



جامعة زيان عاشور – الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الحفاظ على الصحة العامة كأحد اغراض الضبط الاداري

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستري في القانون العام

تخصص : قانون الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:

إعداد الطلبة :

- د. صدارة محمد

- سعود نور الهدى

- لوتيد رزيقة

لجنة المناقشة

أ/د.....رئيسا

أ/د.....مشرفا ومقررا

أ/د.....ممتحنا

السنة الجامعية: 2021 / 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الشكر والعرفان

قال تعالى " رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ " النمل الآية 19.

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " لا يشكر الله من لا يشكر الناس "

أتقدم بالشكر والعرفان والامتنان للأستاذ الدكتور الفاضل : صدارة محمد لإشرافه على هاته

المذكورة وتوجيهاته وتصويباته وتصحيحاته القيمة، وعلى صبره وحلمه وسعة أخلاقه لإنجاح

هذا العمل، كما أتقدم بالشكر الجزيل للجنة المناقشة لهذا العمل فلهم كل التقدير

والاحترام.

إهداء

" رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا

تَرْضَاهُ "

أهدي عملي هذا

إلى من حصد الأشواك ليمهد لي طريق النجاح بأخلاق سامية.

إلى حلمي إلى طريقي المستقيم إلى طريق الهداية باعثة المحبة، وناشرة الكرم، والسماحة،
والأخلاق.

إلى التي أبصرت في وجهها طفولتي... إلى امرأة حاربت من لأجل نوائب الدهر

أمي الحبيبة.

إلى كل من جمعنا الدينا معهم فالتقينا على المحبة والوئام فأصبحوا خير أنيس:

إلى كل من نسيهم قلبي ولم ينسهم قلبي إليكم جميعا أهدي عملي هذا بشكر ينوء عن

العد

سعود نور الهدى

إهداء

إلى من وضع المولى سبحانه وتعالى الجنة تحت قدميها،

ووقرها في كتابه العزيز "أمي" الحبيبة

صاحب الوجه الطيب الأفعال الحسنة فلم ينحل عليا طيلة حياته "والدي" العزيز

وإلى اخوتي واخواتي، وجميع اصدقائي،

وإلى جميع من وقفوا في جوارى وساعدوني بكل ما يملكون وفي اصعدة كثيرة أقدم لكم هذا

البحث وأتمنى أن يجوز على رضاكم

لوتيد رزيقة

مقدمة

مقدمة:

تعد المحافظة على الصحة العامة هدفا من أهداف الضبط الإداري الذي تسعى سلطة الضبط الإداري إلى حمايتها من كل تهديد، حيث تباشر سلطة الضبط الإداري على المستوى الوطني والمحلي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الصحة العامة في الحدود المرسومة له قانونا باعتباره مسؤولا عن حفظ النظام العام بمختلف عناصره.

وان السلطات الضبطية بأنواعها تمارس صلاحياتها لأجل المحافظة على النظام العام بأهدافه التقليدية المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، غير أن التطور الحاصل في المجتمع في كل المجالات ومنها على الخصوص التطور التكنولوجي أدى إلى توسع فكرة النظام العام لتتطال مجالات جديدة، مثل مجال العمران والبيئة والمجال الاقتصادي وحتى مجال الأخلاق والآداب العامة، أين لم يعد مفهوم النظام العام يقتصر على النظام العام المادي فقط، بل امتد إلى مجال الآداب والأخلاق الحميدة وحتى المجال العمراني والاقتصادي، وهو التوسع الذي نتج عنه بصفة آلية توسع مجال تدخل سلطات الضبط الإداري لتتطال ضبط مجال العمران والمحافظة على جمال المدن وروائها وعلى تكريس حق المواطن في العيش في بيئة نظيفة.

فحماية الصحة العامة لا تتوق على مجرد تكريسها القوانين الدولية بل يجب على السلطات الوطنية والمحلية أيضا لها سلطة مواجهة كل ما يمس بها حفاظا على سلامة صحة الأشخاص وموضوع الدراسة تجلى في الحفاظ على الصحة العامة كأحد اغراض الضبط الإداري.

ومنه نطرح الإشكالية التالية :

ما مدى قدرة سلطات الضبط الإداري على الحفاظ الصحة العامة؟

كما تظهر أهمية الموضوع أيضا إذا وضعنا نصب أعيننا التوجه السياسي للدولة الذي يضمن للإدارة مركزا متميزا ويلقي على عاتقها مهام كثيرة في ميدان الحركة التنموية، وهذا

لا يتسنى لها إلا إذا تمكنت من تحقيق النظام العام، بالمقابل السعي نحو تكريس حماية الحريات العامة وإن هي حققت هذه المعادلة فإنها تترك انطبعا وإحساسا بالرضا لدى الأوساط الاجتماعية، وبالتالي تكرر الثقة بين المجتمع وإدارته والعكس صحيح. اما بالنسبة لاختيار الموضوع فتتمثل أساسا في الرغبة الذاتية في البحث في مجال القانون الإداري هذه الرغبة الملحة كانت الدافع الأساسي لاختيار موضوع الحفاظ على الصحة العامة كأحد اغراض الضبط الاداري.

وتهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على ذلك والتأكد من مدى نجاح الضبط الإداري في النظام القانوني الجزائري من تحقيق أهدافه والمتمثلة في تحقيق النظام العام بالمقابل مدى احترامه للحريات العامة للأفراد.

واعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والآراء والأفكار الفقهية الأحكام القضائية التي جاءت في مجال الضبط الإداري والحريات العامة ومحاولة تسليط الضوء عليها مع إبداء بعض الملاحظات والتعليقات عليها كلما دعت الضرورة لذلك وإزالة الغموض الذي قد يكتنفها.

وللإجابة على الإشكالية لموضوع البحث ارتأينا تقسيم الدراسة إلى فصلين أساسيين ، نتناول في الفصل الأول ماهية الضبط الاداري حيث قسمناه إلى مبحثين وتناولنا في المبحث الاول مفهوم الضبط الإداري وفي المبحث الثاني: هيئات الضبط الاداري .

اما الفصل الثاني كان عنوانه الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضا للضبط الاداري وقسمناه هو الاخر إلى مبحثين حيث تناولنا في المبحث الاول عناصر النظام العام وفي المبحث الثاني الصحة العامة كمقصد من مقاصد النظام العام.

الفصل الاول: ماهية الضبط الاداري

تمهيد :

تعتبر الوظيفة الضبطية من بين أهم الوظائف الأساسية للإدارة العامة، باعتبارها سلطة تنفيذية، فقد ارتبط مفهوم الضبط الإداري منذ نشأة الدولة واكتمال أركانها من شعب، وإقليم، وسلطة سياسية حاكمة، لذلك تبرز وظيفة الضبط الإداري كمظهر جوهري لوجود الدولة وكتعبير رئيسي عن سيادة السلطة الحاكمة¹، بغية تنظيم نشاطات الأفراد ووضع الضوابط الأساسية التي من شأنها أن تحفظ المجتمع وتقيم استقراره وتحمي نظامه العام. وبالنظر إلى أهمية الضبط الإداري وخطره على الأفراد كنشاط تضطلع به الإدارة العمومية، سيتم تسليط الضوء على مختلف جوانبه في هذا الفصل حيث سنتطرق الى مفهوم الضبط الإداري في المبحث الأول وفي المبحث الثاني سنتناول هيئات الضبط الاداري .

¹ عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة لنيل درجة الماجستير، .
قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص03

المبحث الاول: مفهوم الضبط الاداري

يعدّ موضوع الحقوق والحريات من أهم وأبرز المواضيع التي تخص جميع أعضاء المجتمع الدولي، لذلك تم النص عليها في أغلب الدساتير، لكن هذه الحرية لا تكون على إطلاقها بد: يجب تقييدها وفقا لضوابط قانونية حفاظا على المصلحة العامة.

المطلب الاول: تعريف الضبط الإداري

اختلفت التعريفات التي جاء بها الفقه للضبط الإداري، حيث ركز جانب فقهي على تعريفه من منظور الغاية من الضبط الإداري واعتبره: " مظهر من مظاهر عمل الإدارة يرتبط بتنظيم نشاط الأفراد بغية الحفاظ على النظام العام".²

ونجد أن قواميس اللغة تحتوي على معاني مختلفة لمصطلح الضبط، منها الحفظ، فضبط الشيء أي حفظه بالحزم حفظاً بليغاً، ورجل ضابط أي حازم أو شديد.³

لذلك سنحاول في هذا المطلب تعريف التعريف التشريعي للضبط الاداري (الفرع الاول)، والتعريف الفقهي للضبط الاداري (الفرع الثاني).

الفرع الاول: التعريف التشريعي للضبط الاداري

لم يتعرض المشرع سواء في فرنسا او مصر او الجزائر لتعريف الضبط الاداري تعريفا دقيقا،⁴ انما تناوله من خلال اهدافه ومبررا ذلك ان الغرض الاساسي العام والنهائي للضبط هو المحافظة على النظام العام، هذه هي فكرة نسبية مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان .

² Andre de laubader, et venezia, et gaudemet, traite de droit administrative, L.G.D.j, Tome1, 10em Edition, Paris, 1988, p 643.

³ محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، الطبعة الثالثة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1970 ، ص40

⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد لنشر والتوزيع ، سطيف ، 2010، ص154

ويتمثل الضبط الإداري في مجموعة الهيئات والأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ القوانين واللوائح للمحافظة على النظام العام.⁵

حيث يتضمن الضبط الإداري تنظيم وزارة الداخلية ويقسم المديرية العامة للأمن الوطني إلى عدة دوائر نذكر من بينها:

الجهاز الوطني للأمن S.N.S

المديرية الفرعية للضابطة القضائية.

المديرية الفرعية للضابطة الجوية والحدودية P.A.F

ضابطة الاستخبارات العامة P.R.G

المديرية الفرعية للأمن العام " ضابطة الشير "

كما يُقصد بالضبط الإداري في معناه التشريعي أنه مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية وعليه يتبين لنا أن الهدف من الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام.⁶

حيث لم تتعرض التشريعات في معظم الدول إلى تعريفه، بل اكتفت بحديد أغراضه، فبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه يتحدث عن التدابير التي تُتخذ من طرف رئيس الجمهورية ولا جود لتعريف الضبط.

ويُقصد بالضبط الإداري بمعناه العام مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة: الأمن، الصحة، والسكينة.⁷

⁵ أنظر المرسوم رقم 66 / 238 المؤرخ في 05 - 08 - 1966 والمتعلق بإعادة تنظيم الإدارة المركزية بوزارة الداخلية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الخامسة، عدد 72، بتاريخ 23 - 08 - 1966، ص 810. وكذلك المرسوم رقم 68 / 15 مؤرخ في 23 - 01 - 1968 المعدل للمرسوم رقم 66 / 238 المتعلق بإعادة تنظيم الإدارة المركزية بوزارة الداخلية.

⁶ د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 369.

⁷ د. عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 369.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للضبط الاداري

نعالج في هذا الفرع من ناحية أولى تعريف الضبط الإداري في الفقه العربي ومن ناحية ثانية تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي وسنرى ذلك كآتي:

أولاً: تعريف الضبط الإداري في الفقه العربي:

نلاحظ أن المشرع لم يضع تعريفاً محدداً للضبط الإداري وإنما اكتفى بتحديد أغراضه، وترك مسألة تعريفه للفقه والقضاء وإزاء سكوت المشرع عن وضع تعريف للضبط الإداري فما كان للفقه إلى أن يتصدى لوضع هذا التعريف وقد اختلفت الفقهاء وتبعاً للنظرة التي ينظرون لفكرة الضبط الإداري.

ومن بين هذه التعريفات نجد:

الدكتور محمد رفعت بكر حسين: يعرف الضبط الإداري بأنه: " النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام وعلى ذلك يتميز الضبط الإداري بما يترتب عليه من تقييد الحريات الفردية وبما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع.⁸

ويذهب الدكتور عمار بوضياف: إلى أنّ " الضبط الإداري يظل مفهومه واحداً، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات العام".⁹

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: أنّ " الضبط الإداري هو مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع".¹⁰

⁸ بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة 2007 ص 157.

⁹ عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور، الجزائر، سنة 2007، ص 368.

¹⁰ د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري، منشأ المعارف، بالإسكندرية، 2003، ص 390.

ثانياً: تعريف الضبط الإداري في الفقه الغربي:

بطبيعة الحال لن نعرض في هذا الموضوع لكل التعريفات التي قال بها الفقه الفرنسي بل سنقتصر على أشهر هذه التعريفات وبصفة خاصة تلك التي نادى بها كبار الفقهاء الفرنسيين.

ونبدأ بالأستاذ " هوريو " الذي يعرف الضبط الإداري بأنه " سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق النظام الوقائي للقانون".

« L'ordre et la paix par application préventive de droit »

غير أن الأستاذ هوريو سرعان ما عدل عن هذا التعريف يعد أن وجهت إليه سهام النقد واعتبر أن الضبط " هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة ".
ويذهب الأستاذ " أندري لوبادير " إلى أن الضبط هو: " صورة من صور التدخل من جانب السلطات الإدارية تتمخض عن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام ".

ويرى الأستاذ " مارسيل فالين " أن الضبط الإداري هو: " قيد تقضيه المصلحة العامة تفرض السلطة العامة على نشاط المواطنين ".

« C'est la limitation par une autorité publique, et dans l'intérêt public d'une activité des citoyens »

ونستنتج ممّا سبق: أنّ الضبط الإداريّ ومجموعة الإجراءات والأساليب القانونية، والمادية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام في المجتمع بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة.

المطلب الثاني: تمييز الضبط الاداري عن بعض الأنظمة المشابهة

إن الضبط الإداري كمنشآت تقوم به الدولة يتشابه ويختلف قانوناً مع بعض النشاطات والوظائف والأساليب التنظيمية الأخرى المشابهة له، وذلك بسبب التداخل القائم بين هذه الأنظمة في جوانب عديدة كالضبط القضائي والضبط التشريعي وكذا مع نظام المرفق العام. لذلك سنحاول في هذا المطلب: توضيح هذا التداخل بإبراز أوجه الاختلاف، وأوجه التشابه بين الضبط الإداري والضبط القضائي (الفرع الاول)، وبين الضبط الإداري والضبط التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الاول: الضبط الإداري والضبط القضائي

هناك فرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي ولهذا الفرق أهمية حيوية نظرياً وعملياً، ولهذا لا بد من بيان أهمية هذه التفرقة (أولاً)، ثم التعرض إلى عملية التفرقة والتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي (ثانياً).

1: أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

تتجلى أهمية التفرقة في النقاط التالية:

أ- تحديد طبيعة السلطة الرئاسية الواجب الخضوع والتبعية لها، حيث يخضع رجال الضبط الإداري للسلطة الرئاسية للسلطات الرئاسية المختصة بالضبط (رئيس الدولة، وزير الداخلية، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، بينما يخضع سلطات الضبط القضائي في أعمالهم للسلطة الرئاسية للنائب العام ولوكيل الجمهورية.

ب - تحديد طبيعة النظام القانوني الواجب التطبيق حيث يختلف النظام القانوني للضبط الإداري عن النظام القانوني للضبط القضائي من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لمبدأ الشرعية ولرقابة القضاء.

ت - تحديد جهة الاختصاص القضائي بالمنازعات المتعلقة بأعمال كل من الضبط الإداري والضبط القضائي، حيث تختص جهات القضاء الإداري بالدعوى القضائية

المتعلقة بأعمال الضبط الإداري بينما تختص جهات القضاء العادي بالمنازعات المتعلقة بأعمال الضبط القضائي¹¹.

2: الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي

يتشابه الضبط الإداري مع الضبط القضائي في تحقيق هدف واحد إلا أنهما يختلفان.

أ- أوجه التشابه:

لأن الضبط الإداري يتفق مع الضبط القضائي في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام في المجتمع¹².

ب - أوجه الاختلاف:

يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث:

3- الأهداف:

على الرغم من أن كلا من الضبط الإداري والضبط القضائي يسعيان معا إلى الحفاظ على النظام العام إلا أن لكل منهما أسلوب في تحقيق هذا الهدف:

- إن هدف الضبط الإداري هو تجنب الفوضى بواسطة التنظيم عن طريق تنبيه المواطنين للأعمال والتصرفات التي يجب أن لا يقوموا بها، فهو إذن وقائي.
- أما هدف الضبط القضائي هو البحث عن مرتكبي المخالفات لتسليمهم للعدالة، فهو إذن قمعي.

فالوالي مثلا يتخذ قرار يخطر فيه المواطنين بوجوب عدم القيام بالصيد فهذا إجراء يدخل ضمن مفهوم الضبط الإداري، فإذا لم يمتثل مواطن ما للقرار، ألقى عليه القبض وأحيل للمحكمة، ويعتبر هذا نشاط أي (إلقاء القبض) من نشاطات الضبط القضائي¹³.

¹¹ عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين عم الادارة العامة و القانون الاداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005، ص 17-18.

¹² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 189.

¹³ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، د.م.ج، الجزائري، 2006، ص 401.

4- السلطات المختصة بإجراءات الضبط:

إن قانون الاجراءات الجزائية هو الذي يحدد الأشخاص المخولين بممارسة سلطات الضبط القضائي، حيث تنص المادة 12 الفقرة 01 من هذا القانون على ما يلي: «يقوم بمهمة الضبط القضائي رجال القضاء والضباط والأعوان والموظفون المبيّنون في هذا الفصل»¹⁴.

أما الضبط الإداري فتمارسه السلطات الإدارية أي: رئيس الدولة، والوزراء والوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

ونشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو¹⁵ ضابط إداري وفي نفس الوقت ضابط قضائي وهو ما أشارت إليه المادة 15 الفقرة 01 من قانون الاجراءات الجزائية على ما يلي:

«يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية: رؤساء المجالس الشعبية البلدية»¹⁶.

5- طبيعة إجراءاته:

يتميز الضبط الإداري في طبيعته إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تخضع لرقابة القاضي الإداري إلغاء وتعويضا، أما الضبط القضائي فإنه يصدر في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة المشروعية لدى القضاء الإداري¹⁷.

أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لرقابة غرفة الاتهام حيث تنص المادة 12 الفقرة 02 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: « ويتولى وكيل الجمهورية إدارة الضبط

¹⁴أمر رقم 15- 02 مؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 جويلية 2015، ج ر العدد 40، صادر في 23 جويلية 2015، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 08 جوان 1966، ج ر العدد48، الصادر بتاريخ 10 جوان 1966 والمتضمن قانون الاجراءات الجزائية .

¹⁵أحمد محيو، المرجع السابق، ص402.

¹⁶أمر رقم 15- 02، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية ، سالف الذكر.

¹⁷علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص190.

القضائي ويشرف النائب العام على الضبط القضائي بدائرة اختصاص كل مجلس قضائي. وذلك تحت رقابة غرفة الاتهام بذلك المجلس»¹⁸.

الفرع الثاني: الضبط الإداري والضبط التشريعي

يتشابه ويتداخل الضبط الإداري مع الضبط التشريعي في تحقيق هدف، ويختلفان في جانبين أساسيين.

1: أوجه التشابه والتداخل بين الضبط الإداري والضبط التشريعي.

يتفق الضبط الإداري مع الضبط التشريعي في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام.

ويحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية¹⁹ إلى سن تشريعات ضبطية، وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الافراد بالكيفية المحددة في التشريع.

2: أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط التشريعي

يختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من جانبين أساسيين:

أ- الجانب الموضوعي:

الضبط الإداري هو مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام وحمايته من الإختلال.

بينما الضبط التشريعي هو عبارة عن الأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان والتي تضبط وتبين كفاءات ممارسة الحريات الواردة بالدستور²⁰.

¹⁸أمر رقم 02-15، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية ، سالف الذكر.

¹⁹نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، القانون الإداري للتنظيم الإداري- نشاط إداري دار بلقيس للنشر الجزائر، 2014، ص194.

²⁰محمد الصغير بعلي، القانون الاداري : التنظيم الاداري - النشاط الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص291.

حيث تنص المادة 140 فقرة 01 من الدستور على أنه:

«يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين»²¹.

مثال على ذلك ما نصت عليه المادة 54 من الدستور على حق إنشاء الجمعيات.

وبناء عليه، تدخل المشرع (البرلمان) وسن القانون رقم 12-06 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الم وافق 12 يناير سنة 2012 والمتعلق بالجمعيات، واضعا شروط وإجراءات لممارسة النشاط الجمعي، وهذا تقييد وضبط تشريعي له.

ب - الجانب العضوي

يمارس الضبط الإداري من طرف هيئات وأجهزة إدارية تنتمي إلى السلطة التنفيذية ، بينما يعود الاختصاص بالنسبة للضبط التشريعي إلى السلطة التشريعية (البرلمان) يمارسه طبقا للدستور والقوانين العضوية المتعلقة بذلك²².

²¹مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 96 ج ر العدد 76 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر رقم 25 المؤرخ في 14 أبريل 2002 المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المعدل بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر رقم 14 المؤرخ في 07 مارس 2006.

²²محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص292-293.

المبحث الثاني: هيئات الضبط الاداري

نظرا لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات، فقد حدد القانون السلطات الإدارية المركزية واللامركزية التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الضبط الإداري العام منه والخاص ،²³ إلى جانب أعوان للضبط الإداري تتولى السلطة التنظيمية تحديد مراكزهم القانونية وصلاحياتهم .

يقصد بذلك مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والاجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام والصحة العامة ، فيبي التي تملك قانونا حق إستخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري ، بهدف المحافظة على النظام العام والصحة العامة ، سواء من طرف هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي ، أو التي تمارس الضبط الإداري في حدود جغرافية وإقليمية محددة وهي ما يطلق عليها بالضبط الإداري المحلي ، كالتالي :

المطلب الاول: هيئات الضبط الاداري الوطنية

تتمثل سلطات وهيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية وفق ما أقره الدستور من خلال سلطات والمكفولة ، والوزير الأول الذي يمارس مهام الضبط الإداري من خلال سلطات والتنظيمية ، أو الوزراء ، خصوصا ما هو مكفول قانونا لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، وهو ما سنراه وفق ما يلي:

الفرع الاول: رئيس الجمهورية

من صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وأمنها وسلامتها وإتخاذ التدابير المناسبة والاجراءات الكفيلة لدرء الخطر الذي يهدد أمن واستقرار البلاد ، كما يمارس رئيس الجمهورية مهام الضبط الإداري بموجب الدستور ، في إطار سلطات والتنظيمية ، التي تخوله الإختصاص العام والشامل في وضع القواعد العامة والمجردة ، وفق ما نصت عليه المادة رقم 1-143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كالآتي : " يمارس

²³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص267.

رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " ²⁴، منه فإن هذا النص قد أقر بالإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية في جميع المسائل ما عدا تلك المخصصة للقانون.

إن هذا المجال الخاص الذي أقره الدستور للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، يمكنه من تنظيم أي مجال أو ميدان لا يدخل في إختصاص القانون ، عن طريق تنظيمات تتصف بالعمومية والتجريد وتتضم مراكز قانونية عامة ، ²⁵ ما يعني أنيا تتضمن قواعد عامة وموضوعية مجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة.

كما أن إستقلالية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية يجعلها لا تستند في وجودها لأي قانون ، فهي ذات أساس دستوري ، لا تعتبر مقيدة بأي إجراءات أو شكليات لإصدارها على عكس سلطات وفي التشريع بأوامر ، مما يوفر هامشا من الحرية لرئيس الجمهورية في ممارسة هذا الإختصاص ويجعل لو فعالية ومرونة في التماشي مع أي ظروف أو أسباب تتطلب إصدار مراسيم رئاسية لتنظيم أي مجال معين من خلال تقييد بعض الحريات العامة أو الحقوق الدستورية حفاظا على المصلحة العامة.

تسهم هذه السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في تنظيم مجال الحقوق والحريات العامة بشكل مؤقت في بعض المجالات لحفظ النظام العام في شقه المتعلق بالصحة العامة.

الفرع الثاني: الوزير الأول

بناء على السلطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول وفقا لمادة 143-2 من الدستور التي تنص على " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير

²⁴قانون رقم 01-16 مؤرخ في 06-03-2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر رقم 2016/14.

²⁵عمار عوابدي، المرجع السابق ، ص112.

الأول " 26، كما نصت المادة 99-2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على : " يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات " 27، بالإضافة الى الفقرة 04 من نفس المادة التي نصت على: " يوقع المراسيم التنفيذية " 28، فإن الوزير الأول يعتبر من سلطات الضبط الإداري العامة بموجب المراسيم التنفيذية التي يصدرها ، التي تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات ، شريطة أن تكون تلك المراسيم منسجمة مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقا لها 29، لذلك فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية وليست مستقلة.

إن هذا الأساس الدستوري يتيح إزدواجية الصفة للوزير الاول ، بإعتباره رئيسا للحكومة يعمل على تنسيق برنامجها في شقه السياسي ، ورئيسا للإدارة في الشق الإداري ويسير على تنفيذ القوانين والتنظيمات وممارسة الضبط الإداري العام.

الفرع الثالث: الوزراء

يختص بعض الوزراء بممارسة الضبط الإداري الخاص بما أن ممارسة مهام الضبط الإداري العام معهودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول ، فالقانون قد يجيز ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه ، على غرار وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات الذي يمكن له تنظيم والسير على حسن تسيير مصالح الإستشفاء بما يضمن تحسين خدماتها وحفظ الصحة العمومية .

يعتبر وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية أكثر الوزراء ممارسة لإجراءات الضبط ، حيث تتميز سلطته في مجال الضبط الإداري عن باقي أعضاء الحكومة

²⁶ نص المادة 143-2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، المصدر السابق.

²⁷ نص المادة 99-2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، المصدر نفسه.

²⁸ نص المادة 99-4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، المصدر نفسه.

²⁹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سبق ذكره ، ص 272.

، حيث يخوله المرسوم التنفيذي رقم 331/18 المؤرخ في 2018/12/22³⁰ الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحمية والتهيئة العمرانية في المادة 02 منه ممارسة صلاحياته في ميادين النظام والأمن العموميين ، الحريات العامة ، الوضعية العامة في البلاد والعمليات ذات المصلحة الوطنية لا سيما منها التي تكتسي طابعا إستعجاليا ، فيما نصت المادة 04 منو على أن وزير الداخلية والجماعات المحمية والتهيئة العمرانية يسير على احترام القوانين والتنظيمات في مجال النظام والأمن العموميين ، كما أن وزير الداخلية قد يسهم بدوره في تنظيم التظاهرات والاجتماعات العمومية بما أنها تعتبر من صميم صلاحياته تبعا لنص المادة 08 من المرسوم السالف الذكر³¹، وله أن يبادر بأي تدبير من شأنه أن يؤثر إيجابا على الوضعية العامة في البلاد ، كما يكلف وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في مجال العمليات ذات المصلحة الوطنية لاسيما تلك التي تكتسي طابعا إستعجاليا بالعمل على الوقاية والمساعدة في مواجهة النكبات والجوائح³².

إن هذه النصوص تجيز لوزير الداخلية والجماعات المحمية والتهيئة العمرانية ممارسة صلاحياته بإتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام على المستوى الوطني ، وإحترام الحريات العامة، كما يجوز له إصدار تعليماته للأمن الوطني ، وللولاة في مجال الضبطية الإدارية بغرض السير على تنفيذها كل فيما يتعمق باختصاصه.

³⁰ مرسوم تنفيذي رقم 331/18 مؤرخ في 2018/12/22 يحدد صلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية ، ج ر رقم 2018/77.

³¹ تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 331/18 على : " في مجال التظاهرات و الاجتماعات العمومية ، يكلف وزير الداخلية و الجماعات المحمية و التهيئة العمرانية بما يأتي " : - اعداد و اقتراح التشريع و التنظيم المتعلقين بشروط تنظيم التظاهرات و الاجتماعات العمومية و متابعة تطبيقهما ، - السير على امن التظاهرات و حسن سيرها"

³² تنص المادة 10-1 من المرسوم التنفيذي رقم 331/18 على : " في مجال العمليات ذات المصلحة الوطنية ، و لا سيما التي تكتسي طابعا استعجاليا ، يكلف وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية بما يأتي : " اتخاذ اي تدبير او اي عمل بالتنسيق مع القطاعات المعنية في مجال الوقاية و المساعدة و الاعانة و النجدة من شأنه ان يواجه النكبات و الجوائح و الكوارث " ¹¹قانون رقم 07/12 مؤرخ في 2012/02/21 يتعلق بالولاية ، ج ر رقم 2012/12.

المطلب الثاني: هيئات الضبط الاداري المحلية

مثلما خص التشريع الجزائري بعض الهيئات والسلطات بممارسة الضبط الإداري على المستوى المركزي ، فهناك كذلك هيئات وسلطات تمارس إختصاص الضبط الإداري على المستوى المحلي تتحصر في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وهي كما يلي :

الفرع الاول: الوالي

يستمد الوالي سلطات ومن مركزه القانوني ،فباعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية ، ومفوض الحكومة ، يمارس سلطات الضبط الإداري على مستوى الإقليم الجغرافي للولاية ، كما يسير على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفق ما يقره القانون ، ويعمل على تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة.

نصت المادة 114 من القانون رقم 07/12 المتعمق بالولاية على " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية " ¹¹ ، مما يوضح أن الوالي يمارس جميع صلاحياته المتاحة للمحافظة على النظام العام في إطار الضبط الإداري وعن طريق قرارته التي يصدرها، لاتخاذ أي تدبير أو إجراء يهدف إلى المحافظة على النظام أو درء أي خطر أو جائحة من شأنها أن تمس بالسلامة والسكينة العمومية على إقليم الولاية ، من خلال تنسيق نشاطات مصالح الأمن³³ التي تلزم بدورها بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية ، إذ يعتبر الوالي مسؤولا على وضع تدابير الدفاع والحماية وتنفيذها إلا ما يكتسي منها طابعا عسكريا.

بهذا نصت المادة 118 من القانون رقم 07/12 السالف الذكر صراحة على أن توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن بالولاية قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار مهامه، كما يمكن لو تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني إذا إقتضت الظروف الإستثنائية

³³ نصت المادة 115 من القانون رقم 07/12 على: " يتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في اطار المهام المبينة في المواد 112 و 113 و 114 اعلاه تنسيق نشاطات مصالح الامن المتواجدة على اقليم الولاية ، و بهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الامن بإعلامه في المقام الاول بكل القضايا المتعمقة بالأمن العام و النظام العمومي على مستوى الولاية "

ذلك، ضمانا للمحافظة على النظام العام ضمن المسؤولية المنوطة بالوالي داخل إقليم الولاية.

يهدف هذا إلى ضمان ممارسة الوالي لصلاحياته في مجال الضبط الإداري على مستوى إقليم الولاية ، سواء من خلال إستغلال وتسخير جميع الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة ، أو بممارسة سلطة الحلول³⁴ بالنسبة لجميع البلديات أو بعضها ، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك خاصة في الحالات الإستعجالية ، حيث يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ كل الاجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا للدولة جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالمحافظة على النظام العام وفق ما أقره القانون رقم 10/11 المتعمق بالبلدية ، الذي نظم سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري ، سواء من خلال إتخاذ جملة من الاجراءات والتدابير الكفيلة بحماية الاشخاص والممتلكات ، أو السير على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

بهذه الصفة يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسير على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما على إقليم البلدية³⁵، بما في ذلك لوائح وتنظيمات الضبط الإداري التي تهدف للمحافظة على النظام العام³⁶، ويتخذ كل الاحتياطات الضرورية والتدابير

³⁴في ذلك نصت المادة 100 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعمق بالبلدية على : " يمكن الوالي ان يتخذ بالنسبة لجميع بمديات الولاية او بعضها كل الإجراءات المتعمقة بالحفاظ على الامن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام ، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ، لا سيما منيا التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية "

³⁵نصت المادة 85 من القانون رقم 10/11 المتعمق بالبلدية على : " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ، وبهذه الصفة فيو يكلف على الخصوص بالسير على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بيها "

³⁶نصت المادة 88 من نفس القانون على : " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت اشراف الوالي بما يالي " : - تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على اقليم البلدية - السير على النظام و السكنية و النظافة العمومية - السير على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية و التدخل في مجال الاسعاف ، ويكلف بالإضافة الى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما "

الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها كارثة أو حادث ، إذ يأمر بتنفيذ جميع تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف في حال الخطر الجسيم أو الوشيك وفق نص المادة 89 من القانون رقم 10/11 السالف الذكر. كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات إذا تطلب الأمر ذلك ، من خلال تسخير الأشخاص والممتلكات بعد إخطار الوالي بذلك ، بإعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بسلطات والضبطية على مستوى إقليم البلدية ، التي تتيح له ممارسة الضبط الإداري في جميع المجالات ومتى كان ذلك ضروريا ولازما ، فهو يحوز صفة ضابط الشرطة القضائية والشرطة البلدية وفق نص المادتين 92 و 93 من القانون رقم 10/11 السابق ذكره ، الذي أجاز كذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات التي يحددها القانون.

إن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يحوزها تجعله مسؤولا على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات في إطار إحترام حقوق وحرريات المواطنين ، لا سيما تنظيم تجمعات الأشخاص التي من شأنها المساس بالسكينة العمومية ، وحركة التنقلات على إقليم البلدية ، بالإضافة إلى السير على نظافة المحيط وحماية البيئة ومجابهة الأوبئة والأمراض حفاظا على الصحة العامة .

خلاصة الفصل:

إن هيئات الضبط الإداري مقيدة بتطبيق القانون غير أن هذا النظام القانوني قد يعجز لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة كالحرب أو الاضطرابات أو الكوارث لذلك تتطلب ضرورة المحافظة على النظام العام وحسن سير المرفق العام، توسيع صلاحيات الإدارة والسماح لها بتخطي الحدود التي كان يتحتم عليها احت ارمها في الظروف العادية وبصورة استثنائية لوقت محدود.

**الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية
للنظام العام غرضاً للضبط الإداري**

تمهيد

تلعب الرقابة الإدارية دوراً هاماً في الحرص على ضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام وفي الحرص على ضمان تحقيق عملية الملائمة الواقعية والعملية والفنية للتوظيف الإدارية بطريقة ناجعة تضمن تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع حاجات الأفراد المادية والمعنوية المختلفة وحفظ النظام العام. وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري. حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : عناصر النظام العام

المبحث الثاني : الصحة العامة كمقصد من مقاصد النظام العام

المبحث الأول : عناصر النظام العام

لا يكفي هذا الصدد أن نعرف النظام العام بأنه حالة تسود عندما يختفي الفوضى والإضطرابات فهذا التعريف السلبي لا يعطينا فكرة واضحة عن الإجراءات الضبطية ومن خلال التعريف توصلنا إلى تعريف جامع حيث أن المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي تهدد عناصر ومقومات النظام، ومن هذا التعريف يمكن استنباط المقومات العناصر التالية.

المطلب الأول : العناصر التقليدية للنظام العام

سنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة العناصر التقليدية للنظام العام وسنتناول الصحة العامة في الفرع الأول والأمن العمومي في الفرع الثاني والسكينة العامة في الفرع الثالث.

الفرع الأول : الصحة العامة

ويقصد بها وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض أو إعتلال الصحة ومنع إنتشار الأوبئة والإحتياط من كل مايكون سبب يحتمل ان يكون سببا للمساس بالصحة العامة فنقوم الإدارة بتحسين الأفراد ضد الأمراض المعدية وتقوم بالمحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلتزم المحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلتزم المحافظة على الجمهور، ويتطلب ذلك كله إتخاذ إجراءات وأساليب وإحتياطات من طرف سلطات البوليس الإداري بصورة وقائية للمحافظة على صحة الإنسان في أكله وملبسه ومسكنه وفي المحيط الذي نعيش فيه مثل إجراءات وإحتياطات الرقابة والتفتيش الصحي على المحلات العامة وأماكن البيع والشراء والمطاعم والمخابر والمقاهي والقاعات السينمائية والمسارح والمستشفيات والسجون والثكنات والمدارس

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

والجامعات ويتضمن قانون العقوبات الحماية الجنائية الرادعة والجزائية لهذه الإجراءات الضبطية.¹

الفرع الثاني : الأمن العمومي

يقصد بالأمن العمومي المحافظة على حياة المواطنين وأموالهم وإعراضهم وحمايتهم من خطر الإعتداء عليه ويشمل ذلك إتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من الأخطار التي تصدهم كمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالكوارث والأخطار العامة كحرائق والفيضانات والسيول، والإنتهاكات التي قد تسبب بها الإنسان كجرائم القتل، السرقة، المظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور.²

فكما نرى ضمان الأمن العام وهو يمثل إبراز وأهم اهداف الضبط الإداري يوضع على عاتق سلطات الضبط المركزية واللامركزية واجبات صعبة وهامة لوقاية الجماهير. والأفراد وأسرههم ضد الجرائم وايضا ضد الكوارث والأخطار بأنواعها أيما كانت مظاهرها. وواضح من الأمثلة السابقة الطابع الوقائي للضبط الإداري فهو يعمل على وقاية الأفراد والمواطنون ضد كل الجرائم وكل الأخطار والحوادث بالعمل مكافحتها ومنع الجرائم وتلاقي الأخطار قدر الإمكان ومنع إنتشارها عند حدوثها وحصر إطارها واثارها.³

الفرع الثالث : السكنية العامة

يقصد بالسكنية العامة المحافظة على الهدوء وسكون الطرق والأماكن العامة لوقاية الناس من ضوضاء والصخب والإزعاج والمضايقات السمعية خاصة في أوقات راحتهم من ذلك اصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت وتشمل المحافظة على السكنية العامة كذلك

1- عمار عوايدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2005 ص 32.

² هاني علي الطهراوي الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2006، 239.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2012، ص210.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من منازل نتيجة سواء إستعمال الراديو أو أجهزة التسجيل أو غير ذلك.¹

وكذلك قد تعتبر السكنية العامة كمفهوم وعنصر مادي من مقومات وعناصر فكرة النظام المادية هو اتخاذ إجراءات والأساليب والاحتياطات الوقائية اللازمة للقضاء على مصادر واساليب الإزعاج والقلق التي تهدد الراحة العامة.

المطلب الثاني : العناصر الحديثة للنظام العام

إن مفهوم النظام العام قد طوّر في الوظيفة الإدارية لدولة، فهذه الأخيرة لم تعد متدخلة فقط بل أصبحت فضلاً عن وظائفها السابقة طرفاً هاماً في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمر الذي انعكس إيجابياً على مفهوم النظام العام. إذن فهي تتمثل هذه التطورات التي طرأت على المفهوم التقليدي للنظام العام والإجابة هذا التساؤل تطرقنا إلى بعض العناصر وهي:

الفرع الأول : الآداب العامة

كما رأينا سابقاً بأن مفهوم النظام توسع ولم يعد يقتصر على مجرد وقاية المجتمع من الإضرابات المادية والخارجية وإقامة الأمن والصحة والسكنية بل أصبح يعمل على رقابة كل ما يخل بالأخلاق والآداب العامة فإلى مظهره المادي إكتساب النظام العام مظهراً ادبياً وخلقياً فهو لا يؤثر بالنظام الإقتصادي والإجتماعي السائد فحسب بل يتعداه إلى المثل العليا السائدة في كل مجتمع فيجب السهر على حماية وإحترام حياتهم المادية والأدبية والجمالية والفكرية وكذلك يراد به حماية الآداب العامة وقيم المجتمع وذلك مثل يحظر عرض المطبوعات والأفلام الفاضحة وارتكاب الأفعال المذلة بالحياء والآداب في الطرق والأماكن العامة وغير ذلك مما يتنافى مع تقاليد المجتمع وأعرافه وأدابه.²

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 328

² محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 158.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

وفيما يتعلق بحماية الأداب العامة فقد مجلس الدولة الفرنسي برفض إلغاء قرار إداري صدر بمنع عرض بعض المطبوعات المرخص بها في الطريق العام، وأكشاك الصحف وفي جهات المكتبات ولكنها تحتوي على بعض الأشياء الضارة بأخلاق الشباب وقضى أيضاً برفض إلغاء قرار صدر بتحريم حفلات في بعض الملاهي.¹

الفرع الثاني : المحافظة على الرونق والرواء

يذهب فريق من الفقه إلى القول بأن المحافظة على الرونق والرواء في الشرع والأحياء السكنية وتندرج في فكرة النظام العام.²

فيرى الفقيه دويز إن حماية الجمال هي غاية للضبط على نفس مستوى الأمن والسكينة. وقد بدأ بعض مفوضي هذا المذهب وكان سندهم في ذلك أن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الجمال لدى المارة كما هي مسؤولة عن ضمان حياتهم وسلامتهم غير أن الاتجاه لم يتزايد في القانون الوضعي لأنه لم يعترف بجمال الرواء كغاية من غايات الضبط الإداري إلا في الحالات التي وردت فيها النصوص خاصة غير أنه قد صدرت قوانين ضبط خاصة أدخلت صراحة في صلبها الإعتبارات الجمالية مثال القوانين المتعلقة بحماية الآثار والقوانين المتعلقة بتنظيم المدن وتنسيقها، وفي بداية الأمر إلتزام مجلس الدولة الفرنسي حدود إغراض النظام الضبط العام التقليدية دفاعاً الحريات.

وتطبيقاً لهذه الاتجاه وفي المجلس في قضية LEROY بأن السلطة القائمة على الوظيفة الضبط الإداري لا إن يستهدف صون المظهر والمحافظة على جمال الرواق الا في الحالات التي يرخص لها القانون في ذلك بنصوص قاطعة وقد أضاف مجلس الدولة الفرنسي إلى أهداف الضبط الإداري هدفاً جديداً لم يكن معروفاً من قبل فوسع بذلك من صلاحيات الضبط الإداري.

¹مصطفى ابو زيد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط دار المجد سطيف، 2001، ص 196.

²عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ص 94.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

لقد تمكنت وظيفة الضبط الإداري في الإدارة العمومية بإتخاذ الإجراءات الرامية إلى المحافظة على ما هو قائم بجماله ورونقه أو منع كل ما من شأنه افساد هذا الجمال مستقبلاً.

ومن أمثلة ذلك أن تقوم سلطة الضبط بمنع لصق الإعلانات الدعائية للحملة الانتخابية إلى في الأماكن التي عينت لذلك، هو كان يمنع رئيس البلدية باسم الأمن العمومي من وضع اشياء على الشرفات النوافذ لأنه يمكن إذا سقطت من إلا على قد تسبب الأضرار بالمارة ، كما عمد المشرع على الإكثار من أنواع البوليس الخاصة للجمال والاعتراف به ضمن الضبط العام إلى جانب السكينة العمومية والأمن والصحة العمومية.¹

الفرع الثالث : النظام العام الاقتصاد

إن التطورات الحديثة التي طرأت على النظام العام أدت إلى تداخل بشكل ملحوظ مع النظام العام الاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي والحضاري، ففي المجال الاقتصادي نجد أن التراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين والشروط التي تفرضها بمناسبة ممارسة أنشطة محددة ليست فقط لمراقبة النشاط، وإنما لتوجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في تحقيق رفاهية الأفراد.²

ولقد تزايد تدخل الدولي واسعة مجالات تدخلها تحت ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية وبتأثير الإتجاهات الجماعية تولت تنظيم كثير من الموضوعات والعلاقات الاقتصادية وذلك من اجل تحقيق الصالح العام الاقتصادي، ويقصد بالنظام العام الاقتصادي تدخل الدولة في القطاعات الاقتصادية وذلك لأن ترك النشاط الاقتصادي للأفراد وإتاحة حرية مطلقة في هذا المجال يعرض المجتمع والاقتصاد في مجموعة لمخاطر الاقتصادية واجتماعية كبيرة .

¹ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد سطيف، 2001، ص 22.

²محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري. في مصر. مجلة مجلس الدولة. السنة الثانية. القاهرة، يناير. 1951، ص285

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

وبما ان المجال الإقتصادي يعتبر أن الإقتصاد والسياسة في العصر الحديث هوما صوان لا يفترقان إذا لا يمكن إن ينمو الإقتصاد ويزدهر إلا في إطار نظام سياسي مستقر وثابت، وهذا لا يتحقق إلا في ظل الأمن العام والإستقرار ولقد ترتب على التطور الإجتماعي الهائل الذي اصاب دور الدولة الحديثة إن نطاق ولاية الضبط قد زادت واتسعت مما أدى إلى نشوء النظام عام الجديد هو النظام العام الإقتصادي، فالأهمية المتزايدة للمشكلات الإقتصاد وارتباطها بالتطور العام الذي يقود الدولة في طريق التوجيه تجد صداها في المجال القانوني.

المبحث الثاني : الصحة العامة كمقصد من مقاصد النظام العام

المطلب الأول : حدود سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على الصحة العامة

يستدعي وضع حدود أو ضوابط لسلطات الضبط الإداري في ممارسة مهامها المخولة إليها بغية حماية حقوق وحرريات الأفراد، وذلك ما لا يتحقق إلا من خلال إقامة التوازن بين متطلبات النظام العام وحماية الحقوق والحرريات الفردية، من ثم فإن الاختصاصات المعهودة لسلطة الضبط الإداري يقتضي أن تتسم بالضوابط المحددة لها وإلا اعتبرت غير مشروعة . وباطلة وإذا ما حادت عن ذلك.

الفرع الأول : سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

إن المشكلة الأساسية والهامة التي تواجه سلطات الضبط الإداري عندما تمارس اختصاصاتها في الظروف العادية هي كيفية التوفيق بين الصحة العامة التي نص عليها الدستور والقوانين وبين حماية النظام العام.¹

يترتب على ما تقدم أن كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية لتحقيق هذه الغاية يقتضي أن تكون خاضعة لقواعد المشروعية التي تحكم القرارات الإدارية، فإجراءات الضبط الإداري في الواقع تتصدى لحرريات الافراد وحقوقهم العامة (أولاً)، يقع على عاتق الإدارة التقيد بالأهداف التي من أجلها قرر المشرع منح هيئات الضبط الإداري هذه السلطات، فليس للإدارة تخطي هذه الأهداف سواء كانت عامة أو خاصة، أو سعت إلى تحقيق مصالح عامة لكي لا تدخل ضمن أغراض الضبط الإداري التي قصدتها المشرع فإن ذلك يعد انحرافاً للسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص (ثانياً)، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام لعناصره الثلاث الأمن العام والصحة العامة، والسكينة العامة (ثالثاً)، للإدارة حق استعمال شتى الوسائل أثناء التدخل قصد الحفاظ على النظام العام، لكن شريطة أن تكون هذه

¹نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، 2008، ص301.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

الوسائل المستخدمة مشروعة (رابعا)، أيضا لا يجوز للإدارة اللجوء إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدرت فيها (خامسا).

أولا: الالتزام بمبدأ المشروعية:

إذا كان على الإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية بصفة عامة عند مباشرتها لأي نشاط إداري، فإن ذلك يصدق بصفة خاصة عند ممارستها لاختصاصاتها كسلطة ضبط، نظرا لتأثير تلك السلطة على حقوق الافراد وحررياتهم،¹ فمبدأ المشروعية يضع بقواعده على عاتق الإدارة التزاما أو قاعدة مؤداها ضرورة توخي المصلحة العامة في كل تصرف، وتوخي الحرص في تنظيم الحريات من خلال التطبيق الصحيح لأحكام القانون وقواعده، فهو بذلك يحقق نوع من التأصيل والتنسيق بين المتطلبات المتعارفة، حرية المواطنين من ناحية، وفاعلية الإدارة في تحقيق غاياتها والقيام بمهامها من ناحية أخرى.

غير ما يلاحظ هو أن مبدأ المشروعية لا يعني مصادرة النشاط الإداري في جميع الأحوال، بل أنه يتلاءم ويتوافق مع حاجات الإدارة في تحقيق أهدافها وغاياتها خاصة إذا ما عرفت لها ظروف تستدعي هذا الخروج على القواعد العامة تأكيدا لأهمية تفضيل بقاء الدولة على تقييد حرية ما في إحدى مجالاتها.

فمبدأ المشروعية يعني إذن أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون، أي كان مصدره مكتوب أو غير مكتوب، مع مراعاة التدرج في قوته، وكل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن فيه.

بما أن الحريات العامة بشكل عام مضمونة من طرف الدستور أو القانون، لهذا فإن كل تقييد لها من قبل السلطة الإدارية يعتبر مساسا بمبدأ المشروعية.²

¹ سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009، ص 309.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص 174 - 175.

ثانياً: الالتزام بأهداف الضبط الإداري:

المقصود بهذا الضابط التزام سلطات الضبط الإداري بالأغراض المحددة لاختصاصها والتي تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة، فإذا خرجت سلطات الضبط الإداري عن هذه الأغراض كان تصرفها معيباً بعيب الانحراف بالسلطة مما يؤدي إلى إثارة مسؤولية الإدارة.¹

تعتبر أهداف الضبط الإداري تعتبر أهداف مخصصة يجب أن تتوخاها هيئات الضبط الإداري، فإذا استخدمت من تلك الهيئات سلطاتها لتحقيق بعض الأغراض الخاصة البعيدة عن النظام أو الصالح العام، كت تحقيق مصلحة شخصية أو فردية أو بدافع من الانتقام أو المحاباة، فإنها تكون بذلك قد خرجت عن حدود اغراض الضبط كما حددها القانون، مما يعد انحرافاً بالسلطة يوجب المسؤولية.

تطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية القرار الصادر من العمدة بمنع حالات الرفض من العمل خلال بعض أيام الأسبوع حيث تبين أن الهدف هو الحد من منافسة هذه الحالات لمحل يملكه العمدة.

كذلك قد يتحقق الانحراف بالسلطة أيضاً حتى ولو كان الهدف هو تحقيق مصلحة عامة إذا كان هذا الهدف لا يعد من أهداف الضبط الإداري، وذلك إعمالها بقاعدة تخصيص الأهداف.

تأسيساً على ذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية القرار الصادر من العمدة بتحديد عدة مرات العرض السينمائي في البلدة حرصاً على ضمان مواظبة التلاميذ على الدراسة، ويتحقق الانحراف بالسلطة كذلك إذا استخدمت إجراءات الضبط الإداري لتحقيق اغراض مالية للإدارة، كتكليف بعض الافراد بتمهيد طريق توفير الأموال للدولة أو اتخاذ إجراء ضبط معين يكون هدفه زيادة موارد الهيئات المحلية.²

¹نواف كنعان، المرجع السابق، ص303.

²سعيد السيد علي المرجع السابق ص310.

ثالثاً: الجدية والواقعية في بناء قرارات الضبط الإداري:

أي أن تكون هناك أسباب حقيقية جدية واقعية تهدد بالإخلال بالنظام العام تبرر تدخل الإدارة واتخاذ اجراء ضبطي، والقضاء هو الذي يقرر مدى جدية هذه الأسباب من خلال وقائع القضية، فإن لم يكن لها سبب حقيقي بل كانت تستند إلى سبب صوري، حكم القاضي الإداري ببطان هذه الاجراءات ¹.

ترتيباً على ذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الصادر من العمدة بمنع إقامة كل الاحتفالات الدينية خارج الكنيسة حتى تلك التي ليس من شأنها تهديد الأمن العام، مثل تشييع الجنائز والاحتفالات التي تتطلبها التقاليد المحلية، وكان سند مجلس الدولة الفرنسي في ذلك أن تلك الاحتفالات لا تؤثر على النظام العام بعناصره المعروفة.

إذا كانت القاعدة بالنسبة للقرارات الإدارية بصفة عامة هو افتراض قيامها على أسباب صحيحة تبررها، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، أي أنه توجد قرينة قانونية وقابلة لإثبات العكس على وجود الأسباب وعلى صحتها، فإن مجلس الدولة الفرنسي حرصاً منه على حماية حقوق الافراد وحررياتهم أقام قرينة عكسية بشأن قرارات الضبط المتعلقة بممارسة الشعائر الدينية، فافترض أن تدخل هيئات الضبط في هذا المجال ليس له ما يبرره، أي أنه لا يقوم على أسباب صحيحة، وأن على الإدارة أن تقوم بنفسها بتقديم الدليل على وجود السبب وعلى جديته أي أن القرينة هنا تكون لمصلحة الأفراد الذين اتخذت هذه القرارات في مواجهتهم ².

رابعاً: مشروعية الوسيلة المستخدمة للحفاظ على النظام العام:

قد تستخدم هيئات الضبط الإداري أياً من الوسائل التي سبق ذكرها لكن يجب أن يتم ذلك ضمن ضوابط، والقضاء الإداري هو الذي له الحق بالتأكد من ملائمة الوسيلة لظروف

¹ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص251.

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص312.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

التدخل من عدمه أي مدى صلاحية تقدير تناسب الاجراء مع الحالة ومن تهديدها للنظام العام بمراعاة الشروط التالية:

1- أن لا يترتب على استخدام وسيلة الضبط الإداري تعطيل ممارسة الحريات العامة بشكل مطلق، كأن تأمر سلطات الضبط الإداري بعدم سير سيارات الأجرة في شارع معين منعاً مطلقاً.

2- أن يتم التفسير لمضمون وسائل الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً، ذلك أن جميع النصوص القانونية المقيدة لحريات الافراد يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً، وعند الشك على سلطات الضبط الإداري أن تغلب الحرية على تقييدها، إذ أن الحرية هي الأصل والقيود هو الاستثناء.

3- أن تستخدم وسائل الضبط الإداري بمرونة وبشكل يتلاءم مع طبيعة النشاط الفردي المطلوب تقييده ، وهل هو نشاط حيوي حيث تضيق سلطة الضبط الإداري أم نشاط غير حيوي فتتسع سلطات الضبط الإداري، ومثال ذلك: أن تتسع سلطات الضبط الإداري بالنسبة لحظر مرور سيارات الدعاية والإعلان في الطرق العامة وتضيق بالنسبة لحرية مرور السيارات الأخرى،¹ إذا الحظر يجب أن يكون نسبياً أي قاصراً على مكان معين أو وقت معين، ويجب أن يكون مسبباً ووفقاً للإجراءات القانونية المقررة.

من المبادئ التي قررها القضاء الإداري أيضاً في هذا الصدد عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر لظالماً أن القانون لم يفرض هذه الوسيلة، ومراعاة ظروف المكان، فالوسائل التي يمكن أن تتمتع في الأماكن العامة كالميادين والشوارع تختلف عن تلك التي يمكن إتباعها في الأماكن الخاصة كالمنازل والمكاتب، ومراعاة ظروف الزمان، حيث تختلف الوسيلة التي يمكن أن تستخدم ليلاً غير تلك التي يمكن أن تستخدم أثناء النهار، فضلاً عن اختلاف وسائل الضبط في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية.²

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص305.

² سعيد السيد علي المرجع السابق ص314.

خامساً: ملائمة قرارات الضبط الإداري مع الوسيلة المستخدمة أثناء التدخل:

لا يكفي أن يكون قرار الضبط الإداري جائزاً قانوناً أو أنه قد صدر بناء على أسباب جدية، إنما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الإدارة الوسيلة الملائمة للتدخل فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها. من الضروري أن نبين أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة، فالأصل هو استقلال الإدارة وتقدير ملائمة قراراتها،¹ بحيث يتمتع على القاضي مراجعتها في تقديرها لأهمية وخطورة الأسباب الدافعة إلى تدخلها ومدى تناسب هذه الأسباب مع القرار أو الاجراء الذي تم اتخاذه، ولكن نظراً لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات العامة فإن القضاء لا يتردد في الخروج على هذه القاعدة ويبسط رقابته على ملائمة قرارات الضبط الإداري.²

في هذا المجال لا يجوز مثلاً لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق تظاهره في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خرطوم المياه كافياً لتحقيق هذا الغرض.³

الفرع الثاني : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تتمتع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وغير العادية بسلطات واسعة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية، فهي في سبيل الحفاظ على الأمن والنظام العام لها أن تلجأ إلى العديد من الأساليب حتى لو أدى ذلك إلى خرق مبدأ المشروعية لأنها لا تستطيع السيطرة على الوضعية الاستثنائية إلا بسلطات استثنائية.⁴

إلا أن القاضي يحاول حتى أثناء هذه الفت ارت ممارسة حد أدنى من المراقبة على سلطات الضبط للحد من الإجراءات التعسفية، بحيث أنه يطلب أن اتساع سلطات الضبط الإداري

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 201-202.

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 315.

³ علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص 202.

⁴ تفيدة عبد الرحمان، نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة عنابة، 1990، ص 70-71.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

يجب أن تستند إلى نص تشريعي، لأن هذا الاتساع يهدد الحريات الفردية،¹ نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قانونية من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي (أولاً).

لنظرية الظروف الاستثنائية تعاريف عديدة ومتنوعة الأمر الذي جعل الفقه يجد صعوبة في وضع تعريف واضح ودقيق لهذه الحالة (ثانياً)، لأجل ضمان حد أقصى من الأمن والأمان عند حدوث ما يخل بالنظام العام سعى المشرع الجزائري جاهدة إلى تبني نظرية الظروف الاستثنائية بمختلف الدساتير التي عرفت الدولة الجزائرية ذلك قصد تقادي الوقوع في انزلاقات أو أي تهديد في كيان وامن الدولة (ثالثاً).

أولاً: نشأة نظرية الظروف الاستثنائية:

عرفت الظروف الاستثنائية -من وجهة نظر القانون الدستوري- لها أسباب وامتداد تاريخي انطلاقاً من مفهومها التقليدي، وبالضبط منذ أواخر القرن التاسع عشر في ألمانيا بموجب اعتراف الدساتير الملكية للأمير بسلطة اتخاذ أوامر استعجالية تتميز بقوة القانون، بسبب حق الضرورة العمومية.

إذ كانت آنذاك الدول استبدادية وطغيانية في ظل الدولة الملكية والإلهية لاسيما في القرون الوسطى وعهد الإقطاع وبروز الطبقة البرجوازية، وفي عهد الفوضى الدستورية. هكذا فإن الظروف الاستثنائية ظهرت اعتماداً على فكرة وحق الضرورة العمومية الملحة، بحكم أن مثل هذه الظروف الاستثنائية تسمح للسلطة التنفيذية أو تمنحها حق اتخاذ إجراءات لا تدخل في اختصاصاتها العادية المألوفة بالنسبة لها، فالسلطة التنفيذية لا تستطيع في أي حال من الأحوال في مثل هذه الظروف الاستثنائية خرق أحكامها، نظراً لما لها من تأثير على النظام العام المرتبطة بكيان الدولة وكذا على الحريات العامة الخاصة بأفراد المجتمع، وذلك بحجة أن كلا من فكرة النظام العام والحريات العامة تتعارض مع حالة الفوضى تطبيقاً لمبدأ الشرعية والمشروعية.

¹ناصر لباد، المرجع السابق، ص178.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

وعليه لا بد أن تتضمن الدساتير نصوص خاصة تنظم حالات الظروف الاستثنائية، حتى لا يفسح المجال للسلطة التنفيذية، ومن المعروف أن الظروف الاستثنائية نظمت في الدساتير الحديثة ابتداءً من الربع الأخير من القرن التاسع عشر لأن خرق مبدأ المشروعية يؤدي إلى نتيجتين رئيسيتين:¹

- الأولى قانونية:

- تعني إمكانية إلغاء القرارات غير المشروعة والزام الإدارة بتعويض الأضرار الناتجة عنها.

- الثانية سياسية:

- التي تهدف إلى بروز الراي العام في اتجاه السلطة باعتبار أن الإدارة هي مرآة السلطة وممثليها.

هكذا تم الإقرار بضرورة اتخاذ هذه السلطات الاستثنائية من خلال الدساتير الحديثة واعتراف الأنظمة الدستورية السياسية بتلك السلطات، مع الأخذ بعين الاعتبار كيفية المحافظة على الحريات وحقوق الأفراد وضمان استمرارية صلاحيات سلطات الهيئات الدستورية.² هكذا نصل إلى أن نظرية الظروف الاستثنائية تبلورت بظهورها في فرنسا باعتبارها من صنع القضاء الفرنسي تزامناً مع الحرب العالمية الأولى، حيث طبقت قضاءاً باسم "السلطات في حالة الحرب" لتتبلور وتصبح فيما بعد نظرية الظروف الاستثنائية.

ففي هذه الظروف يكتفي القاضي الإداري عندما يعرض عليه الموضوع فقط بملاحظة اتساع ممارسة سلطات الضبط التي لم يتضمنها قانوني 1849 و1858 المتعلق بحالة الحصار وإضفاء صفة المشروعية على الإجراءات المتخذة مستنداً في ذلك إلى نظرية السلطات أثناء الحرب ونظرية الظروف الاستثنائية، فبقرار 6 أوت 1915 أعلن مجلس

¹ سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2004-2005، ص ص 13-14.

² سحنين أحمد، المرجع السابق، ص ص 13-14.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

الدولة أن حالة الحرب تخول لجهات الضبط الإداري إصدار قرارات لا تكون من صلاحياتها في وقت السلم.

أما في سنة 1918 وفي قراره المؤرخ في 28 جوان 1918 في قضية "هرياس" الذي يعتبر القرار المبدئي فيما يخص قضاء مجلس الدولة، اعتبر مجلس الدولة مرسوماً يتضمن تعليق من طرف الحكومة للضمانات التأديبية التي نص عليها القانون لصالح الموظفين مشروعاً بسبب الظروف الاستثنائية (الحرب العالمية الأولى).

إن القضاء الناشئ بين (1914-1918)، قد تأكد أثناء الحرب العالمية الثانية (1939-1945)، وقد توسع هذا القضاء إلى حالات فعلية أخرى، مثل حالة الثورات السياسية المترتبة عن التحرير بعد الحرب العالمية الثانية، حالات الاضطراب الاجتماعي.¹

ثانياً: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية:

لعل من بين أهم التعاريف الخاصة بالظروف الاستثنائية تعريف الدكتور «مسعود شيهوب» الذي يرى بأنها "أحداث الحرب وكل حالات المساس الخطير بالنظام العام، تسمح هذه النظرية للإدارة باتخاذ إجراءات ما كانت لتعتبر مشروعة لولا هذه الظروف بل لو أنها اتخذت في ظروف عادية لكانت غير مشروعة ويتعين إلغاؤها".

أما الأستاذ "ريفير" يعرف الظروف الاستثنائية "بأنها الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى نتيجتين: وقف العمل بالقواعد العادية اتجاه الإدارة ذلك لتطبيق هذه القواعد مشروعية خاصة يقوم القاضي بتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة".²

يلاحظ على التعاريف الفقهية بأنها تميل أكثر إلى سرد بعض الحالات التي تشكل حالة الظروف الاستثنائية، وكذا تحديد آثارها خاصة تلك المتعلقة بتوسيع سلطات الإدارة وخروجها عن مبدأ المشروعية أكثر منه إلى تحديد عناصر وشروط هذه النظرية، ولما لا تحديد المعايير التي يمكن الاعتماد عليها لاعتبار ظروف وأوضاع معينة تشكل حالة الظروف

¹ناصر لباد، المرجع السابق، ص178.

²مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ج 36، العدد الأول، 1998، صص 24-25.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

الاستثنائية، وهكذا يشير إلى عدم وجود تعريف فقهي للظروف الاستثنائية شامل متفق عليه بالإجماع نظراً لصعوبة تحديد مفهومها وضبط معالمها.

ثالثاً: نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع الجزائري:

تعد الجزائر من بين الدول التي اعترفت رسمياً بداية من قمة هرمها التشريعي، بموجب دساتيرها المتعاقبة وكذا نظامها القانوني بالظروف الاستثنائية محاولة وضع الإطار العام لها لأجل ضمان حد معين من الأمن عند وقوع ما يخل بالنظام العام وتفادي الوقوع في انزلاقات تهدد كيان وأمن الدولة وتعصف بحقوق وحرّيات الأفراد.¹

ورد في دستور 1963² أنه " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوباً".³

بينما تضمن دستور 1976⁴ التطرق إلى حالات الظروف الاستثنائية والتي تتوسع فيها صلاحيات الإدارة (السلطة التنفيذية)، ويتغير فيها مفهوم المشروعية من المشروعية العادية إلى مشروعية الحالة الاستثنائية، وهذه الحالات جاءت مكرسة في النصوص الدستورية، والتي تميز بين الحالات التالية: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، والتي تستلزم إجراءات خاصة لكل منها نظراً لوجود عنصر الضرورة الملحة قصد التحكم فيها.⁵

أما دستور 1989 فقد أعاد تبني هذه الحالات في نصوصه الدستورية والتي تنص على الظروف الاستثنائية والتي تتدرج خطورتها كما يلي: حالة الطوارئ، حالة الحصار،

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 181.

² دستور 1963 الصادر بموجب استفتاء شعبي يوم 08/11/1963، المتعلق بالمصادقة على دستور 1963، ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 08/11/1963.

³ أنظر المادة 59 من دستور 1963، المرجع نفسه.

⁴ دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22/10/1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه باستفتاء شعبي يوم 19/11/1976، ج ر، العدد 99، الصادرة بتاريخ 24/11/1976.

⁵ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 181.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

الحالة الاستثنائية وحالة الحرب،¹ وقد احتفظ التعديل الدستوري لسنة 1996 بنفس الحالات حيث نصت المادة 91 منه على حالتَي الحصار والطوارئ والمادة 93 تتعلق بالحالة الاستثنائية.²

رابعاً: صور الظروف الاستثنائية:

أخذ المشرع الجزائري بأربع صور في حالة الضرورة وهي:

حالة الطوارئ وحالة الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب.

غير أنه من اللازم التأكد أن الحالة الاستثنائية لا تشمل هذه الصور فقط، حيث طبق مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية على الفترات الحرجة كفترة التهديد بإضراب عام، وفترات الكوارث الطبيعية كالفيضانات، كما طبقها أيضاً على الحالات التي يتضمن فيها تطبيق المشروعية تهديداً جسيماً للنظام العام، والمثال على ذلك حالة مشروعية امتناع الإدارة عن تقديم يد المساعدة لتنفيذ الأحكام جبراً إذا كان من شأن هذا التنفيذ الإخلال بالنظام العام، كامتناعها عن التنفيذ الجبري لحكم بإخلال مبنى.³

1- حالة الطوارئ:

تعتبر أخف شدة وصرامة من حالة الحصار، إلا أن المؤسس الدستوري لم يرقم بالتمييز بينهما واكتفى بالنص على حالة الضرورة الملحة واستتباب الوضع كسبب لإعلانها والهدف هو الحفاظ على النظام العام وتأمين السير الحسن للمرافق العامة وهذا ما نص عليه دستور 1996⁴، وكذلك بشأن المرسوم الرئاسي 92-44،⁵ فإنه يعتمد نفس المبررات التي أعلنها مرسوم حالة الحصار والمتمثلة في حفظ النظام العام واستقرار عمل مؤسسات الدولة.

¹ أنظر المواد من 86 إلى 91 من دستور 1989، المرجع السابق.

² تنص المادة 91 من دستور 1996 على مايلي "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار"، كما تنص المادة 93 من دستور 1996 على "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية".

³ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 34.

⁴ أنظر المادة 91 من دستور 1996، المرجع السابق.

⁵ أنظر المادة رقم 4 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، العدد 10، لسنة 1992، الصادرة بتاريخ 09/04/1992.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

تختص السلطة المدنية بتحقيق هذه الغاية باتخاذ الاجراءات الهادفة للحفاظ على النظام العام هي وزير الداخلية والوالي ومن هذه الاجراءات التي يجوز لوزير الداخلية اتخاذها الاعتقال الإداري ويتمثل في حرمان شخص راشد من حرية الذهاب والإياب بوضعه في مركز أمن بناء على اقتراح من مصالح وفق ما نص عليه المرسوم 92-44 السالف الذكر تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة، المنع من الإقامة، الوضع تحت الإقامة الجبرية، الأمر بالتفتيش ليلاً ونهاراً، تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به.¹

2- حالة الحصار:

عرفها المرسوم الرئاسي رقم 91-196 على أنها " حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الاجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية نتيجة وجود ضرورة ملحة"²، ويتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع مجلس الأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري.³

من خصائص هذه الحالة هو اختصاص السلطة العسكرية بالصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة، وفي هذا نص المرسوم 91-196 السالف الذكر على ما يلي "تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة"⁴، ومعنى ذلك أن صلاحيات الضبط الإداري تختص بها السلطة العسكرية، ولهذا فإن مصالح الأمن تلحق بالقيادة العليا للسلطة العسكرية، ومن

¹أنظر المادة 5 من المرسوم رقم 92-44، المرجع السابق.

²أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، ج ر رقم 29، لسنة 1991.

³أنظر المادة 91 من دستور 1996، المرجع السابق.

⁴أنظر المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المرجع نفسه.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

الاجراءات التي يجوز لها اتخاذها: الاعتقال الإداري، التفتيش ليلاً ونهاراً، الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر قصد إيداعها في مخازن الجيش.¹

3- الحالة الاستثنائية:

يحق لرئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية وأن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها كلما كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامتها،² فالأسباب التي بموجبها يخول لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية وهي وجود خطر حال يهدد بشل مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها الوطني أو وحدتها الترابية.

أما من حيث الاجراءات فإن رئيس الجمهورية مقيد في إعلان الحالة الاستثنائية بجملة من الاجراءات الاستشارية، وهي أخذ رأي المجلس الدستوري ورئيس غرفتي البرلمان والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

الملاحظ أن الدستور يشترط أن يكون ثمة خطر جسيم وحال داهم، والخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، كما يشترط أن يقع الخطر على إحدى المواضيع التي حددها الدستور وهي المؤسسات الدستورية واستقلال البلاد وسلامتها أربها.

4- حالة الحرب:

تعلن إذا وقع عدوان فعلي على البلاد يوشك أن يقع ويوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.³

¹ عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 35-36.

² أنظر المادة 93 من دستور 1996، المرجع نفسه.

³ عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 36.

المطلب الثاني : تقييد الحريات العامة للحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام

تعتبر الصحة العامة من بين المسائل التي أسست لها الكثير من النظم القانونية على اعتبار أنها أولوية، إذ لا يمكن لنا الحديث عن أي حق آخر دون أن نتكلم عن الحق في الصحة، ولذلك نجد أن المشرع الجزائري جعل هذه القضية في غاية الأهمية بل الأكثر من ذلك رتب لها مسؤولية تقع على عاتق الدولة، إذ نص في دستور 2016 على أنه: « الرعاية الصحية حق للمواطنين، تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها، تسهر الدولة على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين ».¹

وتبعاً لذلك تعتبر مسألة الصحة العامة للمواطنين خط أحمر لا يمكن تجاوزه، ومن ثم أي مساس بها هو مساس بالنظام العام، ومساس باستقرار المجتمع، ولذا نجد أن أكثر النظم القانونية تفرد لهذه النقطة مساحة واسعة من التقنيين والتنظير، وذلك بالنظر إلى الأهمية التي تكتسبها كونها تحتوي على كل المناطق المؤثرة في الحياة والتي تتفاعل معها للحصول على جودة الحياة التي يعيشها الفرد، بكافة مستوياتها الحسية العقلية، وحتى الاجتماعية.²

و إذا كانت الحياة الاجتماعية تفرض وجود مجموعة من المبادئ المشتركة والمتفق عليها، بحيث أنها تضمن إستقرار وإستمرارية الحياة الاجتماعية من جهة ومن جهة أخرى تنمية وإزدهار ورقي الفرد والجماعة معاً، كان لابد من تأطير وتنظيم الحياة الاجتماعية بمختلف جوانبها. وإذا كانت أهداف الأنظمة الديمقراطية المعاصرة هو التوفيق بين الإعتراف الرسمي وضمن ممارسة الحريات العامة للأفراد في إطار دولة الحق والقانون، وبين مستلزمات ومقتضيات الحياة الإجتماعية، كان لابد من وضع حدود لممارسة الحريات العامة.

¹ نص المادة 168-66 من دستور 2016.

² أ.د محمد هاني راتب، أ.د سلمى فؤاد دواره، إرشادات الصحة العامة من أجل حياة صحية، جامعة القاهرة، 2007، ص03.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

عادة ما تكون هذه الحدود مبيّنة ومسطرة، تبعاً لطبيعة كل حرية في إطار القانون الذي ينظم ممارستها، قد تكون هذه الحدود كقاعدة عامة تحكم ممارسة جميع الحريات العامة بصفة عامة.

الفرع الأول : المحافظة على كيان الدولة

من المسلم به أن الدولة، كتنظيم إجتماعي وقانوني، أمر حتمي وأساسي في إستمرارية وأمن وسلامة الفرد والجماعة، وبما أنها ضرورية لكيان المجتمع ومؤسساته الحيوية في مختلف المجالات السياسية، الإقتصادية، الإجتماعية، والثقافية ومعظم المرافق العامة التي تلبي معظم الرغبات والإحتياجات. فإن المحافظة على كيانها وديمومة إستمراريتها، مبدأً أساسياً تبنته المجتمعات البشرية بمرور العصور ومنذ القدم¹.

إذا سلمنا بالمقابل أن الحريات العامة تمارس في إطارها الدستوري والقانوني، فإنه يتحتم على الفرد والجماعة المحافظة على كيان الدولة. فلا يمكن الإعتداء على الدولة بإسم ممارسة الحريات العامة .

لأن زوال الدولة أو تهديد كيانها يؤدي حتماً إلى زوال الحريات العامة نفسها وذلك بإنتشار مظاهر الفوضى والعنف، وعلى هذا الأساس وبناءً على ما سبق يترتب على السلطات العمومية واجب تولي زمام الأمور في الدولة بهدف الحفاظ على كيانها وإستمراريتها، شريطة أن يكون ذلك بنوع من الموازنة بين ممارسة الحريات العامة ووجود كيان الدولة وذلك في إطار الدستور وقوانين الجمهورية.

أكد دستور الجمهورية على ضرورة المحافظة على كيان الدولة، بعدة نصوص متفرقة منها المادة 75 التي تنص على انه " يجب على كل مواطن أن يحمي ويصون استقلال البلاد وسيادتها وسلامة ترابها الوطني ووحدة شعبها وجميع رموز الدولة.

¹الامين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 47 -53.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

يعاقب القانون بكل صرامة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو، وعلى جميع الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة. وكذا المادة 76 "على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية.

التزام المواطن إزاء الوطن وإجبارية المشاركة في الدفاع عنه، واجبان مقدسان دائمان. تضمن الدولة احترام رموز الثورة، وأرواح الشهداء، وكرامة ذويهم، والمجاهدين.

وتعمل كذلك على ترقية كتابة التاريخ وتعليمه للأجيال الناشئة".

على مستوى آخر نجد في فحوى الدستور نصوص أخرى تخص حريات عامة معينة دون غيرها، ومثال ذلك ما جاء في المادة 52 وبشكل واضح، حيث نصت على أن "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 والجمهوري للدولة.

وفي ظل احترام أحكام 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.

يُحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية.

لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما تحدد التزامات وواجبات أخرى. وجب قانون عضوي".

تجدر الإشارة إلى ان الممارسة السياسية في الجزائر، ومختلف الظروف التي مرت بها خاصة الظروف الاستثنائية خلال سنوات التسعينات وما أسفرت عنه "المأساة الوطنية" أو

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

"العشرية السوداء"، هذه التجربة والممارسة السياسية أدت إلى التوصل إلى جملة من القناعات والمبادئ التي تم ترسيخها فيما بعد في فحوى النصوص الدستورية والقانونية في إطار ممارسة الحريات العامة خاصة الحريات العامة السياسية والمدنية.

الفرع الثاني: حفظ النظام العام واحترام دستور وقوانين الجمهورية

تتميز فكرة النظام العام بالتغير أو عدم الثبات من جهة ومن جهة أخرى بالنسبية، فالنظام العام يتغير بتغير الظروف التي يتم فيها الاضطراب والشغب، ويتميز بالنسبية لأن السلطة التقديرية في ضرورة فرضه ترجع عادة إلى سلطة الضبط الإداري التي أوكل لها مهمة فرض قيود وحدود معينة على ممارسة حرية عامة معينة، والتي تؤدي إلى استنابته والمحافظة عليه¹.

وبما أن القانون يقوم سالفًا بعملية الموازنة بين ممارسة حرية عامة معينة ومبدأ حفظ النظام العام، وذلك بإعتماد طريقة من طرق تنظيم ممارسة هذه الحرية (الترخيص المسبق، التصريح إلخ)، فإن العملية التشريعية في هذا الإطار تبين لنا بأن الحرية تمارس في إطار المحافظة على النظام العام.

فلا يمكن للحرية أن تمارس بصفة مطلقة، لأن ذلك يؤدي إلى الفوضى وحيث كانت الفوضى استحالت أو إنعدمت الحياة وانتهدت حقوق الإنسان.

ومن جهة أخرى لا يمكن أن تصدر الحريات العامة ويتم الإعتداء عليها باسم حفظ النظام العام لأنه بدوره نسبي (القرارات الإدارية خاضعة لمراقبة القاضي الإداري) .

من هنا يتبين مدى أهمية تقنين ممارسة الحريات العامة وتوضيح شروط وكيفيات ممارستها من طرف السلطة التشريعية، التي هي بدورها وبمناسبة العملية التشريعية يفرض عليها رقابة خلال عملية إنتاج القوانين من قبل المجلس الدستوري.

¹مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998-1999.

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

بما أن بعض الحريات حساسة جداً، خاصة السياسية والمدنية، إشتراط المؤسس الدستوري أن تكون بموجب قانون عضوي كأحزاب السياسية والإعلام، والذي يكون فيه المجلس الدستوري ملزم بالتدخل، بصفة آلية، لتأدية وظيفته في الرقابة على مدى دستورية هذه القوانين.

فلا يمكن لأي فرد أو جماعة أن تنتهك النظام العام بإسم ممارسة الحريات العامة ولا يمكن أن تمارس من جهة أخرى خارج إطار القانون والدستور، حيث نصت المادة 74 على أنه "لا يعذر بجهل القانون.

يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية"، كما نصت المادة 77 على أنه "يمارس كل واحد جميع حرياته، في إطار إحترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور، لاسيما احترام الحق في الشرف، وستر الحياة الخاصة، وحماية الأسرة وال شبيبة وال طفولة."

فبالإضافة إلى الحدود المرسومة من طرف القانون هناك بعض الأحكام الدستورية التي تأتي لوضع حدود معينة لحريات معينة (كالمادة 52 من الدستور) ويمكن أن تكون هذه القيود الدستورية تشمل جميع الحريات الأخرى كما سبق بيانه .

ومهما يكن فإنه يجب أن يكون هناك نوع من التعايش والموازنة بين الحفاظ على النظام العام وبين ممارسة الحريات العامة في إطار ما يقره القانون والدستور.

تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري في الكثير من الأحيان، وبمناسبة التطرق إلى الإعتراف وضمان حرية معينة، يلجأ إلى وضع حدود بصفة صريحة، مع ترك الشروط والكيفيات الأخرى لقانون عضوي (المادة 52 من الدستور) أو يترك ذلك للقانون (كنص المادة 49 "حرية التظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كيفيات ممارستها،)".

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

فيما قد يترك القانون بدوره، في الكثير من الأحيان بعض التفاصيل العملية إلى التنظيم خاصة فيما يتعلق بالنظام العام .

في هذه الحالة يمكن للإدارة اللجوء إلى الترخيص الإداري المسبق أو تكتفي بالتصريح المسبق، مع انه لا ننس بأن القاضي الإداري يقوم بعملية الرقابة، لكن في بعض الأحيان يمنع الدستور أو القانون أن تقيد حرية معينة بوسيلة الرقابة القبلية ومثال ذلك ما جاءت به المادة 50 من الدستور بنصها على أنه "حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تُقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية." هنا لا يمكن لأي سلطة أن تضع قيد الرقابة القبلية على ممارسة هذه الحرية مهما كانت درجة هذه السلطة أو طبيعتها ،سواءً التشريعية بمناسبة تنظيمها لممارسة هذه الحرية أو سلطة الضبط الإداري في مجال حمايتها للنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، السكينة العامة والصحة العامة.

الفرع الثالث: حماية حريات الآخرين وحماية الحريات العامة ذاتها

يتفق العديد من فقهاء القانون على أن ممارسة كل فرد أو جماعة لحريتها العامة، تقف عند بداية ممارسة حريات الآخرين. طبقاً لهذا المبدأ وإذا سلمنا بأنه يتميز بالمنطق والصحة، فإنه يشكل نوع من التعايش والتوازن بين الأفراد داخل المجتمع ويساهم في إنسجامه، استمراريته، سلامته وأمنه .

فلا يمكن أن تمارس الحريات بشكل مطلق دون مراعاة حريات الآخرين وحقوقهم العامة، ولذلك جاء دستور الجمهورية بنص صريح في هذا الإطار في فحوى نص المادة 77 "يمارس كل واحد جميع حرياته، في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور، لاسيما احترام الحق في الشرف، وستر الحياة الخاصة، وحماية الأسرة والشبيبة والطفولة"، فلا يمكن لحرية التعبير بواسطة الوسائل التي تمارس بواسطتها سواءً الإعلام والصحافة عن طريق الصحافة المرئية أو المسموعة أو عن طريق النشريات، الجرائد أو حتى وسائل أخرى

الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري

من حريات التعبير، بالرغم من ان الدستور يضمنها ويعترف بها، كالأعمال والابتكارات الفنية (السينما والمسرح)...¹ أو كالنشر والتأليف² أن تمس الشرف أو تؤدي إلى المساس بالحياة الخاصة للأفراد أو المساس بالأسرة³ كخلفية أساسية في تكوين المجتمع، وكذا المساس بشرائح المجتمع الأخرى التي تحتاج إلى حماية أكثر كالأشخاص المسنين⁴، الشبيبة وخاصة الطفولة⁵ التي تمثل الشريحة الأكثر إحتياجاً للحماية من الآفات الإجتماعية أو محاولة استغلالها لأي غرض غير مشروع حتى ولو كان مصدر هذه الأفعال والتصرفات البيئة العائلية⁶.

إن ممارسة الحريات العامة من طرف الفرد والجماعة، لا يكون سبباً في إنتفاء أو الإعتداء على حريات وحقوق الأفراد والجماعات الأخرى. فيجب إيجاد، مرة أخرى، عملية الموازنة بين هذين المبدئين الأساسيين بهدف المحافظة على عملية الانسجام داخل المجتمع وكذا إستمراريته.

1المادة 44 الفقرة 1 " حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن".

2المادة 44 فقرة 2 تنص على أن " حقوق المؤلف يحميها القانون".

3المادة 72 فقرة 1 من الدستور على أن " تحظى الأسرة بحماية ال دولة والمجتمع".

4المادة 72 الفقرة 6 "تحمي الأسرة والدولة الأشخاص المسنين"

5المادة 72 فقرة 2 و 3 من الدستور على أنه " تحمي الأسرة والمجتمع والدولة حقوق الطفل.

تكفل الدولة الأطفال المتخلى عنهم أو مجهولي النسب".

6تنص المادة 79 من دستور الجمهورية على أنه " تحت طائلة المتابعات، يلزم الأولياء بضمان تربية أبنائهم

وعلى الأبناء واجب القيام بالإحسان إلى آبائهم ومساعدتهم." و تنص المادة 72 فقرة أخيرة على أنه " يقمع القانون

العنف ضد الأطفال. "

خلاصة الفصل :

الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الإداري هذا ما يحاول أن يجسده الدستور والتشريع في إطار تقنين ممارسة الحريات العامة.

وفي بعض الأحيان ما يقرره التنظيم في إطار عملية الضبط الإداري في مجال تأطير ممارسة الحريات العامة.

تجدر الإشارة إلى أن ممارسة بعض الحريات العامة تتطلب تقييد ممارسة حريات معينة، فلا يمكن كما رأينا سابقاً ممارسة حرية التعبير بشكل مطلق لأنه يؤدي إلى الإعتداء على الحياة الخاصة، والشرف، وحتى كرامة فرد أو شريحة أخرى معينة في المجتمع.

خاتمة

لقد تطرقنا في هذه الدراسة على موضوع الحفاظ على الصحة العامة كأحد اغراض الضبط الاداري وللحفاظة على النظام العام الصحي يجب تدخل الهيئات الضبطية وممارسة صلاحياتها المخولة لها بموجب الدستور والقوانين الخاصة وتعتمد سلطات الضبط الإداري العام والخاص في أداء دورها في ممارسة وظيفة الضبط الإداري بما يكفل تحقيق أهدافها على جملة من الوسائل يمكن تلخيصها في وسائل قانونية والتي تتجسد في لوائح وقرارات الضبط بأشكالها المختلفة كالإخطار السابق والترخيص وتنظيم النشاط والحظر أو المنع، إضافة إلى وسائل مادية تتمثل في التنفيذ المباشر أو الجبري لقراراتها الضبطية في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك، وفي الجزء الإداري الوقائي كالصحة العامة ، وهي الوسائل التي من شأنها في حالة إساءة استخدامها وتجاوز حدود القانون المساس بحقوق وحرريات الأفراد، وهو ما اقتضى وضع ضمانات لحماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري حفاظا على التوازن بين مقتضيات الحرية وضرورة الحفاظ على النظام العام، وهي التي تجسدت في الاعتراف الدستوري والقانوني بالحقوق والحرريات وتكريس مبدأ المشروعية كقيد على سلطات الضبط الإداري، إضافة إلى أشكال الرقابة المختلفة المتمثلة في الرقابة القضائية على قرارات وأعمال الضبط الإداري، إلى جانب الرقابة الإدارية والسياسية ورقابة الرأي العام، وهي الأشكال المختلفة التي تم تناولها في إطار المنظومة القانونية الجزائرية لتحديد مدى فعالية كل منها في الحد من تأثير سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحرريات العامة في الجزائر والحفاظ على الصحة العامة كأحد اغراض الضبط الاداري.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

اولا المراجع باللغة العربية :

أ- الكتب

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، دم.ج، الجزائري، 2006،
2. الامين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011،
3. بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة 2007
4. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة ،مصر ،2009،
5. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية،
6. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري، منشأ المعارف، بالإسكندرية، 2003،
7. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ،2012،
8. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ،2012،
9. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور، الجزائر، سنة 2007،
10. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2005

قائمة المصادر والمراجع

11. عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين عم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005،.
12. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2004
13. محمد الصغير بعلي، القانون الاداري : التنظيم الاداري - النشاط الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004،
14. محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، الطبعة الثالثة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1970 ،
15. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2012،
16. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2005،
17. محمد هاني راتب، أ.د سلمى فؤاد دواره، إرشادات الصحة العامة من أجل حياة صحية، جامعة القاهرة، 2007،
18. مصطفى ابو زيد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط دار المجد سطيف، 2001،
19. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد سطيف، 2001،
20. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد لنشر والتوزيع ، سطيف ، 2010،
21. نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، القانون الإداري للتنظيم الإداري- نشاط إداري دار بلقيس للنشر الجزائر، 2014،

قائمة المصادر والمراجع

22. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، 2008،

23. هاني علي الطهراوي الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2006،

ب. المجالات :

1. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري. في مصر. مجلة مجلس الدولة. السنة الثانية. القاهرة، يناير. 1951،

2. مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ج 36، العدد الأول، 1998،

ج. الرسائل ومذكرات :

1. تقيدة عبد الرحمان، نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة

لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة عنابة، 1990،

2. سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة

ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2004-2005،

3. عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت،

رسالة لنيل درجة الماجستير،. قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط،

2011،

4. مريم عروس ،النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في

القانون ،كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998-1999.

د. المراسيم والقوانين

1. أمر رقم 15- 02 مؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 جويلية 2015، ج ر

العدد 40، صادر في 23 جويلية 2015، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في

قائمة المصادر والمراجع

- 18 صفر عام 1386 الموافق 08 جوان 1966، ج ر العدد 48، الصادر بتاريخ 10 جوان 1966 والمتضمن قانون الاجراءات الجزائية .
2. دستور 1963 الصادر بموجب استفتاء شعبي يوم 08/11/1963، المتعلق بالمصادقة على دستور 1963، ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 08/11/1963 .
3. دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22/10/1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه باستفتاء شعبي يوم 19/11/1976، ج ر، العدد 99، الصادرة بتاريخ 24/11/1976 .
4. قانون رقم 07/12 مؤرخ في 21/02/2012 يتعلق بالولاية ، ج ر رقم 2012/12 .
5. قانون رقم 01-16 مؤرخ في 06-03-2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر رقم 2016/14 .
6. المرسوم الرئاسي رقم 91-96، المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، ج ر رقم 29، لسنة 1991.
7. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، العدد 10، لسنة 1992، الصادرة بتاريخ 09/04/1992 .
8. مرسوم تنفيذي رقم 331/18 مؤرخ في 22/12/2018 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، ج ر رقم 2018/77 .
9. المرسوم رقم 66 / 238 المؤرخ في 05 - 08 - 1966 والمتعلق بإعادة تنظيم الإدارة المركزية بوزارة الداخلية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الخامسة، عدد 72، بتاريخ 23 - 08 - 1966، ص 810. وكذلك المرسوم رقم 68 / 15 مؤرخ في 23 - 01 - 1968 المعدل للمرسوم رقم 66 / 238 المتعلق بإعادة تنظيم الإدارة المركزية بوزارة الداخلية.
10. مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر يتعلق باصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 96 ج ر العدد 76 الصادر بتاريخ 8

قائمة المصادر والمراجع

ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002
ج ر رقم 25 المؤرخ في 14 أبريل 2002 المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15
نوفمبر 2008 المعدل بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر رقم
14 المؤرخ في 07 مارس 2006 .

ثانيا المراجع باللغة الاجنبية:

1. Andre de laubader, et venezia, et gaudemet, traite de droit administrative, L.G.D.j, Tome1,10em Edition, Paris, 1988,

فهرس المحتويات

I	الشكر والعرفان	1
II	إهداء	2
أ	مقدمة:	2
2	الفصل الاول: ماهية الضبط الاداري	3
3	تمهيد:	4
4	المبحث الاول: مفهوم الضبط الاداري	4
4	المطلب الاول: تعريف الضبط الإداري	4
4	الفرع الاول: التعريف التشريعي للضبط الاداري	6
6	الفرع الثاني: التعريف الفقهي للضبط الاداري	8
8	المطلب الثاني: تمييز الضبط الاداري عن بعض الأنظمة المشابهة	8
8	الفرع الاول: الضبط الإداري والضبط القضائي	11
11	الفرع الثاني: الضبط الإداري والضبط التشريعي	13
13	المبحث الثاني: هيئات الضبط الاداري	13
13	المطلب الاول: هيئات الضبط الاداري الوطنية	13
13	الفرع الاول: رئيس الجمهورية	14
14	الفرع الثاني: الوزير الأول	15
15	الفرع الثالث: الوزراء	17
17	المطلب الثاني: هيئات الضبط الاداري المحلية	17
17	الفرع الاول: الوالي	18
18	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي	20
20	خلاصة الفصل:	21
21	الفصل الثاني: الصحة العامة كأحد العناصر التقليدية للنظام العام غرضاً للضبط الاداري	

22.....	تمهيد.....
23.....	المبحث الأول : عناصر النظام العام.....
23.....	المطلب الاول : العناصر التقليدية للنظام العام.....
23.....	الفرع الاول : الصحة العامة.....
24.....	الفرع الثاني : الامن العمومي.....
24.....	الفرع الثالث : السكنية العامة.....
25.....	المطلب الثاني : العناصر الحديثة للنظام العام.....
25.....	الفرع الاول : الآداب العامة.....
26.....	الفرع الثاني : المحافظة على الرونق والرواء.....
27.....	الفرع الثالث : النظام العام الاقتصاد.....
29.....	المبحث الثاني : الصحة العامة كمقصد من مقاصد النظام العام.....
29.....	المطلب الاول : حدود سلطات الضبط الاداري في الحفاظ على الصحة العامة.....
29.....	الفرع الاول : سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.....
34.....	الفرع الثاني : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....
42.....	المطلب الثاني : تقييد الحريات العامة للحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام.....
43.....	الفرع الاول : المحافظة على كيان الدولة.....
45.....	الفرع الثاني: حفظ النظام العام واحترام دستور وقوانين الجمهورية.....
47.....	الفرع الثالث: حماية حريات الآخرين وحماية الحريات العامة ذاتها.....
49.....	خلاصة الفصل :
50.....	خاتمة.....
52.....	قائمة المصادر والمراجع.....
59.....	فهرس المحتويات.....