المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية
ISSN(P) : 1142-2489
V2, Numéro 29, SEPTEMBRE 2026
REMEJE
المجلد 2، العدد 29، شتنبر 2026
ISSN(E) : 3085-4555
Revue Marocaine des Eudes Juridiques et Economiques

السلطة والحرية: حدود ممارسة الشرطة الإدارية للوظيفة الضبطية

Authority and freedom: Limits of the administrative police's exercise of their regulatory function

الدكتور خالد دامي Khalid dami

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالجديدة

ملخص:

تمارس سلطات الشرطة الإدارية مهامها عن طريق الاستعانة بالعديد من الوسائل والأساليب، تختلف عن غيرها من الأساليب المشابهة لكونها تهدف إلى تحقيق غرض مخصص وهو حماية النظام العام في عناصره المتعارف عليها، وذلك باتخاذ تدابير وقائية ترمي إلى تنظيم نشاط الأفراد داخل المجتمع، مع جواز اللجوء إلى استخدام القوة العمومية عند الضرورة، لضمان تنفيذها على أساس أن تكون مطابقة للنصوص القانونية ولمبدأ المشروعية. وهكذا، ونظرا لما تتوفر عليه الإدارة من سلطة عامة في كفالة وحماية النظام العام، فإنها تملك أن تتدخل في مجال أية حرية من الحريات، عن طريق تنظيم وتقييد نشاطات الأفراد في حدود ما يفرضه الحفاظ على النظام العام، على أن تتوفر لدى الأفراد، الضمانات القانونية والجدية في مواجهة السلطات العامة، وذلك بمنع كل اعتداء أو طغيان قد يؤدي إلى التضييق من نطاق الحرية أو مصادرتها.

الكلمات المفاتيح: سلطة الشرطة الإدارية، حريات الافراد، النظام العام، الرقابة القضائية.

Abstract:

Administrative police authorities exercise their duties through various means and methods, distinct from other similar methods in that they aim to achieve a specific objective: protecting public order in its recognized aspects. This is accomplished by taking preventive measures to regulate individual activity within society, with the permissible use of public force when necessary to ensure its implementation in accordance with legal texts and the principle of legality. Thus, given the public authority vested in the administration to guarantee and protect public order, it has the power to intervene in any sphere of freedom by regulating and restricting individual activities within the limits imposed by the preservation of public order. Individuals must, however, have legal and serious

guarantees against public authorities, preventing any aggression or abuse that could lead to the curtailment or confiscation of freedom.

Keywords: Administrative police authority – Individual freedoms – Public order – Judicial oversight.

مقدمة:

يهتم النشاط الإداري بمجموع أعمال الإدارة في مختلف مظاهره، لكونه ينظم الإمكانيات القانونية والمادية والبشرية التي تتوفر عليها[1]، قصد تحقيق المهام المنوطة بها. ووفقا لهذا الطرح، فإن العمل الإداري يهتم أساسا باختصاصات الإدارة وامتيازاتها، والتي تنحصر في الشرطة الإدارية التي تشتمل على التصرفات والإجراءات التي تقوم بها الإدارة الرامية إلى الحفاظ على النظام العام التي تنظم من خلال الحريات العامة من جهة. ومن جهة أخرى المرافق العمومية التي تتعلق بمختلف أشكال تدخل الإدارة، وتشمل مختلف الخدمات التي تؤديها للأفراد والسهر على تحقيق رغباتهم المشروعة[2]. هذا وتدار خدمة المرافق العمومية عن طريق عمالها، فهم العامل الفعال في حسن سيرها، لذلك حرص المشرع المغربي على وضع القواعد التفصيلية بإفراد قانون خاص للوظيفة العمومية[3].

وعليه، تتفاوت إجراءات الضبطية بتفاوت سعة الحريات وأقدرها، ومن ثم تختلف حدود سلطة الشرطة الإدارية في الظروف العادية عنها في الظروف غير العادية أو الاستثنائية، نظرا لاختلاف الحدود والقيود التي تفرضها السلطات الإدارية على الحريات العامة بقصد حماية النظام العام بمختلف تمظهراته التقليدية والحديثة. ولما كانت وظيفة الشرطة الإدارية قيدا على حريات المواطنين وأنشطتهم كان لابد للحفاظ على هذه الحريات وتلك الأنشطة أن تمارس وظيفة الضبط الإداري طبقا لحدود مرسومة، فليس معنى أن الإدارة تسعى إلى تحقيق النظام العام أن تهدر تلك الحريات أو تنتقص منها أو أن تمنع المواطنين من مباشرة أنشطتهم دون سند قانوني. غير أنه إذا سلطات الشرطة الإدارية مقيدة بحدود معينة، فإنه في بعض الأحيان تجد نفسها مضطرة من

---

[1]- تتجسد وسائل وأساليب الإدارة في الأعمال القانونية والأعمال المادية اللازمة لأداء وظائفها، على اعتبار أن الأعمال القانونية تتمثل في تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة بقصد ترتيب آثار قانونية معينة، وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو بإحداث تعديل في المراكز القانونية، وتنقسم هذه الأعمال إلى الأعمال القانونية الصادرة من جانب واحد، وتشمل القرارات الإدارية التنظيمية والفردية، ثم الأعمال الصادرة من جانبين، والمتمثلة في العقود الإدارية، لكونها تتم بناء على اتفاق بين الإدارة وغيرها. بينما تحيل الوسائل المادية على مجموع الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد ترتيب أي أثر قانوني عليها، سواء بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو بإحداث تعديل في المراكز القانونية. ولما كانت الإدارة تمثل المصلحة العامة وتعمل على تحقيقها باسم المواطنين، فقد اعترفت لها القوانين في جميع الدول بحقوق وامتيازات كثيرة تمكنها من أداء وظائفها، ومن أمثلة هذه الامتيازات سلطة الإدارة في نزع الملكية للمنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت للعقارات وحقها في الالتجاء إلى التنفيذ المباشر في حالات خاصة، فتحقق به أهدافها وتنفيذ بها إرادتها. للمزيد من التفصيل يراجع هنا: مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، طبعة 2012، ص 49.

[2]- إسماعيل صفاحي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مطبعة دار القلم، الطبعة الثانية، 2009، ص 40.

[3]- مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 48.

أجل الحفاظ على النظام العام إلى الخروج عن تلك الحدود والضوابط، هنا يتدخل القضاء الإداري ليعيد الأمور إلى نصابها سواء في إطار دعوى الإلغاء أو في إطار دعوى المسؤولية الإدارية .

المطلب الأول: حدود ممارسة الشرطة الإدارية

يقصد بحدود ممارسة الشرطة الإدارية المدى أو النطاق المتاح أمام السلطات الإدارية وهي بصدد استخدام ما تتوفر عليه من وسائل في سبيل الحفاظ على النظام العام بمختلف مكوناته ومدلولاته، في إطار مجموع القيود والضوابط التي يتوجب على هيئات الشرطة الإدارية ممارسة سلطاتها في ظلها. هذا وإذا كانت مهمة الشرطة الإدارية تقتصر على مجرد تنظيم وضبط الحريات والأنشطة الفردية حتى لا تتضارب وتتعارض فيما بينها بشكل يؤدي إلى التنازع والإضرار بالنظام العام ومن تم المصلحة العامة. فإنه لا يجب أن تصل القيود التي تمارس في ضوئها سلطات الشرطة الإدارية مهامها إلى حد منع الأنشطة الفردية ومصادرة الحريات محل الإجراءات الضبطية، بل لا بد وأن تقف هذه الضوابط عند حدود معينة حتى لا يكون هناك انعكاس سلبي وتتجاوز سلطتها حدود الحفاظ على النظام العام، وهي حدود تختلف بطبيعتها باختلاف الظروف التي تمارس فيها سلطات الشرطة الإدارية مهامها بين ما إذا كانت ظروفا عادية (الفقرة الأولى)، أو ظروف استثنائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الشرطة الإدارية في الأوضاع العادية

تستهدف هيئات الشرطة الإدارية في الأوضاع العادية الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة بصورة مستمرة ودائمة، باستخدام مجموعة من الأساليب التي ترمي إلى الحد من ممارسات حريات الأفراد في إطار الحدود والضوابط التي وضعها القضاء الإداري، والتي تتضمن صلاحيات مراقبته لموضوع الإجراءات والوسائل الضبطية المستخدمة من قبل الشرطة الإدارية، من حيث شرعيتها الذاتية ومدى توافقها مع الأسباب الواقعية المبررة للإجراءات التي اتخذتها السلطات الشرطية لتجنب وتفادي الأعمال الخطيرة والاضطرابات التي من شأنها أن تهدد الناس في أمنهم أو سلامتهم أو صحتهم، أو احتمال وجودها. مما يتطلب أن تتخذ وسائل تدخل سلطات الشرطة الإدارية في إطار مبدأ المشروعية[1] وأن تتوفر فيها الضوابط والشروط المتعلقة بأن يكون التدبير ضروريا ولازما وفعالا، وأن يكون التدبير مناسبا مع طبيعة وجسامة الاضطراب المراد تفاديه، وأن يكون التدبير متصفا بالعمومية ومحققا للمساواة. مع الإشارة هنا إلى أن الأسلوب الملائم الذي تتخذه الشرطة الإدارية للمحافظة على النظام العام، يختلف باختلاف ظروف الزمان والمكان الذي تمارس فيه تدابير الشرطة الإدارية، كما تختلف باختلاف مراتب الحريات التي تحددها[2].

---

[1]- للاستزادة أكثر يراجع هنا تحليلنا لمقتضيات مبدأ المشروعية في الباب الثالث.

[2]- مما لا شك فيه أن ممارسة الشرطة الإدارية في الأحوال العادية، يتم في إطار المشروعية وأن تتوافر فيها الضوابط والشروط التي تقتضيها، والتي يمكن إجمالها فما يلي:
1- أن يكون التدبير ضروريا ولازما وفعالا: يشترط التدبير الضابط أن يكون ضروريا ولازما، يعني أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام. فالخطر البسيط الذي قد يلحق بالنظام العام لا يرخص للإدارة مشروعية اتخاذ الإجراء الضبطي، بحيث ينبغي تقدير الضرورة بقدر جسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام، والذي يستوجب أن يكون التدبير المتخذ من قبل الإدارة لازما لتوقي الخطر دون أي تدبير آخر أقل منه إعاقة للحرية، وبالتالي فليس من المعقول أن تكون وطأة التدبير الضابط أشد وقعا من ذات الشدة التي يراد اتقاؤها. وترتيبا على قاعدة ضرورة الإجراء، فلا يحق للإدارة أن تسعى من تدبيرها إلى تقييد الحرية، بينما كان لتحقيق مقتضيات النظام العام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياطات، كما لا يحق لها أن تفرض على الفرد القيام بتصرف ما متى كان هناك تصرف أيسر عليه، كان في إتيانه ما يكفي لتحقيق مقتضيات النظام العام. وبعبارة أخرى لا يجوز للإدارة أن تشترط في الفرد اتباع وسيلة معينة وإنا كانت أيسر بالنسبة إليها إلا

أولا- اختلاف حدود الشرطة الإدارية باختلاف ظروف الزمان والمكان:

في ظل التغير والتنوع الحاصل على مستوى طبيعة وظروف ممارسة الحريات ومدى تأثيرها على النظام العام، على اعتبار أن الحريات ليست كلها بنفس الأهمية والدرجة، لكون بعضها تعتبر جوهرية وذات قيمة أساسية بالنسبة للحريات الأخرى، قد استطاع القضاء أن يخرج العديد من المبادئ، وهو يتصدى لرقابة مشروعية تدابير الشرطة الإدارية، وكان معياره الحاسم والجوهري في ذلك، يقوم على فلسفة التوازن بين تحقيق متطلبات النظام العام ومتطلبات الحريات، بحيث أصبح مدى الإجراء الذي تتخذه الإدارة متوقفا على مدى تقديرها لممارسة الحرية التي يواجهها. لذلك يتعين في تدابير الضبط التي تلجأ إليها الإدارة في كل حالة أن تكون متوافقة مع الظروف الخاصة التي تطبق في ظلها، إذا لا يمكن اعتبار تلك التدابير مشروعة إلا كانت ضرورية ومتوافقة مع الظروف المحيطة بها، وخاصة ظروف الزمان والمكان، ومتناسبة مع النتيجة التي يتعين على سلطات الشرطة الإدارية السعي إليها من أجل حفظ النظام العام[1].

1- الظروف الزمانية:

أنها أشق بالنسبة للفرد. كما لا يشترط في الإجراء الشرطي كي يكون مشروعا أن يكون ضروريا، أي أن يكون لازما لمواجهة خطر حقيقي، قد يؤدي إلى حدوث اضطراب، ذلك أن الأخطار أو الاضطرابات البسيطة ليس من شأنها أن تكون مبررة لاتخاذ تدابير ضبطية. وتعد حالة الاستعجال في ميدان الشرطة الإدارية من الأمور الأساسية، ذلك لأن توافرها يجعل إجراء الضبط مشروعا.

2- أن يكون التدبير مناسبا مع طبيعة وجسامة الاضطراب المراد تفاديه:يشترط في التدبير المتخذ من طرف سلطة الشرطة الإدارية في مجال حماية النظام العام أن يكون متجانسا مع جسامة الاضطرابات الذي تهدف الإدارة إلى تفاديه. فإذا كان الاضطراب قليل الأهمية، فلا يجب أن تكون التضحية بكامل الحرية أو تقييدها في النطاق الأكبر لها، ويستلزم ذلك ضرورة النظر إلى منزلة الحرية التي يراد المساس بها لاتقاء الخطر. بحيث لا يجوز التضحية بحرية عليا من أجل الخشية من الإخلال بمظهر بسيط من مظاهر حرية أدنى. وعليه، فإن فكرة التناسب تعد أمرا ضروريا بوصف كونها تحقق نوعا من التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وفكرة الحريات، الأمر الذي جعل القضاء دائما يقوم بتقدير الظروف التي تعد سببا للالتجاء إلى استخدام إجراءات الضبط الإداري. ومن خلال رقابته على تلك الإجراءات يقوم ببحث إذا كانت تلك الإجراءات ملائمة لذلك الظرف من عدمه، وبصفة خاصة عندما تمثل تلك الإجراءات انتهاكا شديدا للحريات. ويبدو من خلال ما تقدم، أن الاجتهاد القضائي الفرنسي قد أقام مبدأ التناسب بين وسيلة التدخل لحماية النظام العام وبين السبب المبرر لهذا التدخل على أساس تقدير مجموعة من العناصر تشكل دائرة الصراع بين السلطة والحرية والتي يمكن إجمالها في تقدير جسامة الاضطرابات أو الإخلال، ثم تقدير الإجراء الضبطي المتخذ (تقدير شدة الاعتداء على الحرية)، وتقدير النشاط الفردي ذاته (قيمة الحرية).

3- أن يكون التدبير متصفا بالعمومية ومحققا للمساواة: يعتبر مبدأ مساواة الأفراد في الحقوق والحريات حجر الزاوية الذي ينبغي مراعاته في كل تنظيم قانوني للحريات العامة والحقوق، فبانعدامه تفقد الديمقراطية معناها، وينهار كل مدلول لمفهوم الحرية. وبالتالي، فإن تنظيم الحريات العامة والحقوق، وما قد يتضمنه هذا التنظيم من تحديد أو إطلاق، لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال وضع قوانين عامة ومجردة تكفل المساواة بين جميع الأفراد. وبالتالي، يجب أن يكون التدبير الشرطي متصفا بالعمومية في مواجهة الأفراد، لكون هذه الصفة تستهدف تحقيق المساواة بين الأفراد المستهدفين بهذا التدبير دون أي تمييز بين حالة مشابهة أو أخرى، مما يؤدي إلى كفالة تحقيق الضمانات اللازمة للحرية بوصفها تشكل قيدا على سلطة الشرطة الإدارية عند ممارسة مهمتها من خلال تدابيرها الشرطية على اختلاف أنواعها. للمزيد من التفصيل يراجع هنا: محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 169 وما يليها.

1- Mohammed Amine Benddallah, Michel Rousset, « L'illégalité de la taxe communale de stationnement – note sous C.A.A., Rabat, 30 mars 2015, conseil communal de Rabat et Benameur, Remald, numéro 124, EL Maarif ALJadida, septembre – octobre 2015, p 102.

تختلف تدابير الشرطة الإدارية في الظروف العادية بحسب ما إذا كانت القيود المفروضة على الحرية مؤقتة أو دائمة. فإذا ما وجد ما يدعو أن يكون التنظيم الشرطي مؤقتا، أمكن أن ينطوي على أحكام متشددة اقتضتها ظروف زمنية محددة. أما بالنسبة لتدبير الضبط الشرطي التي تفرض تنظيما دائما، فيجب أن تنطوي على أحكام أقل شدة نظرا لما تنطوي عليه من تهديد دائم للحريات. وهو ما يعني أن سلطات الشرطة الإدارية تكون قوية فيما يتعلق بالأنظمة والإجراءات المؤقتة، بينما تكون أقل من ذلك فيما يتعلق بالأنظمة والإجراءات الدائمة، حيث يمكن لهيئات الشرطة الإدارية أن تتخذ الإجراءات الضبطية المؤقتة ما لا يمكن لها أن تتخذه من إجراءات دائمة. كما ينبغي التمييز كذلك بين الأوقات التي تفرض فيها القيود والضوابط الضبطية، فما يعتبر مشروعا في الليل قد لا يعد كذلك في النهار، ومثال ذلك الإمكانية المخولة لسلطات الشرطة الإدارية في فرض القيود على حريات الأفراد وأنشطتهم في الليل ما لا تستطيع أن تفرضه في النهار، كمنع الباعة المتجولين من استعمال مكبرات الصوت أو بأصوات مرتفعة في الليل، ولكنها لا تستطيع اتخاذ نفس الإجراء في النهار. كما أنه من الجائز أن يفتش الأشخاص لو ساروا ليلا حاملين أمتعتهم، ولا يكون هذا الإجراء مسموحا به أثناء النهار[1].

2- الظروف المكانية:

مما لا شك فيه أن سلطات الشرطة الإدارية، تختلف باختلاف المكان الذي تمارس فيه مهامها المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، والتي يمكن خلالها تقسيم هذه الأمكنة إلى ثلاثة أصناف: يتمثل أولها في الأماكن العامة (مفتوحة للعموم) كالشوارع والساحات والحدائق العمومية، والتي تكون فيها سلطات الشرطة الإدارية قوية جدا والحدود والقيود المفروضة عليها ضيقة، حيث تستطيع مثلا منع ممارسة بعض الأنشطة أو الحريات بصورة مؤقتة (في أوقات معينة)، كما تستطيع تقييد الممارسة بمتطلبات النظام العام. بينما يتجلى ثانيها في الأماكن الخاصة، حيث تضعف سلطات الشرطة الإدارية كثيرا وتزداد القيود والحدود الخاضعة لها فيما يتعلق بالأنشطة التي تمارس داخل المساكن والأماكن الخاصة[2]. أما ثالثها، فيتبدى في الأماكن الخاصة المعدة والمفتوحة للاستعمال العام كالفنادق والمقاهي والمطاعم والحمامات...الخ، حيث تتميز سلطات الشرطة الإدارية بخصوصها موقفا وسطا في شدتها بين الدرجتين السابقتين، لتراعى في هذه الأماكن، طابع الخصوصية الذي ينبغي أن تضيق فيه السلطات الإدارية، وطابع العمومية الذي ينبغي أن تتسع فيه سلطات الشرطة الإدارية[3]. مع الإشارة هنا إلى أن سلطات الضبط الإداري من حيث المكان قد تختلف داخل المكان الواحد نفسه باختلاف الموقع الذي تمارس فيه، حتى لو كان من ذات الطبيعة (مكان عام أو خاص)، فما يعتبر مشروعا من الإجراءات الضبطية في أماكن الحدود مثلا، قد لا يعتبر كذلك داخل الأماكن البعيدة عن الحدود كالمدن[4]. أي أنه

---

[1]- محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 177.

[2]- النشاط الفردي الذي يقوم به الإنسان في منزله لا تستطيع الإدارة أن تقيده بنفس الشدة التي تقيد بها الأنشطة التي تمارس في الأماكن العامة، فلا تستطيع مثلا أن تخضع هذه الأنشطة إلى ضرورة الحصول على إذن مسبق أو تمنع ممارسة بعض الأنشطة مادامت في حدود المنزل ولا يتعدى أثرها هذه الحدود، أما إذا تعدته إلى الخارج يكون المسكن الخاص داخلا في نطاق الضبط الإداري مثل انبعاث الضوضاء من داخل المسكن الخاص بشكل يؤثر على السكينة العامة أو ممارسة أنشطة مخلة بالآداب العامة...الخ.

[3]- سليمان أبوحسان، القانون الإداري: النشاط الإداري، دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 49.

[4]- عبد الرحمان البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي: نشاط الإدارة وامتيازاتها،1990 ، ص 27.

يختلف مدى السلطة الضبطية وما تفرضه من قيود على الحريات والأنشطة الخاصة تبعا للمكان الذي تمارس فيه، فتتفاوت تلك القيود حسب الوضع الخاص للإقليم أو المنطقة التي تمارس فيها[1].

ثانيا- اختلاف حدود الشرطة الإدارية حسب مراتب الحريات:

مما لا شك فيه أن سلطات الشرطة الإدارية وحدودها تتأثر بمراتب وأهمية الحريات والأنشطة الفردية التي تقع عليها الإجراءات الضبطية، لذلك استقر القضاء على التمييز بين الحريات العامة الحقيقية، التي جعلها إطارا أقل قابلية للتقييد والضبط، وبالتالي تقل سلطات الضبط الإداري بالنسبة لهذه الحريات. وبين الرخص والإمكانيات المتاحة، التي تعتبر أكثر قابلية وإمكانية للتقييد والضبط وبالتالي تزداد قدرة سلطات الضبط الإداري على تقييدها وتنظيمها[2]. وبالتالي، فقد اعتبر الاجتهاد القضائي حق التظاهر مظهرا من مظاهر الحريات العامة الحقيقية وليس مجرد رخصة، لإضفاء نوع من الحماية على هذا الحق وتضييق سلطات الشرطة الإدارية بخصوصه من جهة. أضف إلى ذلك أنه ميز الحريات العامة الحقيقية على التنظيم التي خصه بها المشرع، فالحرية الاقتصادية مثلا تقبل التقييد والضبط بسهولة، لأن المشرع وضع مبدأها فقط ولم يحطها بحماية خاصة ضد القيود التي يمكن أن تطالها من قبل سلطات الضبط الإداري، على خلاف حرية الاجتماع مثلا أو حرية الصحافة حيث نص على منع مصادرة الصحف في الظروف العادية إلا بواسطة القضاء من جهة أخرى[3].

وعطفا على ما سلف، تتفاوت أساليب الشرطة الإدارية بتفاوت مراتب وأهمية الحريات، فإذا كانت ممارسة النشاط الفردي استعمالا لحق من الحقوق العامة أو إحدى الحريات التي كفلها الدستور، تكون الإدارة مقيدة في استعمال وسائل الشرطة الإدارية تقييدا كبيرا. وتضيق سلطة الشرطة الإدارية إذا ما ترك الدستور تحديد الحرية للمشرع وقام بتحديدها القانون، ففي هذه الحالة تكون سلطة الإدارة مقصورة على تطبيق الأحكام التشريعية أو إلى الدستورية قيودا تتطلبها حماية النظام العام. وهنا تكون رقابة القضاء الإداري على هذه القيود ضيقة تنصب على الأساليب والأهداف والوسائل والاختصاص. وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن تخالف الإدارة عن طريق أساليب الشرطة الإدارية قاعدة عليا، سواء كانت هذه القاعدة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية صادرة عن سلطة أعلى من السلطة التي تتخذ الإجراء. فإذا رسمت قاعدة قانونية عليا طريقا معينا تتخذه في حالة معينة لم يكن للإدارة إلا أن تسلك هذا الطريق، فإذا قضى قانون أو نص تنظيمي بضرورة الالتجاء إلى القضاء أو أخذ ترخيص من جهة معينة لاتخاذ إجراء معين، كان على الشرطة الإدارية أن تسلك هذا السبيل، اللهم إلا في حالة الضرورة حيث لا تجد الإدارة مفرا من مخالفة القاعدة العليا إعمالا لحكم الضرورة. وفي حالة سكوت القانون عن تنظيم ما يتبع من إجراءات، فعلى الإدارة أن تزن الأمور وتراعي كافة الظروف وتتخذ ما تراه مناسبا تحت رقابة القضاء[4].

---

[1]- محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 178.

2- Long (M), et autres, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris 5éme édition, 1969, p 44.

[3]- سليمان أبوحسان، القانون الإداري: النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 52.

[4]- عبد الرحمان البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي: نشاط الإدارة وامتيازاتها، مرجع سابق، ص 28.

الفقرة الثانية: الشرطة الإدارية في الأوضاع الاستثنائية

يحيل مفهوم الظروف الاستثنائية على مجموع الأحوال والظروف التي تمر منها البلاد أو منطقة معينة فيها والتي تحول دون قدرة السلطة الإدارية المختصة على ممارسة شؤونها ووظائفها العادية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. وخلال ذلك، تتسع كثيرا سلطات الشرطة الإدارية وتضيق الحدود التي تخضع لها، لأنها تتخذ كافة الإجراءات والتدابير الضرورية للحفاظ على النظام العام، بغض النظر عما إذا كانت هذه التدابير تتفق أو لا تتفق مع مبدأ المشروعية، في إطار احترامها للضوابط المتعلقة بأن يكون الإجراء قد تم اتخاذه خلال الظروف الاستثنائية، وأن يكون الإجراء الاستثنائي ضروريا ولازما، وأن يكون الإجراء ملائما مع الظروف الاستثنائية، وخضوع الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء[1]. مع الإشارة هنا إلى أن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يؤدي إلى اعتبار الإجراءات الاستثنائية غير المشروعة في الظروف العادية مشروعة في حالة قيام ظروف استثنائية تبرر تدخل السلطة الإدارية، كما لهذه الأخيرة في هذه الظروف حرية واسعة في التقدير تختلف في مداها عن السلطة التي تتمتع في الظروف العادية. وباعتبار الإجراء الذي تتخذه الإدارة في هذا الشأن مشروعا، فإنه يمنع القضاء من الحكم بإلغائه ما دام

[1]- إذا كان يسمح لسلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بسلطات واختصاصات واسعة لا تسمح بها ولا تجيزها القوانين المعمول بها، فإن ذلك لا يعني أن تصرفات الشرطة الإدارية في الأوضاع الاستثنائية تكون محررة من كل قيد، وإنما توجد مجموعة من الضوابط التي يجب أن تخضع إليها الإجراءات الشرطية التي تتخذها السلطات العامة خلال الظروف الاستثنائية والتي يمكن حصرها فيما يلي:

1- أن يكون الإجراء الضبطي قد تم اتخاذه خلال الظروف الاستثنائية: ينبغي في الإجراء الضبطي حتى يكون في إطار المشروعية الاستثنائية أن يتم اتخاذه خلال الظروف الاستثنائية التي تبرر الترخيص لسلطة الشرطة الإدارية بسلطات واختصاصات واسعة لا تسمح بها ولا تجيزها القوانين السارية المفعول حتى ولو خالفت في ذلك مبدأ المشروعية. أي أنه لإضفاء المشروعية الاستثنائية على تصرفات سلطة الشرطة الإدارية في الظروف الاستثنائية، ولتبرير ما تتخذه من إجراءات خلال تلك الظروف، يتعين عليها أن تثبت أن هناك ظروفا استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية أو القوانين الاستثنائية، وأن تلك الإجراءات الاستثنائية قد اتخذت خلال تلك الظروف الاستثنائية.

2- أن يكون الإجراء الاستثنائي ضروريا ولازما: إن القيود التي يمكن فرضها على ممارسة الحريات العامة يجب أن تكون بالقدر وفي الحدود الضرورية التي تبيح لسلطة الشرطة الإدارية القدرة على مواجهة الأخطار الفعلية الناتجة عن الظروف الاستثنائية، وذلك تأسيسا على قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها. بمعنى أنه إذا كانت ممارسة الحريات لا تؤثر في قدرة الإدارة على مواجهة هذه الظروف، ففي هذه الحالة، يسمح لهذه الممارسة بأن تؤدي دورها إلى حدود القدر التي يمكن أن تؤثر فيه على قدرة الإدارة على مواجهة تلك الظروف. أي يتعين أن تعطل أو تقف ممارسة الحرية عند نقطة تعارضها مع قدرة السلطة الشرطية على مواجهة الأخطار، وهو ما يمكن التعبير عنه بأن المشروعية الاستثنائية تجد سلامتها في ضرورتها.

3- أن يكون الإجراء ملائما مع الظروف الاستثنائية: يجب أن يكون الإجراء الاستثنائي ملائما ومناسبا للظرف الاستثنائي الذي أوجبه، ويعني ذلك أنه يستوجب على سلطة الشرطة الإدارية أن تتصرف طبقا لما تقتضيه مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وذلك بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط ولا تفريط. بحيث يتعين عليها أن تراعي جانب الحرص والحذر في تصرفها، وأن تختار من الوسائل أقلها ضررا بالأفراد طالما كانت هذه الوسائل تهدف إلى توقي الأخطار المهددة للأمن والنظام العام.

4- خضوع الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء: إن سلطة الشرطة الإدارية لا تتمتع بسلطة مطلقة في اتخاذ ما تشاء من الإجراءات في الظروف الاستثنائية، وإنما تخضع في ذلك لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا. باعتبار إجراءاتها أعمالا إدارية لابد من خضوعها لهذه الرقابة من أجل ضمان التزامها بمبدأ المشروعية الاستثنائية التي يستنتجها القاضي من طبيعة الظروف الاستثنائية ذاتها. للمزيد من التفصيل يراجع هنا: مُحَمَّد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 189.

مشروعا، على أن هذا لا يمنع من إلزام الإدارة بتعويض المتضرر من الإجراءات التي تتخذها الإدارة على هذا الأساس، ولو بحكم سلامة هذه الإجراءات، وذلك بناء على قواعد المسؤولية على أساس المخاطر وتحمل التبعة[1].

المطلب الثاني: رقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية

إن الأعمال التي تقوم بها سلطات الشرطة الإدارية بهدف الحفاظ على النظام العام، تخضع للمراقبة مثلها مثل باقي الأعمال الصادرة عن الإدارة بصفة عامة. وهو المبدأ الذي استقر عليه كل من الاجتهاد الفقهي والاجتهاد القضائي والتشريع[2]. وذلك نظرا لما يهدف إليه من غاية أسمى، تتمثل في جعل الإدارة تعمل على ضمان سيادة القانون، انطلاقا من خضوعها لأحكامه، مثلها في ذلك مثل الأفراد العاديين. وهي الرقابة التي تتم على مستويين، على مستوى الشرعية الإدارية ، وعلى مستوى المسؤولية الإدارية.

الفقرة الأولى: أعمال الشرطة الإدارية ورقابة الشرعية الإدارية

تندرج خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة الشرعية الإدارية في إطار مساءلة أجهزة السلطات الإدارية عما تقوم به من أعمال وما تتخذه من قرارات في مجال المحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة، وعنى ذلك أن الأعمال أو الإجراءات الضبطية قد تلحق أضرارا بالأفراد أو الجماعات عندما تكون مشوبة بعيب من عيوب عدم الشرعية[3]. كأن تتخذ سلطات الشرطة الإدارية قراراتها في مجالات غير التي هي مخصصة لها قانونا، أو لا تحترم الشكليات المطلوبة في اتخاذها، أو لا تستند على وقائع مادية صحيحة، أو أن تتقدم بخرق مقتضيات القانون، أو أن تستعمل السلطة في أغراض غير التي هي مخصصة لها، هنا يتدخل القاضي الإداري ليقضي بإلغاء القرار الصادر عن سلطات الشرطة الإدارية في إطار دعوى الإلغاء[4]. فالمبدأ العام المستقر عليه فقها وقضاء أن جميع قرارات السلطات الإدارية بما فيها بطبيعة الحال قرارات الشرطة الإدارية، هي قابليتها للطعن فيها بالإلغاء أمام جهة القضاء الإداري، ما لم تكن هناك مقتضيات صريحة أو قيد من قيود مبدأ المشروعية التي تقضي بخلاف ذلك، وذلك وفق شروط محددة وآجال معينة، لا توقف التنفيذ، إلا بشروط، وتلزم القاضي بالاقتصار على إلغاء القرار المطعون فيه دون أن يتجاوز ذلك إلى توجيه أوامر للإدارة[5].

---

[1]– عبد الرحمان البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي: نشاط الإدارة وامتيازاتها، مرجع سابق، ص 29.

[2]– محمد سالم المنصوري، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة الحسن الأول، 2021– 2022، ص 19.

[3]– محمد مرغيني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل، الرباط، الطبعة الثالثة، 1982، ص 402.

[4]– محمد كرامي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 259.

[5]– تتناول الرقابة القضائية في هذا المجال فحص مشروعية الاختصاص ومطابقتها مع القواعد القانونية، كما تتناول السبب من حيث وجوده المادي وتكييفه القانوني والغاية المتوخاة مما يستوجب الإلغاء كلما كان هناك انحراف أو شطط في استعمال السلطة. ذلك أن سلطات الشرطة الإدارية ليس لها استخدام سلطاتها إلا من أجل تحقيق وصيانة النظام العام، فعلى سبيل المثال إذا انحرفت الشرطة الإدارية عن الغرض المرسوم لها أو صدر قرارها وفق وقائع غير سليمة كان تصرفها غير مشروعا يجب إلغاؤه حتى ولو كان الهدف من عمل الشرطة الإدارية تحقيق المصلحة العامة التي لا يمكن التذرع بها كلما انحرفت عن الأهداف المحددة قانونا. كذلك كلما كان نشاط

الفقرة الثانية: أعمال الشرطة الإدارية ورقابة المسؤولية الإدارية

إن أعمال الشرطة الإدارية، باعتبارها صادرة عن سلطات إدارية، فهي تخضع للمبدأ القاضي بضرورة التعويض عن الأضرار التي يكون ضحيتها الأفراد نتيجة ممارسة الإدارة لنشاطها. فعندما تتسبب الشرطة الإدارية في أضرار للأغيار، أثناء قيامها بعملها، فإنها تكون مسؤولة عن هذه الأضرار، ويترتب عن هذه المسؤولية تخصيص تعويض مواز لها. ذلك أن خضوع أعمال الشرطة الإدارية للمسؤولية يجد أساسه من الناحية التشريعية في الفصلين 79[1] و80 من قانون الالتزامات والعقود[2]، اللذان يفيدان أن الأضرار التي يتعرض لها الأفراد من جراء الأعمال التي تقوم بها أجهزة الشرطة الإدارية تستوجب بالضرورة قيام مسؤولية هذه الأجهزة التي يترتب عليها التعويض[3]. الأمر الذي يستنتج معه أن هذه المسؤولية تعود في كل الأحوال إلى الدولة، وذلك انطلاقا من الأخذ بمبدأ المزج بين الخطأين الشخصي والمرفقي، والذي يفيد أنه مهما كانت طبيعة الخطأ، فإن الدولة هي التي تعتبر مسؤولة عن تعويض الأضرار التي تلحق الأفراد بمناسبة ممارسة الإدارة لنشاطها، التي من ضمنها نشاط الشرطة الإدارية. أما من الناحية القضائية، فيمكن القول بأن مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تتسبب فيها للأفراد، بشكل عام، في الأصل هي من صنع القضاء الإداري. ومن تم يكون من الضروري التأكيد على أن إذا كانت المسؤولية الإدارية، ومن ضمنها المسؤولية الناشئة عن الأعمال الصادرة عن سلطات الشرطة الإدارية، قد تم الأخذ بها كمبدأ نصت عليه القوانين صراحة في بعض الأنظمة التشريعية، فإن ما يمكن ملاحظته هو أنها قد شكلت تقليدا قضائيا في بعض الأنظمة التشريعية الأخرى، مما أمكن معه القول بأن الاجتهاد القضائي هو الذي يشكل في الأصل مسؤولية سلطات الشرطة الإدارية عن الأضرار التي تتسبب فيها للأفراد[4].

خاتمة:

يتحدد النشاط الإداري في إحدى الطريقتين، في الطريقة الأولى يتم بمقتضاها إنتاج وتزويد الناس بما يحتاجونه من الخدمات اللازمة لحياة الجماعة، ويتم ذلك عن طريق المرافق التي تحدثها الدولة. أما في الطريقة الثانية، فيتم بمقتضاها إنتاج بعض الخدمات والحاجات عن طريق المبادرة الخاصة (الأفراد والشركات)، ويقتصر دور الإدارة بالنسبة إليها في تنظيمها وتتبع نشاطها

الموطنين منصبا على حرية عامة أو حقوق ضمنها الدستور أو القانون ليس للشرطة الإدارية تقييدها أو الاعتداء عليها. للمزيد من التفصيل يراجع هنا: الشريف الغيوبي، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 34.

[1]- ينص 79 الفصل من قانون الالتزامات والعقود على أنه: "الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها".

[2]- ينص الفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود على أنه:" مستخدمو الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم.

ولا تجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار، إلا عند إعسار الموظفين المسؤولين عنها".

[3]- Long (M), Weil (P), Braibant (G), Delvolvé (P), Genevois (B), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris, 19éme édition, 2013, p 44.

[4]- محمد كرامي، القانون الإداري، ، ص263 مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، 2017.

ومراقبتها، عن طريق الشرطة الإدارية. وتحقق فكرة الضبط الإداري نوعا من التوازن بين حق الأفراد في ممارساتهم لحرياتهم، وحق المجتمع في البقاء والنظام. فإذا كانت المواثيق الدولية وإعلانات الحقوق ونصوص الدساتير، قد قررت العديد من الحقوق والحريات العامة للأفراد، فقد أوجبت هذه التشريعات تنظيم ممارسة هذه الحقوق وتلك الحريات، بحيث لا تؤدي ممارستها إلى الإخلال بالنظام العام، ومن هنا ظهرت سلطة الضبط الإداري التي يعهد إليها بذلك التنظيم. فالشرطة الإدارية إذن، هي نوع من التوازن بين المصالح التي تستهدفها الجماعة، والاحترام الواجب نحو نشاط الفرد، وهو بذلك ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع قوامه مبدأ سيادة القانون، حيث يجسد دائما الصراع الأبدي بين السلطة والحرية، أي بين ما ينبغي أن يتوافر للدولة من سلطات للحفاظ على النظام العام من ناحية، وبين ما يجب أن يتمتع به الأفراد من حريات وضمانات كافية لممارسة حقوقهم الدستورية من ناحية أخرى.

غير أن الإقرار بالحريات وكفالتها لا يعني أن تصبح حريات مطلقة، وإنما يتعين تنظيمها حفاظا على النظام العام، وحتى تصبح ممارستها ممكنة وفعلية وذلك لعدم تعارض النظام العام مع الحريات، باعتبار أن تنظيمها لا يؤدي إلى الإخلال بها، وإنما يجعل وجودها ممكنا في الواقع، ذلك أنه في غياب التنظيم يسود النظام وتعم الفوضى في المجتمع .وهكذا، فإذا كانت الحريات غير مطلقة، فإن النظام العام بدوره ليس مطلقا، فالنظام لا يبرر إضفاء المشروعية على جميع أعمال السلطات الضبطية لمجرد أن لها علاقة وثيقة بالمحافظة على النظام العام، إذ أن ثمة حدودا على سلطات الشرطة الإدارية، مصدرها الحرية الفردية، وبالتالي، فإن تنظيم الحريات يجب أن تكون الغاية النهائية منه هي كفالة الحرية ذاتها للجميع دون أن تهدد سلطة التنظيم بوسائلها، هذه الحرية التي أصبحت تتمتع بمركز الصدارة في الأنظمة الديمقراطية. ذلك أنه عند تعارض مبادئ الديمقراطية مع الحرية يجب تغليب جانب الحرية، لكون مبادئ الديمقراطية كلها ليست إلا وسائل، غايتها الأساسية تكمن في كفالة الحرية للفرد والجماعة على حد سواء.

لائحة المراجع:

- مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة الطبعة الأولى، 2012.
- إسماعيل صفاحي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مطبعة دار القلم، الطبعة الثانية، 2009.
- مُحَمَّد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات ،2013.
- إسماعيل صفاحي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مطبعة دار القلم، الطبعة الثانية، 2009.
- سليمان أبوحسان، القانون الإداري: النشاط الإداري، دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى، 2012.
- عبد الرحمان البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي: نشاط الإدارة وامتيازاتها1990 .
- مُحَمَّد سالم المنصوري، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة الحسن الأول، 2021- 2022.
- مُحَمَّد مرغيني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل، الرباط، الطبعة الثالثة، 1982.
- مُحَمَّد كرامي، القانون الإداري، ، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، 2017.

- قانون الالتزامات والعقود.

_ Long (M), Weil (P), Braibant (G), Delvolvé (P), Genevois (B), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris, 19éme édition, 2013.

_ Long (M), et autres, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris 5éme édition, 1969

_Mohammed Amine Benabed allah, Michel Rousset, « L'illégalité de la taxe communale de stationnement – note sous C.A.A., Rabat, 30 mars 2015, conseil communal de Rabat et Benameur, Remald, numéro 124, EL Maarif El-Jadida, septembre – octobre 2015.