبح الغلط البين في التقدير يستخدم في أحكام القضاء الإداري إلى جانب الخطأ في الوقائع والخطأ في القانون وتجاوز السلطة، حيث يستخدم مجلس الدولة الفرنسي في الغالب التعبير التالي "إذا مارست السلطة الإدارية المختصة حرية تقدير أعمالها في حالة تمتعها بالسلطة التقديرية فإن القرارات التي تتخذها يجب ألا يشوبها انعدام للوجود المادي للوقائع أو خطأ في القانون أو خطأ ظاهر في التقدير أو انحراف في السلطة"⁴.

¹ - العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 08، 2006، ص 122.

² - حاحة عبد العالي ويعيش تمام أمال، المرجع السابق، ص 188.

³ - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 196.

⁴ - المرجع نفسه، ص 24.

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فقد اعتبر الرقابة على الغلط البين صمام أمام بالنسبة للحالات التي تتعسف فيها سلطات الضبط الإداري صراحة بسلطتها التقديرية، إذ أنها ملزمة بانتهاج طريق السلوك المعقول، فإذا ما ارتكبت غلطا واضحا يتجاوز حدود المعقول في حكمها المنصب على عناصر الملاءمة فإن القاضي يقوم برقابة مخففة على التكييف القانوني¹.

ومن تطبيقات هذه النظرية في القضاء الجزائري قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في قضية يحيوي ضد وزير العدل، حيث ذهبت المحكمة العليا إلى أن المشرع تطبقا للمادة 531 من قانون الإجراءات الجزائية الخاصة بطلبات المراجعة، ترك لوزير العدل تقدير الأسس التي يؤسس عليها طلبه، وبالتالي فهو حر في إخطار أو عدم إخطار النائب العام بطلب المراجعة، غير أن قراره مادام يضيق من ممارسة حق محمي قانونا أي حق الدفاع فإنه يشكل في نفس الوقت مساسا خطيرا بحرية أحد الأفراد، وأن مثل هذا القرار يجب أن يكون مسببا، وأن وزير العدل وبقراره قد ارتكب غلطا واضحا في تقدير أسس طلب المراجعة المقدم من الطاعن².

وفي نفس السياق أيضا نذكر قضية س ضد وزير العدل والمجلس الأعلى للقضاء حيث تعود وقائع هذه القضية إلى عزل السيد س بسبب ارتكابه أفعالا ماسة بمهنة القضاء، وكان على القضاة الجواب على مسألة مهمة تضمنتها مقتضيات القانون الأساسي للقضاء والتي تمنع الطعن بأي طريقة في قرارات المجلس الأعلى للقضاء، وقررت المحكمة العليا بناء على اجتهاد سابق "بأن الطعن من أجل تجاوز السلطة موجود حتى بدون نص، ويستهدف طبقا للمبادئ العامة للقانون احترام القانونية، وأنه لا يمكن للمقتضيات المقررة في المادة 99 من القانون الأساسي حرمان الطاعن من الطعن من أجل تجاوز السلطة المفتوح له في هذا المجال على غرار المجالات الأخرى، عملا بالمبادئ العامة للقانون"، وبالتالي فجواب المحكمة العليا تمثل في إبراز عدم تناسب الجزاء النهائي مع الأخطاء المرتكبة³.

¹ - فريدة أبركان، المرجع السابق، ص 42.

² - المرجع نفسه، ص 40.

³ - المرجع نفسه، ص ص 39-40.

2. نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار:

استحدث مجلس الدولة الفرنسي نظرية جديدة في بسط الرقابة على ملاءمة القرار الإداري بعد نظرية الخطأ الواضح، وتتمثل هذه النظرية في الموازنة بين المنافع والأضرار، أي بين العيوب أو التكاليف والمزايا التي تترتب على القرار الإداري، بحيث تتم الموازنة بين المزايا التي يحققها القرار وبين العيوب أو التكاليف الناجمة عنه، فمتى رجحت كفة المزايا كان القرار مشروعاً، ومتى رجحت كفة العيوب كان القرار غير مشروع، وبالتالي فالقاضي يأخذ بعين الاعتبار آثار القرار لتحديد المنافع والأضرار¹.

وعليه فرقابة الموازنة فرضها التطور الحاصل في مفهوم المصلحة العامة نتيجة لتشعب نشاطات الإدارة، مما استلزم وضع رقابة جادة وفعالة على سلطاتها التقديرية تتعدى رقابة المنفعة العامة المحددة بنص القانون إلى المنفعة العامة حسب وجهة نظر الإدارة، فيتم من جهة تقييم قرار الإدارة في مدى تحقيق المصلحة العامة ومن جهة أخرى ضمان عدم الانحراف بالسلطة والتعسف في استعمالها، فهي بذلك رقابة مشروعية بالمفهوم العام ولكن تخفف من حدة السلطة التقديرية للإدارة، فأصبحت رقابة القاضي الإداري تشمل المشروعية والملاءمة.

وتعتبر نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار تجسيدا لرغبة القاضي وحرصه على تحقيق هدف أسمى ألا وهو عقلنة القرارات الإدارية، فيتعين الموازنة بين ما يمكن أن تسببه تلك التصرفات من أضرار وما يمكن اتخاذه من إجراءات دون المساس بمختلف الحريات، وبالتالي ضرورة الموازنة بين حماية النظام العام وضرورة حماية الحريات الجماعية، حيث يأخذ القاضي بعين الاعتبار كل الظروف والملابسات المحيطة بالإجراءات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري².

¹ محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 328.

² - مقدود مسعودة، المرجع السابق، ص ص 277-278.

إن أول تطبيق لهذه النظرية من طرف مجلس الدولة الفرنسي كان في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة في قضية "Nouvelle Ville Est"¹ حيث جاء في حكمه أنه "لا يمكن اعتبار قانونا عملية نزع الملكية محققة ومعلنة للمنفعة العامة، إلا إذا كانت الأضرار التي تلحق الملكية الخاصة من جرائها وما تتطلبه من تكاليف مالية وكذلك ما يحتمل ما ينتج عنها من مضار اجتماعية لا تتجاوز بشكل مبالغ فيه المزايا أو المنافع التي يمكن أن تترتب عليها"².

من خلال هذا الحكم وضع مجلس الدولة الفرنسي عدة معايير للموازنة بين المنافع والأضرار منها التكاليف المالية، الأضرار التي تلحق بالملكيات الخاصة للأفراد، الأضرار الاجتماعية والبيئية.

وبالرجوع إلى تطبيقات هذه النظرية في القضاء الجزائري نجد أنه يربط بين نظرية الخطأ الواضح وبين نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، بحيث لا يطبق هذه الأخيرة إلا إذا شاب القرار خطأ بارز في التقدير، ومثال ذلك القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 13 جانفي 1991³ في قضية س ضد والي ولاية تيزي وزو، والذي جاء فيه "حيث أنه يستخلص من تقرير الخبير بأن العملية المسطرة لا تستجيب لأي حاجة من حاجيات المنفعة

¹ - تتلخص وقائع القضية في أن الإدارة أرادت إقامة مدينة سكنية جديدة تضم من 20000 إلى 25000 نسمة إضافة إلى إقامة مدينة جامعية تتسع ل 30000 طالب ، وقررت دمج المشروعين في مشروع واحد قدرت تكلفته بمليار فرنك فرنسي يقام على مساحة إجمالية تقدر ب 500 هكتار تستدعي هدم ونزع الملكية لحوالي 250 سكن ، وأمام وطأة الاحتجاجات من قبل السكان تم إعادة النظر في المخططات ليخفف عدد المنازل المطلوب نزع ملكيتها إلى 88 سكن، وعلى إثر ذلك أصدر وزير السكن قرار التصريح بالمنفعة العامة بتاريخ 03 أفريل 1968، وتم الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية ببليل، وأصدرت هذه الأخيرة حكما بتاريخ 30 جويلية 1968 يقضي بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العامة مما استدعى بوزير السكن إلى استئناف الحكم أمام مجلس الدولة ولكن هذا الأخير أيد قرار الإلغاء مؤكدا بأنه لا يمكن قانونا اعتبار عملية ذات منفعة عامة إلا إذا كان ما تضمنته من مساس بالملكية الفردية والتكاليف فالمالية والمضار على المستوى الاجتماعي غير باهظة بالنسبة للمصلحة التي تحميها.

² - العربي زروق، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا (بين المنافع والأضرار) النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة ملاءمة القرارات الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 1، 2007، ص 140.

³ - قرار المحكمة العليا رقم 71670، المؤرخ في 13 جانفي 1991، (فريق بن جيلالي ضد والي ولاية تيزي وزو)، أشارت إليه فريدة أبركان، المرجع السابق، ص 40.

العمومية وإنما هي في صالح عائلة واحدة، حيث أن الهدف المتوخى من العملية هو إشباع حاجة ذات طابع عام لا يبرر المساس بملكية الطاعين".

وعلى الرغم من ذلك يبقى موقف القضاء الجزائري من تطبيق نظرية الرقابة على الخطأ الواضح ونظرية الموازنة بين الأضرار والمنافع سلبية وغير ظاهر، وغالبا ما أكدت المحكمة العليا عن امتناعها عن التدخل في رقابة الملاءمة إلا في حالات ضيقة جدا ومحتشمة بما يتناسب وحماية حريات الأفراد، مثل تقييم المنفعة العامة الناتجة عن عملية نزع الملكية كما أشرنا إلى ذلك سابقا، وإن كان البعض¹ يرى أنه لا يوجد ما يمنع القاضي الإداري للأخذ بهاتين النظريتين إذا استعملت الإدارة سلطتها التقديرية في الخروج عن المبادئ العامة التي تحكمها والمتمثلة في تحقيق النفع العام فمن حق القاضي الإداري فرض رقابته على هذه السلطة التقديرية ومدى احترامها لهذه المبادئ.

المطلب الثاني

رقابة قضاء التعويض وقضاء الاستعجال كضمانة لحماية الحريات الجماعية

تتمتع سلطات الضبط الإداري بصلاحيات واسعة في تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا واستعمال القوة العمومية إذا اقتضت الضرورة ذلك، وقد يكون الأمر مقبولا إذا كانت تلك القرارات تتسم بالمشروعية، إلا أنه قد يصدر عن سلطات الضبط قرارات غير مشروعة تمس بالحريات الجماعية للأفراد وتفرض عليهم الالتزام بها رغم عدم مشروعيتها، وأمام هذا الوضع الخطير أقر المشرع ضمانات قضائية للأفراد تتمثل في رفع دعوى التعويض لجبر الأضرار التي لحقت بهم أو رفع دعوى استعجالية لوقف القرارات الضبطية الغير مشروعة التي مست بحرياتهم.

ورغم أن الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري (دعوى الإلغاء) تعد ضمانات قضائية هامة لممارسة الحريات الجماعية كما سبق وأشرنا إليها، إلا أنها تبقى غير كافية في توفير الحماية اللازمة لتلك الحريات، وذلك لاقتصار دورها على إلغاء القرارات الإدارية محل

¹ - ليلي زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 3، 2003، ص18.

الطعن فقط دون أن يتعداه إلى أغراض أخرى كجبر الأضرار التي تلحق بالمتضررين من جراء القرارات الغير مشروعة، أو وقف تنفيذ هذه الأخيرة بصفة استعجالية وفعالة، ومن ثم كان لكل من قضاء التعويض وقضاء الاستعجال دور كبير في ضمان الحماية القضائية للحريات الجماعية إلى جانب قضاء المشروعية.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتطرق إلى دعوى التعويض كضمانة لحماية الحريات الجماعية (الفرع الأول)، ثم نتعرض إلى الدعوى الاستعجالية كضمانة لحماية الحريات الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دعوى التعويض كضمانة لحماية الحريات الجماعية

تعتبر دعوى التعويض من أكثر الدعاوى القضائية قوة وأهمها قيمة قانونية وقضائية حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم الجماعية من تعسف سلطات الضبط الإداري نتيجة لقراراتها وتصرفاتها الضارة وغير المشروعة، وهذا بحكم السلطة الواسعة التي يتمتع بها القاضي الإداري في فحص مشروعية قرارات الضبط والحكم بتعويض الأضرار التي تلحق بالأفراد.

وتعرف دعوى التعويض على أنها تلك الدعوى القضائية التي يرفعها من له الصفة والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة، وفقا للإجراءات والأشكال المقررة قانونا بغية الحصول على التعويض الكامل وبصفة عادلة إصلاحا للضرر الذي أصاب حقوقه نتيجة النشاط الإداري الضار، وتتميز بكونها من أهم دعاوى القضاء الكامل¹.

وتهدف دعوى التعويض إلى إجبار سلطات الضبط الإداري على القيام بجبر الضرر الذي ألحقته بالأفراد والجماعات عن طريق التعويض المالي وإرجاع الأمور إلى حالها الأول إذا اقتضى الأمر، وتبرز أهميتها في كونها مكملة للحماية القضائية التي يضيفها قاضي الإلغاء بإبطاله للقرارات الإدارية غير المشروعة والتي تسبب ضررا للغير، وبالتالي فهي توفر حماية أوسع من الحماية التي توفرها دعوى الإلغاء.

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، د. م. ج، الجزائر، 1994، ص 255.

ولقد أقر المشرع الجزائري دعاوى التعويض وخص المحاكم الإدارية للنظر فيها من خلال نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ التي جاء فيها " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى القضاء الكامل"، وحدد أجل رفع دعوى التعويض بأربعة أشهر من تاريخ نشر القرار الإداري، ويشترط في الطاعن بدعوى التعويض ما يشترط في الطاعن في الدعاوى القضائية الإدارية ضد قرارات الضبط الإداري، أما الاستئناف فيكون أمام المحاكم الإدارية للاستئناف².

وتقوم المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري عن نشاطاتها الإدارية كقاعدة عامة على أساس الخطأ إذا كانت هذه النشاطات مشوبة بعيب من العيوب، كما قد تقوم المسؤولية الإدارية استثناء على أساس المخاطر إذا كانت مشروعة لكنها سببت أضرارا للغير.

وعليه سنتطرق إلى المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ (أولاً) ثم إلى المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري على أساس المخاطر (ثانياً).

أولاً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ

إن سلطات الضبط الإداري حين تباشر اختصاصاتها المتمثلة في الحفاظ على النظام العام قد تلحق أضرارا بالأشخاص وتمس بحرياتهم الجماعية بسبب خطأ أو إهمال أو سوء نية، وهو ما يخول لهم طلب التعويض لإصلاح الضرر، بشرط إثبات أن الضرر كان نتيجة تصرف خاطئ من سلطات الضبط الإداري، وعليه فإن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ تقوم على أركان ثلاث وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما³.

¹ - القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن ق. إ. م. إ. ج. ر، العدد 21، المؤرخة في 23 أفريل 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، ج.م، العدد 48، المؤرخة في 17 جويلية 2022.

² - المادتان 829، 900 من ق. إ. م. إ.

³ - باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، المرجع السابق، ص 180.

ويعرف الخطأ على أنه إخلال بالالتزام سابق، سواء كان مصدر الالتزام قانونيا أو اتفاقيا، ولا يعتد بطبيعة الإخلال سواء كان هذا الالتزام إيجابيا أو سلبيا أو كان عمديا أو غير عمدي¹، ويعرف أيضا على أنه إخلال بالالتزام سابق مع توافر التمييز والإدراك لدى المخل بهذا الالتزام².

وتجب الإشارة إلى أنه يجب التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، فيقصد بالخطأ المرفقي أو الوظيفي ذلك الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال والتقصير الذي تسبب في الضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به أحد الموظفين التابعين لذلك المرفق، ويترتب عليه قيام مسؤولية الإدارة وتحملها عبء التعويض، ويعود الاختصاص في الفصل في دعوى المسؤولية إلى القضاء الإداري، أما الخطأ الشخصي أو ما يسمى بالخطأ المنفصل عن الوظيفة فهو ذلك الخطأ الذي ينسب إلى الموظف ويسأل عنه شخصا، ويعود فيه الاختصاص في الفصل في دعوى التعويض إلى القضاء العادي³.

ولقد استقر القضاء الإداري على أن الأساس الذي يوقع المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري هو الخطأ المرفقي، إلا أنه لا يوجد معايير محددة ومضبوطة يمكن بواسطتها تمييز الخطأ المرفقي عن الخطأ الشخصي، إذ أنها تختلف من حالة لأخرى، كما أنه ليس كل خطأ مرفقي يقيم المسؤولية الإدارية، فقد تترتب المسؤولية أحيانا على الخطأ الجسيم وقد تترتب أحيانا أخرى على الخطأ البسيط، وقد يكون الخطأ تصرفا قانونيا أو عملا ماديا⁴.

وعليه سنتعرض للخطأ المرفقي في قرارات الضبط الإداري ثم إلى الخطأ المرفقي في الأعمال المادية لسلطات الضبط الإداري.

¹ - عمر بوجادي، مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 1993، ص 152.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، د. م. ج، الجزائر، ط4، 2012، ص 114.

³ - باية سكاكني، المرجع السابق، ص 192.

⁴ - يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 301.

1. الخطأ المرفقي في قرارات الضبط الإداري:

يقوم قرار الضبط الإداري على أركان أساسية تتمثل في ركن الشكل والإجراءات، ركن الاختصاص، ركن السبب، ركن الغاية والهدف وركن المحل، فمتى شاب أحد هذه الأركان عيب من العيوب كان القرار غير سليم وغير مشروع ويشكل خطأ مرفقي تترتب عليه قيام المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري وتحملها أعباء التعويض عن الضرر الذي ألحقته بالأفراد أو الجماعات¹.

وتقسم المسؤولية الإدارية في هذا المجال إلى قسمين المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الشكلية والمسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الموضوعية.

أ. المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الشكلية:

تتمثل المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الشكلية في عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات.

▪ عيب عدم الاختصاص:

إذا لم تحترم سلطات الضبط الإداري قواعد الاختصاص في إصدارها للقرار الضبطي يكون معرضاً للإلغاء، وإذا تترتب عنه ضرر فيحق للمتضرر المطالبة بالتعويض، غير أنه لا يعتبر في كل الأحوال خطأ مرفقياً تقوم على أساسه مسؤولية سلطات الضبط الإداري إلا عندما تكون المخالفة جسيمة، ولا توجد قاعدة قطعية يرجع إليها للحكم بالتعويض على أساس عيب عدم الاختصاص².

¹ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 158.

² - يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص ص 302-303.

▪ عيب الشكل والإجراءات:

لا يعتبر القضاء عيب الشكل والإجراءات دائماً خطأ مرفقياً، بل تقوم مسؤولية سلطات الضبط الإداري متى كان عيب الشكل والإجراءات جوهرياً أي خالف الشكل الأساسي والإجراءات الضرورية التي نص عليه المشرع، أما الشكل والإجراءات الثانوية التي لا تؤدي مخالفتها إلى بطلان القرار الإداري فلا تقيم مسؤولية سلطات الضبط ولا يترتب عليها تعويض¹.

ب. المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الموضوعية:

تترتب مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن عدم المشروعية الموضوعية عندما يشوب القرار الضبطي عيب السبب، أو عيب المحل، أو عيب الغاية، ونتطرق لذلك على النحو التالي:

▪ عيب السبب:

تقوم مسؤولية سلطات الضبط الإداري إذا أصدرت قرارات دون وجود وقائع مادية أو قانونية، وعليه يعتبر القرار غير مشروع، وإذا ترتب عليه ضرر للغير قامت المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي².

▪ عيب المحل (مخالفة القانون):

إذا كان محل القرار الإداري مخالفاً للقانون فإنه يكون عرضة للإلغاء، وزيادة على ذلك يؤدي إلى قيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ المرفقي كأصل عام والخطأ الشخصي كاستثناء في حال ما إذا كان مرتكب الخطأ متعمداً³.

¹ - يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 304.

² - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 158.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية-القرارات والعقود الإدارية-، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 172.

▪ عيب الغاية (الانحراف في استعمال السلطة):

اعتبر القضاء الفرنسي أن الخطأ الناتج عن الانحراف في استعمال السلطة هو خطأ مرفقي يستوجب التزام سلطات الضبط الإداري بالتعويض عنه إذا نجم عنه ضرر للأفراد، وهذا لبعدها عن الهدف المنشود والمتمثل في الحفاظ على النظام العام ولقاعدة تخصيص الأهداف¹.

2. الخطأ المرفقي في الأعمال المادية لسلطات الضبط الإداري.

يتخذ الخطأ المرفقي في الأعمال المادية لسلطات الضبط الإداري صوراً عديدة كالإهمال أو الترك أو التأخير أو عدم التبصر أو عدم أخذ سلطات الضبط للاحتياطات اللازمة في أعمالها المادية للحفاظ على النظام العام، كتفريق المظاهرات باستعمال القوة المفرطة أو قطع الأشجار².

والقضاء الإداري الفرنسي لم يضع معياراً محدداً لتقدير الخطأ الذي تترتب عنه مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن أعمالها المادية، بل يتم تقدير كل حالة على حدى حسب الظروف المكانية والزمانية، وطبيعة سلطة الضبط الإداري والأعباء الملقاة عليها والمهام والنشاطات المنوطة بها، بحيث لا يتم الحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ جسيماً³.

وعليه نذكر بعضاً من الاعتبارات التي يعتمدها القضاء الإداري في تحديد جسامته الخطأ والحكم بالتعويض، وهي كالاتي⁴:

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 160.

² - جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، جانفي 2006، ص 156.

³ - المرجع نفسه، ص 156.

⁴ - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 166.

أ. مراعاة ظرف الزمان:

يختلف الخطأ المادي المرتكب في الظروف العادية من قبل سلطات الضبط الإداري عن الخطأ المادي المرتكب في الظروف الاستثنائية، وذلك لاختلاف المهام والأخطار المحدقة، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، حيث اعتبر أنه في الظروف العادية يكون الخطأ البسيط كافياً لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري، أما في الظروف الاستثنائية فيشترط لقيام المسؤولية أن يكون الخطأ على درجة من الجسامة، كحالة الحرب أو حالة الطوارئ والاضطرابات، فطبيعة الظرف تقتضي تخفيف المسؤولية أو الإعفاء منها أحياناً¹.

ب. مراعاة ظرف المكان:

يدخل عامل المكان في تقدير درجة الخطأ أحياناً، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه المؤرخ في 04 جانفي 1918 في قضية (Zulimano) إلى أنه إذا كان المكان الذي تمارس فيه سلطات الضبط مهامها بعيداً كأن يكون في منطقة نائية جداً أو في المستعمرات، فهنا يتطلب لقيام المسؤولية الخطأ الجسيم، أما إذا كان المكان قريباً فيكفي الخطأ البسيط².

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 166.

- وفي نفس الصدد جاء في مرافعة مفوض الحكومة (Corneille) لمجلس الدولة الفرنسي ما يلي: "المرفق في الظروف العادية يؤدي خدماته وفقاً لقواعد وتقاليد وعادات تتولد من الخبرة اليومية، فإذا ما انقلبت هذه القواعد والتقاليد رأساً على عقب نتيجة لحدث خارجي كالحرب، فإنه يصبح من المتعذر - إن لم نقل من المستحيل - على المشرفين على إدارة المرفق أن يراعوا تلك القواعد، وعلى ذلك فإذا حدث خطأ، فإن هذه الظروف التي يؤدي فيها المرفق الخدمة لا تؤدي إلى تخفيف المسؤولية فحسب بل قد تؤدي إلى رفع المسؤولية نهائياً" أشار إليه رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1982، ص 342.

² - رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص 344.

ت. مراعاة الأعباء المالية الملقاة على سلطات الضبط الإداري:

كلما كانت الموارد المالية لسلطات الضبط الإداري ضعيفة كانت الأعباء على عاتقها كبيرة، ويترتب عليها التشديد في درجة الخطأ، والعكس صحيح، وهو ما أشار إليه القضاء الإداري الفرنسي في أحكام عدة¹.

ث. مراعاة طبيعة سلطة الضبط الإداري:

تتفاوت سلطات الضبط الإداري من حيث الأهمية في حفظ النظام العام، فسلطات الضبط الإداري ذات الأهمية الكبيرة كمصالح البوليس يكون لها وسائل وإمكانات معتبرة وفعالة ولا تقوم مسؤوليتها الإدارية إلا على الأخطاء الجسيمة في الأعمال المادية، والعكس صحيح².

ثانياً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري على أساس المخاطر

إن مسؤولية سلطات الضبط الإداري لم تعد مرتبطة بالخطأ المرفقي فحسب بل أصبحت تتعد هذه المسؤولية حتى بدون خطأ أو ما يطلق عليها المسؤولية على أساس المخاطر، ويرجع ذلك إلى تطور وظيفة سلطات الضبط الإداري وتدخلها في كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى البيئية، فرغم مشروعية القرارات والأعمال الضبطية إلا أنها قد تلحق أضراراً بالأفراد مما يستوجب قيام المسؤولية الإدارية لتعويض المتضررين، وقد ابتدع نظرية المخاطر القضاء الإداري الفرنسي كأساس تكميلي للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ³.

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط 1، 1952، ص 306.

² وهو ما ذهب إليه القضاء الفرنسي في عدة أحكام حيث رفض الاعتراف بمسؤولية البوليس الإداري رغم عدم اتخاذ هذا الأخير للإجراءات اللازمة لحماية المواطنين مثل قضية اعتداء الأشقياء على الحدايق العامة ليلاً وذلك في حكم مجلس الدولة المؤرخ في 17 أكتوبر 1948 في قضية ريتز. أشار إليه جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 158.

³ يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 307

وعليه، سنتطرق إلى مفهوم نظرية المسؤولية على أساس المخاطر ثم إلى تطبيقات القضاء الجزائي لهذه النظرية.

1. مفهوم نظرية المسؤولية على أساس المخاطر:

إن القضاء الفرنسي هو من استحدث هذه النظرية، ويقصد بها انعقاد مسؤولية سلطات الضبط الإداري بمجرد حصول ضرر للغير بفعل نشاطاتها دون حاجة إلى وجود خطأ معين، فتلتزم بتعويض من أصيب بذلك الضرر مع عدم وجود خطأ من قبلها¹.

وقد حاول الفقه تقديم تفسيرات من أجل إثبات المسؤولية عن الضرر الحاصل للأفراد جراء الأعمال المشروعة لسلطات الضبط الإداري، فذهب البعض إلى تقسيم المسؤولية إلى قسمين، المسؤولية عن فعل الشيء والمسؤولية عن نشاط لا يمكن اعتباره خطأ، فلا يتطلب إثبات الخطأ في النوع الأول وذلك لأن استعمال الأشياء والآلات الخطرة مما تتطلبه ضرورات الحياة، أما النوع الثاني فتكون فيه ممارسة الأعمال والنشاطات المحفوفة بالمخاطر له صفة المشروعية حسب القانون بغية تحقيق مصلحة عامة تستوجب اللجوء إلى تلك المخاطر².

واعتبر جانب من الفقه أن نظرية المخاطر هي امتداد لتطور فكرة الخطأ، فظهرت في البداية فكرة الخطأ المرفقي ثم بدأت تتلاشى شيئاً فشيئاً لتظهر بعدها فكرة الخطأ الشخصي الذي يستوجب العقاب وتحمل المسؤولية الشخصية، ثم برزت بعد ذلك فكرة الخطأ المفترض القابل لإثبات العكس مروراً إلى فكرة الخطأ المفترض الذي لا يقبل إثبات العكس وصولاً إلى فكرة الخطأ المجهول في بعض الأحوال، لتتسأ عند هذه المرحلة نظرية المخاطر³.

¹ - علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط1، 2008، ص244.

² - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 181.

³ - المرجع نفسه، ص 188.

وتستند نظرية المخاطر على عدة مبادئ قانونية ودستورية واجتماعية، منها مبدأ التضامن الاجتماعي، مبدأ الغنم بالغرم، مبدأ العدالة الإدارية، مبدأ المساواة أمام التكاليف، كما تدعم هذه النظريات عدة مبررات حديثة فلسفية وسياسية واجتماعية واقتصادية¹.

وتتميز نظرية المخاطر بعدة خصائص، منها أنها تحقق فائدة لكل من المضرور وسلطات الضبط الإداري على حد سواء، فبالنسبة للمضرور فهي تسهل عليه عملية الحصول على التعويض خاصة مع صعوبة إثبات الخطأ في ظل الظروف الاستثنائية التي تتميز فيها نشاطات الضبط الإداري بالسرعة والاستعجال، أما الفائدة التي تحققها لسلطات الضبط الإداري فتتمثل في جعل نشاطاتها وأعمالها بمنأى عن عملية البحث والتحقيق وتقدير وقوعها في الخطأ من عدمه، وبالتالي فنظرية المخاطر تجعل سلطات الضبط تقلت من العتاب على أساس الخطأ وتضمن حصول المضرور على التعويض نتيجة الضرر الذي لحقه².

وتتميز نظرية المخاطر أيضا بالطابع الموضوعي للمسؤولية الإدارية، فيتركز الاهتمام فيها على الضرر اللاحق بالأفراد والنظر في إمكانية جبره عن طريق التعويض دون الاهتمام بمصدر الضرر، وعليه تعد هذه النظرية أساس قانوني وصمام أمان يضمن تحقيق التوازن بين الامتيازات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري من خلال إعفائها من الخطأ وإصباغ المشروعية على نشاطاتها وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من خلال حصولهم على التعويض اللازم في حالة حصول الضرر³.

2. تطبيقات القضاء الجزائري لنظرية المسؤولية على أساس المخاطر:

لقد أخذ القضاء الجزائري بنظرية المسؤولية على أساس المخاطر في بعض القضايا، نذكر منها على سبيل المثال قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 08 مارس 1999⁴ في قضية

¹ - محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص 84.

² - مقدود مسعود، المرجع السابق، ص 290.

³ - المرجع نفسه، ص ص 291-292.

⁴ - حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 91.

وزارة الدفاع الوطني ضد ورثة (ب. خ)، وتعود وقائع القضية إلى قيام رجال الدرك الوطني بتاريخ 26 أوت 1994 بنصب كمين للجماعات الإرهابية على الساعة الثامنة ليلا، وعند مرور المدعو (ع. م) بسيارته على الطريق لاحظ وجود سيارة مدنية متوقفة ولم يلاحظ أي حاجز أمني لمصالح الدرك، مما أوحى إليه بأنه كمين للجماعات الإرهابية فلم يتوقف وزاد في السرعة، وعليه تعرض لطلقات نارية من قبل رجال الدرك الوطني أدت إلى وفاته.

وعلى إثر ذلك رفعت عائلته دعوى المسؤولية أمام الجهات القضائية المختصة، وصدر قرار عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء أم البواقي بتاريخ 14 نوفمبر 1995 يقضي بإلزام وزارة الدفاع بالتعويض، وبعد استئناف القضية أمام مجلس الدولة أيد هذا الأخير القرار المطعون فيه مستندا في ذلك على قيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، وأكد على أن رجال الدرك الوطني كانوا مسلحين بأسلحة ثقيلة تشكل خطرا على الغير، واستعمال هذه الأسلحة تحمل الدولة المسؤولية الإدارية لأنها أدت إلى الإضرار بالأفراد، وبذلك يكون مجلس الدولة أسس المسؤولية على أساس المخاطر بغض النظر عن وجود خطأ من قبل رجال الدرك الوطني من عدمه.

ومن تطبيقات هذه النظرية من قبل القضاء الجزائري أيضا قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الشلف المؤرخ في 05 أكتوبر 2004 المتعلق بقضية ذوي الحقوق (ص. ع)، وتعود وقائع القضية إلى إصابة أحد الأفراد بطلقات نارية من قبل مصالح الشرطة أدت إلى وفاته بعد أن كان عائدا إلى بيته ليلا رفقة مجموعة من أصدقائه الذين توبعوا فيما بعد بتهمة تخريب الأملاك العمومية، لكن انتهى التحقيق بأن لا وجه للمتابعة.

ورفعت عائلة الضحية دعوى قضائية للمطالبة بالتعويض، وصدر قرار الغرفة الإدارية بمسؤولية وزارة الداخلية على أساس المخاطر وجاء في حيثيات القرار ما يلي "حيث أن مسؤولية وزارة الداخلية قائمة على أساس مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام، والتي لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها القانون المدني للعلاقات فيما بين الأفراد، وأن هذه المسؤولية ليست بالعامّة ولا

بالمطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير حسب حاجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة، وبالتالي فلا حاجة لخطأ جزائي ولا حاجة لإثباته بحكم جزائي".

ويمكن القول بأنه لا تنحصر مسؤولية سلطات الضبط الإداري بدون وجود خطأ في نظرية المخاطر فقط بل تقوم أيضا على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة الذي يقتضي أن توزع على الأفراد بالتساوي، فليس من العدل والإنصاف أن يتحمل فرد واحد أو مجموعة من الأفراد وحدهم أعباء دون سائر أفراد المجتمع لتحقيق نفع أو مصلحة عامة¹.

وعليه فإن دعوى التعويض عموما سواء تلك الناتجة عن الخطأ المرفقي أو تلك الناتجة على أساس المخاطر أو على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، تعد ضمانة هامة لحماية الحريات الجماعية للأفراد في مواجهة نشاطات سلطات الضبط الإداري سواء المشروعة منها أو عدم المشروعة.

الفرع الثاني: الدعوى الاستعجالية كضمانة لحماية الحريات الجماعية

تعتبر الدعوى الاستعجالية ضمانة لحماية الحريات الجماعية من خلال الصلاحيات المخولة لقاضي الاستعجال في وقف تنفيذ القرارات الإدارية الماسة بالحريات الجماعية كوقف نشاط الأحزاب سياسي أو الجمعيات، ناهيك عن صلاحياته في تعيين خبير أو محضر قضائي لمعاينة الوقائع المادية خشية زوالها بمرور الوقت، وكل ذلك يعد مؤشرا بارزا على الأهمية الكبيرة لقضاء الاستعجال في كفالة الحريات الجماعية.

ونظرا لهذه الأهمية أقر المشرع الجزائري بمقتضى قانون الإجراءات المدنية والإدارية حق الأفراد اللجوء إلى الدعوى الاستعجالية لحماية حقوقهم وحرياتهم في حالات متعددة، إلا أننا سنركز في دراستنا على ما يتعلق منها بحماية الحريات الجماعية.

¹ - يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 309.

وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى الدعوى الاستعجالية لوقف تنفيذ قرار الضبط الإداري (أولاً)، الدعوى الاستعجالية للمحافظة على الحريات الأساسية (ثانياً)، نطاق سلطات القاضي الاستعجالي في حماية الحريات الجماعية (ثالثاً).

أولاً: الدعوى الاستعجالية لوقف تنفيذ قرار الضبط الإداري

نص المشرع الجزائري على إمكانية اللجوء إلى القاضي الاستعجالي لوقف تنفيذ قرار الضبط الإداري تفادياً للضرر الناجم عن تنفيذه وحماية للحريات الجماعية من كل انتهاك أو تعد¹، حيث يسمح استعجال وقف التنفيذ بتدخل قضائي سريع وفعال يضمن الحماية الاستعجالية للحريات التي لا تحتل التأخير إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع.

ويتميز الوقف المستعجل لتنفيذ القرارات الإدارية بعدة ميزات منها طابعه المؤقت، لأنه لا يفصل في أصل الحق بل هو مرتبط بدعوى أخرى في الموضوع، كما يتميز بسرعة الإجراءات لأنه يتعلق بمسألة مستعجلة تستوجب إجراءات موجزة وسريعة لوقف التنفيذ تماشياً مع ظرف الاستعجال²، ومن ميزاته أيضاً طابعه الوقائي الذي يحمي الحريات الجماعية ويحافظ على استقرار الحقوق والمراكز القانونية ولو لمدة زمنية معينة.

ويشترط في الدعوى الاستعجالية لوقف تنفيذ قرار الضبط الإداري شروط عامة وشروط خاصة، فالشروط العامة مشتركة بين جميع الدعاوى³ ولا تهمنا في هذه الدراسة، وأما الشروط الخاصة فقد نصت عليها المادتين 919 و920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي ما يهمننا في دراستنا هذه وتتمثل فيما يلي:

¹ - المادة 919 من ق.إ.م.إ.

² - المادة 918 من ق.إ.م.إ.

³ - المواد 13، 15، 64 و815 من ق.إ.م.إ.

1. قيام حالة الاستعجال:

عبرت عن هذا الشرط المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها "...متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك..."، ويفهم من نص المادة أنه مادام طلب وقف التنفيذ طلب استعجالي فإنه يستلزم لقبوله توافر شرط الاستعجال هو الآخر وإلا رفض الطلب، ويعتبر قيام حالة الاستعجال شرط أساسي لاختصاص القاضي الاستعجالي متمثلاً في تلك الحالة التي يسبب فيها القرار الإداري أضراراً للغير لا يمكن إصلاحها في حالة إبطاله¹.

ويظهر شرط الاستعجال في الحالة التي يؤدي فيها التأخير في اتخاذ الإجراء المؤقت إلى ضياع مصالح الطرف المتضرر أو يؤدي إلى تضييع المصلحة المرجوة نتيجة لفوات الوقت وزوال المعالم، وذلك لأن الاستعجال يتميز بطابعه الوقائي دون العلاجي من خلال استهدافه المحافظة على الحقوق والحريات الأساسية متى كانت مهددة بخطر محقق ووشيك يتطلب السرعة والفعالية خشية ظهور أوضاع وظروف مستجدة يصعب إن لم نقل يستحيل تداركها لو اتبعت الإجراءات العادية في التقاضي.

وعليه فالاستعجال هو فكرة واقعية تخول لقاضي الاستعجال أعمال سلطته التقديرية في إثبات توافر هذا الشرط أو العنصر من عدمه، فمتى قدر وجوده يكون مطالباً باتخاذ إجراءات استعجالية من شأنها الحفاظ على بقاء الأوضاع على حالها، أو البث في نزاع يتصل بالنزاع الأصلي إلى حين الفصل في هذا الأخير².

2. وجود دعوى في الموضوع:

يتمثل هذا الشرط في وجود دعوى في الموضوع بإلغاء القرار الإداري كلياً أو جزئياً، وقد عبّرت المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابقة الذكر على هذا الشرط بقولها

¹ - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص ص 256-260.

² - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 476.

"...ويكون موضوع طلب الإلغاء كلي أو جزئي يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار...".

فإذا بادر المدعي برفع الدعوى الاستعجالية بوقف تنفيذ القرار الإداري دون أن يسبقها رفع دعوى في الموضوع تتضمن إلغاء هذا القرار كلياً أو جزئياً فتكون نتيجتها الحتمية هو الرفض شكلاً، لانعدام الجدوى من ذلك مادام أن القرار الإداري غير معرض للإلغاء لعدم وجود دعوى في الموضوع¹.

إن مطالبة الطرف المتضرر باستعجال وقف تنفيذ القرار الإداري الذي ينتهك الحريات ليس غاية نهائية في حد ذاته بل هو تمهيد للدعوى الموضوعية المتعلقة بإلغاء ذلك القرار، لأنه الوقف الاستعجالي للقرار هو إجراء مؤقت مرتبط بالفصل النهائي في دعوى الموضوع، وعليه يشترط على المدعي في دعوى الاستعجال تقديم الإثبات الدال على وجود عريضة مسجلة أمام قضاء الموضوع تتضمن المطالبة بإلغاء القرار الإداري².

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن قرارات الضبط الإداري موضوع أعمال قاعدة الأثر الواقف هي تلك القرارات التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، فهي إذن القرارات الإدارية الفردية التي ترتب التزامات معينة في ذمة الأفراد، أما القرارات الإدارية التي تقضي بالرفض الصريح أو بالامتناع فهي إما أن تكون غير معدلة للوضع القانوني للطاعن وبالتالي لا تكون محلاً لوقف التنفيذ، وإما أن تكون معدلة للمركز القانوني للطاعن وهنا تكون محلاً لوقف التنفيذ، ومثال ذلك رفض الإدارة تجديد بطاقة الإقامة للأجنبي والتي ينجر عنها طرده من الدولة المقيم بها وإحاق الضرر بعائلته وعمله، وهنا يكون تدخل القاضي الاستعجالي لوقف تنفيذ القرار الإداري القاضي بالرفض حماية للمركز القانوني لذلك الأجنبي ولو بصفة مؤقتة³.

¹ - لحسين بن الشيخ أ. ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص ص 460-461.

² - المادة 926 من ق. إ. م. إ.

³ - سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري - دعوى الإلغاء -، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 387.

3. وجود أسباب جدية تبعث الشك حول مشروعية القرار الإداري:

عبرت المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابقة الذكر على هذا الشرط بقولها "...متى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار...".

ويستفاد من نص المادة أن القاضي الاستعجالي عند تدخله لوقف تنفيذ قرار إداري لا يستند فقط على توافر عنصر الاستعجال ووجود دعوى في الموضوع، بل يستند أيضا إلى شرط آخر يتمثل في التحقق من وجود أسباب جدية ومبررات مقنعة تثير الريبة والشك في مشروعية القرار الإداري، ويكون ذلك عن طريق الفحص الظاهري لأوراق الدعوى والدفوع التي يسوقها المدعي في عريضته، واستخلاص الأسباب التي يراها جدية حول وجود عيب من العيوب في القرار الإداري ترجح إمكانية إلغائه من طرف قاضي الموضوع¹.

وبالتالي فإنه لا يكفي شرط الاستعجال حتى لو اجتمع من الشروط الأخرى التي ذكرت سالفا ما لم يكن طلب وقف التنفيذ مؤسسا على أسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار الإداري محل طلب الوقف، إذ أن قاضي الاستعجال يستطيع التحقيق في قيام حالة الاستعجال من جهة وجدية الأسباب المقدمة من قبل الطاعن من جهة ثانية².

ثانيا: الدعوى الاستعجالية للمحافظة على الحريات الأساسية

استحدث المشرع الجزائري هذا النوع من الدعاوى الاستعجالية بموجب المادة 920³ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي خولت للأفراد وأشخاص القانون العام والخاص إمكانية

¹ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 470.

² - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 473.

³ - تنص المادة 920 من ق.إ.م.إ على ما يلي: " يمكن لقاضي الاستعجال، عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات. يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب".

اللجوء إلى القضاء الاستعجالي من أجل الوقف السريع لكل الانتهاكات والتجاوزات الماسة بالحريات الأساسية.

ويعتبر هذا النوع من الاستعجال أكثر اتساعا مقارنة من استعجال وقف التنفيذ، فالحماية المستعجلة للحرية الأساسية شاملة لجميع الأعمال الإدارية القانونية منها والمادية، في حين يقتصر وقف التنفيذ على القرارات الإدارية على الأعمال القانونية دون الأعمال المادية، كما أنه يمكن اللجوء إلى الحماية المستعجلة للحريات الأساسية بمجرد حصول الاعتداء على هذه الأخيرة أو احتمال المساس بها ولو دون اتخاذ قرار إداري¹.

وقد اشترط المشرع لتطبيق هذا النوع من الاستعجال بعض الشروط تتمثل فيما يلي:

1. قيام حالة الاستعجال:

يعد هذا الشرط أساسيا في كل الدعاوى الاستعجالية حتى ينعقد الاختصاص للقاضي الاستعجالي، ولكن هل مفهوم الاستعجال المنصوص عليه في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلق باستعجال وقف تنفيذ القرار الإداري هو نفس المفهوم المنصوص عليه في المادة 920 من القانون نفسه؟

جوابا على هذا السؤال فإن هناك من يرى أن مفهوم الاستعجال في كلا الحالتين هو نفسه، وذلك لارتباط طلب توجيه أمر للإدارة من أجل حماية حرية أساسية بطلب وقف التنفيذ، على الرغم من وجود اختلاف بينهما في مدة الفصل في الطلب، فالأول يفصل فيه في ظرف ثمان وأربعين (48) ساعة².

¹ محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المتعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 15.

² مليكة بطينة وفائزة جروني، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لحماية الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، الجزائر يومي 28-29 أفريل 2010، ص 05.

ويرى البعض الآخر أن مفهوم الاستعجال في الدعوى الاستعجالية لحماية الحريات الأساسية له درجة خاصة، ويتجلى ذلك من خلال نقطتين مهمتين، الأولى تكمن في تحديد المشرع لأجل قدره ثمان وأربعين (48) ساعة للفصل في هذه الحالة من الاستعجال في المحكمة الإدارية¹، أما النقطة الثانية فتتمثل في طبيعة الحالة التي من أجلها تم التأسيس القانوني، إذ أنه لو كان الاستعجال هنا مماثلاً للاستعجال الخاص بوقف التنفيذ لما تم النص عليها بشكل منفصل، وكان في النص على شروط وقف التنفيذ ما يغني عنها².

ويرى فريق ثالث أن شرط الاستعجال في حماية الحريات الأساسية له خصوصية عن غيره من أنواع الاستعجال، تتمثل أساساً في مفهومه الضيق والدقيق بالمقارنة مع استعجال وقف التنفيذ، حيث أنه يكون مبرراً للفصل فيه في ظرف قصير جداً يقدر بثمان وأربعين (48) ساعة، وهو ما يشكل ضماناً هامة للمحافظة على الحريات الأساسية³.

2. المساس بحرية أساسية:

اشتراط المشرع أن يرتبط الخطر الحال بانتهاك خطير للحريات الأساسية من قبل الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص القضائي الإداري، إلا أن المشرع لم يحدد ماهي الحريات الأساسية التي يمكن أن تكون محلاً للحماية المستعجلة، وهو ما دفع بالبعض إلى القول بأن الحريات الأساسية هي تلك الحريات التي تفرض نفسها على المشرع ولا يمكن المساس بها أو التضييق عليها إلا بموجب الإجراءات والشروط المحددة قانوناً، وبالتالي فكل الحريات المنصوص عليها دستورياً تدخل في مفهوم

¹ - المادة 920، من ق. إ. م. إ.

² - حسونة عبد الغني وزعبي عمار، ضوابط القضاء الإداري الاستعجالي في مجال الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، الجزائر يومي 28-29 أفريل 2010، ص 04.

³ - عبد القادر مهداوي وأحمد مومني، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، الملتقى الدولي الرابع حول قضاء الاستعجال الإداري، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، الجزائر يومي 09-10 مارس 2011، ص 09.

الحريات الأساسية، مثل حرية الاجتماع، حرية تأسيس الأحزاب السياسية، حرية تكوين الجمعيات وغيرها، غير أن السلطة التقديرية تبقى لقاضي الاستعجال الإداري في تحديدها¹.

وقد اشترط المشرع الجزائري لتدخل القاضي الإداري في دعوى الحماية المستعجلة لحرية أساسية أن يكون الاعتداء صادرا من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، وهذه الهيئات حددتها المادة 800 في فقرتها الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وكذلك الهيئات المنصوص عليها في المواد 900 مكرر، و902 من نفس القانون.

3. أن يكون المساس خطيرا وغير مشروع:

لا يكفي المساس البسيط بالحرية الأساسية لتدخل قاضي الاستعجال، وإنما يجب أن يكون الاعتداء على درجة من الجسامة التي عبر عنها المشرع بعبارة "انتهاك" وعبارة "مساس خطير وغير مشروع"²، غير أن تحديد مدى جسامة المساس بالحريات الأساسية يخضع لتقدير للقاضي المعروض عليه النزاع وهو يختلف من قضية لأخرى حسب ظروف ووقائع كل قضية.

ولا يمكن اعتبار كل اعتداء على الحريات الأساسية يؤدي بالضرورة لتدخل القاضي الاستعجالي، بل يجب أن يكون المساس يتصف بالخطورة التي تؤثر على حقيقة الحرية الأساسية، كما يجب أن يكون ذلك المساس أو الانتهاك غير مشروع، فإذا كان هناك مساس خطير بالحريات الأساسية لكنه مشروع امتنع قاضي الاستعجال عن التدخل لانتفاء أهم شروط انعقاد الاختصاص وهو عدم المشروعية، إذ أن تدخله يكون حول ما هو ظاهر ولا تمتد يده إلى البحث عن موضوع النزاع فيكتفي بظاهر الأشياء فقط.

¹ - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 62.

² - المادة 920 من ق.إ.م.إ.

ثالثاً: نطاق سلطات القاضي الاستعجالي في حماية الحريات الجماعية

تدعيماً لرقابة القضاء على قرارات سلطات الضبط الإداري وما تسببه من انتهاكات جسيمة على الحريات، خول المشرع الجزائري للقاضي الاستعجالي جملة من الصلاحيات تضمنتها المادتان 919 و920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تتمثل فيما يلي:

1. سلطة توجيه أوامر للإدارة:

طبقاً لنص المادة 920 السابقة الذكر يمكن للقاضي الاستعجالي أن يأمر باتخاذ كامل التدابير الضرورية لحماية الحريات الأساسية، ومن ذلك الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري أو توجيه أوامر للإدارة للقيام بعمل ما أو الامتناع عنه حسب ظروف وملابسات كل حالة من الحالات.

وقد أطلق البعض على هذه الأوامر تسمية الأوامر الوقائية، فيتعدى هدفها ردع المساس بالحريات الأساسية إلى الحيلولة دون بلوغ الاعتداء درجة كبيرة من الجسامة، ومنع الإدارة من القيام بنفس التصرفات مستقبلاً¹.

وتبعاً لذلك يمكن للقاضي الاستعجالي أن يتخذ كافة التدابير الضرورية لإنهاء الاعتداء على الحريات الأساسية إما عن طريق وقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان الانتهاك بسبب صدور قرار إداري إيجابي من طرف الإدارة، أو عن طريق توجيه أوامر للإدارة بعمل معين إذا كان الانتهاك ناتجاً عن قرار إداري سلبي².

وتكون الأوامر الصادرة عن القضاء الاستعجالي على نوعين، النوع الأول يتمثل في الأمر بتأدية عمل معين كتوجيه الأمر للسلطة الإدارية بضرورة تسليم الأجنبي الذي طلب اللجوء إلى الدولة وصلاً بطلبه، وهو ما يمكنه من الإقامة مؤقتاً ريثما يتم البث نهائياً في ذلك

¹ - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 161.

² - شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية، دراسة تحليلية للمادة 2/521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008-2009، ص 236.

الطلب من قبل قاضي الموضوع حماية لحرية الإقامة، ومن الأمثلة أيضا في هذا الصدد توجيه أمر للإدارة باستخدام القوة الجبرية لإخلاء عقار من شاغليه بغير سند قانوني تنفيذا لحكم الطرد¹.

أما النوع الثاني من هذه الأوامر فيتمثل في الأمر بالامتناع عن عمل، ويكون عن طريق توجيه القاضي الاستعجالي أمرا للإدارة بالامتناع عن اتخاذ تصرف معين، أو الامتناع مثلا عن وضع العراقل أمام تنفيذ عقد تأجير مقر للاجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها الجمعيات أو الأحزاب السياسية لممارسة أنشطتها².

وينبغي لقاضي الاستعجال أن يراعي عدة معايير لتحديد موضوع ومضمون الأمر الموجه للإدارة ونذكر منها³:

- يجب أن يكون الأمر قابلا للتنفيذ، فلا يجوز إصدار أمر يستحيل تنفيذه أو يحتوي على عقبات مادية تمنع تنفيذه.
- يجب أن يكون متلائما مع ظروف الدعوى بما يضمن إحداث التوازن بين ممارسة الإدارة لسلطاتها وبين حماية الحريات الأساسية.
- يجب أن يكون محددا ودقيقا، لأن الأمر الذي يكون غامضا أو مبهما يعوق عملية تنفيذه.

2. سلطة الحكم بغرامة تهديدية:

لا تكون الأوامر الموجهة للإدارة فعالة إلا إذا اقترنت بجزاء، لأن الإدارة غالبا ما تتماطل في تنفيذ تلك الأوامر القضائية، وعليه منح المشرع الجزائري للقاضي الاستعجالي سلطة الحكم

¹ - فريدة مزياي، أمانة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 7، نوفمبر 2011، ص 137.

² - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 166.

³ - شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص ص 241-242.

بالغرامة التهديدية بغية إجبار الإدارة على تنفيذ الأوامر القضائية الصادرة لحماية الحريات الأساسية¹.

وتعرف الغرامة التهديدية على أنها تلك العقوبة المالية التبعية التي تكون محددة بمبلغ مالي عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم القضائي تجنباً لعدم التنفيذ أو التأخير في التنفيذ، وتصدر ضد أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام².

وتأخذ الغرامة التهديدية قبل تصفيتها طابعا تهديديا وتحذيريا للإدارة بغية تنفيذ الحكم القضائي وإلا فهي مجبرة على تسديد التزامات مالية نظير التأخير أو عدم التنفيذ، ولكن بعد تصفية الغرامة التهديدية بشكل جزئي أو كلي تصبح جزاء يوقع على الإدارة نتيجة لعدم تنفيذ الأوامر القضائية الصادرة في مواجهتها، وبالتالي تصبح الغرامة وسيلة لضمان تنفيذ الأمر القضائي³.

¹ - تنص المادة 981 من ق.إ.م.إ. على ما يلي: " في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدھا، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

² - محمد أحمد منصور، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 16.

³ - سهيلة مزياني، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012، ص 32.

خاتمة

وفي ختام دراسة موضوع أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية، يمكن القول أن هذا الموضوع لهو من الأهمية بمكان، حيث تم من خلاله تحليل ومناقشة أحد أهم صنف من الحريات وهو الحريات الجماعية، والتي غالبا ما عرفت تدخلا متزايدا من قبل سلطات الضبط الإداري سواء في تنظيمها أو في فرض الرقابة عليها أو حتى في مصادرتها تماما خلال الظروف الاستثنائية.

ويرجع ذلك إلى مكانة الحريات الجماعية بالنسبة لباقي الحريات، حيث اعتبرها البعض بأنها أم الحريات لما لها من أثر في ممارسة باقي الحريات هذا من جهة، ومن جهة ثانية غالبا ما اعتبرت الدولة ممارسة هذه الحريات يشكل خطرا كبيرا على النظام العام، نتيجة اعتمادها على عنصر التجمع للأفراد وما ينجم عنه من بلورة الأفكار، والمطالبة بالحقوق، والسعي إلى الوصول إلى السلطة عن طريق تأسيس الأحزاب السياسية أو إنشاء الجمعيات أو من خلال الاجتماعات والمظاهرات.

وقد خلص الباحث إلى وجود تأثير كبير من قبل سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية، ففي الظروف العادية يتجلى هذا التأثير من خلال تدخلها في تأسيس وتكوين هذه الحريات عن طريق نظام التصريح المسبق ونظام الترخيص، ومنح الاعتماد، وكذلك تدخلها في توقيف وحل هذه الحريات أو رفض منح الترخيص لها، ولا يقف التدخل عند هذا الحد فقط، بل يتعداه إلى فرض الرقابة الإدارية على النشاط والأهداف والموارد المالية المتعلقة بهذه الحريات.

أما في الظروف الاستثنائية فيزداد هذا التأثير ويبلغ أوجّه، خاصة مع تمتع سلطات الضبط الإداري في هذه الظروف بصلاحيات استثنائية لا تحوزها في الظروف العادية، تسمح لها بالتضييق على الحريات الجماعية وحتى إلى التوقيف الكلي لها، وقد عرفت الجزائر تطبيق حالتين منها وهما حالي الحصار و الطوارئ وقد كان لهما أثر بالغ على تلك الحريات، ضف إلى ذلك التأثير الكبير الذي أحدثته جائحة كورونا كظرف استثنائي مستجد متعلق بالصحة العمومية، جعل سلطات الضبط الإداري تفرض نظامي الحجر المنزلي والتباعد الاجتماعي وهو ما أدى إلى تقييد شبه كلي للحريات الجماعية.

ولقد بينت الدراسة وجود مصلحتين متباينتين، تتمثل الأولى في حق الأفراد في ممارسة حرياتهم الجماعية التي كفلها لهم الدستور، أما الثانية فتتمثل في اختصاص سلطات الضبط الإداري بجملة من الصلاحيات من أجل الحفاظ على النظام العام، ورغم هذا التباين إلا أن إقرار المشرع لمجموعة من الضمانات القانونية والقضائية حماية للحريات الجماعية ورسمه حدودا فاصلة لسلطات الضبط الإداري لا يمكن تجاوزها، سمح بإحداث توازن بين المصلحتين وإمكانية التعايش بينهما تحقيقا للمصلحة العامة، لأن وجود كليهما معا ضروري ولازم من أجل استقرار المجتمع والحفاظ على كيان الدولة.

وانطلاقا مما سبق خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج والتي نوردتها على النحو الآتي:

■ بالنسبة لحرية تكوين الجمعيات رغم إقرار المؤسس الدستوري بحرية إنشاء الجمعيات وصدور قانون ينظم ممارسة هذه الحرية، إلا أنها تبقى خاضعة بشكل كبير لتأثير سلطات الضبط الإداري، ويتجلى نطاق هذا التأثير فيما يلي:

1. خضوع تأسيس الجمعية إلى الموافقة المسبقة لسلطات الضبط الإداري بعد استيفاء الأعضاء لجملة من الشروط وإيداع ملف تصريح بالتأسيس وتسليم وصل بذلك، مع إعطاء السلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري في دراسة الملف وإمكانية رفض تسليم وصل التأسيس أو الاعتماد.

2. تبقى صلاحية منح الاعتماد للجمعية من اختصاص سلطات الضبط الإداري، حتى في حالة صدور حكم قضائي بتأسيس الجمعية فإن الأعضاء المؤسسين يلزمون بالرجوع إلى سلطة الضبط الإداري المختصة للحصول على هذا الاعتماد لممارسة نشاطهم، وكما هو معلوم توجد عدة إشكالات في مدى التزامها في تنفيذ الأحكام القضائية، وبالتالي لا يمكن ممارسة حرية تأسيس الجمعيات إلا بتدخل من سلطات الضبط الإداري.

3. يمكن لسلطات الضبط الإداري تعليق نشاط الجمعية بقرار إداري دون اللجوء إلى القضاء متى قدرت وجود خرق للنصوص القانونية المنظمة لعمل الجمعيات، كما يمكنها اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحل الجمعية وهو ما يشكل تقييدا واضحا لهذه الحرية.

4. خضوع كل الاجتماعات التي تنظمها الجمعية (عقد جمعيتها العامة العادية أو الاستثنائية) للرقابة الإدارية من قبل سلطات الضبط الإداري، وذلك من خلال إلزامية تقديمها لنسخ من محاضر اجتماعاتها وكذا التقارير المالية والأدبية السنوية إلى السلطات المختصة في آجال محددة، وإلا تعرضت لعقوبات جزائية تتمثل في تغريمها بغرامة مالية.
 5. تتولى سلطات الضبط الإداري المختصة الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة من خلال مراقبة الوثائق المدرجة في ملف طلب الاعتراف بالنفع العام، والتأكد من احترام الجمعية لكل الشروط القانونية، واحترام قواعد التسيير والتنظيم المعمول بهما.
 6. تخضع الموارد المالية للجمعية ونفقاتها للرقابة من قبل سلطات الضبط الإداري بغية التحقق من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، والتأكد من مشروعية التصرفات المالية ومدى تطابق استعمال الإعانات الممنوحة مع الغرض الذي خصصت له، وإبراز المخالفات إن وجدت لتداركها.
 7. تأثرت حرية إنشاء الجمعيات بحالتي الطوارئ والحصار اللتين أقرتهما سلطات الضبط الإداري في بداية التسعينات تأثراً كبيراً وصل إلى حد التوقيف الكلي لنشاط الجمعيات. وذلك من خلال امتناع سلطات الضبط الإداري المختصة منح وصل التسجيل والتصريح القانوني بتأسيس بعض الجمعيات التي كانت معارضة لسياسة الحكومة.
- بالنسبة لحرية تأسيس الأحزاب السياسية يتجلى تأثير سلطات الضبط الإداري على ممارسة حرية تأسيس الأحزاب السياسية فيما يلي:
1. تدخل سلطات الضبط الإداري في مختلف مراحل تأسيس الحزب السياسي، بدء بالرقابة المسبقة من خلال نظام التصريح أو الإخطار والتي تسمح لسلطة الضبط الإداري المختصة بمراقبة مدى مطابقة ملف التصريح المسبق للشروط القانونية، ومن ثم يمكنها تسليم وصل التصريح أو رفض ذلك، وتنتهي بمنح الاعتماد (الترخيص) أو رفضه، بعد أعمال سلطاتها التقديرية فيما يخص الرقابة على احترام الإجراءات القانونية الطويلة والمعقدة في تأسيس الحزب السياسي.

2. يمكن لسلطة الضبط الإداري المختصة (وزير الداخلية) التدخل لوقف النشاطات الحزبية، وغلق المقرات المخصصة لها، بموجب قرار إداري إذا ما قدر وجود خروقات للقوانين المعمول بها في هذا المجال.

3. ارتباط تنظيم الحزب السياسي للاجتماعات والتظاهرات بضرورة الحصول على ترخيص من طرف سلطة ضبط الإداري المختصة، مع تحديد مكان الاجتماع وتاريخه بالساعة واليوم، وضرورة تنظيمه في القاعات المخصصة لهذه الاجتماعات.

4. تضمن كل من الدستور والقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية نصوصا قانونية تسمح لسلطات الضبط الإداري من إحكام رقابتها على أهداف الأحزاب السياسية سواء قبل التأسيس أو بعده، وتتعدى تلك الأهداف إلى أهداف وأفكار وتصورات الأعضاء المؤسسين للحزب، وهي قيود شديدة الوطأة على ممارسة حرية تأسيس الأحزاب السياسية.

5. فرض سلطات الضبط الإداري رقابة على الموارد المالية للأحزاب السياسية من خلال إلزامها بتقديم حساب سنوي مفصل عن كل الموارد المالية باختلاف أنواعها وأوجه الصرف، إضافة إلى القيود الجزائية في حالة تحويل أو اختلاس أموال الحزب السياسي أو استعمالها للأغراض الشخصية.

6. لقد تأثر نشاط الأحزاب السياسية في الظروف الاستثنائية بإقرار حالة الحصار تأثرا كبيرا وصل إلى حد التوقيف الكلي، وذلك من خلال منح الوزير المكلف بالداخلية صلاحيات تسمح له بطلب الحل القضائي للجمعية ذات الطابع السياسي في حالة الاستعجال أو خطر يوشك أن يحل بالنظام العام.

■ بالنسبة لحرية الاجتماع والتظاهر يتجلى تأثير سلطات الضبط الإداري في ممارسة حرية الاجتماع والتظاهر فيما يلي:

1. إن خضوع حرية الاجتماع العمومي إلى نظام التصريح المسبق، وحرية التظاهر إلى نظام الترخيص المسبق من قبل سلطات الضبط الإداري، وإمكانية امتناع هذه الأخيرة عن تسليم وصل إيداع التصريح أو منح الترخيص بشكل تطويقا واضحا للممارسة هاتين الحريتين،

- خاصة وأن المشرع لم ينص عن الإجراءات الواجبة اتباعها في حالة امتناع سلطة الضبط الإداري المختصة في منح وصل إيداع التصريح رغم توفر الشروط القانونية اللازمة.
2. إن إلزام المشرع المنظمين للاجتماع بعقده خارج الطريق العمومي وخارج أماكن العبادة وفي مكان مفتوح، يتيح لسلطات الضبط الإداري السلطة التقديرية الواسعة في الترخيص بانعقاد الاجتماع من عدمه في المكان الذي حدده المنظمون، وبالتالي فقد وضع المشرع قيوداً على حرية الأفراد في ممارسة حرية الاجتماع في الأماكن العامة.
3. إن اشتراط المشرع وجوب ذكر عدد الأشخاص المقرر حضورهم في التصريح بالاجتماع العمومي، يجعل من هذا الشرط يتنافى وطبيعة الاجتماع العام الذي يكون مفتوحاً للجمهور، فلا يمكن ضبط العدد لأنه قد يكون أكبر بكثير من المتوقع وقد يكون أقل منه، وعليه يمكن القول بأن في هذا الشرط تقييد لحرية الاجتماع وتناقض واضح مع مفهوم الاجتماع العمومي..
4. إن غموض شروط التصريح المسبق في تنظيم الاجتماع العمومي وعدم وضوحها يجعل المجال مفتوحاً أمام سلطات الضبط الإداري لإعمال سلطاتها التقديرية ورفض تسليم وصل التصريح، كما أن عدم احترام المواعيد قد يؤدي إلى تحويل التصريح إلى ترخيص لاسيما مع كثرة الشروط والبيانات الإلزامية الواجبة في التصريح.
5. وضع المشرع شروطاً تعجيزية في طلب الترخيص المقدم من قبل المنظمين للمظاهرة، حيث يستوجب أن يتضمن مجموعة من البيانات تتصف في غالبها بالتضييق والتشديد والغموض أحياناً، فنذكر على سبيل المثال أن البند الذي ينص على وجوب ذكر عدد الأشخاص المرتقب حضورهم وكذا تحديد الأماكن والعناوين التي يقدم منها الأشخاص المشاركين في المظاهرة، هو شرط تعجيزي لأن حرية التظاهر مفتوحة للجميع ولا يمكن بأي حال من الأحوال معرفة عدد الحضور، أو المدة التي يمكن أن تستغرقها المظاهرة، وذلك لأنها تجري في مكان مفتوح (الطريق العمومي)، كما أنه لا يمكن فهم المغزى من وجوب ذكر الأماكن القادم منها المتظاهرين طالما أن حرية التظاهر هي وسيلة للتعبير عن الرأي.

6. أجاز المشرع لسلطات الضبط الإداري المختصة (الوالي) أن تطلب من المنظمين للمظاهرة تغيير مسلكها واقتراح مسلك آخر، ولكن لم يبين متى يتم ذلك بالتحديد، وهو ما يسمح للوالي بتغيير مسلك المظاهرة أثناء فترة التظاهر أو قبلها بقليل، الأمر الذي يؤدي خلط حسابات المنظمين الذين قاموا بالإعلان عن مسلك معين، وبالتالي يكون التحاق المتظاهرين بالمسلك الجديد صعب وغير معروف لديهم، مما يساهم في التقليل من عدد المشاركين، وهو ما يعد تضييقا واضحا لحرية التظاهر وتوسيعا من نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في التضييق عليها.
7. رتب المشرع الجزائي المسؤولية المدنية على المنظمين للمظاهرة نتيجة الأضرار الناجمة عنها، وهو ما يعد إجحافا في حق المنظمين وتحملهم مسؤولية تصرفات الغير في فضاء مفتوح وبه حشود كبيرة من المتظاهرين، تختلف توجهاتهم السياسية والفكرية ويصعب التكهن بتصرفاتهم، في حين أن مهام الحفاظ على النظام العام هي من اختصاص سلطات الضبط الإداري، نظرا لإمكاناتها البشرية والمادية التي تسمح لها بالتدخل لضبط الأمور، هذا ما يجعل كثيرا من الأفراد يتخوفون من تنظيم المظاهرات حتى لا يقعوا تحت طائلة المساءلة القانونية في حالة حدوث تجاوزات غير متوقعة من قبل المتظاهرين، مما يؤدي حتما إلى تقويض حرية التظاهر.
8. عرف إقرار حالة الحصار المنع المطلق لكل الاجتماعات والمظاهرات في الطرق والساحات العمومية عبر كامل التراب الوطني، وذلك للاعتقاد السائد بأنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن.
9. إن تقرير حالة الطوارئ شكلت هي الأخرى تقييدا على حرية الاجتماع خاصة فيما يخص الغلق المؤقت لأماكن الاجتماعات وهذا ما تضمنته المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 التي حولت لوزير الداخلية والوالي المختص إقليميا سلطة إصدار قرار بالإغلاق المؤقت لقاءات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية.
10. شكلت التدابير الوقائية المتخذة في إطار مكافحة فيروس كورونا تقييدا واضحا لحرية الاجتماع والتظاهر خاصة مع فرض نظامي التباعد الاجتماعي والحجر المنزلي، واعتبار

أن التجمعات هي السبب الرئيسي لانتشار الوباء، ذلك أن تطبيق هذين النظامين يتنافى وممارسة هذه الحريات التي تعتمد على التجمعات في نشاطاتها، وعليه منعت سلطات الضبط الإداري تنظيم كل أشكال التجمعات والمسيرات والاجتماعات العمومية والتظاهرات الثقافية والرياضية، وحتى التجمعات السياسية.

وعلى ضوء النتائج المستخلصة من هذه الدراسة يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات كالآتي:

1. ضرورة الإسراع بإصدار القانون العضوي المتعلق بالجمعيات الذي نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 53 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي لم ير النور إلى وقتنا الحالي، وهذا تحقيقا لتطلعات الأفراد في إعطاء هامش أكبر لممارسة هذه الحرية ورفع القيود عنها، حيث مازال العمل ساريا بالقانون 06-12 المتعلق بالجمعيات الصادر في 12 جانفي 2012.

2. ضرورة الإسراع في إصدار القانون الخاص بالجمعيات الدينية، وذلك تطبيقا لنص المادة 47 من قانون الجمعيات 06-12، والتي تضمنت خضوع تأسيس الجمعيات ذات الطابع الديني إلى نظام خاص، إلا أنه لم ير النور إلى وقت كتابة هذه الأطروحة.

3. ضرورة الإسراع بإصدار القانون العضوي المنظم لحالات الطوارئ والحصار والذي نص عليه المؤسس الدستوري في الفقرة الأخيرة من المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

4. نقترح إصدار نصوص قانونية أو تنظيمية لتحديد مفهوم دقيق للجمعيات ذات المنفعة العامة، وذلك لأن المشرع خصها بالاستفادة من إعانات مالية من قبل الدولة لكنه ترك السلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري في تحديد عنصر المنفعة العامة، وإن كان من منظور الباحث أن معيار المنفعة العامة يمكن أن ينطبق على كل الجمعيات باعتبارها تمارس نشاطا ذو صالح عام، حتى ولو كانت تقدم خدمات بسيطة ومحدودة أو مخصصة لفئة معينة كفئة المعوقين أو المكفوفين أو ذوي الاحتياجات الخاصة، فالمقياس هو النشاط في حد ذاته مهما كان حجمه كبيرا أو صغيرا لأنه في النهاية يؤدي إلى المنفعة العامة.

5. يقترح الباحث إعادة النظر في تعريف المشرع للجمعية الأجنبية حيث اعتمد في تعريفه على معيارين اثنين وهما معيار إقليم مقر الجمعية ومعيار جنسية مسيرتها، دون أن يراعي اعتبارات أخرى مثل شكل الجمعية أو موضوعها. فإذا كان للجمعية مقر بالخارج واعتمدت به ثم منح لها ترخيص للإقامة بالجزائر فهي في نظر المشرع جمعية أجنبية حتى ولو كان أعضاؤها كلهم جزائريين، وإذا كان الأعضاء المسيرين للجمعية كلهم أجنبيا أو بعض منهم فتدخل أيضا في مفهوم الجمعية الأجنبية.
6. ضرورة إعادة النظر في القانون العضوي المنظم لحرية تأسيس الأحزاب السياسية بما يضمن التخفيف من القيود الكثيرة المفروضة عليها، خاصة وأن المشرع وسع من نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارستها، بدء بالرقابة المسبقة في التكوين والتأسيس، ثم إمكانية منح الاعتماد من عدمه، مروراً بالرقابة على النشاط والأهداف والموارد المالية، وصولاً إلى إمكانية توقيف النشاط والمطالبة بالحل عن طريق القضاء.
7. ضرورة إعادة النظر في القانون المنظم لحرية التجمعات والمظاهرات العمومية، وذلك لأن بعض نصوصه جاءت متصفة بالتضييق والتشديد والغموض أحيانا، فنذكر على سبيل المثال أن البند الذي ينص على وجوب ذكر عدد الأشخاص المرتقب حضورهم وكذا تحديد الأماكن والعناوين التي يقدم منها الأشخاص المشاركين في المظاهرة، هو شرط تعجيزي لأن حرية التظاهر مفتوحة للجميع ولا يمكن بأي حال من الأحوال معرفة عدد الحضور، أو المدة التي يمكن أن تستغرقها المظاهرة، وذلك لأنها تجري في مكان مفتوح (الطريق العمومي)، كما أنه لا يمكن فهم المغزى من وجوب ذكر الأماكن القادم منها المتظاهرين طالما أن حرية التظاهر هي وسيلة التعبير عن الرأي.
8. يقترح الباحث إعادة النظر في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت على أن الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية تكون محل نفاذ بصفة مباشرة دون حاجة إلى الرقابة المسبقة للمحكمة الدستورية للنظر في مدى دستورتها، فهذا النوع من الأوامر التشريعية لا يحتاج إلى القرار المسبق للمحكمة الدستورية حتى ينتج آثاره، ولكن بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية والمقدرة بستين (60) يوما قابلة للتמיד، يلزم رئيس الجمهورية بعرض كل القرارات التي اتخذها خلال هذه الحالة على المحكمة

الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، ولكن لم يحدد المؤسس الدستوري ماهي الآثار الناتجة عن المراكز القانونية الناشئة في حالة ما إذا رأت المحكمة الدستورية أن الأوامر التشريعية المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية غير دستورية.

9. يجب التفكير في الآليات المناسبة لممارسة الحريات الجماعية خلال الظروف الاستثنائية، حيث أظهرت الإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري خلال جائحة كورونا أنها اقتصرت على سياسة المنع والحظر لممارسة هذه الحريات دون وضع آليات أخرى لممارستها بضوابط معينة.

10. عدم التوسع المفرط من طرف سلطات الضبط الإداري خلال الظروف الاستثنائية في اتخاذ إجراءات وتدابير من شأنها التأثير سلباً على الحريات الجماعية، وإيجاد نوع من التوازن بين الإجراءات المتخذة والظروف الاستثنائية.

11. يقترح الباحث وجوب تبرير كل القرارات والإجراءات الإدارية المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام بما يتفق وتطبيق مبدأ المشروعية.

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر

1. القرآن الكريم برواية ورش عن نافع.
2. ابن منظور، لسان العرب، عبد الله علي المبير وآخرين، الجزء الرابع، دار المعارف، القاهرة، مصر.
3. أحمد بن محمد علي المغربي الفيومي، المصباح المنير الجزء الأول، المطبعة الأميرية، القاهرة، مصر، 1909.
4. أحمد مختار عمر، المعجم العربي الأساسي (محرر)، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 1988.
5. جبور عبد النور، سهل إدريس، قاموس المنهل، فرنسي-عربي، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط10، 1989.
6. مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج 1، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، ط4، 2004.
7. محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1997.
8. منير البعلبكي، قاموس المورد، إنجليزي-عربي، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط16، 1982.

ثانياً: الكتب

1- باللغة العربية:

أ- المتخصصة:

9. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية - دراسة مقارنة -، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2015.

10. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
11. حسام مرسي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي.
12. حسن ملح، نظريات الحريات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1981.
13. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.
14. الطاهر بن خرف الله، محاضرات في الحريات العامة، الجزء الخامس، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
15. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
16. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1995.
17. عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1974.
18. عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
19. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوصفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2008.
20. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة الجامعية، القاهرة، مصر، 1995.
21. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.

22. عبد القادر باينة، الوسائل القانونية للنشاط الإداري، منشورات زاوية للفنون والثقافة، الرباط، المغرب، 2006.
23. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2011.
24. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989.
25. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، الكتاب السادس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.
26. عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.
27. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الثالث، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.
28. قايد حسين، حرية الصحافة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994.
29. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987.
30. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
31. محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009.
32. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط، دار النهضة، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 1991.
33. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012.
34. محمد شريف إسماعيل، الوظيفة الإدارية للشرطة، دراسة مقارنة، مصر، 1995.

35. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
36. محمد عصفور، البوليس والدولة، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، مصر، 1972.
37. محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015.
38. محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها دراسة القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989.
39. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.
40. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 2003.
41. محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة مع القانون المصري)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2019.
42. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1965.
- ب- العامة:
43. أبو يونس باهي، التنفيذ القانوني لحرية الصحافة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996.
44. أحمد حسن البرعي، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1983.
45. أحمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، منشورات حلبي للحقوق، لبنان، 2010.
46. إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

47. أسود محمد الأمين، أساس تقسيم الأنظمة السياسية، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011.
48. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعة المصرية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1955.
49. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975.
50. ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.
51. جابر إبراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 1999.
52. جابر إبراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الثانية، 2010.
53. جبور عبد النور، سهل إدريس، قاموس المنهل، فرنسي-عربي، الطبعة العاشرة، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1989.
54. حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للنشر، الجزائر، 2003.
55. حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة للنشر، الجزائر، 2005.
56. خالد نونوحي، الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي من خلال قرارات الغرفة الدستورية (1963-1994) والمجلس الدستوري (1994-2015)، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
57. راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2011.
58. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1982.

59. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1979.
60. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري - دعوى الإلغاء-، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.
61. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري- النشاط الإداري-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1984.
62. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2002.
63. سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010.
64. سعدي محمد خطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية في اثنين وعشرين دولة عربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2007.
65. سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
66. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.
67. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 1958.
68. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، الطبعة السادسة، 1996.
69. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الخامسة، 1984.

70. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1952.
71. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، جامعة عين شمس، مصر، الطبعة الثالثة، 1968.
72. سمير خطاب، التنشئة والقيم، اينترا للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، دون طبعة، 2007.
73. شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية، دراسة تحليلية للمادة 2/521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008-2009.
74. شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود (1989-2003)، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2005.
75. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
76. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
77. عبد الرازق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، 1952.
78. عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.
79. عبد الرحمان أحمد حسين المختار، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية اليمنية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
80. عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الثاني، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2011.
81. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية-القرارات والعقود الإدارية-، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.

82. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.
83. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
84. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
85. عروس الزبير، الحركة الجموعية في الجزائر، الواقع والآفاق، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، البرنامج الوطني للبحث: السكان والمجتمع، منشورات CRASC، وهران، الجزائر، 2005.
86. عزالدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2009.
87. عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010.
88. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
89. عمار عوابدي، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
90. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.
91. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
92. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
93. عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
94. فتحي الدريني، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1997.

95. فريحة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
96. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثالثة، 1976.
97. لحسين بن الشيخ أث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
98. ماجد راغب الحلو، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
99. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.
100. محمد أحمد منصور، الغرامة التهديدية كجزء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.
101. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009.
102. محمد الطاهر ابن عاشور، مقاصد الشريعة الإسلامية، الشركة التونسية للتوزيع، تونس، الطبعة الأولى، 1978.
103. محمد الطاهر بن عاشور، أصول النظام الاجتماعي في الإسلام، دار السلام، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2005.
104. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.
105. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المتعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008.
106. محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، تحقيق محمود خاطر، مكتبة لبنان، بيروت، لبنان، 1995.
107. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الثانية، 2011.

108. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري الغربي، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991.
109. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، مصر، 1973.
110. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة الرقابية القضائية -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 1970.
111. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
112. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الثانية، 1992.
113. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 1994.
114. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.
115. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000.
116. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2004.
117. نعيمة عمير، الوافي في حقوق الإنسان، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010.
118. وناس يحي، المجتمع المدني وحماية البيئة، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2004.
119. يحي فكري، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1997.

2- باللغة الأجنبية:

120. - Maurice Hauriou, Principe de droit public, 2 ème Edition, Dalloz, France, 1910, p491.
121. Burdeau George, les libertés publiques ; Paris, L.G.D.J. 1972.
122. Georges Burdeau, Traite de science politique, TV ém édit, L.G.D.G, Paris, 1970.
123. Jean morange, libertés publiques, toment les droits de l'homme, 6 ème éd, Paris, p u f, 1991.
124. Marcel Waline, précis de droit administratif, Paris, Edition Montchrestien, 1970.
125. Paul Bernard. La notion d'ordre public en droit administratif. Paris. 1962.
126. Pierre François Gonidec et Tràn Văn Minh, politique comparée du tiers monde, éd., Montchrestien, Paris, 1980

ثالثا: رسائل الدكتوراه ومذكرات الماجستير:

1- رسائل الدكتوراه:

153. سكيمة عزوز، الحريات العامة في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007-2008.
154. يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015.
127. إسماعيل جابوربي، الضبط الإداري في مجال المحافظة على الأمن العام في الظروف الاستثنائية- دراسة مقارنة في النظام الإسلامي والنظام القانوني الجزائري-، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية بقسنطينة، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018.
128. حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية -دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي-، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2009.

129. حسن عبد الرزاق، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017.
130. حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2018.
131. حميد مزياني، آلية التشريع بأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016.
132. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2004/2003.
133. رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات والأحزاب السياسية أنموذجين)، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015.
134. ريمة بريش، الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن المهدي، أم البواقي، الجزائر، 2017-2018.
135. سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016.
136. سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.
137. سليمان همدون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013.
138. صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2010.
139. عزوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، السنة الجامعية 2005/2006.
140. عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري)، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، قسم العلوم الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2006/2007.

141. لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماداتها، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012-2013.
142. محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، مصر، 1993.
143. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1956.
144. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 1979.
145. محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيما على الحريات العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1961.
146. محمد منيب محمد الربيع، ضمانات الحريات في مواجهة سلطات الضبط الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1993.
147. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2004_2005.
148. مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2017.
149. ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، مصر، 1991.
150. نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2011.
151. نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003.
152. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011/2012.

2-مذكرات ماجستير:

153. أحسن رابحي، الحركة الجمعوية والدولة في الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ببن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 2011.
154. أحمد سحنين، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005.
155. بلحاج مونير، الحق في حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، الجزائر، 2012.
156. بلوطي العمري، أثر المذاهب السياسية في تحديد وظيفة الدولة ومدى انعكاساتها على الحقوق والحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2007.
157. جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، جانفي 2006.
158. ساكري السعدي، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن المهدي، أم البواقي، الجزائر، 2008-2009.
159. سهيلة مزياني، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012.
160. عمر بوجادي، مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، جامعة الجزائر، الجزائر، 1993.
161. فاضلي السيد علي، نظام عمل الجمعيات في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009.
162. فتاح كامل، دور الأحزاب السياسية في التنمية السياسية المحلية، جامعة وهران، الجزائر، 2011/2012.
163. كازران صبحي نوري، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2015.
164. محمد علي سديرة، الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.

165. مراد تيسير خليف الشواورة، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2015.
166. مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، جامعة الجزائر، الجزائر، 1999.
167. هشام حامد الكساسة، الرقابة القضائية على توافر المصلحة العامة في القرارات الإدارية-دراسة مقارنة-، جامعة مؤتة، الأردن، 2008.

رابعاً: المقالات

168. أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، مارس 2021.
169. أحسن غربي، رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، 2019.
170. إدريس بوكرا، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر 97-09، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، بين الحرية والتقييد، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 08، العدد 02، الجزائر، 1998.
171. إسماعيل محمد البريشي، المظاهرات السلمية بين المشروعية والابتداع دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد 41، العدد 1، 2014.
172. باية سكاكني، إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في الظروف الاستثنائية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، العدد 1، 2009.
173. بسام محمد أبو أرميلة، مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها -دراسة مقارنة- مجلة جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، جدة، المملكة العربية السعودية، المجلد 25، العدد 01، 2011.
174. بن السحيمو محمد المهدي، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 3، مارس 2015.

175. بن ناصر بوطيب، النظام القانوني للجمعيات في الجزائر - قراءة نقدية في ضوء القانون 06/12، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، المجلد 7، العدد 10، 2014.
176. بوطيب بن ناصر، الحق في التجمع السلمي في النظام القانوني الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، العدد 15، 2016.
177. حاحة عبد العالي، أمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 3، مارس 2006.
178. سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، العدد 6، 2014.
179. شيخ عبد الصديق، دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة الجزائر، الجزائر، العدد 34، جويلية 2020.
180. عادل السعيد أبو الخير، طبيعة سلطة الضبط الإداري، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية الشرطة، مصر، العدد 13، يناير، 1998.
181. عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمة لخضر بالوادي، الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016.
182. العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 08، 2006.
183. العربي زروق، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا (بين المنافع والأضرار) النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة ملاءمة القرارات الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2007.
184. علي بن فليس، الحريات الفردية والجماعية في الدساتير الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، 1998.

185. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 1، ديسمبر 2020.
186. عمر دراس، الظاهرة الجموعية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر-واقع وآفاق-، مجلة إنسانيات، مركز البحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، وهران، الجزائر، العدد 28، أبريل - جوان، 2005.
187. فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 1، 2002.
188. فريدة مزياني، أمانة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 7، نوفمبر 2011.
189. قدور ظريف، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتصق الرقابة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى بجيجل، الجزائر، العدد 5، ديسمبر 2017.
190. ليلي زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 03، 2003.
191. محمد طه حسين الحسيني، معايير تميز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العراق، المجلد 1، العدد 27، 2012.
192. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة، مصر، العددان الثالث والرابع، سبتمبر 1978.
193. مصلح ممدوح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد 23، العدد 06، 2008.
194. نجلاء بوشامي، ممارسة حرية تأسيس الجمعيات في الجزائر بين الإقرار الدستوري والإقرار القانوني، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، المجلد 24، العدد 02، 2018.

195. نصر الدين منصر، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد19) من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة الجزائر، الجزائر، العدد34، جويلية 2020.

196. نوزاد أحمد ياسين الشواني، مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، مجلد 4 العدد 14، 2015.

خامسا: المجالات

1. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، مصر، 1964. <https://serach.mandumah.com>
2. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، القاهرة، مصر، سنة 1964. <https://serach.mandumah.com>
3. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقات بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، مصر، 1969.

سادسا: نصوص قانونية وتنظيمية

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر، العدد 64، سنة 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97-76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر، العدد 09، المؤرخة في 1 مارس 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1976، ج. ر، العدد 76، المؤرخة في 8

- ديسمبر 1996. المعدل والمتمم بالقانون 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، العدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل والمتمم بالقانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016. والمعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج. ر، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- القانون العضوي رقم 12-04، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر، العدد 2، المؤرخة في 15 جانفي 2012.
- القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.
- القانون رقم 82-10، المؤرخ في 21 أوت 1982، الخاص بالصيد، ج. ر، العدد 34، المؤرخة في 24 أوت 1982.
- القانون رقم 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج. ر، العدد 8، المؤرخة في 17 فيفري 1985 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-13، المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج. ر، العدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008.
- القانون رقم 87-15، المؤرخ في 21 جويلية 1987، المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 29 جويلية 1987 (ملغى).
- القانون رقم 89-11، المؤرخ في 4 جويلية 1989، المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج. ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 05 جويلية 1989 (ملغى).
- القانون رقم 89-28، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج. ر، العدد 4، المؤرخة في 24 جانفي 1991، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-19، المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج. ر، العدد 62، المؤرخة في 4 ديسمبر 1991.
- القانون رقم 90-02، المؤرخ في 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 7 فيفري 1990.

- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالبناء والتعمير، ج. ر، العدد 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج. ر، العدد 51، المؤرخة في 14 أوت 2004 .
- القانون رقم 90-31، المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، ج.ر، العدد 53، المؤرخة في 5 ديسمبر 1990 (ملغى).
- القانون رقم 90-35، المؤرخ في 25 ديسمبر 1990، المتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، ج. ر، العدد 56، المؤرخة في 26 ديسمبر 1990.
- القانون رقم 01-13، المؤرخ في 07 أوت 2001، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج.ر، العدد 44، المؤرخة في 08 أوت 2001.
- القانون رقم 01-14، المؤرخ في 19 أوت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج. ر، العدد 46، المؤرخة في 19 أوت 2001، المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-05، المؤرخ في 16 فيفري 2017، ج ر، العدد رقم 12، المؤرخة في 22 فيفري 2017.
- القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج.ر، العدد 77، المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
- القانون رقم 02-08، المؤرخ في 08 ماي 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج. ر، العدد 34 المؤرخة في 14 ماي 2002.
- القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر، العدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003.
- القانون رقم 04-02، المؤرخ في 23 جوان 2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج. ر، العدد 41، المؤرخة في 27 جوان 2004.
- القانون رقم 04-07، المؤرخ في 14 أوت 2004، الخاص بالقواعد المتعلقة بممارسة الصيد، ج. ر العدد 51، المؤرخة في 15 أوت 2004.
- القانون رقم 04-08، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج. ر، العدد 52، المؤرخة في 18 أوت 2004.

- القانون 04-16، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج. ر، العدد 72، الصادرة بتاريخ 13 نوفمبر 2004، المعدل والمتمم بالقانون 17-05، المؤرخ في 16 فيفري 2017، ج.ر، العدد 12، المؤرخة في 22 فيفري 2017.
- القانون رقم 05-12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج. ر، العدد 60، المؤرخة في 4 سبتمبر 2005.
- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، المعدل بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، ج.ر العدد 48 الصادرة في 17 جويلية 2022.
- القانون رقم 08-11، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتقلهم فيها، ج. ر، العدد 36، المؤرخة في 2 جويلية 2008.
- القانون رقم 08-12، المؤرخ في 25 جوان 2008، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، والمتعلق بالمنافسة، ج. ر، العدد 36، المؤرخة في 02 جويلية 2008.
- القانون رقم 08-13، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، ج. ر، العدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008.
- القانون 10-01، المؤرخ في 29 جوان 2010، المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 11 جويلية 2010.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.
- القانون رقم 12-06، المؤرخ في 18 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، ج.ر، العدد 2، المؤرخة في 15 جانفي 2012.
- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر، العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012

- القانون رقم 07-13، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج. ر، العدد 55، المؤرخة في 30 أكتوبر 2013.
- القانون رقم 04-17، المؤرخ في 16 فيفري 2017، يعدل ويتم القانون رقم 07-79، المؤرخ في 21 جويلية 1979، المتضمن قانون الجمارك، ج. ر، العدد 11، المؤرخة في 19 فبراير 2017.
- القانون رقم 11-18، المؤرخ في 02 جويلية 2018، المتعلق بالصحة، ج. ر، العدد 46، المؤرخة في 29 جويلية 2018.
- الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر، العدد 49، المؤرخة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.
- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، ج. ر، العدد 6، المؤرخة في 18 جانفي 1967 (ملغى).
- الأمر رقم 71-79، المؤرخ في 03 ديسمبر 1971، المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 105، المؤرخة في 24 ديسمبر 1971 (ملغى).
- الأمر رقم 72-21، المؤرخ في 07 جوان 1972، المتضمن تعديل الأمر 71-79، المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 المتعلق بالجمعيات، ج. ر، العدد 65، المؤرخة في 15 أوت 1972 (ملغى).
- الأمر رقم 75-63، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتعلق بالاجتماعات العمومية، ج. ر، العدد 80، المؤرخة في 7 أكتوبر 1975 (ملغى).
- الأمر رقم 77-03، المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتعلق بجمع التبرعات، ج. ر، العدد 16، المؤرخة في 23 فيفري 1977 (ملغى).
- الأمر رقم 77-06، المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتعلق بالاجتماعات العمومية، ج. ر، العدد 16، المؤرخة في 23 فيفري 1977 (ملغى).
- الأمر 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر، العدد 35، المؤرخة في 23 جويلية 1995.

- الأمر رقم 97-09، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 06 مارس 1997 (ملغى).
- الأمر 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج. ر، العدد 38 المؤرخة في 04 جوان 1997 (ملغى).
- الأمر رقم 11-01، المؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 23 فيفري 2011.
- المرسوم التشريعي رقم 93-02، المؤرخ في 06 فيفري 1993، يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 08، المؤرخة في 7 فيفري 1993.
- المرسوم الرئاسي رقم 81-267، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق النفاوة والطمأنينة العمومية، ج. ر، العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.
- المرسوم الرئاسي رقم 89-196، المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، ج. ر، العدد 45، المؤرخة في 25 أكتوبر 1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 91-336، المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، ج. ر، العدد 44، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-01، المؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 08 جانفي 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-320، المؤرخ في 11 أوت 1992، يتم المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فيفري 1992، والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 61، المؤرخة في 12 أوت 1992.

- المرسوم الرئاسي رقم 20-158، المؤرخ في 13 جوان 2020، المتضمن إحداه وكالة وطنية للأمن الصحي، ج. ر، العدد 35، المؤرخة في 14 جوان 2020.
- المرسوم الرئاسي رقم 21-77، المؤرخ في 21 فيفري 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج. ر، العدد 14، المؤرخة في 28 فيفري 2021.
- المرسوم رقم 88-16، المؤرخ في 02 فيفري 1988، يحدد كفاءات تطبيق القانون رقم 87-15، المؤرخ في 21 جويلية 1987، المتعلق بالجمعيات، ويضبط الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بينهما، ج. ر، العدد 05، المؤرخة في 03 فيفري 1988.
- المرسوم رقم 72-176، المؤرخ في 27 جويلية 1972، المتضمن كفاءات تطبيق الأمر 71-79، المؤرخ في 3 ديسمبر 1971 المتعلق بالجمعيات. ج. ر، العدد 65، المؤرخة في 15 أوت 1972.
- المرسوم رقم 80-53، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتضمن إحداه المفتشية العامة للمالية، ج. ر، العدد 10، المؤرخة في 04 مارس 1980.
- المرسوم رقم 87-37، المؤرخ في 03 فيفري 1987، المتضمن المصادقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ج. ر، العدد 06، المؤرخة في 4 فيفري 1987.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-01، المؤرخ في 19 جانفي 1991، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية، ج. ر، العدد 04، المؤرخة في 23 جانفي 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-77، المؤرخ في 16 مارس 1991، المتضمن مهام المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرقات وتنظيمه وعمله، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 20 مارس 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-78، المؤرخ في 16 مارس 1991، المتضمن إنشاء مركز وطني للدراسات والبحث والتفتيش التقني للسيارات، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 20 مارس 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-201، المؤرخ في 25 جوان 1991، يضبط حدود الوضع في مركز الأمن وشروطه تطبيقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-202، المؤرخ في 25 جوان 1991، الذي يضبط الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-203، المؤرخ في 25 جوان 1991، الذي يضبط كفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة طبقا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-204، المؤرخ في 25 جوان 1991، الذي يحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي 91-169، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-75، المؤرخ في 20 فيفري 1992، يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، والمتضمن حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 14، المؤرخة في 23 فيفري 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-141، المؤرخ في 11 أبريل 1991، المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج. ر، العدد 27، المؤرخة في 12 أبريل 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-142، المؤرخ في 11 أبريل 1991، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج. ر، العدد 27، المؤرخة في 12 أبريل 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-184، المؤرخ في 27 جوان 1993، المنظم لإثارة الضجيج، ج. ر، العدد 50، المؤرخة في 28 جويلية 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-198، الصادر في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 4 جوان 2006.
- المرسوم التنفيذي 07-135، المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين، ج. ر، العدد 33، المؤرخة في 20 ماي 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 13-377، المؤرخ في 09 نوفمبر 2013، المتضمن القانون الأساسي للمسجد، ج. ر، العدد 58، المؤرخة في 18 نوفمبر 2013.

- المرسوم التنفيذي رقم 14-330، المؤرخ في 27 نوفمبر 2014، يحدد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي، ج.ر، العدد 69 الصادرة بتاريخ 3 ديسمبر 2014.
- المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر، العدد 7، المؤرخة في 12 فيفري 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 16-77، المؤرخ في 24 فيفري 2016، المحدد للقواعد المتعلقة بالدفن ونقل الجثث وإخراج الموتى من القبور وإعادة الدفن، ج.ر، العدد 12 المؤرخة في 28 فيفري 2016.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.ر، العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المؤرخ في 24 مارس 2020، الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.ر، العدد 16، المؤرخة في 24 مارس 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-72، المؤرخ في 28 مارس 2020، المتعلق بتمديد إجراء الحجر المنزلي إلى بعض الولايات، ج.ر، العدد 17، المؤرخة في 28 مارس 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-86، المؤرخ في 02 أبريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.ر، العدد 19، المؤرخة في 02 أبريل 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-92، المؤرخ في 05 أبريل 2020، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-72، المؤرخ في 28 مارس 2020، المتضمن تمديد إجراءات الحجر المنزلي إلى بعض الولايات، ج.ر، العدد 20، المؤرخة في 05 أبريل 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-102، المؤرخ في 23 أبريل 2020، المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته وتعديل أوقاته، ج.ر، العدد 24، المؤرخة في 26 أبريل 2020.

- المرسوم التنفيذي رقم 20-168، المؤرخ في 30 جوان 2020، المتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج. ر، العدد 38، المؤرخة في 30 جوان 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-267، المؤرخ في 24 سبتمبر 2020، المحدد لصلاحيات وزير المناجم، ج. ر، العدد 58، المؤرخة في 1 أكتوبر 2020.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 ماي 1977، المتضمن كفاءات تطبيق المادة 2 من الأمر رقم 77-03، المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتعلق بجمع التبرعات.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فيفري 1992، المتضمن التنظيم العام للحفاظ على تدابير النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج. ر، العدد 11، المؤرخة في 11 فيفري 1992.
- التعليم رقم 08، الصادرة بتاريخ 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المنشورة بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211، المؤرخة في 17 جويلية 2000.

سابعا: قرارات وآراء المجلس الدستوري

- قرار المجلس الدستوري رقم 1-ق. ق - م د، المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات، ج. ر، العدد 36، المؤرخة في 20 أوت 1989.
- قرار المجلس الدستوري رقم 2-ق - ق - م د-89، المؤرخ في 30 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 4 سبتمبر 1989.
- رأي رقم 1 ر. أ. ق عض /م. د، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج. ر، العدد 12، المؤرخة في 06 مارس 1997.
- رأي رقم 4-رأ-م د، المؤرخ في 19 فيفري 1997، حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، ج. ر، العدد 15، المؤرخة في 19 مارس 1997.

- رأي رقم 06 / ر. ق. ع / م. د/98، المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 1 جوان 1998.
- رأي رقم 4 / ر. ق / م د/98، المؤرخ في 13 جوان 1998، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11. 12. 14. 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج. ر، العدد 43، المؤرخة في 16 جوان 1998.
- رأي المجلس الدستوري رقم 8/ر. ق. ع/م. د / 99، المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج. ر، العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.
- القرار رقم 02/ق. أ / م. د / 2000، المؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر، العدد 07، المؤرخة في 28 فيفري 2000.
- رأي رقم 02 / ر. ق. ع/م. د / 04، المؤرخ في 22 أوت 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر، العدد 57، المؤرخة في 08 سبتمبر 2012.
- رأي رقم 01 / ر. ق. ع / م. د / 05، مؤرخ في 17 جوان 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج. ر، العدد 51، المؤرخة في 20 جويلية 2005.
- رأي رقم 3 / ر. م. د / 11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج. ر، العدد 1، المؤرخة في 14 جانفي 2012.
- رأي رقم 01 / ر. م. د / 12، المؤرخ في 08 جانفي 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج. ر، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

- رأي رقم 02/ ر. م. د / 12، مؤرخ في 08 جانفي 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج. ر، العدد 2، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

ثامنا: مداخلات

1- وطنية:

- صاري محمد، المنازعات العقارية بشأن الترقية العقارية وتداعياتها على التهيئة العمرانية، مداخلة قدمت بمناسبة الملتقى الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر واقع وآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، <https://manifest.univ-ouaragla.dz.2006>، تاريخ التحميل 2022/09/10.

- عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل القانون 04/11 المنظم للترقية العقارية، ملتقى الترقية العقارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، مارس 2012. <https://manifest.univ-ouaragla.dz.2012> تاريخ التحميل 2022/09/10.

2- دولية

- مليكة بطينة وفائزة جروني، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لحماية الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، يومي 28-29 أفريل 2010. <https://dspace.univ-eloued.dz> تاريخ التحميل 2022/09/10.

- حسونة عبد الغني وزعبي عمار، ضوابط القضاء الإداري الاستعجالي في مجال الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، يومي 28-29 أفريل 2010. <https://dspace.univ-eloued.dz> تاريخ التحميل 2022/09/10.

- عبد القادر مهداوي وأحمد مومني، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، الملتقى الدولي الرابع حول قضاء الاستعجال الإداري، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، يومي 09 - 10 مارس 2011، <https://dSPACE.univ-eloued.dz> تاريخ التحميل 2022/09/10.

تاسعا: المواقع الإلكترونية

▪ حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم 5/1320 ق، جلسة 1951/03/31، <https://alamiria.laa-eg.com>.

▪ جريدة الوطن اليومية بتاريخ 22 جوان 1991، <https://akhbarelwatane.dz>.

▪ جريدة الخبر اليومية، العدد 3892، الصادرة بتاريخ سبتمبر 2003، <https://www.elkhbar.com>.

▪ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948، <https://www.oic-iphrc.org>.

▪ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966، <https://hrlibrary.umn.edu>.

▪ كسال عبد الوهاب، مطبوعة بعنوان محاضرات في الحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2015، <https://hdl.handle.net>.

▪ الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، <https://primena.org>.

▪ الميثاق العربي لحقوق الإنسان، <https://eos.cartercenter.org>.

▪ كبير يحي، مطبوعة في مقياس الحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، السنة الجامعية 2019-2020، حر ع س 6: قانون عام 2019-2020، مقياس الحريات العامة التصنيف: وحدة تعليم أساسية الإطار الزمني، السداسي السادس المستوى، سنة ثالثة حقوق، Univ-Saida.dz.

▪ فوزية بن عثمان، محاضرات في الحريات العامة، جامعة محمد لمين دباغين بسطيف، الجزائر، 2019-2020، <https://localhost/xmlui/handle>.

الفهرس

01	.....مقدمة
11	.....الباب الأول: التأصيل النظري لمفهومي الضبط الإداري والحريات الجماعية
12	.....الفصل الأول: نظرية الضبط الإداري
12	.....المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري
12	.....المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري
12	.....الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري وبيان طبيعته القانونية
13	.....أولاً: تعريف الضبط الإداري
16	.....ثانياً: الطبيعة القانونية للضبط الإداري
22	.....الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من النظم المشابهة
23	.....أولاً: أنواع الضبط الإداري
26	.....ثانياً: التمييز بين الضبط الإداري وغيره من النظم المشابهة
35	.....المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري
35	.....الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري العام
36	.....أولاً: سلطات الضبط الإداري الوطنية
38	.....ثانياً: سلطات الضبط الإداري المحلية
42	.....الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص
42	.....أولاً: الوزراء
45	.....ثانياً: الوالي
47	.....ثالثاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي
49	.....المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري ووسائله
50	.....المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري
50	.....الفرع الأول: مدلول فكرة النظام العام وخصائصه

50	.....أولاً: مدلول فكرة النظام العام.
58	.....ثانياً: خصائص النظام العام.
63	.....الفرع الثاني: عناصر النظام العام.
63	.....أولاً: العناصر التقليدية للنظام العام.
70	.....ثانياً: العناصر الحديثة للنظام العام.
77	.....المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري في تحقيق النظام العام.
77	.....الفرع الأول: الوسائل القانونية لتحقيق أهداف الضبط الإداري.
77	.....أولاً: قرارات الضبط الإداري التنظيمية (لوائح الضبط).
86	.....ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية.
91	.....الفرع الثاني: الوسائل المادية لتحقيق أهداف الضبط الإداري.
91	.....أولاً: التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري.
96	.....ثانياً: الجزاء الإداري الوقائي.
100	.....الفصل الثاني: ماهية الحريات الجماعية.
100	.....المبحث الأول: مفهوم الحريات الجماعية والأسس القانونية المنظمة لها.
101	.....المطلب الأول: مفهوم الحريات الجماعية.
102	.....الفرع الأول: تعريف الحرية.
102	.....أولاً: التعريف اللغوي للحرية.
103	.....ثانياً: التعريف الاصطلاحي للحرية.
106	.....ثالثاً: خصائص الحرية.
110	.....رابعاً: تعريف الحريات الجماعية.
111	.....الفرع الثاني: التصنيفات المختلفة للحريات.
112	.....أولاً: التصنيفات التقليدية للحريات العامة.
113	.....ثانياً: التصنيفات الحديثة للحريات العامة.

121	المطلب الثاني: الأسس القانونية لتنظيم الحريات الجماعية.....
121	الفرع الأول: الأسس القانونية الدولية.....
121	أولاً: إعلانات الحقوق العالمية.....
128	ثانياً: إعلانات الحقوق الإقليمية.....
131	الفرع الثاني: الأسس القانونية الداخلية.....
132	أولاً: الدستور.....
137	ثانياً: التشريع.....
140	ثالثاً: التشريع الفرعي.....
143	المبحث الثاني: أنواع الحريات الجماعية.....
144	المطلب الأول: الحريات الجماعية ذات الطابع الدائم والمستمر.....
145	الفرع الأول: حرية إنشاء الجمعيات.....
146	أولاً: تعريف الجمعية.....
150	ثانياً: خصائص الجمعيات.....
153	ثالثاً: الإطار القانوني لحرية إنشاء الجمعيات.....
157	الفرع الثاني: حرية إنشاء الأحزاب السياسية.....
158	أولاً: تعريف الأحزاب السياسية.....
164	ثانياً: الإطار القانوني لحرية إنشاء الأحزاب السياسية.....
171	المطلب الثاني: الحريات الجماعية ذات الطابع المؤقت والظرفي.....
171	الفرع الأول: حرية الاجتماع.....
171	أولاً: تعريف الاجتماع العمومي.....
175	ثانياً: عناصر الاجتماع العمومي.....
178	ثالثاً: الإطار القانوني لحرية الاجتماع.....
180	الفرع الثاني: حرية التظاهر.....

180	..... أولاً: تعريف حرية التظاهر
183	..... ثانياً: التمييز بين حرية التظاهر وبعض المفاهيم المشابهة
186	..... ثالثاً: الإطار القانوني لحرية التظاهر
189	..... الباب الثاني: التوازن بين سلطات الضبط الإداري وممارسة الحريات الجماعية
190	..... الفصل الأول: تأثير سلطات الضبط الإداري في الحريات الجماعية ما بين التنظيم والتقييد
191	..... المبحث الأول: أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية في ظل الظروف العادية
191	..... المطب الأول: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وممارسة الحريات الجماعية... الفرع الأول: نطاق سلطة الضبط على تأسيس وممارسة الحريات الجماعية ذات الطابع
192	..... المستمر
192	..... أولاً: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تأسيس وحل الأحزاب السياسية
195	..... ثانياً: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تكوين وحل الجمعيات
200	..... الفرع الثاني: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة الحريات الجماعية ذات الطابع المؤقت
200	..... أولاً: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة حرية الاجتماع
204	..... ثانياً: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في ممارسة حرية التظاهر
210	..... المطب الثاني: نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري في الرقابة على الحريات الجماعية
211	..... الفرع الأول: رقابة سلطات الضبط الإداري على قانونية ممارسة الحريات الجماعية
211	..... أولاً: أحكام الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية
216	..... ثانياً: أحكام الرقابة على نشاط الجمعيات
222	..... الفرع الثاني: رقابة سلطات الضبط الإداري على الموارد المالية للحريات الجماعية
222	..... أولاً: الرقابة المالية على الأحزاب السياسية
227	..... ثانياً: الرقابة المالية على الجمعيات

	المبحث الثاني: أثر سلطات الضبط الإداري على الحريات الجماعية في ظل الظروف
232	الاستثنائية.....
233	المطلب الأول: حالتي الطوارئ والحصار وأثرهما على الحريات الجماعية.....
233	الفرع الأول: أحكام تقرير حالتي الطوارئ والحصار.....
233	أولاً: التنظيم القانوني لحالتي الطوارئ والحصار.....
235	ثانياً: شروط إعلان حالتي الطوارئ والحصار.....
238	ثالثاً: تطبيقات حالتي الطوارئ والحصار في الجزائر.....
242	الفرع الثاني: أثر تقرير حالتي الطوارئ والحصار على الحريات الجماعية.....
242	أولاً: أثر تقرير حالتي الطوارئ والحصار على حريتي الاجتماع والتظاهر.....
245	ثانياً: أثر تقرير حالتي الطوارئ والحصار على حريتي إنشاء الجمعيات والأحزاب السياسية....
250	المطلب الثاني: أثر الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وجائحة كورونا على الحريات الجماعية...
251	الفرع الأول: الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وأثرهما على الحريات الجماعية.....
251	أولاً: مدى المساس بالحريات الجماعية أثناء تقرير الحالة الاستثنائية.....
256	ثانياً: مدى المساس بالحريات الجماعية أثناء تقرير حالة الحرب.....
260	الفرع الثاني: أثر جائحة كورونا (كوفيد19) كظرف استثنائي على الحريات الجماعية.....
263	أولاً: نظام التباعد الاجتماعي ومدى تأثيره على الحريات الجماعية.....
267	ثانياً: نظام الحجر المنزلي ومدى تأثيره على الحريات الجماعية.....
271	الفصل الثاني: الضمانات المقررة لحماية الحريات الجماعية.....
272	المبحث الأول: الضمانات القانونية لممارسة الحريات الجماعية.....
272	المطلب الأول: رقابة المحكمة الدستورية كضمانة لممارسة الحريات الجماعية.....
273	الفرع الأول: مجالات الرقابة الدستورية.....
273	أولاً: الرقابة على دستورية القوانين العضوية.....
278	ثانياً: الرقابة على دستورية القوانين العادية.....

280	.....	ثالثا: الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية.....
282	.....	رابعا: الرقابة على دستورية المراسيم التنظيمية.....
284	.....	الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية في حماية الحريات الجماعية
285	.....	أولا: تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لحماية الحريات الجماعية.....
289	.....	ثانيا: إرساء مبدأ المساواة كضمانة لحماية الحريات الجماعية.....
		ثالثا: تطبيقات عن دور المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) في حماية الحريات
291	.....	الجماعية.....
294	.....	المطلب الثاني: رقابة البرلمان كضمانة لحماية الحريات الجماعية
		الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية كضمانة لحماية الحريات
295	.....	الجماعية.....
295	.....	أولا: الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الظروف العادية
303	.....	ثانيا: الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية
307	.....	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كضمانة لحماية الحريات الجماعية.....
		أولا: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية على الحكومة كضمانة لحماية
308	.....	الحريات الجماعية
		ثانيا: آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية على الحكومة كضمانة لحماية الحريات
312	.....	الجماعية.....
317	.....	المبحث الثاني: الضمانات القضائية لحماية الحريات الجماعية
318	.....	المطلب الأول: الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري كضمانة لحماية الحريات الجماعية.
318	.....	الفرع الأول: الرقابة التقليدية على مشروعية قرارات الضبط الإداري.....
319	.....	أولا: الرقابة الخارجية على مشروعية قرارات الضبط الإداري.....
323	.....	ثانيا: الرقابة الداخلية على مشروعية قرارات الضبط الإداري.....
328	.....	الفرع الثاني: الرقابة الحديثة على مشروعية قرارات الضبط الإداري.....

329	أولاً: مفهوم الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الضبط الإداري للوقائع المادية.....
333	ثانياً: صور الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الضبط الإداري للوقائع المادية.....
338	المطلب الثاني: رقابة قضاء التعويض وقضاء الاستعجال كضمانة لحماية الحريات الجماعية....
339	الفرع الأول: دعوى التعويض كضمانة لحماية الحريات الجماعية.....
340	أولاً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ.....
346	ثانياً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري على أساس المخاطر.....
350	الفرع الثاني: الدعوى الاستعجالية كضمانة لحماية الحريات الجماعية.....
351	أولاً: الدعوى الاستعجالية لوقف تنفيذ قرار الضبط الإداري.....
354	ثانياً: الدعوى الاستعجالية للمحافظة على الحريات الأساسية.....
358	ثالثاً: نطاق سلطات القاضي الاستعجالي في حماية الحريات الجماعية.....
361	خاتمة.....
370	قائمة المراجع.....
400	الفهرس.....
407	الملخص.....

المُلخَص

أثر سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحريات الجماعية

الملخص:

تعتبر الحريات الجماعية إحدى أهم أنواع الحريات التي نصت عليها المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية، وكرستها الدول في دساتيرها الوطنية، معتبرة إياها من الحريات الأساسية للأفراد، وذلك لما تحققه من الترابط والانسجام فيما بينهم من جهة، والتأثير في الشأن العام داخل الدولة من جهة أخرى، وتمتاز الحريات الجماعية بالعمل الجماعي المنظم في المجال السياسي والاجتماعي والاقتصادي سواء بشكل مستمر كحرية تأسيس الأحزاب السياسية وحرية تكوين الجمعيات، أو بشكل مؤقت كحرية الاجتماع وحرية التظاهر. وإذا كانت الحريات الجماعية تحظى بالحماية الدستورية فإن ذلك لا يعني أنها تمارس بصفة مطلقة دون قيد أو شرط، بل تخضع لتدخل سلطات الضبط الإداري في تنظيمها وضبط ممارستها بما يتوافق ومقتضيات الحفاظ على النظام العام داخل الدولة. ولكن يجب أن يبقى هذا التدخل ضمن الحدود القانونية وضمن قواعد المشروعية، وأن يكون هناك نوع من التوافق بين إجراءات الضبط الإداري المتخذة وبين ضمان الحماية والحفاظ على الحريات الجماعية المكتسبة من قبل الأفراد.

كلمات مفتاحية: سلطات الضبط الإداري، الحريات الجماعية، الظروف العادية، الظروف الاستثنائية، ضمانات الأفراد، النظام العام، الرقابة التشريعية، الرقابة القضائية.

L'impact des autorités de contrôle administratif sur l'exercice des libertés collectives

Résumé :

Les libertés collectives sont considérées comme l'un des types de libertés les plus importants stipulés dans les traités et accords internationaux et régionaux, et inscrits par les États dans leurs constitutions nationales, les considérant comme faisant partie des libertés fondamentales des individus, en raison de l'interdépendance et de l'harmonie qu'elles réalisent sur d'une part, et leur influence dans les affaires publiques au sein de l'État d'autre part. Les libertés collectives par l'action collective organisée dans les domaines politique, social et économique, que ce soit de manière continue, telles que la liberté de constituer des partis politiques et la liberté d'association, ou temporairement, comme la liberté de réunion et la liberté de manifestation.

Si les libertés collectives jouissent d'une protection constitutionnelle, cela ne signifie pas qu'elles s'exercent de manière absolue et inconditionnelle, mais qu'elles sont soumises à l'intervention des autorités de contrôle administratif dans leur organisation et au contrôle de leur exercice conformément aux exigences du maintien de l'ordre public. Ordre au sein de l'État. Cependant, cette intervention doit rester dans les limites légales et dans les règles de la légalité, et il doit y avoir une sorte de compatibilité entre les mesures de contrôle administratif prises et assurer la protection et la préservation des libertés collectives acquises par les individus.

Mots clés : autorités de contrôle administratif, libertés collectives, circonstances normales, circonstances exceptionnelles, garanties des personnes, ordre public, contrôle législatif, contrôle judiciaire.

The Impact of Administrative Control Authorities on The Exercise Collective Freedoms

Abstract:

Collective freedoms are considered one of the most important types of freedoms stipulated in international and regional treaties and agreements, and enshrined by states in their national constitutions, considering them to be among the basic freedoms of individuals, due to the interdependence and harmony they achieve on the one hand, and their influence in public affairs within the state on the other hand. Collective freedoms by organized collective action in the political, social and economic fields, whether on a continuous basis, such as the freedom to establish political parties and freedom of association, or temporarily, such as freedom of assembly and freedom of demonstration.

If collective liberties enjoy constitutional protection, this does not mean that they are exercised in an absolute and unconditional manner, but rather are subject to the intervention of the administrative control authorities in their organization and control of their practice in accordance with the requirements of maintaining public order within the state. However, this intervention must remain within the legal limits and within the rules of legality, and there should be a kind of compatibility between the administrative control measures taken and ensuring protection and preserving the collective freedoms acquired by individuals.

Key words: administrative control authorities, collective freedoms, normal circumstances, exceptional circumstances, guarantees of individuals, public order, legislative oversight, judicial oversight.