

ضمانات الحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري Public freedom guarantees against administrative control authorities



طالب دكتوراه إبراهيم براهيمي موراد¹، الدكتور المشرف محمد سعادي²

¹ المركز الجامعي أحمد زبانه غليزان، معهد العلوم القانونية والإدارية
مخبر التشريعات الدولية للبحار وأثرها على المنظومة القانونية البحرية في الجزائر

morad.ibrahimbrahmi@cu-relizane.dz

² المركز الجامعي أحمد زبانه غليزان، معهد العلوم القانونية والإدارية

saadi_mohamed2007@yahoo.fr



تاريخ النشر: 2021/11/30

تاريخ القبول: 2020/05/25

تاريخ الإرسال: 2020/03/13

ملخص:

إن إحداث التوازن بين إجراءات الضبط الإداري الصادرة من قبل سلطات الضبط الإداري وبين المحافظة على الحريات العامة يعتبر بحق ضرورة لازمة سواء بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للدولة، فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يطلق العنان للحريات العامة وتكون مطلقة لأن ذلك يؤدي إلى الفوضى واللاتظام داخل المجتمع، وفي المقابل لا يمكن أن تكون هناك سلطات ضبط مطلقة تتخذ إجراءات ضبطية دون حدود قانونية تضبطها لأن ذلك نتيجته التقييد والمساس بالحريات العامة.

إن استخدام الإجراءات الضبطية من قبل سلطات الضبط الإداري يجب أن تكون في إطار الحدود المرسومة لها وفق النصوص القانونية والتشريعية المحددة لها، وعليه فهي ملزمة بأن تمارس نشاطها في نطاق الشرعية القانونية، وهو ما يعرف بالضمانات القانونية والدستورية لحماية الحريات في مواجهة سلطات الضبط الإداري.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الإداري؛ الحريات العامة؛ الضمانات القانونية؛ مبدأ المشروعية؛ الرقابة الإدارية.

Abstract:

Striking a balance between the administrative control procedures issued freedoms is truly a necessary necessity, both for set it, because this is for the state, in no way can it unleash public freedoms and be the result individuals and absolutely because this leads to chaos and order within the community, and in return there can be no absolute control authorities that take control measures without legal limits that of restrictions and prejudice to public freedoms.

The use of seizures procedures by the administrative control authorities must be within the limits set for them according to the legal and legislative texts specified for them, and therefore it is obligated to exercise its activity within the scope of legal legitimacy, which is known as legal and constitutional guarantees to protect freedoms in the face of administrative control authorities.

Keywords: administrative control authorities ; public freedoms ; legal guarantees; principle legitimacy ; administrative control.

1- المؤلف المرسل: ط.د إبراهيم براهيمي موراد ، morad.ibrahimbahmi@cu- relizane.dz

مقدمة :

لا يمكن لأي مجتمع أن يبقى متماسكا دون وجود ضوابط ونظم قانونية تضبط تصرفات الأفراد خلال ممارستهم لحقوقهم الطبيعية، فوظيفة الضبط ضرورة لازمة في الحياة الجماعية، وهي من أقدم الوظائف التي مارسها الدول، منذ نشوئها أول مرة في الحقب التاريخية الغابرة إلى وقتنا المعاصر،

فكانت ولازالت عصب السلطة وقلبها النابض، فيها تقوم مؤسسات الدولة وتمارس وظائفها بانتظام واستقرار، ومن دونها تتزعزع الدول وتتصدع أركانها. فهي بذلك من أوجب الواجبات ومقدمة على غيره من الوظائف. والمفهوم الحديث للدولة يقتضي الحفاظ على النظام العام من جهة، وحماية حقوق مواطنيها من جهة أخرى، من أجل تحقيق الاستقرار داخل المجتمع، ويتأتى ذلك عن طريق عدة صور وأشكال تتجسد فيها مظاهر السلطة العامة للدولة. ويعد الضبط الإداري أحد أهم هذه المظاهر، وهو ضرورة لازمة لاستقرار الأنظمة وحماية المجتمعات، وبدون ذلك تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي للدولة.

ولكن بالمقابل فإن الأفراد داخل المجتمع يتمتعون بمجموعة من الحقوق والحريات تكفلها لهم القوانين والتشريعات الوطنية والدولية، قد تتقلص وتقتيد بفعل إجراءات الضبط الإداري، ويزداد هذا التقييد بفعل تعرض الدولة لظروف استثنائية تجعلها تتحرر من بعض القوانين والتشريعات التي تصبح معطلة في مثل هذه الظروف وينعكس ذلك بصفة خطيرة على الحريات العامة .

وعليه 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 الإدارة حفاظا على النظام العام للدولة وبين ضمان الحماية والحفاظ على الحقوق الجماعية المكتسبة من قبل الأفراد.

ولذلك وضع المشرع إجراءات وآليات قانونية تحمي الحقوق الفردية والجماعية للأفراد التي كفلها لهم الدستور في مواجهة الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

بالنسبة لإشكالية الدارسة تتمثل فيما يلي: ما مدى قدرة الضمانات القانونية والقضائية في المحافظة على الحقوق والحريات في ظل القيود والإجراءات

التي تفرضها سلطات الضبط الإداري؟ للإجابة على إشكالية موضوع البحث ارتأيت تقسيم الدراسة إلى مبحثين أساسيين، أتناول في المبحث الأول: الضمانات الدستورية والقانونية لحماية الحريات العامة وذلك في مطلبين، أتناول في الأول الضمانات الدستورية لحماية الحريات وفي الثاني الضمانات القانونية لحماية الحريات أما المبحث الثاني فأتناول فيه دور الرقابة القضائية والرقابة الإدارية على قرارات سلطات الضبط الإداري في حماية الحريات، وقسمته هو الآخر إلى مطلبين، أتناول في الأول دور الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط الإداري في حماية الحريات أما الثاني فأتناول فيه دور الرقابة الإدارية على قرارات سلطات الضبط الإداري في حماية الحريات.

1. المبحث الأول: الضمانات الدستورية والقانونية لحماية الحريات العامة

1.1. المطلب الأول: الضمانات الدستورية لحماية الحريات

إن اعتراف الدستور بالحريات العامة يعتبر ضماناً هاماً في حفظ وحماية تلك الحريات لاسيما أمام القيود التي تفرضها سلطات الضبط الإداري مما يقلص هامش الحرية، ولكن في المقابل فإن سلطات الضبط الإداري أيضاً مرتبطة باحترام المبادئ والقواعد الواردة في نصوص الدستور، ولايجوز مخالفتها وإلا كانت إجراءاتها غير قانونية وقابلة للإلغاء. ومن أهم الضمانات الدستورية التي كرسها الدستور الجزائري والتي تهدف إلى حماية الحريات العامة هي الرقابة على دستورية القوانين، ومبدأ الفصل ما بين السلطات.

1.1.1. الفرع الأول الرقابة على دستورية القوانين:

يعتبر الدستور هو أسمى قانون في الدولة، وهو بذلك يمثل الإطار العام الذي يحدد نظام الحكم في الدولة وعلاقة الحاكم بالمحكومين ويتضمن القواعد العامة المؤسسة لسلطة الدولة، والمنظمة لمؤسساتها، وتحديد العلاقة بين الأفراد والسلطة على نحو يضمن تمتعهم بالحقوق والحريات العامة.

- تعريف الرقابة على دستورية القوانين :

إن احترام مبدأ تدرج التشريع يقتضي خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها وبالتالي فالرقابة على دستورية القوانين يقصد بها خضوع النصوص التشريعية المختلفة للقواعد الدستورية التي تتصف بالسمو. والرقابة على دستورية القوانين تعني الرقابة على دستورية المعايير القانونية، وفحص شرعيتها في مدى مطابقتها للقواعد الدستورية.¹ فأى تجاوز لحدود المشروعية من طرف السلطة المختصة في إصدار القواعد القانونية يجعل عملها يتصف بعدم الشرعية الدستورية، وتكون القوانين محلا للطعن أمام الجهات المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين.² وتمارس الرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئات سياسية أو هيئات قضائية.

الرقابة من قبل هيئة سياسية:

وهي الرقابة التي تمارسها هيئة سياسية سواء من حيث التكوين أو من حيث الاختصاص.³ حيث تسند المهام لنفس المجلس الذي يشرع القوانين (البرلمان) أو إلى مجلس سياسي خاص مثل المجلس الدستوري، وهو الشائع في فرنسا وفي الدول المتأثرة بها كالجزائر⁴ حيث يتولى المجلس الدستوري الرقابة على القوانين قبل إصدارها، والتأكد من مدى مطابقة القوانين للدستور بغرض الحيولة دون إصدار قانون مخالف لأحكام الدستور، ويتولى أيضا تصحيح ما قد يعتري النص القانون من مخالفات دستورية.

الرقابة من قبل هيئة قضائية:

وفي هذا النوع تعهد الرقابة إلى هيئة قضائية، تتمثل إما في المحاكم العادية كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية أو إلى المحكمة الدستورية كما هو معمول به في أوروبا. وبما أن الرقابة على دستورية القوانين ذات صبغة وطبيعة قانونية وفنية، فإن المنطق يقتضي أن تتولاها الهيئات القضائية نظرا لما تتمتع به من كفاءات مهنية وتكوين متخصص في مجال القانون. والأصل في هذه الرقابة أنها رقابة لاحقة على صدور القانون ونفاذ هو

تطبيقه، وتتم إما بأسلوب الدعوى المباشرة (دعوى الإلغاء)⁵ أو أسلوب الدفع (دعوى الامتناع)⁶.

1.1.2. الفرع الثاني: مبدأ الفصل ما بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل ما بين السلطات أحد أهم الضمانات لحماية الحريات العامة، ويقصد به توزيع سلطات الدولة على هيئات مختلفة (تشريعية تنفيذية وقضائية) بحيث لا يجوز أن تستحوذ إحدى هذه السلطات على صلاحيات سلطة أخرى. إذ يستوجب أن تتولى كل واحد من هذه السلطات القيام بالمهام المنوطة بها وفق ما ينص عليه الدستور دون أن تتعداه على وجه يضمن الاستقلال التام.

هذا المبدأ يجعل كل سلطة توفق الأخرى وتراقبها، مما يقلص من هامش الاستبداد وإساءة استعمال السلطة. وتعكف كل سلطة على ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها دون أن تتعداها. ويحقق الفصل بين السلطات مبدأ المشروعية الذي من مقتضياته اتصاف القواعد القانونية بالعموم والتجريد لتطبق على كل فرد متى توافرت الشروط الذي وضعه المشرع لتطبيقها. ولكن هذا لا يمكن تحقيقه إلا إذا كان الفصل بين المشرع والمنفذ، فإذا لم يكن هناك فصل فإن المنفذ يضع تشريعات تفتقد إلى الحياد⁷. ولقد كرس الدستور الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات بدءا بما جاء في المادة 15 التي نصت «...بأن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية» كما أن الباب الثاني تم عنوانته بتنظيم السلطات، وخصص لكل سلطة فصلا كاملا مشيرا إلى استقلالية السلطة في ممارسة مهامها. ولم يكتف بذلك بل جعل أي تعديل دستوري يجب ألا يمس بالمبادئ التي تحكم الشعب الجزائري ومنها مبدأ الفصل بين السلطات.

1.2.1. المطلب الثاني: الضمانات القانونية لحماية الحريات

1.2.1. الفرع الأول: مبدأ المشروعية

النظم القانونية المختلفة تقوم على احترام مبدأ المشروعية في جميع التصرفات القانونية، في إطار سيادة القانون.

- تعريف مبدأ المشروعية :

يعرف مبدأ المشروعية بمعناه الضيق في القانون الإداري أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون، والذي يشمل جميع القواعد القانونية العامة والملزمة أيا كان شكلها (مكتوبة، غير مكتوبة) وأيا كان مصدرها. أي أن أعمال وتصرفات والهيئات الإدارية وقراراتها لا تكون ملزمة وصحيحة ومنتجة لآثارها القانونية إلا إذا كانت مطابقة لقواعد القانون الذي ينظمها⁸. وعرفه الأستاذ رشيد خلوفي على أنه احترام الإدارة للقاعدة التي تعبر عن الإرادة الجماعية والتي تبرر وجود منازعات إدارية.

- مبدأ المشروعية في الدستور الجزائري :

ولقد كرس الدستور الجزائري مبدأ المشروعية في ديباجته إذ جاء فيها: "إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية"⁹ ونصت المادة 31 من الدستور على دستورية الحريات واعتبارها من الحقوق الواجبة لجميع أفراد المجتمع، أنه يجب أن تنقل من جيل لآخر، ومساواة الجميع أمام القانون.¹⁰ أما المادة 32 التي نصت على أن: «الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة» فالدستور ضمن للأفراد الحريات العامة وفي كل الظروف. ونظرا للأهمية الكبرى التي تحضى بها الحرية فإن الدستور الجزائري أفرد فصلا خاصا سماه "الحقوق والحريات" وهذا يفيد أن الدستور يعطي سندا قويا للحقوق والحريات، ويبين علاقة السلطة بالأفراد، وحدد في ذات الوقت طبيعة ومدى حرية الأفراد وكيفية تقريرها وضمان تنفيذها. بالرجوع أيضا الى نص المادة 35 من دستور

1996 التي نصت على: "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس بسلامة الإنسان البدنية والمعنوية ، وقد كرست عدة مواد من الدستور مبدأ المشروعية مما يجعله أرضية صلبة تركز عليها الحريات.¹¹

1.2.2. الفرع الثاني: تكريس حماية الحريات العامة في القوانين

لقد حرص المشرع الجزائري ضمن مختلف القوانين الصادرة على توفير الضمانات الكفيلة بممارسة الحريات والسعي للرقى بها متى دعت الحاجة لذلك مع مراعاة أمن وسلامة المجتمع.

- علاقة قانون العقوبات بالحريات العامة :

إن قانون العقوبات ومن خلال تجريمه لمختلف الأفعال التي تشكل اعتداء على الحريات العامة يكون قد أعطى حماية وضمادة لهذه الأخيرة، وكرس مبدأ الشرعية في الجرائم والعقوبات.¹² الذي يعتبر عامل أساسي لتحقيق دولة القانون، بحيث تلتزم الدولة بكل مؤسساتها وأجهزتها باحترام وتطبيق القانون وبذلك تضمن الحقوق والحريات.

كما أن قانون العقوبات صنف الجرائم وحدد العقوبات المخصصة لكل جريمة حسب الوقائع والأفعال المرتكبة بما يتماشى ودرجة الجسامة، وبذلك يكون طبق مبدأ التدرج في القواعد القانونية. يضاف إلى هذا مبدأ عدم رجعية قانون العقوبات، فيعاقب الفرد على الأفعال المجرمة التي ارتكبها بعقوبة وفق القانون الذي ارتكبها أثناء سيرانه.

- علاقة قانون الإجراءات الجزائية بالحريات :

إن قانون الإجراءات الجزائية يكفل الحريات ويحافظ عليها ويتأتى ذلك بواسطة مجموعة الإجراءات والآليات التي يضعها حيث أنه لا يمكن تطبيق قانون العقوبات إلا بواسطتها، وعليه فقانون الإجراءات الجزائية هو الفضاء الخصب لحماية الحريات.

فقط تطبيق تلك الإجراءات الجزائية ورغم كونه يوفر ضمانات للحريات إلا أنه قد يؤدي في بعض الأحيان إلى التعرض لها والاعتداء عليها كالحبس الاحتياطي، والحجز تحت المراقبة، وتفتيش المنازل الخاصة وغيرها. ولكن ذلك كله يكون ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية التي تستمد أحكامها من الدستور، وتفتيش المنازل مثلا الذي يعتبر إجراء يخوله القانون لقاضي التحقيق نجد أن أغلب أحكامه العامة وردت في الدستور وقانون الإجراءات الجزائية يحدد توقيت دخول المنازل وآليات ذلك.¹³ والمشرع الجزائري أدخل تعديلا على هذا القانون بما يتماشى والتطور الحاصل في مختلف المجالات وشتى الميادين، لاسيما الجرائم المستحدثة وأساليبها.

2. المبحث الثاني: دور الرقابة القضائية والرقابة الإدارية على قرارات سلطات الضبط الإداري في حماية الحريات

2.1. المطلب الأول: دور الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط الإداري في حماية الحريات

تعتبر الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ضمانات أساسية وهامة لحماية الحريات، وهذه الرقابة تأخذ نوعين أساسيين:

2.1.1. الفرع الأول: الرقابة الخارجية على قرارات الضبط الإداري:

يتمثل محلها في عنصري الاختصاص والشكل، فكثرة هيئات الضبط وتعدد قراراتها يؤدي في بعض الحالات الى صدورها من هيئات غير مختصة هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن القانون يفرض إجراءات معينة وشكليات محددة في إصدار القرارات وهو الأمر الذي قد لا تحترمه في بعض الأحيان هيئات الضبط الإداري حين إصدارها للقرارات.

- عيب عدم الاختصاص في قرار الضبط الإداري :

وهو يقوم على ممارسة هيئة أو فرد مارس عملاً قانونياً من اختصاص هيئة أو فرد آخر، مما يجعله عرضة لعدم الشرعية التي تصيب القرار في ركن الاختصاص وبالتالي يكون سبباً من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء.¹⁴ ويتخذ ثلاث صور ، أولها عيب عدم الاختصاص الموضوعي ويتمثل في أن يصدر تدبير الضبط من هيئة غير مختصة وخارج عن مهامها ويدخل ضمن مهام أصيلة لسلطة أخرى وله أشكال متعددة منها اعتداء الرؤوس على صلاحيات الرئيس أو العكس، اعتداء موظف على صلاحيات موظف آخر ، اعتداء هيئة على صلاحيات هيئة أخرى¹⁵

أما الصورة الثانية فتتمثل في عيب الاختصاص الزمني ويقصد به أن يمارس موظف في هيئة إدارية اختصاصه خارج المدة الزمنية المحددة له، فكل موظف له مدة محددة لأداء خدمته، وعند انتهائها يكون غير مختص وغير مؤهل لممارسة الاختصاصات التي كان يحوزها بحكم وظيفته. ونفس الأمر بالنسبة للمجالس المنتخبة التي لها مدة محددة لممارسة اختصاصاتها، وصدور القرارات خارج العهدة الانتخابية يجعلها تحت طائلة البطلان. وتتمثل الصورة الثالثة في عيب عدم الاختصاص المحلي أو المكاني ويظهر ذلك في حالتين أولاً أن تمارس هيئة إدارية اختصاصها في مكان غير مكان مركز هيئتها الإدارية، والحالة الثانية هي تجاوز سلطة الضبط الإداري نطاقها الإقليمي ومخالفة الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية مثل الحدود الإدارية للبلدية أو الولاية.¹⁶ ويرى غالبية الفقهاء أن هذه الحالات نادرة الوقوع لأن سلطات الضبط الإداري بصفة عامة تمارس اختصاصاته ضمن حدودها الإقليمية.

- عيب الشكل والإجراءات في قرار الضبط الإداري :

القاعدة العامة تقضي بأن الإدارة حرة في اتخاذ الأسلوب الذي يعبر عن إرادتها، ولكن قد ينص القانون في بعض الأحيان على اتباع شكل وإجراءات معينة، كان يشترط أن يكون القرار مكتوباً فالشكل يقصد به المظهر الخارجي

للقرار الإداري¹⁷. أما الإجراءات فهي مجموعة المراحل التي يمر بها القرار الإداري من لحظة التفكير إلى الصدور¹⁸ والحكمة من ذلك هي توفير ضمانات للأفراد بغية حماية حقوقهم وحرياتهم لأن عدم احترام الشكل والإجراءات من شأنه التأثير على النتائج النهائية للقرار، ومثال ذلك ضرورة موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء على قرار عزل موظف مع تبليغ المعني للمثول أمام اللجنة لإعطاء تبريرات قبل اتخاذ القرار حماية لحقوق الموظفين.

2.1.2. الفرع الثاني: الرقابة الداخلية على قرارات الضبط الإداري:

لا تقتصر رقابة القاضي على المشروعية الخارجية للقرار الإداري بل تمتد إلى مشروعيته الداخلية بسبب عدم مشروعية محتوى القرار أو ما يسمى عيب مخالفة القانون، أو عدم مشروعية السبب، وأخيراً عدم مشروعية الهدف أو الغاية. وعليه فإن الرقابة الداخلية تتمثل في الرقابة على عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة وبالإجراءات، وتتخلص في صورتين الرقابة على المحل، والرقابة على عنصري السبب والغاية. فالرقابة على المحل يقصد بها مطابقة القرار الإداري لأحكام القانون، وبالتالي فالرقابة على المحل هي عدم الخروج عن أحكام القانون وتشمل جميع عيوب القرار الإداري سواء من ناحية الاختصاص على اختلاف صورته أو من ناحية الشكل، أو إساءة استخدام السلطة والانحراف بها. الصورة الثانية تتمثل في الرقابة على عنصري السبب والغاية، فالرقابة على عنصر السبب يقصد بها ضرورة استناد هيئات الضبط الإداري في قراراتها على دوافع موضوعية بناء على حالات قانونية سابقة لقراراتها أو حالات واقعية وإلا كانت عرضة للإلغاء.

والرقابة القضائية على أسباب قرارات الضبط الإداري ضمانات هامة وأساسية لتحقيق المشروعية، فالإدارة حين تمارس تدابير الضبط الإداري يجب ألا تتصرف دون رقابة، بل يجب عليها في كل الأحوال أن تتحرى الأسباب الواقعية والصحيحة التي تسوغ لها إصدار مثل تلك القرارات. وترتيباً على ما

سبق فإن الرقابة على السبب تكمن في الحالات التالية: الرقابة على الوجود المادي للوقائع، الرقابة على التكيف القانوني للوقائع، الرقابة على أهمية وخطورة السبب.¹⁹ أما الرقابة على عنصر الغاية فهي الرقابة على الهدف النهائي للقرار الإداري، فيجب كأصل عام أن تستهدف القرارات الإدارية المصلحة العامة، وتلتزم بها الإدارة وفق قاعدة تخصيص الأهداف، وتعتبر الغاية الحد الفاصل بين السلطة التقديرية المشروعة وبين السلطة التعسفية الغير مشروعة، فإذا كان القرار الإداري يستهدف غرضاً غير مشروع وغير ذلك الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصدار القرارات فإن ذلك القرار يكون معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة، ولهذا يعتبر هذا العيب من العيوب الدقيقة لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية بل يمتد إلى الدوافع والبراعث التي أدت بالإدارة إلى هذا التصرف.²⁰ وتجدر الإشارة إلى أن حالات الانحراف باستعمال السلطة تكمن في: حالة استهداف القرارات الإدارية لأهداف غريبة وبعيدة عن المصلحة العامة، حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، حالة الانحراف في استعمال الإجراءات كاستعمال الإدارة إجراءات مصادرة السلع بدل توقيع المخالفات المقررة قانوناً.²¹

2.2. المطالب الثاني: دور الرقابة الإدارية على قرارات سلطات الضبط الإداري في حماية الحريات

تعد الرقابة الإدارية على قرارات الإدارة إحدى أهم الضمانات للحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري. وسنتطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية ثم إلى صورها

2.2.1. الفرع الأول مفهوم الرقابة الإدارية:

لا يمكن وضع تعريف دقيق للرقابة الإدارية ولكن يمكن تعريفها عموماً على أنه تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها، فهي رقابة ذاتية سواء كانت داخلية تمارس من قبل الجهاز الإداري نفسه، أو خارجية تمارس من

طرف أجهزة إدارية مستقلة.²² حيث تقوم الإدارة من التحقق من مدى مطابقة القرارات الصادرة عنها للقانون، وملاءمتها للظروف المحيطة بها، فالإدارة وهي تقوم بمراجعة قراراتها قد تكتشف أنها قد ارتكبت أخطاء كإخلالها ببعض الإجراءات الجوهرية، أو إغفالها لبعض القواعد القانونية الواجبة التطبيق، وبالتالي ترجع الإدارة عن قراراتها.

وتهدف الرقابة الإدارية الى تحقيق المصلحة العامة من خلال التحقق من شرعية القرار الإداري ومدى مطابقته للنصوص القانونية حتى يتسنى للإدارة تحديد مواطن الخطأ بغية تصويبها وبالتالي جعلها أكثر شرعية وملاءمة للصالح العام. ومن ذلك تصحح الإدارة قراراتها المتخذة سواء بسحب القرار أو تعديله، في إطار احترام القوانين والإجراءات القانونية السارية المفعول. وهذا كله يؤدي في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة، وتحقق مصلحة الإدارة نفسها من خلال المحافظة على حسن سير المرافق العامة من جهة، وضمان حسن تطبيق القوانين واللوائح من جهة ثانية.

2.2.2. الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية: للرقابة الإدارية صورتين:

- أولا الرقابة بناء على تظلم :

هو ذلك الطعن الذي يقدم من طرف صاحب الصفة والمصلحة إلى نفس الهيئة مصدرة القرار أو إلى هيئة تعلوها من أجل إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.²³ ويتخذ التظلم الإداري عدة أنواع منها:

أ- التظلم الإداري الولائي: وهو الطعن المقدم أمام نفس الهيئة الإدارية مصدرة القرار من أجل إلغائه أو تعديله أو سحبه.

ب- التظلم الإداري الرئاسي: وهو الطعن المقدم أمام الهيئة الإدارية الرئاسية التي تعلو الهيئة الإدارية مصدرة القرار من أجل مطالبته بالتدخل لمراقبة القرار الإداري عن طريق سلطة التعديل أو السحب أو الإلغاء أو الحلول.

ج-التنظيم الإداري الوصائي: وهو الطعن المقدم أمام الهيئة الإدارية المركزية الوصية على الهيئة الإدارية اللامركزية مصدره القرار من خلال ممارسة سلطات ومظاهر الرقابة عليها.

د-التنظيم أمام لجنة إدارية: وهو التنظيم الذي يقدم أمام لجان ومجالس إدارية متخصصة، ومطالبته بالتدخل لممارسة الرقابة على السلطات الإدارية الولائية والرئاسية، والعمل على جعلها أكثر ملائمة لمبدأ المشروعية.²⁴

-ثانيا الرقابة الذاتية :

إن الإدارة وهي تمارس نشاطها الإداري تقوم بتنفيذ الرقابة الذاتية على ذلك النشاط ، فتقوم بإلغاء بعض القرارات الغير مشروعة أو سحبه أو تعديلها أحيانا وهذا كله في إطار احترام القوانين وإضفاء الشرعية القانونية على نشاطاتها من أجل تحقيق المصلحة العامة سواء للدولة أو الأفراد، وهذه الرقابة الذاتية قد تمارس من طرف مصدر القرار بناء على الصلاحيات التي يخولها له القانون، أو قد تمارس من الطرف السلطة الرئاسية الأعلى أي يمارسها الرئيس الإداري الأعلى على من هو دونه ، وقد تكون هذه الرقابة سابقة على صدور القرار الإداري من خلال التوجيهات التي يعطيها الرئيس لمؤوسيه أو من خلال إرشادهم في كيفية أداء الواجب الوظيفي، وقد تكون رقابة لاحقة على صدور القرار الإداري من خلال المراقبة والمراجعة والمصادقة على أعمال المؤوسين.²⁵ وتبقى الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها تتم عن تكريس الإدارة لمبدأ حسن النية والرغبة الملحة في احترام النصوص القانونية، وتصحيح الوضعيات الخاطئة والأعمال الغير مشروعة والمخالفة للقانون.

خاتمة

لقد خص المشرع الحريات العامة بجملة من الضمانات التي تؤدي إلى حمايتها من أي انتهاك أو تضيق، وتتنوع هذه الضمانات فقد تكون دستورية كالرقابة على دستورية القوانين، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، أو تكون

قانونية كتكريس مبدأ المشروعية. كذلك تهتبر الرقابة الإدارية ضماناً هامة وأساسية لحماية الحريات العامة تمارسها الإدارة على تصرفاتها وإجراءاتها الإدارية تعزز من خلالها ثقة المواطن في الإدارة. هذا دون أن نغفل أهمية الرقابة القضائية التي تعد ركيزة أساسية ودعامة هامة لحماية الحريات.

النتائج:

- لا بد من تحقيق توازن بين وظيفة سلطات الضبط الإداري وبين حماية الحريات العامة، لأنه إذا تم تغليب السلطة على الحريات تكون النتيجة هي الاستبداد، وإذا تم تغليب الحرية على السلطة تكون النتيجة هي الفوضى .
- إن الضمانات الدستورية والقانونية للحريات تشكل قيوداً على الإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري، وتعد سداً منيعاً يحول دون المساس بتلك الحريات، ولكن في المقابل وجود الضمانات الدستورية والقانونية للحريات في مواجهة سلطات الضبط الإداري لا يعني بأي حال من الأحوال إطلاق العنان لتلك الحريات بدون قيود ولا ضوابط تضبطها.
- يعتبر مبدأ المشروعية أحد أكبر الضمانات لحماية الحريات، حيث تخضع الهيئات الإدارية لسيادة القانون، واحترام مبدأ المشروعية لا يتحقق إلا بخضوع قرار الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري.
- الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على الإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري تعتبر ضماناً هامة وأساسية لحماية الحريات، حيث تتيح للقاضي إمكانية إلغاء الإجراءات الضبطية إذا شابها عيب من العيوب .

الاقتراحات:

- يجب على هيئات الضبط الإداري تسبب قراراتها، لان التسبب يسمح بمراقبة مدى شرعية القرار الإداري ومطابقته للقوانين، ويعطي شفافية أكبر لعمل هيئات الضبط الإداري.

- لا يكفي التشريع والنص على حماية الحريات العامة وإنما يجب متابعة تنفيذ تلك النصوص على أرض الواقع.
- يجب على الإدارة تفعيل الرقابة الذاتية من خلال الأجهزة الرقابية في الدولة، على نحو لا يعرقل العمل الإداري. هذا إضافة إلى تكثيف دورات التكوين والتدريب لاسيما في المجال القانوني للموظفين الإداريين حتى يكونوا على قدر كبير من الكفاءة والجاهزية في التعامل مع مختلف القوانين واللوائح .
التهميش و الإحالات :

1- Dominique Breclat, Droit Constitutionnel et institution Politiques, Gualino éditeur, Paris, 2002, P262.

2- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص78

3- محمد الرضواني ، مرجع سابق ، ص102.

4- كما هو الحال بالنسبة للجزائر حيث أوكل المؤسس الدستوري الجزائري مهمة الرقابة على دستورية القوانين للمجلس الدستوري.

5- ويتم عن طريق قيام شخص أو مجموعة أشخاص أو هيئات برفع دعوى قضائية أصلية أو فرعية أمام المحكمة الدستورية المختصة للطعن بعدم دستورية قانون من القوانين وبالتالي المطالبة بإلغائه، وهذه الرقابة تمنح للقاضي سلطة إبطال القانون المخالف للدستور، وتمارس هذه الرقابة محكمة دستورية عليا مستقلة عن الهيكل القضائي العادي كما هو الحال في مصر وسويسرا وألمانيا وإيطاليا.

6- وهو الأسلوب المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يثار عدم دستورية القانون المراد تطبيقه من قبل أحد أطراف الدعوى ويتولى القاضي الفصل في مدى دستوريته، وإذا أقرت المحكمة عدم دستوريته يمتنع القاضي عن تطبيقه.

7- كسال عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص 95-96

- 8- وفا شيعاوي ، تفسير النصوص الضريبية في إطار مبدأ المشروعية مجلة الاجتهاد القضائي جامعة محمد خيضر ، بسكرة،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، العدد الثالث، مارس 2006،ص137.
- 9- الفقرة العاشرة من ديباجة دستور 1996.
- 10- نصت المادة 31 من الدستور على ما يلي: " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الانسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- 11- سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2004- 2005، ص 128
- 12- عبد الله أوهابية، ضمانات الحرية الشخصية أثناء مرحلة البحث التمهيدي- الاستدلال – أطروحة الدكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، ص29.
- 13- عبد الله أوهابية، تفتيش المساكن في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية ، الجزء36، رقم 1998، 2، ص 70
- 14- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص218.
- 15- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2005، ص105.
- 16- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، ص532
- 17- محمد طه حسين الحسيني، معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع والعشرين، ص132
- 18- مصلح ممدوح الصاريرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد الثالث والعشرون، العدد السادس، 2008، ص 18.

- 19- نسيغة فيصل الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الاسكندرية، 2020، ص145.
- 20- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للثقافة والنشر، الجزائر، 2005، ص83.
- 21- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص218.
- 22- حمدي سليمان سحيات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص11.
- 23- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري مرجع سابق، ص ص189-190.
- 24- المرجع نفسه، ص 191.
- 25- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية القاهرة، 1987، ص263.

قائمة المراجع :

• المؤلفات باللغة العربية :

- أحسن، رابحي، (2013)، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، القاهرة، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى.
- الرضواني، أحمد، (2014)، مدخل إلى القانون الدستوري، الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الثالثة.
- مدحت خير الدين، غسان، (2013)، الرقابة القضائية على القوانين، دون بلد النشر، الرابطة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- بن حماد، محمد رضا، (2006)، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، تونس، مركز النشر الجامعي.
- خلوفي، رشيد، (2001)، القضاء الإداري، تنظيم وإختصاص، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

- عوابدي، عمار، (2005)، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول.
- عوابدي، عمار، (2005)، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني.
- حسين، فريحة، (2009)، شرح القانون الإداري- دراسة مقارنة-، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- عوابدي، عمار، (1999)، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
- عبد العال، محمد حسنين، (1991)، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، القاهرة، دار النهضة، الطبعة الثانية.
- فيصل، نسيغة، (2020)، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري، الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية.
- بعلي، محمد الصغير، (2005)، القرارات الإدارية، الجزائر، دار العلوم للثقافة والنشر.
- القبيلات، حمدي سليمان سحيما، (1998)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، عمان ، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الحكيم، سعيد، (1987)، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية.

● المؤلفات باللغة الأجنبية :

- Dominique Breclat, Droit Constitutionnel et institution Politiques, Gualino éditeur, Paris, 2002,P262.

● المقالات :

- شيعاوي ، وفا، (2006)، تفسير النصوص الضريبية في إطار مبدأ المشروعية، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث.الصفحات من 134 إلى 151.
- أوهابية، عبد الله، (1998)، تفتيش المساكن في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية ، العدد 2 ، الجزء 36، الصفحات من 69 إلى 106 .
- الحسيني ،محمد طه حسين،(2012)، معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 27.الصفحات من 116 إلى 142.
- الصاريرة، مصلح ممدوح، (2008)، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات ، سلسلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، المجلد 23، العدد 6.

● الأطروحات

- أوهابية، عبد الله،(1992)، ضمانات الحرية الشخصية أثناء مرحلة البحث التمهيدي- الإستدلال- معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، الجزائر.

● مذكرات ماجستير :

- أحمد، سحنين، (2005/2004)، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية في الجزائر ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، الجزائر.

● مطبوعة :

- عبد الوهاب، كسال، (2015)، الحريات العامة، كلية الحقوق ،جامعة سطيف .

● الدساتير :

- دستور 1989 ، الجريدة الرسمية العدد 9 الصادرة في 01/03/1989.
- دستور 1996، الجريدة الرسمية العدد 76 الصادرة في 08/02/1996.