

جامعة غرداية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق



عنوان المذكرة:

دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام (وفقا للقانون الجزائري)

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي
في مسار الحقوق تخصص : قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:
د. مصطفى عبد النبي

من إعداد الطالبين:

- جلول بن غنية

- محمد بومهراس

لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
د . كيحول بوزيد	أستاذ محاضر " أ "	غرداية	رئيسا
د . خضير زينب	أستاذ محاضر " أ "	غرداية	عضوا مناقشا
د . عبد النبي مصطفى	أستاذ محاضر " أ "	غرداية	مشرفا ومقررا

السنة الجامعية

1440هـ - 1441هـ / 2018-2019م

جامعة غرداية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق



عنوان المذكرة:

دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام (وفقا للقانون الجزائري)

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي
في مسار الحقوق تخصص : قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:
د. مصطفى عبد النبي

من إعداد الطالبين:

- جلول بن غنية

- محمد بومهراس

لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
د . كيحول بوزيد	أستاذ محاضر " أ "	غرداية	رئيسا
د . خضير زينب	أستاذ محاضر " أ "	غرداية	عضوا مناقشا
د . عبد النبي مصطفى	أستاذ محاضر " أ "	غرداية	مشرفا ومقررا

السنة الجامعية

1440هـ - 1441هـ / 2018-2019م

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ:
(مَنْ أَصْبَحَ مِنْكُمْ آمِنًا فِي سِرْبِهِ ، مُعَافَى فِي جَسَدِهِ ، عِنْدَهُ قُوَّةٌ يَوْمَهُ ، فَكَأَنَّمَا
حِيزَتْ لَهُ الدُّنْيَا)

رواه البخاري في "الأدب المفرد" (رقم/300)

شكر وتقدير

إذا كان لابد من الشكر...

فإن الشكر يتوجه بحقه إلى الله عز وجل

تم أتوجه بعبارات التقدير والعرفان إلى الأستاذ المشرف دكتور مصطفى عبد النبي،
الذي وجهنا وأعاننا على إعداد هذه المذكرة، وإلى كل من ساعدنا في إنجاز هذه
المذكرة فلهم منا كل الاحترام والتقدير وجزاهم الله عنا خير الجزاء .

كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لدورهم في إثراء هذا
البحث

بن غنية + بومهراس

قائمة المختصرات:

اختصارها	الكلمة
ق. ج. م. إ.	قانون الإجراءات المدنية والادارية
ق. ع.	قانون العقوبات
ق. ب.	قانون البلدية
ج. ر. ج.	الجريدة الرسمية الجزائرية

ملخص:

يعتبر إسناد ممارسة نشاط الضبط الإداري للإدارة العامة نتيجة طبيعية من أجل تنفيذ القوانين حماية من المساس بالنظام العام المتمثل في عناصره التقليدية، الصحة العامة، السكينة العامة، الأمن العام هذا الأخير الذي يعد محور دراستنا .

ومع تطورات الحاصلة في الدولة المدنية وتوسع وكثرة النزاعات بين الأفراد فيما بينهم وبين الإدارة أو بين الدول ناهيك عن ضبط الأمن في حالة وقوع كوارث طبيعية وهو أمر بالغ الخطورة مما يؤدي إلى تقييد الحرية العامة من أجل حماية النظام العام. مما حتم على المشرعين وضع تدابير وقائية قبلية وبعديّة في الحالات العادية والحالات الاستثنائية بهدف حماية وإعادة استقرار وأمن المجتمع من جهة وتنظيم للحريات العامة من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الإداري، الأمن العام

Summary

The attribution of the exercise of the administrative control activity to the public administration is a natural result in order to implement the laws to protect against harming the public order represented by its traditional elements, public health, public tranquility, the last public security, which is the focus of our study

And with the developments in the civil state and the expansion and the multiplicity of conflicts between individuals between them and the administration or between countries, let alone control the security in the event of natural disasters, which is very dangerous, which leads to the restriction of public freedom to protect public order. Forcing legislators to put in place tribal and emergency preventive measures in ordinary and exceptional cases in order to protect and restore the stability and security of society on the one hand and the regulation of public freedoms on the other.

Keywords: Administrative Control Authorities, Public Security

مقدمة

مقدمة:

إن الإحساس والشعور بالأمن والطمأنينة يتحقق عندما يشعر الإنسان في مجتمع مؤمن وقادر على التصدي لأي شكل من أشكال الجريمة والانحراف، فيعم الأمن في الأماكن العامة والخاصة، فمدلول الأمن هو إحساس الفرد والجماعة بالأمان من خلال ممارسة الدور الأمني الوقائي والقمعي والعلاجي ما يؤدي إلى وجود حالة من الاستقرار الأمني في المجتمع بشتى نواحيه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. لذلك تسعى الدولة الحديثة لممارسة العديد من الوظائف والأنشطة وذلك لتحقيق الأهداف المسطرة ضمن سياساتها العامة، فأصبح دورها يتمثل في الرعاية وتحقيق الأمن للأفراد ولو عن طريق الإكراه، مما أدى إلى تدخل السلطة العامة في النزاعات الخاصة للمواطنين وهو أمر بالغ الخطورة وتقييد الحقوق والحريات من أجل حماية النظام العام، فإذا كان الفرد يتمتع بحقوق وحريات فهذا لا يعني أن هذه الحقوق والحريات مطلقة، ولعل أخطر من يهدد الحرية هو فرض قيود على ممارستها، هذا الإجراء لا يمكن القيام به إلا بواسطة الإدارة العامة، باعتبارها جهة تسعى لحماية المصلحة العامة من جهة ومن جهة ثانية تنظم الحريات العامة.

يعد إسناد ممارسة نشاط الضبط الإداري للإدارة العامة ما هو إلا نتيجة طبيعية لتنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على الأمن العام والذي يعد أهم عنصر من عناصر النظام العام تسعى الدولة لتحقيقه بواسطة أجهزتها المتمثلة في سلطات الضبط، ولقيامها بهذه الوظيفة يتعين عليها اتخاذ كافة التدابير من أجل تحقيق غرضها في حماية الأمن العام، هذا الأخير التي يعد واحد من الحقوق الطبيعية للأفراد غير القابلة للتنازل، وحاليا لم يعد النظام يقتصر على الأمن لوحده تجاه الأمور غير المنتظرة، فالمساس بالأمن قد لا يكون فقط من طرف الأفراد، ولكن قد ينتج عن العوامل أو الكوارث التي قد يكون المتسبب فيها هو الإنسان نفسه، فمفهوم "الأخطار الكبرى" أصبح جزء من التشريعات الحالية.

ولكن ونظرا للخطورة أو التهديد الذي يمكن أن تتسبب فيه على حريات الأفراد فقد وضعت عدة حدود لحماية كتحديد السلطات التي يمكنها تطبيقها، والإجراءات التي يجب أن تخضع لها تلك السلطات أثناء قيامها بمهامها في هذا المجال، وتعتبر هذه السلطات سلطات ضببية، يمارسها موظفون محددون قانونا، فمنهم من يتمتع بسلطات ضبط عامة، ومنهم من يتمتع بسلطات ضبط خاصة، وهناك من له سلطات ضبط عامة وخاصة معا، كما أن هذه السلطات تتوسع وتتقلص حسب الظروف الزمنية والمكانية، تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها.

إن السلطة الإدارية عموما لا تتمتع بسلطة مطلقة في تنظيم الحريات العامة و تقييدها، بل هي ملزمة بتحقيق بالأهداف المحددة لها، فكل عمل من أعمال الضبط الإداري لا يهدف إلى حماية النظام العام يعتبر عمل غير مشروع حتى ولو تعلق الأمر بالمصلحة العامة يستوجب إلغاءه أمام القضاء الإداري قصد حماية حرية الأفراد

من كل انحراف و تعسف، فبواسطة النظام العام يتحدد مجال الضبط الإداري باعتباره هدفا و معيار يقاس به مدى شرعية أعمال هيئات الضبط الإداري.

ويعرف الدكتور عمار بوضياف الضبط الإداري بأنه " مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام".¹ و فكرة النظام العام فكرة مرنة، نسبية، وغير ثابتة، وهذا راجع إلى أنه مرتبط بعدة جوانب اقتصادية، اجتماعية وخلقية، و يعتبر وضع تعريف جامع للنظام العام من المسائل الصعبة، وذلك لطبيعته الخاصة المتغيرة ، فلا يستطيع المشرع وضع تعريف محدد لها، تاركا للفقهاء والقضاء تحديد التصرفات التي تعد مخالفة للنظام العام ، وقد عرفه الفقيه الفرنسي موريس هوريو **Maurice Hauriou** على انه: " النظام المادي المحسوس والذي يعتبر بمثابة حالة مناقضة للفوضى، أما النظام العام المعنوي أو الأدبي والمتعلق بالأفكار والمعتقدات والأحاسيس فلا يقع تحت سلطان الضبط الإداري ، إلا إذا اتخذ الإخلال بالنظام العام الأدبي شكلا يمكن أن يكون مهددة للنظام العام المادي بشكل مباشر أو غير مباشر وذلك لغرض حماية الجانب المادي منه".²

ويعد الأمن العام أهم عنصر من العناصر المادية للنظام العام ويرى الأستاذ بلقاسم دائم بأن المقصود بالأمن العام هو: استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، ومن أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها"³

وتتجلى أهمية الأمن العام باعتباره أحد عناصر المحافظة على النظام العام وقد أخذ بعدا دوليا وإقليميا ووطنيا، أين نصت عليه في العديد من المواثيق الدولية، من بينها الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، حيث ورد في المادة 09 الفقرة 01 منه على أن: « لكل فرد الحق في الحرية والسلامة الشخصية، ولا يجوز القبض على أحد أو إيقافه بشكل تعسفي »⁴

1 - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، ط 2 دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2007 ، ص 368

2 - Maurice Hauriou, précis de droit administratif et de droit public, 6 eme édition, paris, 1933, p.231.

3 - بلقاسم دائم، الحماية القانونية للسكنية العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، العدد الثاني، 2004، ص 99/ 100

4 - المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2006، - احمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عام 2009.

كما أورده المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 26 منه «أن الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات»، هذه الأخيرة يقع على عاتقها تحديد الجهات والهيئات التي يخول لها القيام بأعمال الضبط الإداري في مجال حماية الأمن العام.

وتتوزع سلطات الضبط الإداري في الجزائر على درجتين الأولى متمثلة في سلطات الضبط المركزية والثانية متواجدة على مستوى الجماعات الإقليمية، ويكمن دورها في اتخاذ الإجراءات والتدابير القانونية لحماية الأمن العام في الحالات العادية والحالات الاستثنائية وسوف تتم دراستنا حول دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

- أهمية الموضوع :

إن تناولنا لهذا الموضوع له أهمية كبيرة حيث أن المجتمعات والأمم لا تقوم إلا من خلال المحافظة على الأمن العام باعتباره من الضروريات المهمة لصيانة المجتمع، وأن فقده يسبب اختلال في حياة الأفراد والمجتمعات

- أسباب اختيار الموضوع :

تتمثل أسباب اختيارنا لهذا الموضوع نتيجة لعدة أسباب منها الموضوعية وهي كونه ذات صلة بحياة الأشخاص، وأكثرها تأثيرا على حقوق وحرية الأفراد، والوقوف على كيفية تنظيم المشرع الجزائري لوظيفة الضبط الإداري من خلال الدور الذي تقوم به سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني و الإقليمي للحفاظ على الأمن العام.

- أما السبب الذاتي فيتمثل في اهتمامنا بنشاط الإدارة وكيف نظم المشرع الجزائري ، والوقوف على دورها في حماية المواطن في حالة تعرضه للأخطار التي قد تهدد حياته .

- الدراسات السابقة :

ومن الدراسات السابقة التي تم الاستعانة بها في إعدادنا لهذه المذكرة نخص بالذكر رسالة ماجستير للأستاذة فتان صابرينة بعنوان صلاحية الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام والتي نوقشت بجامعة الجزائر سنة 2013 والتي تضمنت فصلين تناولت في الفصل الأول أساس السلطات الضبطية للوالي أما الفصل الثاني مظاهر التوسع المستمر لسلطات الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام إلا أن دراستها كانت مخصصة في دور أحد سلطات الضبط الإداري والمتمثل في الوالي.

الصعوبات :

ومن بين الصعوبات والعراقيل التي وجهتنا أثناء إعدادنا لهذه المذكرة هو ندرة المراجع المتخصصة في حماية الأمن العام في مجال الضبط الإداري، إضافة إلى أن البحوث القانونية المتخصصة في مجال الضبط الإداري متشابهة

وتناولت الأمن العام كجزء من النظام العام ، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات والأحكام القضائية الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري أين وجدنا صعوبة في الوصول إليها نظرا لكون مسألة حفظ الأمن العام شأن من النظام العام يحق للإدارة العامة التكتّم عنه، ناهيك عن ضيق المدة الزمنية لإعداد هذه المذكرة والذي لم يمكننا من التعمق في دراستنا لهذا الموضوع بشكل وافي.

ومن هذا المنطلق نطرح الإشكالية الرئيسية التالية:

ما مدى نجاعة صلاحيات سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الإشكاليات الفرعية التالية.

- ما هي السلطات الإدارية التي أقرها المشرع الجزائري لحماية الأمن العام؟
- ما هي صلاحيات سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الظروف العادية والظروف الاستثنائية؟
- ما هي الوسائل المتخذة سلطات الضبط الإداري للحفاظ على الأمن العام؟

والمنهج الذي اعتمدنا عليه في دراستنا لهذه المذكرة يتمثل أساسا في المنهج التحليلي إذ أن طبيعة الموضوع تتطلب تفسيراً واضحاً لموضوع حماية الأمن العام في مجال الضبط الإداري من كافة جوانبه التي تحتويها، ويعمل على دراستها في إطار قانوني. كما تم الإعتماد على المنهج الوصفي من خلال تطبيقات القرارات الضبطية الإدارية في حالات تدخلها لحماية الأمن العام .

وبناء على ما تقدم وللإجابة على إشكاليتنا الرئيسية وفروعها رأينا ضرورة تقسيم دراستنا إلى فصلين: نستعرض في الفصل الأول سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية ، حيث تناولنا في المبحث الأول سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي من خلال تحديد الهيئات الضبطية المخولة بحماية الأمن العام والصلاحيات المخولة لها في الحالات العادية ، أما المبحث الثاني نستعرض فيه سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي من خلال بيان الاختصاص والصلاحيات المخولة لها لحماية الأمن العام في الحالات العادية .

أما الفصل الثاني المتعلق بسلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات الاستثنائية، إذ أنّها مقتصرة بالأساس على السلطة المركزية سيما في حالي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب وتدابير حماية الأمن العام في هذه الحالات إضافة إلى أثرها على الحريات العامة وآليات الرقابة القضائية على أعمال هذه السلطات.

الفصل الأول

سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية
الأمن العام في الحالات العادية

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات

العادية.

تمهيد:

يعتبر الحفاظ على الأمن العام داخل المجتمع من أقدم واجبات الدولة ومن أهم وظائفها، وقد حددت السلطات الإدارية المختصة بممارسته، فهناك هيئات لها اختصاص إقليمي عام كرئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير الداخلية، وهيئات تمارس هذه الصلاحيات في حدود جغرافية وإقليمية محددة، والمتمثلة في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وتقوم هذه الهيئات من أجل الحفاظ على حقوق الأفراد وحريرتهم يستلزم عليها القيام بمجموعة من التدابير بهدف الحفاظ على الأمن العام على المستوى الإقليمي والمحلي في الحالات العادية دون الخروج على مبدأ المشروعية، كما يستلزم عليها الحفاظ على الأمن العام في الحالات الاستثنائية وهو ما سنتطرق إلى دراسته في هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين سلطات الضبط الإداري ودورها في الحفاظ على الأمن العام في الحالات العادية على المستوى المركزي (مبحث أول)، وسلطات الضبط الإداري ودورها في الحفاظ على الأمن العام في الحالات العادية على المستوى اللامركزي (مبحث ثان).

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري المخولة لاتخاذ التدابير الوقائية لحماية الأمن العام

تمهيد:

يعد الضبط الإداري إجراء وإن كان القصد منه المحافظة على الأمن العام إلا أنه يحمل درجة معينة من الخطورة لاتصاله بالحريات العامة وتأثيراتها، لذا وجب تحديد هيئات الضبط الإداري المخولة لحماية الأمن العام في الحالات العادية تحديدا دقيقا والتقليص منها قدر الإمكان، حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء، كما أن هذا التحديد يؤدي إلى القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص، فلو تعددت الهيئات الممارسة لها لأدى ذلك إلى التنازع في الاختصاص¹، وعلى العموم فإن سلطات الضبط الإداري في الدستور و القوانين الجزائرية تنقسم إلى ما يلي: سلطات الضبط الإداري المركزية و سلطات الضبط الإداري اللامركزية .

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المركزية

تكمن هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي (الهيئات الوطنية) في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) والوزراء².

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

إن الدساتير التي عرفت الجزائر قبل 1989 جعلت من رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة أي انه يرأس السلطة التنفيذية لوحده فهو الرئيس الإداري الأعلى للدولة³، كما يملك رئيس الجمهورية سلطات واسعة في الظروف الاستثنائية، أما بعد دستور 13 فبراير 1989 الذي استحدث منصب رئيس الحكومة الذي شارك رئيس الجمهورية في سلطاته التنفيذية وحتى في ظل وجود هذا المنصب إلا أن له سلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام العام تسمى بلوائح الضبط الإداري وهذا على مستوى إقليم الدولة⁴، وتم إقرارها

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص378.

2 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص205.

3 - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري - الطبعة الأولى دار المجد للنشر والتوزيع الجزائر، ص201.

4 - قصير قريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قري، باتنة، 2001، ص156 .

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية

على أساس الوظيفة التنظيمية والمبينة في نص المادة 143 ف1 من تعديل دستور لعام 2016 إذ نصت على أن: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...»¹.

وترتيباً على ذلك، يستمد رئيس الجمهورية وظيفة الضبط الإداري من السلطة التنظيمية الممنوحة له بمقتضى الدستور مباشرة، ولا تقيده إرادة المشرع سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، لأن كل المسائل التي لا تدرج في اختصاص القانون بمعناه الضيق، تعتبر من المجال التنظيمي، حيث تمارس هذه الوظيفة من طرفه عن طريق إصداره للمراسيم التنظيمية المتعلقة بالضبط الإداري، والمراسيم التنظيمية الخاصة بمرفق حفظ النظام والأمن العام على مستوى تراب الجمهورية.²

ومن أمثلة لوائح الضبط (المراسيم الرئاسية التي أصدرها رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية التي يحوزها دستورياً بمقتضى المادتين 6 / 74 و 116/1 من دستور³ 1989 والمادة 125 من دستور 1996⁴ ما يلي:

- المرسوم الرئاسي رقم 198 / 90 المؤرخ في 8 جوان 1990 المتضمن التنظيم الذي يطبق على المواد المتفجرة، تولى بموجبه تنظيم موضوع من الموضوعات الخصبة للوائح الضبط الإداري المستقلة.⁵

- المرسوم رقم 36_85 الصادر في 23-02-1985 المتعلق بتنظيم الطرق السريعة وهي لائحة ضبط تنفيذية جاءت لتنفيذ قانون المرور الصادر في 06 / 12 / 1974.

- المرسوم رقم 231_85 الصادر بتاريخ 1985 المحدد لشروط التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند الكوارث كما يحدد كفايات ذلك وهي لائحة مستقلة لأنه لا يوجد قانون سابق للكوارث.

1 - قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، 2016، ص 28.
2 - عليان بوزيان - أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري) رسالة دكتوراه - كلية العلوم الإنسانية الحضارة الإسلامية - قسم العلوم الإسلامية - جامعة وهران - الجزائر السنة الجامعية 2006 / 2007 ص 179 و 180 .
3 - تنص المادة 6 / 74 على ما يلي: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية... يوقع المراسيم الرئاسية..."; تنص المادة 116/1 على ما يلي: يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..

⁵ - تنص المادة 125 على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

⁵ - أنظر ج.ر.ج. ج، العدد 27، سنة 1990.

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية

ترتبا على ما سبق فإن الاختصاص في إصدار لوائح الضبط يعود إما لرئيس الجمهورية في صورة لوائح مستقلة و تنفيذية " و إما للوزراء، الولاية، رؤساء المجلس الشعبية البلدية في صورة لوائح تنفيذية كل في مجال اختصاصه.¹

إن الهدف الأساسي من إقرار هذه التدابير هو حماية الأمن العام من خلال حماية الأرواح والممتلكات فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية إلى اتخاذ إجراء معين من أجل الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها.

إلى جانب هذه السلطات التي يمارسها في الأحوال العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية هناك سلطات أخرى يمارسها في الظروف الاستثنائية أين حول له الدستور جملة من الإجراءات كالإعلان عن حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادة 105 من تعديل دستور 2016) وحالة الظروف الاستثنائية (المادة 107 من تعديل دستور 2016) وحالة الحرب والتعبئة العامة (المادة 109/108 من تعديل 2016) ذلك بهدف المحافظة على الأمن العام في الدولة بجميع أبعاده². وهو ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل في دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الحالات الاستثنائية في الفصل الثاني من هذا البحث.

الفرع الثاني: الوزير الأول

أو ما كان يسمى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 برئيس الحكومة الذي لم تشر النصوص الدستورية لسلطته التنظيمية في مجال الضبط الإداري لكونه يعد اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسها بنفسه ولا ينقله إلى غيره عن طريق التفويض.

لكن يمكن إقرارها للوزير الأول على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها، إذ يملك بمقتضى المادة 143 الفقرة الثانية من تعديل الدستور صلاحيات في المجال التنظيمي، والتي نصت على أن: «... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»³.

1 - ديديش عاشور عبد المجيد - دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام - مذكرة مكملة من متطلبات شهادة ماستر - جامعة بسكرة 2012-2013 ص 29

2 - إبراهيم يامة، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في القانون الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، جانفي 2012، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، ص 118.

3 - قانون رقم 16-01، المتضمن تعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 28.

كما يمارسها استنادا إلى القانون رقم 91-23 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، حيث تنص المادة الثانية منه على ما يلي: « يمكن من دون المساس بأحكام المادتين 91 و93 من الدستور اللجوء إلى وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته بناء على قرار رئيس الحكومة بعد الاستشارة المسبقة للسلطات المدنية والعسكرية المختصة للاستجابة إلى المتطلبات التالية:

- حماية السكان ونجدتهم
- الأمن الإقليمي
- حفظ الأمن
- مكافحة الإرهاب والتخريب....

إن الوزير الأول وبحكم مركزه يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في موضع محددة كحالة الطوارئ وحالة الحصار، ناهيك على إشرافه في حسن سير الإدارة العامة، حيث يعد مصدر مباشر لإجراءات الضبط من خلال إصداره بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم بها أجهزة الإدارة المختصة¹، ومن بين القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها رئيس الحكومة (الوزير الأول) نذكر على سبيل المثال القرارات التنظيمية التالية:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يحدد الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها.

- المرسوم التنفيذي رقم 53-91 المؤرخ في 23 فيفري 1991، المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك

الفرع الثالث: وزير الداخلية:

إن الوزراء يتمتعون بسلطات ضبط خاص، غير أنه بالنسبة لوزير الداخلية، ونظرا لطبيعة مجال تدخله الذي يتعلق بالوصاية على أعمال الولاية، فعلى الرغم من عدم تمكنه من اتخاذ تدابير الضبط العام إلا بالتفويض، لكن يمكنه الوصول إلى نفس النتيجة بوسيلة أخرى باعتباره مسؤولا سلميا للولاية، ونتيجة لذلك يمكنه أمر كل وال

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص379.

على مستوى ولايته باتخاذ هذا النوع من التدابير، فيتحصل على تدبير ضبط عامة، لذلك نقول بأنه الاستثناء الوحيد الذي يتمتع بسلطات ضبط إداري عام مقارنة بباقي الوزراء¹.

ويعتبر وزير الداخلية باعتباره أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية²، وهو ما نصت عليه نصوص كثيرة محددة لصلاحيات وزير الداخلية أهمها المرسوم التنفيذي رقم 18_331 المؤرخ في: 22 ديسمبر 2018 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية، والذي ألقى³ المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994، فصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية في حماية الأمن العام يمارسها في المجالات التالية⁴:

1- في مجال المحافظة على النظام العام والأمن العمومي:

تضطلع وزارة الداخلية والجماعات المحلية بدور في غاية الأهمية في مجال الأمن، ذلك أنها مكلفة بتسيير وتقييم وتنسيق أعمال الوقاية والمكافحة والمراقبة بما يضمن أمن الإقليم والنظام العام⁵، كما تساهم في تحديد السياسة الوطنية في مجال الأمن و تضمن التنسيق العام فيما يخص الأمن الداخلي للإقليم، وفي هذا الصدد فهو يسهر على احترام القوانين والتنظيمات، يتولى حماية الأشخاص و الأملاك، يضمن الهدوء والطمأنينة والنظام العام والنقاوة العمومية، يتولى حماية المؤسسات الوطنية، يراقب المرور عبر الحدود، يضمن سهولة المرور في الشوارع والطرق.

2 - في مجال حماية الأشخاص والممتلكات:

يبادر بالتنظيم المتعلق بالحالة المدنية والهوية ويقترحه ويسهر على تطبيقه، يبادر بالتنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص ويقترحه ويسهر على تطبيقه، يبادر بالتنظيم المتعلق بالأملاك ويقترحه ويسهر على تطبيقه،... يتابع نشاط الأجانب عبر التراب الوطني ووضعية أملاكهم، يسهر على تنظيم المصالح المكلفة بحالة الأشخاص والأملاك وتنقلهم وعلى انسجام ذلك وحسن سيره.

¹ - فتان صابرينة- صلاحيات الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام - مذكرة لنيل شهادة الماجستير - كلية الحقوق - جامعة الجزائر 2012 - 2013 ص 17 .

² - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 380.

³ انظر المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18_331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 الجريدة الرسمية العدد 77 الصفحة 7

⁴ - الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية الجماعات المحلية، <http://www.interieur.gov.dz>، تاريخ الاطلاع 06-05-2019.

⁵ انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18_331 المرجع نفسه ص 04 .

3 - في مجال نشاط الجمعيات:

يطبق الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تتعلق بالجمعيات، يدرس ملفات طلبات تكوين الجمعيات التي تقدمها الجمعيات ذات الطابع السياسي والجمعيات الوطنية ذات الطابع الاجتماعي، ويتابع تطور نشاط هذه الجمعيات، كما يتابع حركة الجمعيات في البلاد. وفي مثال آخر يرتبط بحرية الإعلام فان منع صحيفة من الصدور و مصادرة عدد منها من طرف الإدارة تعتبر من صميم اختصاص هيئات الضبط الإداري المركزية ممثلة في وزير الداخلية وهي تهدف إلى حماية النظام العام في أحد عناصره المتعلقة بالأمن العام، وبزوال السبب تعود الصحيفة إلى الصدور من جديد، كما هو الحال في قرار وزير الداخلية بتعليق صدور جريدة **La Nation** في 15 أوت 1992¹، ثم بعد زوال أسباب هذا التعليق يصدر قرار آخر من طرف وزير الداخلية برفع التعليق في 06 / 10 / 1992 .

4 - في مجال التظاهرات العمومية:

ومهمته الأساسية هنا هي أنه بعد التقنين المتعلق بشروط تنظيم التظاهرات والاجتماعات العمومية ويقترحه ويتابع تطبيقه، يسهر على حسن إجراء هذه التظاهرات وعلى الأمن خلال مدتها.

5 - في مجال الانتخابات:

وهي مهام تندرج ضمن الضبط الإداري الخاص فيقترح أي تدبير ذي طابع تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالانتخابات، يدرس ويحدد ويقترح قواعد تنظيم العمليات الانتخابية وشروطها، يسهر على حسن إجراء عمليات الانتخاب والاقتراع، يستغل نتائج عمليات الاقتراع ويحللها ويعلنها للجمهور، يسهر على إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها ويتخذ التدابير الملائمة لها.

6 - في مجال الحياة الجموعية و الأحزاب السياسية:

يبادر وزير الداخلية بالأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالجمعيات والأحزاب السياسية وتنفيذها، ويدرس ملفات طلبات تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، كما يتابع وضعية الجمعيات والأحزاب السياسية وتقييمها وكذا تطور الحركة الجموعية داخل البلاد².

¹ انظر الجريدة الرسمية ع 76 المؤرخ في 21 / 10 / 1992 ص 1949 .

² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331 مرجع سابق ص 05 .

7- في مجال التظاهرات و الاجتماعات العمومية:

يتولى وزير الداخلية المهام التالية:

- إعداد واقتراح التقنين المتعلق بشروط تنظيم التظاهرات والاجتماعات العمومية ومتابعة تطبيقه.
- السهر على حسن سير هذه التظاهرات وعلى الأمن خلال مدتها¹.
- وعليه يجوز لوزير الداخلية أن يوجه ويصدر تعليماته للمدير العام للأمن والولاية وغيرهم الذين تحت رئاسته ووصايته في جانب من الجوانب الضبطية بغرض السهر على تنفيذها في كل فيما يتعلق باختصاصه.

8- في مجال تقييم الوضعية العامة للبلاد :

- كما أنه يتمتع بصلاحيات أخرى تخوله تقويم الوضعية العامة في البلاد من خلال جمع، تحليل وتوزيع المعلومات التي تتعلق بتطور الوضعية العامة في البلاد، وكذلك فهو يبادر مع الهياكل المعنية بأي إجراء من شأنه أن يؤثر إيجابا في التطور العام في البلاد، وهي مهام تندرج في مهامه السياسية ضبط سياسي².

9- في مجال العمليات الاستعجالية :

- يكلف وزير الداخلية في مجال العمليات ذات المصلحة الوطنية ولاسيما التي تكتسي طابعا استعجاليا بما يأتي:
- ترقية وتطوير البحث في مجال المخاطر الكبرى بالتنسيق مع القطاعات المعنية، وجمع واستغلال المعلومات ذات الصلة .
- اتخاذ أي تدبير أو أي عمل بالتنسيق مع القطاعات المعنية في مجال الوقاية والمساعدة والإعانة والنجدة من شأنه أن يواجه النكبات والجوائح والكوارث³.
- إعداد المخططات المتعلقة بتنظيم نجدة السكان والأماكن.

10 - في مجال الحماية المدنية :

يكلف وزير الداخلية في مجال الحماية المدنية بما يأتي:

¹ - انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 18- 331 ص 05

² - انظر المادة 09 المرجع نفسه ص 05

³ - انظر المادة 10 المرجع نفسه ص 05

- السهر على حماية الأشخاص والأموال من أخطار الحوادث أو النكبات أو الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان أو الطبيعة.
- دراسة تدابير الحماية المدنية على الصعيد الوطني وتنشيطها ومراقبتها.
- تنسيق مخططات تنظيم التدخلات والنجدة في حالة وقوع كوارث .
- تنسيق العمل الميداني الذي تقوم به مصالح الحماية المدنية ومراقبته.
- المشاركة مع الهيئات المعنية في حماية البيئة.
- المشاركة في تنفيذ برامج الدفاع المدني¹.

11 - إبعاد الأجانب:

تملك سلطة الضبط الإداري الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة بغية إبعاد الأجانب حفاظاً على سلامة المجتمع وعلى كيان الدولة من أي ضرر أو خطر مادام الإبعاد قد تم صيانة للأمن العام²، وفي الجزائر خولت المادة 30 من قانون رقم 08-11 المتعلق بشروط دخول الأجانب لوزير الداخلية، استصدار قرار ضبطي لإبعاد أجنبي إذا تبين للسلطات الإدارية أن وجوده يشكل تهديداً للنظام العام ولأمن الدولة³، ومثال ذلك القرار الضبطي الذي صدر عن وزير الداخلية المتعلق بترحيل الأجانب الأفارقة من ولاية ورقلة من أجل المحافظة على النظام العام.

المطلب الثاني: الوسائل المسخرة لسلطات الضبط الإداري المركزية في مجال الحفاظ على الأمن العام :

لسلطة الضبط الإداري في سبيل تحقيق أهدافها في حفظ الأمن العام أن تستخدم مجموعة من الأساليب والوسائل المتعددة، فالإدارة تتمتع بقدر كبير من الحرية في اختيار موضوع الإجراء الضبطي الذي تتخذه للمحافظة

¹ انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331 ص 07

² - المرجع نفسه ، ص167.

³ - قانون رقم 08-11 مؤرخ في 25 جوان 2008، يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، ج ر ج ع 36، عام 2008، ص8.

على الأمن العام، كما لها سلطة تقديرية واسعة في التدخل أو عدم التدخل¹، وتمثل وسائل الضبط الإداري في الوسائل القانونية والوسائل المادية

الفرع الأول: الوسائل البشرية والمادية

يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية والمحلية أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عنها وتطبيقها في الميدان²، ومن بينهم الأمن الوطني ووحدات الدرك الوطني فدورهم الرئيسي يتمثل في المحافظة على الأمن العام بالقيام بعمل وقائي والسهر على الهدوء العام وتنفيذ القوانين والأنظمة³. وأيضا أفراد الجيش الوطني التي يستعين بها رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ والحصار أو في الظروف الاستثنائية أو في حالة الحرب لتنفيذ مهامه الضبطية الإدارية، وكذا الحال بالنسبة للشرطة البلدية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام .

أما الوسائل المادية فتتمثل في الإمكانيات والوسائل المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط الإداري كالسيارات والشاحنات والجرافات وغيرها من الآليات⁴.

الفرع الثاني: الوسائل القانونية

تمتلك الإدارة العامة وسائل قانونية عديدة، من اجل المحافظة على الأمن العام، تتمثل أساسا في لوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية، ولها أن تلجأ إلى أسلوب التنفيذ المباشر (التنفيذ الجبري) لوضع هذه اللوائح والقرارات الإدارية موضع التنفيذ⁵، وهذا ما نبينه تباعا لما يلي:

أولا- لوائح الضبط الإداري: تعرف بأنها: " مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري، بقصد المحافظة على الأمن بطريقة وقائية وسابقة عن طريق دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام بأسلوب وقائي"⁶، وتعرف أيضا بأنها: " مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام، ويكون الغرض منها تقييد الحريات العامة الفردية"⁷.

1 - ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص111.

2 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص278.

3 - سعيد سعدوني، الدرك الوطني، نصف قرن في خدمة الجمهورية من 1962 إلى 2012، منشورات بغدادية، 2012، الجزائر، ص62.

4 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص383.

5 - محمد رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة حول دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة بالشارقة، جامعة عين شمس، الإمارات العربية المتحدة، 07-11 ماي 2005، ص 12.

6 - عمار عوابدي، نظريات القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هوم، الجزائر، 2005، ص138.

7 - عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، طبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص79.

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية

تعد لوائح الضبط الإداري أهم وسيلة من أساليب الضبط الإداري فمن خلالها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة تقيد بها حريات الأفراد في سبيل صيانة الأمن، وهي تتضمن أوامر ونواهي وتحدد عقوبات على مخالفيها.¹

وتتشابه لوائح الضبط الإداري مع القانون في كونها متضمنة لقواعد عامة ومجردة، إلا أنها تختلف عنه في أمرين : اللوائح تصدرها سلطات الضبط الإداري في حين أن القانون يصدره السلطة التشريعية، ومن ناحية أخرى فإن اللوائح ذات هدف محدد أو مخصص يتمثل في المحافظة على النظام العام بمدلوله السابق بيانه في حين أن الهدف من القانون أوسع من ذلك بكثير.²

والأصل أن الأساس القانوني للوائح الضبط الإداري يوجد في صلب مواد الدستور، فمثلا نصت المادة 14 من الدستور المصري لعام 1971 على صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضبط الإداري، بينما في الدستور الجزائري بمختلف دساتيره السابقة، لم تنص جميعها على لوائح الضبط كاختصاص محول للسلطة التنفيذية.

وعلى الرغم من أن الدستور الجزائري لم ينص صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من اللوائح الضبطية، فإنها حقيقة قانونية موجودة في النظام القانوني الجزائري كقرارات إدارية مستقلة³، وعلى هذا الأساس أصبحت مراسيم الضبط الإداري من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن ثم يتولى رئيس الجمهورية إصدارها.⁴

ولوائح الضبط كثيرة يصعب حصرها، ومن أمثلتها نذكر بعد صدور الأمر 75-79 المتعلق بدفن الموتى⁵، وصدور المرسوم رقم 75-152 المتضمن تحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص دفن ونقل الجثث وإخراج الموتى من القبور وإعادة دفنها.⁶ ... الخ.

وتصدر لوائح الضبط عن جميع السلطات المكلفة بالضبط سواء المركزية منها أو المحلية. تتخذ لوائح الضبط عدة صور نوردتها فيما يلي:

1 - جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، جانفي 2006، ص 70.

2 - محمد رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 13.

3 - عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم الإدارية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، العدد 4/3، 1986، ص 764.

4 - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعات، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 49.

5 - الأمر 75-79 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975، المتعلق بدفن الموتى، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 103، 1979، ص 1406.

6 - مرسوم رقم 75-152 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975، المتضمن تحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص دفن ونقل الجثث وإخراج الموتى من القبور وإعادة دفنها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 103، 1975، ص 1410.

1- الحظر أو المنع: المقصود به أن تنهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد بصفة وقائية لمنع الإخلال بالنظام العام مثال: - منع التظاهر في أوقات و مناطق معينة (كما كان سائد في العاصمة حاليا).

- منع الاتجار في بعض المواد (المستحضرات الكيماوية التي تدخل في صناعة المتفجرات). و مما يشترط في الحظر ألا يكون مطلقا بل يجب أن يكون نسبيا ، فلا يكون منعاً مطلقاً و نهائياً لأنه يتعارض حينئذ مع مبدأ المشروعية.

2- تنظيم النشاط: و مفاده أن الإدارة تكتفي بتحديد أنظمة مزاوله النشاط ، فهي هنا لا تمنع النشاط و لا تشترط إذن مسبقاً لممارسته أو إخطار ، إنما تكتفي بتسطير ضوابط ممارسة النشاط ، كأن تحدد كفاءات تنظيم و احترام شروط النظافة على مستوى المطاعم و ما يترتب على الإخلال بها من فرض عقوبات ردعية تتمثل في الغلق المؤقت ، و هي تعتبر اقل الصور مساساً بالحريات العامة و نشاط الأفراد ، كما يمكن أن تصل الإجراءات الردعية إلى درجة سحب رخصة مزاوله النشاط و هي إذ تتخذ هذه الإجراءات إنما تكون من قبيل المحافظة على سلامة صحة الأفراد و التي تعتبر إحدى عناصر النظام العام ، من أمثلة تنظيم الإدارة النشاط الأفراد : تحديد السرعة القصوى للمركبات في الطريق العمومي أو تحديد أماكن توقفها .

3- الإذن المسبق الترخيص : و يكون ذلك بان يشترط السلطات المكلفة بالضبط الحصول على إذن مسبق منها لمزاوله نشاط معين كما هو الحال في ممارسة التجارة أو رخصة البناء ، و كثيرا ما يكون هذا عندما يتعلق الأمر ببعض النشاطات التي تشكل خطراً على الأفراد سواء ما تعلق بجانب الأمن أو الصحة أو البيئة مثلما هو الحال بالمؤسسات المصنفة ، و رخصة البناء، فالوالي يرخض للمؤسسات المصنفة بعد دراسة آثارها على البيئة ، أما بالنسبة لرخصة البناء فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تقديرية في منحها انطلاقاً من الملف و الدراسات التي تقوم بها مصالح البلدية في هذا الشأن و نشير في هذا الصدد تعدد مجالات التي تتطلب هذا الإذن و هي موزعة بين سلطات الضبط ، في إطار الضبط الإداري الخاص و تدخل ضمنها الحريات التي كفلها الدستور صراحة بوصف الترخيص مجرد إجراء بولييسي يقوم على مراعاة المرخص له لبعض الإجراءات التي تتضمنها القوانين مثل ضرورة الإخطار قبل إقامة الحفلات والأفراح والشعائر الدينية في الأماكن العامة¹.

ثانياً- قرارات الضبط الفردية: يقصد بقرارات الضبط الفردية² الأوامر والنواهي والتراخيص الصادرة من سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام لتطبيقها على فرد معين أو أفراد معينين بذاتهم وعلى

1 - عمار عابدي - الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري - الجزائر 1988 ص 43 .

2 - دواد محمد سه نكة، الضبط الإداري لحماية البيئة، دراسة تحليلية مقارنة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الإمارات العربية المتحدة، 2012، ص243.

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية

حالات أو وقائع محددة بذاتها"، وتعرف أيضا بأنها: " مجموعة القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية التي تصدرها سلطات البوليس الإداري المختصة بقصد المحافظة على النظام العام"¹ مما سبق يعد من حق سلطة الضبط الإداري إصدار القرارات الإدارية الفردية اللازمة لممارسة نشاطها بغية المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره، فالقرارات عادة ما تصدر تنفيذًا لإحكام القوانين واللوائح، كما يمكنها أن تصدر مستقلة عنها بشرط أن تكون لازمة للحفاظ على النظام العام، على ألا يكون قد اشترط إصدار لائحة في الموضوع الذي تتناوله،² وتكون القرارات الضبطية الفردية عادة مكتوبة كما يمكن أن تكون في بعض الحالات شفوية وحتى بالإشارة كما هو الحال بالنسبة لشروطي المرور³، وتتخذ القرارات الفردية صور كثيرة منها:

1-الأمر: تلجأ سلطة الضبط من اجل الحفاظ على النظام العام إلى توجيه أوامر لشخص محدد أو مجموعة من الأشخاص محددین للقيام بعمل معين،⁴ كالأمر الصادر بتفريق المتظاهرين، أو بهدم منزل آيل للسقوط.

2-المنع: وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة يتم اتخاذه من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطا معيناً فلا تمنع بمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فمنع المرور على جسر آيل للسقوط أو منع التجول ليلاً في الظروف الغير العادية إنما الهدف منه حماية الأرواح، فمثلاً نصت المادة 31 من القانون 14/01 المتعلق بتنظيم حركة مرور الطرق وسلامتها وأمنها، المعدل والمتمم على أن: «يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة»⁵، ما تجدر الإشارة إليه أن المنع لا يكون مطلقاً إلا في حالات الضرورة القصوى.

3-الترخيص: الترخيص الإداري وسيلة قانونية إدارية تمارس بواسطتها السلطة الإدارية رقابتها السابقة وحتى اللاحقة على النشاط الفردي. فهو إجراء إداري له دور وقائي يعطي الإدارة إمكانية المحافظة على النظام العام الذي ممارسة الأفراد حقوقهم وحرياتهم، ووقاية المجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته بهدف توقي الاضطرابات في المجتمع ومنع الإضرار به وحماية النظام العام به⁶، كما يراد به قيام جهة الإدارة بالتحقق من أن

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 40/39.

2 - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 449.

3 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 37 .

4 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 281.

5- قانون 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة مرور الطرق وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، 2001، ص 8.

6- يامة ابراهيم - لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة - أطروحة دكتوراه - جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2014-2015 ص 133.

النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وأنه لا يترتب عليه أية أضرار بالمجتمع¹، فهو بذلك يعد من الوسائل والأساليب الفنية التقنية القانونية والتي تستخدمها جهة الإدارة كثيرا وفي مواطن كثيرة²، يتمثل مضمون التدبير الضبطي في هذه الحالة بمنح ترخيص لمزاولة نشاط معين، كالترخيص الممنوح لشخص بفتح محل عام أو فتح مقهى أو أن تمنح من أجل ممارسة حرية من الحريات العامة كالترخيص الممنوح بإنشاء حزب من الأحزاب السياسية أو عقد اجتماع عام أو القيام بمظاهرة شعبية³، كما تستطيع الإدارة أن تفرض على من أراد الدخول لمنطقة معينة الحصول على إذن من جهة محددة مثل تراخيص دخول لمناطق المنشآت النفطية.

وفي هذا الصدد جاء في قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة أن المنشآت المصنفة تخضع للتراخيص حسب أهميتها ودرجة الضرر أو الخطر فقد يصدر الترخيص من الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعادة ما يسبق الترخيص تحقيق تباشره جهات معينة⁴، ويتعين على الشخص المرخص له أن يتقيد بأحكام الترخيص الممنوح الممنوح له.

4- تنظيم النشاط: قد لا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطا معيناً أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق، أو لضرورة إخطار الإدارة مسبقاً، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تتضمن التوجيهات والإرشادات التي تبين كيفية ممارسة النشاط بهدف اخذ الاحتياطات اللازمة للوقاية من الإخلال بالنظام العام⁵، ومن أمثلة ذلك لوائح تنظيم المرور التي تحدّد السرعة المسموح بها، وأماكن وأوقات المرور وسائل النقل الكبيرة، وأماكن سير المشاة وعبورهم، ووضع إشارات ضوئية وإشارات خاصة بالسرعة على الطرق الخارجية. وكذا تنظيم المهن في الحدود التي تُعرض فيها ممارستها النظام العام للخطر، ووضع القيود الضرورية على حرية التجارة بالشكل الذي يحافظ على مصالح المستهلكين، خاصة ضد المضاربات التي تستهدف رفع الأسعار، واحتكار المواد الغذائية⁶.

1 - عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2008، ص 223.

2 - محمد محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 42.

3 - علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 402.

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 385/384.

5 - إبراهيم يامة، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في القانون الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، جانفي 2012، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، ص 123/122.

6 - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الاول، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006، المملكة الهاشمية الأردنية، ص 295/294.

ج- التنفيذ الجبري: تعتبر هذه الوسيلة من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الضبط، ذلك إن إقرار لإدارة سلطة تنفيذ القسري المباشر ينطوي على خطر كبير يهدد الحريات العامة، ويخشى أن تسعى الإدارة استعمال سلطتها في ذلك¹، ويقصد بالتنفيذ الجبري بأنه: " امتياز بموجبه يحق للإدارة في أن تنفذ قراراتها على الأفراد (المحكومين) بالقوة الجبرية دون حاجة لجوء إلى القضاء"².

فالأصل أنه لا يمكن استخدام أسلوب التنفيذ الجبري إلا بإذن من القضاء، واستثناء يحق للسلطة الإدارية الضبطية استخدام التنفيذ الجبري، على الرغم من أن أصل التنفيذ الطوعية والاختيار، ويشترط القضاء الإداري لمشروعية هذا النوع من القرارات توفر ما يلي³:

- أن يكون الإجراء الذي تريده الإدارة معتمدة فيه على القوة الجبرية مشروعاً وفقاً للقانون.
 - أن يثبت امتناع الأفراد عن التنفيذ الاختياري في المهلة كافية للقيام بالتنفيذ.
 - أن يكون استخدام القوة المادية ضرورياً وهو الوسيلة الوحيدة للتنفيذ.
 - أن يوجد نص قانوني يجيز للسلطة الضبط استعمال التنفيذ الجبري .
- ومن تطبيقات للجوء إلى التنفيذ الجبري في القرارات الضبطية الإدارية عادة ما تكون في الأمور التالية⁴:
- هدم عقار آيل للسقوط مملوك للأفراد، أعزاف الأشجار المعوقة للمرور.
 - تفريق مظاهرات صدر قرار بمنعها.
 - وضع شخص في معتقل.
 - إبعاد أجنبي... وغيرها

د- الجزء الإداري الوقائي: يضيف بعض الفقهاء إلى الأساليب الثلاثة السابقة من أساليب الضبط الإداري أسلوباً رابعاً هو الجزء الإداري.

ويقصد به: " التدبير الشديد الوقري على الصالح المادي أو الأدبي للفرد، هذا الجزء تتخذه الإدارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام"⁵، كما يراد به: " الجزء الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في

1 - محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة المصري، مجلد 12، السنة 12، الجمهورية العربية المصرية، 1964، ص44.

2 - سليمان محمد الظماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، د.ت.ن.، ص573.

3 - محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص178.

4 - محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، المرجع السابق، ص46.

5 - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص154.

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية

في احد نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به اتقاء إخلال بالنظام ظهرت بوادره وخيفت عواقبه، وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب"¹.

يتبين من خلال هذه التعاريف، أن طبيعة الجزاء الإداري هو إجراء أو تدبير وقائي يلجأ إليه اتقاءً للإخلال بالنظام العام، فهو أسلوب قاهر لإرادة مصدر التهديد لا يسبب أضرار للغير،² وأطلق على هذه الجزاءات بأنها إدارية، وذلك لأن الإدارة هي التي تستقل بتوقيعها تحقيقاً لأهداف الضبط الإداري، وليس لأنها هي التي تصوغها، فهذه الجزاءات لا تتقرر في الغالب إلا بنصوص تشريعية أو لائحية، وتعتبر من الجزاءات لأن فيها مساساً خطيراً بحرية فرد أو بماله أو بنشاطه المهني،³ وما تجدر الإشارة إليه أن للجزاءات الإدارية عدة صور تتمثل فيما يلي:

1- الاعتقال الإداري: هو إجراء إداري وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، وتأمراً به سلطة غير قضائية استناداً إلى نصوص تشريعية خاصة، ويلجأ إليه من أجل حماية أمن المجتمع وسلامته، والاعتقال في معناه القانوني هو سلب مؤقت للحرية تجزئها السلطة الإدارية، ويتوجه إلى الحرية الشخصية للمواطن فيسلبها مؤقتاً دون أمر قضائي صادر من السلطة القضائية المختصة.⁴

ويتشابه الاعتقال الإداري مع الحبس المؤقت في أنهما:

- يعتبران قيوداً على حرية فرد لم تصدر بعد في حقه عقوبة مقيدة للحرية.

- كما يشتركان في الهدف المتمثل في الحفاظ على أمن المجتمع وسلامته.

إلا أن بينهما العديد من الاختلافات نذكر منها :

- أن الاعتقال الإداري يصدر عن سلطة إدارية من دون ارتكاب جريمة من المعتقل، أما الحبس المؤقت فتأمر به السلطة القضائية، ويكون ناجماً عن وجود جريمة بهدف توقيع العقاب على مرتكبها،

- كما أن للمحبوس مؤقتاً ضمانات حددها قانون الإجراءات الجزائية، كتمتع بالحق في الدفاع والتقاضي، على عكس المعتقل.

- الحبس المؤقت محدد المدة أما الاعتقال الإداري غير محدد.

مما سبق يتضح أن الاعتقال الإداري يعتبر أشد الجزاءات الإدارية خطورة على الحرية⁵، ففي فرنسا لا تأخذ به إلا في حالة الظروف الاستثنائية وبالتحديد أثناء الصراع الذي جرى بفرنسا خلال حرب التحرير في الجزائر، فقد تم العمل بنظام الاعتقال الإداري بعد صدور مرسوم 07 أكتوبر 1958 وتم خلاله اعتقال الأفراد الذين

1 - عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 250.

2 - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع نفسه، ص 154/155.

3 - جمال قروف، المرجع السابق، ص 110/111.

4 - عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 253.

5 - جمال قروف، المرجع السابق، ص 113.

يقدمون العون للثوار- المجاهدين الجزائريين- بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وان كان المرسوم اشترط ضرورة وجود لجنة للتحقق من شرعية الإجراءات الصادرة من اجل المحافظة على النظام العام¹.

2- سحب الترخيص: إن سحب الترخيص مهما كانت طبيعته جزاء توقعه السلطة العامة على كل من يمارس الحق الذي يحوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين واللوائح، وقد يتمثل سحب التراخيص في إنهاء ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة، وهذا يعنى أن الإدارة تستطيع أن تسحب الترخيص أو تعدّل فيه في أي وقت متى اقتضت المحافظة على النظام العام، ويرجع ذلك إلى أن مركز المرخص له بمقتضى قرار إداري مركز عارض أو مؤقت²، مثلا: سحب رخصة سائق السيارة الذي لا تتوفر فيه شروط الأمن والصلاحية وينشئ حالة مهددة لأمن المارة والركاب، إن الغاية من توقيع الجزاء الإداري في هذه الحالة هو منع مصدر التهديد بسحب رخصة هذا السائق، وكذلك الحال بالنسبة لصاحب محل عمومي غير المطابق للشروط و يهدد الصحة العامة لبيعه بعض المشروبات والأطعمة الملوثة مما يتطلب إيقاف نشاطه بإغلاق المحل³.

3- المصادرة الإدارية: المصادرة بصفة عامة هي نزع المال جبرا بغير مقابل وهي عينية دائما(مادية) وان انصبت على قدر معين من المال، وقد ترد المصادرة الإدارية على أشياء محرمة بذاتها مثل مصادرة الأسلحة المضبوطة بعد انقضاء الدعوى الجنائية، وقد أجاز القضاء الفرنسي لهيئات الضبط أن تصادر المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع، وذلك بهدف حماية صحة الأفراد⁴.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري اللامركزية ودورها في مجال حماية الأمن العام :

تعتبر الجماعات المحلية المتمثلة في كل من البلدية والولاية أشخاصا معنوية تدير شؤونها وفقا لما تراه يتماشى مع مصالحها العامة، لذلك منح القانون سلطة المحافظة على الأمن العام على المستوى المحلي لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي .

لذلك سنتعرض في هذا المطلب لدراسة كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ودورها في مجال حماية الأمن العام.

¹ - عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص258.

² - عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، جوان 2007، ص301 .

³ - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص155.

⁴ - المرجع نفسه، ص159.

المطلب الأول: الوالي:

الولاية هي جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية.¹

حيث يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية، وهو السلطة المختصة بممارسة اختصاصات الضبط الإداري باعتباره ممثل الدولة ومفوض الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء فهو يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام²، ويستمد الوالي سلطته من النصوص القانونية والتي من بينها :

- القانون رقم 28 / 89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم 1991 المؤرخ في 02 / 12 / 1991 لاسيما المادة 5 منه التي تنص: يصرح الاجتماع ثلاثة أيام كاملة على الأقل قبل انعقاده لدى الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية الوالي بالنسبة للبلديات ولاية الجزائر العاصمة. الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى.... والمادة 6 مكرر التي تنص يمكن الوالي أو من يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك".³

- وكذلك قانون رقم 06 / 12 المؤرخ في 12 / 01 / 2012 المتعلق بالجمعيات حيث تنص المادة 7 منه على ما يلي: " يخضع تأسيس الجمعية إلى تصريح تأسيسي والى تسليم وصل تسجيل، ويودع التصريح التأسيسي لدى: ،،، الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية... "، والمادة التي تنص ؛ " يسلم وصل تسجيل من قبل .. الوالي بالنسبة للجمعيات الولائية.... "⁴

- وكذا قانون الولاية رقم: 12- 07 وتنص المادة 114 منه على ما يلي : الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية .

كما نصت عليه المادة 96 من قانون الولاية 90_09 الملغى أن الوالي هو المسؤول عن الأمن العام على مستوى ولايته باعتباره ممثلا للدولة فيها .

¹ _ د محمد الصغير بعلي _ قانون الإدارة المحلية الجزائرية _ دار العلوم للنشر والتوزيع ص 273 .

² _ عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 ص 187 .

³ - انظر ج ر ج، ج، العدد 62 سنة 1991 .

⁴ انظر ج. ر ج، ج، العدد 2 بتاريخ 2012/01/02 .

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية

إذ يجوز بهذه الصفة ويمارس شخصيا سلطة ضبط إداري واسعة في مجال إقامة النظام العام بمختلف مكوناته، وخاصة بمنح الرخص الإدارية في مختلف الموضوعات سواء تلك المتعلقة بالضبط الإداري والنظام العام أو بمراقبة وتوجيه ممارسة بعض الحريات والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الخاضعة لنظام الترخيص الإداري المسبق.¹

كذلك يستند الوالي في ممارسة سلطاته لحماية الأمن العام من المرسوم رقم : 83_373 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام الذي ينص في المادة 5 منه على ما يلي : توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن العام في الولاية المصالح التالية :

— مصالح الأمن الوطني

— مصالح الدرك الوطني²

ولمساعدة الوالي في تحقيق ذلك توضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق نظام الأمن والسلامة والسكينة العامة وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم³، وهذا ما نصت عليه المادة 118 من القانون 12_07، كما أوكل له مهمة التنسيق بين هذه المصالح وهو ما حددته المادة 115 من القانون 12-07 وكذلك المادة 98 من القانون 09/90 الملغى .

وبذلك فإن الوالي يعتبر الجهة الأولى التي تتولى سلطة الضبط الإداري للمحافظة على الأمن العمومي داخل إقليم الولاية لأنه يمكن له أن يتخذ أي قرار أو إجراء ضروري على مستوى ولايته دون مشاركة المجلس الشعبي الولائي .

— ولقد أسند قانون الولاية بموجب المادة 117 للوالي على توفير كل تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها وذلك خدمة للنظام العام بمختلف عناصره.⁴

كما أقر قانون البلدية بموجب المادة 100 و 101 للوالي بممارسة سلطة الحلول⁵، حيث نصت المادة 100 على ما يلي: يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة

¹ عزاوي عبد الرحمن . مرجع سابق ص 244 .

² أنظر المادة 5 من المرسوم 83_373 المؤرخ في 1983/08/28 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ج رعدد 22 .

³ حسين فريجة . شرح القانون الإداري _ ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2009 ص 185 .

⁴ عمار بوضياف _ مرجع سابق ص 492 .

⁵ - حسين فريجة _ مرجع سابق ص 185 .

الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية

والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام (...). وتضيف المادة 101 على ما يلي: (عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار¹ وهو استثناء على مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري خرج به المشرع بغرض المحافظة على الأمن العام وضمان حماية الأشخاص والممتلكات.²

الفرع الأول: صلاحية الوالي في المحافظة على الأمن العمومي في مجال الضبط الإداري

الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات...³ وتطبيقا لهذه القاعدة الدستورية فالوالي مسؤول عن ضمان هذه الحقوق، وهو ما سنتطرق إليه فيما يأتي :

1 - حماية الأشخاص: ويتمثل دور الوالي من اتخاذ كافة الإجراءات التي تطمئن الفرد على نفسه وماله⁴ والمتمثلة في منع النشاطات الضارة أو الخطيرة ودرء الكوارث الطبيعية كالفيضانات أو التهديدات الخطيرة و منع العصابات التي تسطو على أموال السكان ومنع الجرائم والأفعال الضارة والمحافظة على مجال الحريات الفردية للمواطنين.⁵ والعمل على وقاية المجتمع من كل ضرر، فيجب عليه المحافظة على سلامة المجتمع بتحقيق وتجسيد وتجسيد السلم والاطمئنان والنظافة العمومية ، فله أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر ضمان حماية الأشخاص واتقاء أي شكل من أشكال الاضطراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة ، وله أن يضمن احترام قواعد التطهير والنظافة والأمن . وترتيباً على ذلك تملك سلطات الضبط الإداري في سبيل صيانة وحماية الأمن العام أن تتخذ كل الإجراءات اللازمة لذلك عن طريق لوائح الضبط الإداري لتنظيم عدد من المجالات والميادين التي يمكن أن تهدد الأمن العام ذات العلاقة والصلة بممارسة الحريات العامة لعل أهمها:

2- تنظيم المرور: يعتبر الوالي ضابط شرطة إدارية، بذلك يخول له قانون المرور رقم 17-05 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها ، صلاحية حفظ سلامة الأشخاص عبر الطرقات الولائية وذلك في المادة 27

1 - المادة 100، 101 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية .

2 - عمار عوابدي - الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق ص 281 .

3 - أنظر المادة 24 من دستور 1996 المعدل .

4 - سليمان همدون - سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية - أطروحة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة الجزائر 2012-2013 ص 92

5 - حسين فريجة - المرجع السابق ص 185

التي أعطت للوالي صلاحية إقامة المهلات، وجاء فيها: "تشكل المهلات وسائل مادية تخصص للحد من السرعة في بعض المسالك. يجب أن توضع بمعايير موحدة ومقاسات عبر التراب. يخضع وضع مهلات أو أماكن إقامتها لرخصة مسبقة من الوالي بناء على اقتراح من المجلس الشعبي البلدي...".¹

3- حجز المصابين بالأمراض العقلية:

تظهر صلاحية الوالي في هذا المجال من خلال منح الترخيص لوضع مريض في الاستشفاء الإجباري، وهذا بعد الالتماس الذي يرسله إليه طبيب الأمراض العقلية، حيث يذكر أسباب اتخاذ هذا الإجراء الضروري، وأن خروج هذا المريض يشكل خطرا على النظام العام أو على أمن الأشخاص وهذا ما ورد في نص المادة 124 من قانون رقم 85-05.²

بعد إجراء الخبرة الطبية للمريض اتضح أن التماس الاستشفاء الإجباري لا داعي له، فلا يمنح الوالي الترخيص ويحجز طبيب الأمراض العقلية بذلك، وهذا حسب المادة 125³ من قانون رقم 85-05، يتخذ قرار الاستشفاء الإجباري لمدة أقصاها 06 أشهر ويمكن تمديدتها بقرار من الوالي.

إذا فر مريض خاضع للاستشفاء الإجباري من المؤسسة التي يعالج فيها يجب على طبيب الأمراض العقلية أن يعلم الوالي فوراً، ويرسل إليه شهادة خاصة بوضعية هذا المريض، تبين مدى الأخطار المحتملة والحقيقة المتولدة عن ردود فعله، وهذا ما تضمنته المادة 133 من قانون 85-05.

¹ - قانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها، ج.ج.د.ش عدد 82، معدل و متمم بقانون رقم 09-03، مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ج.د.ش عدد 45، صادر في 29 جويلية 2009، معدل و متمم بقانون رقم 17-05، مؤرخ في 16 فيفري 2017، ج.ج.د.ش عدد 10، صادر في 22 فبراير 2017.

² - انظر المادة 124 من قانون 85-05، مؤرخ في 26 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ج.د.ش عدد 08، صادر في 17 فيفري 1985، معدل و متمم بقانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ج.د.ش عدد 44، صادر في 03 أوت 2008.

³ - تنص المادة 125 من المرجع نفسه: يرسل طبيب الأمراض العقلية في المؤسسة إلتماسا إلى الوالي، قصد وضع المريض في الاستشفاء الإجباري يفصل فيه الأسباب التي جعلته يعتقد أن هذا الإجراء ضرورة، ويبين ردود الفعل الخطيرة، الماضية أو الحالية الصادرة عن المرض والأخطار التي قد يتسبب فيها خروجه، وإذا اتضح للوالي، بعد إجراء خبرة طبية على المريض أن التماس الاستشفاء الإجباري لا داعي له، اجبر بذلك طبيب الأمراض العقلية المنصوص عليها في المادة 126 أعلاه".

4- في مجال الصيد :

يعد الوالي المسؤول عن رقابة عمليات الصيد، وهذا من خلال امتلاكه لسلطة منح الترخيص بهذه العملية لتحقيق غاية الأمن العام، وهذا حسب المادة 08 من القانون 04-07 المتضمن قواعد ممارسة الصيد¹: " تسلم رخصة الصيد وتثبت صلاحيتها بقرار من الوالي أو من ينوبه عنه أو رئيس الدائرة حيث يوجد مقر إقامة صاحب الطلب" فمن خلال هذه المادة يتبين لنا أن الوالي هو المختص بمنح التراخيص بالقيام بعملية الصيد علي إقليم الولاية، كما أن سلطة تخصيص فترات الصيد تضمنتها المادة 03 من المرسوم 06-442² الذي يحدد شروط ممارسة الصيد والتي تنص على: " يقرر الوالي ما يأتي:

فترات الصيد في إطار ما حددته أحكام المادة 06 أدناه

- مختلف أنواع الطرائد المرخص بها

- عدد الطرائد التي يسمح لكل صياد باصطيادها في كل يوم صيد وكل منطقة صيد".

توضح لنا هذه المادة أنواع وعدد الحيوانات المسموح باصطيادها، وكذا أوقات الصيد والهدف من هذه العملية هو القضاء على الحيوانات ومنعها من التشرذم في الطرقات لأنها تمس الأمن العام،

5- في مجال الوقاية من الأخطار والكوارث:

وكذلك على الوالي درء الكوارث الطبيعية فله أن يسهر على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة ، ومن بين قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث لدينا مبدأ الحيطة والحذر وذلك باتخاذ التدابير اللازمة التي تهدف إلى حماية الممتلكات و الأشخاص والبيئة³ وهذه الأخطار الكبرى تتمثل أساسا في الفيضانات وحرائق الغابات والأخطار المتصلة بصحة الإنسان ويخضع تنظيم التدخل لتسيير الكوارث الطبيعية والتكنولوجية إلى أحكام المرسوم رقم 85-231 المؤرخ في 25 أوت 1985 والمحدد لشروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع كوارث والرسوم رقم 85-232 المؤرخ في 25 أوت 1985 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث . يتعلق النص الأول بمضمون مخطط تنظيم التدخلات و

¹ - قانون رقم 04-07، المؤرخ في 15 أوت 2004، يتضمن القواعد المتعلقة بممارسة الصيد، ج رعدد 5 صادر في 15 أوت 2004.

² - مرسوم رقم 06-442، مؤرخ في 02 ديسمبر 2006، يحدد شروط ممارسة الصيد، ج ر عدد 79، صادر في 06 ديسمبر 2006

³ - سليمان هوندون _ مرجع سابق ص 95 .

الإسعافات إلى جانب السلطات والمؤسسات المكلفة بإعدادها، والذي بين كيفية إعدادها والمصادقة عليه المرسوم التنفيذي رقم 19-59 المؤرخ في 2 فيفري 2019¹، وهذه المؤسسات هي الولايات، البلديات، الوحدات العمومية وخاصة المناطق الصناعية التي تلتزم بإعداد مخططات التدخل والإسعاف وعلى الوالي أن يعد أو يصادق على مخطط تنظيم النجدة في الولاية وفي البلدية وذلك في إطار مهمته الخاصة بالأمن العام²

أما المرسوم رقم 85-232 فهو يلزم السلطات والأجهزة المعنية باتخاذ كافة الإجراءات والمعايير التنظيمية والتقنية التي تمنع وقوع المخاطر المحتملة على أمن الأشخاص الممتلكات و المحيط أو تقليص تأثيراتها.

ويحدد نفس المرسوم مسؤولية الوزراء والولاية في مجال الوقاية من مخاطر الكوارث، كما أنه يحدد مسؤولية المؤسسات الهيئات والوحدات أيضا، والتي من ضمنها إنشاء خلايا وقاية من المخاطر ذات المصدر الطبيعي أو التكنولوجي ويحدد إجراءات تكوين الموظفين المكلفين بوضع برامج الوقاية، كما أنه يلزم مصالح الحماية المدنية المختصة إقليميا بالمراقبة المستمرة لمخططات الوقاية من مخاطر الكوارث. ويخضع هذا الجانب للقانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، والمتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الذي يعرف الخطر الكبير بأنه " كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر بيئية استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية" بالنسبة للفاعلين في من المخاطر الكبرى وتسيير الكوارث فقد وضع نفس القانون منظومة شاملة تحت إشراف الدولة وبمبادرتها، وهذه المنظومة تشكل من:

- المؤسسات العمومية. - الجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها. التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين. - إشراك المواطنين.

ومنذ صدور هذا القانون تم تصنيف ست (06) مناطق صناعية بأنها مناطق ذات أخطار كبرى وهي:

- المنطقة الصناعية لحاسي مسعود³، المنطقة الصناعية لحاسي الرمل⁴، قطب بركين⁵، المنطقة

¹ - أنظر المواد من 8 إلى 14 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59 المؤرخ في 2 فيفري 2019 ج ر عدد 10 المؤرخة في 10 فيفري 2019 ص 8

² - المادة 03 من المرسوم رقم 83_373 مرجع سابق ص 1536 .

³ مرسوم تنفيذي رقم 05-127 مؤرخ في 24 أبريل 2005، يعلن حاسي مسعود منطقة ذات أخطار كبرى

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 05-476 مؤرخ في 20 ديسمبر 2005، يعلن حاسي الرمل منطقة ذات أخطار كبرى

⁵ مرسوم تنفيذي رقم 05-477 مؤرخ في 20 ديسمبر 2005، يعلن قطب بركين منطقة ذات أخطار كبرى

الصناعية لسكيكدة¹، المنطقة الصناعية أرزيو²، قطب إن أمناس³."

6 - في مجال أمن الممتلكات العمومية:

يحكم هذا المجال عدة نصوص إضافة إلى المرسوم رقم 83 - 373 الذي يلزم الوالي بحماية الأملاك والممتلكات العمومية وحراسة المباني العمومية والتجهيزات الإستراتيجية وحمايتها باستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع الوطني وذلك نظرا لحساسيته⁴، وقد شرعت السلطات في وضع نصوص قانونية في هذا المجال منها المرسوم التنفيذي رقم 93- 206 المؤرخ في 22 سبتمبر 1993 المتعلق بالوقاية والحراسة في الهيئات الإدارية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية العمومية، الذي أثبت عدم نجاعته بسبب النقص في التدابير الواردة فيه، مما أدى بالسلطات إلى محاولة تدارك الأمر من خلال التعليمات والمناشير ويظهر من خلال التعليمات رقم 04 المؤرخة في 12 جوان 1997 المتضمنة التدابير الإستعمالية لحماية الأملاك العمومية، التأكيد على مسؤولية الولاية في وضع وتنفيذ تدابير تتمثل أساسا في تعبئة الوسائل المتوفرة أو تلك التي يمكن تعبئتها على المستوى المحلي⁵.

7- الأمن الداخلي في المؤسسة الصناعية والاقتصادية :

يقوم مخطط الأمن الداخلي بحصر مختلف الأخطار والتهديدات التي تتعرض لها المؤسسة كما يحدد وينظم ويقوم ويصنف الترتيبات والوسائل والتقنيات والطرق الخاصة بالحماية والإكتشاف وكذلك التدابير الأمنية قصد الوقاية من هذه الأخطار واتخاذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في المادة 22 من الأمر رقم 95- 24⁶ وتودع المؤسسات بإعداد مخطط الأمن الداخلي⁷ لدى الوالي ورئيس مصلحة الأمن المختص إقليميا ويقوم الوالي بالمصادقة عليه وعلى نظامه.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 06-161 مؤرخ في 17 ماي 2006، يعلن المنطقة الصناعية سكيكدة منطقة ذات أخطار كبرى

² مرسوم تنفيذي رقم 06-162 مؤرخ في 17 ماي 2006، يعلن المنطقة الصناعية أرزيو منطقة ذات أخطار كبرى

³ مرسوم تنفيذي رقم 06-163 مؤرخ في 17 ماي 2005، يعلن قطب بن أمقاس منطقة ذات أخطار كبرى

⁴ - فتان صابرينة - المرجع السابق ص 24

⁵ - فتان صابرينة- المرجع السابق ص 26

⁶ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 96 - 158 المؤرخ في 04 ماي 1996 المطبق للأمر رقم 95- 24 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها

⁷ - يحتوي نظام الأمن الداخلي على مجموعة القواعد والإرشادات والحدود والبيانات المتعلقة بالتصرفات الواجبة لمواجهة ظروف معينة والتي تستوجب من المستخدمين والزوار والمستعملين الإلتزام بتطبيقها واحترامها.

كما يمكنه إضفاء ملاحظاته وتحفظاته وتعديلاته عليه ، ويعتبر هذا المخطط نموذجاً للأمن الداخلي في المؤسسات المتشابهة¹.

وقد شددت السلطات على ضرورة الاهتمام بهذا المخطط فتم إصدار تعليمات في هذا الصدد والتي من بينها:

- التعليم رقم 04 الصادرة عن رئاسة الحكومة المؤرخة في: 30 أكتوبر 2001 متعلقة بحماية الممتلكات العمومية والأمن الداخلي في المؤسسة التي تشدد على السهر بصرامة على وضع الآليات الأمنية اللازمة من طرف كافة مسؤولي الهيئات المشرفين على المؤسسات، المخابر، مراكز البحث ، وكل الهيئات المماثلة الأخرى التي يتعلق نشاطها بالميادين الحساسة والخطيرة (غازات ، مواد قابلة للإلتهاب ، مواد سامة ، متفجرات مواد مشعة ، مواد جراثومية ...)

- الأمر رقم 95-24² الذي ينص على أن يسهر الوالي بمساعدة مسؤولي الأمن على تطبيق التدابير المقررة في مجال السلامة والأمن وعلى احترامها في كل المؤسسات الموجودة في ولايته، كما يراقب دورياً شروط تنفيذ التدابير المقررة ويسهر على تقديمها ، كما يمكنه تكليف السلطات السلمية باتخاذ عقوبات تأديبية في حق مسؤول المؤسسة في حالة الإهمال أو الإخلال الخطير في تطبيق مخطط الأمن الداخلي ، وله أن يتخذ أي تدبير استعجالي إذا استلزم الظروف ذلك في حال تعرض المؤسسة إلى خطر خاص³

الفرع الثاني: صلاحية الوالي في تسليم التراخيص المتعلقة بحماية الأمن العام

طبقاً لقانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية فإن دور الوالي في مجال ضبط الاجتماعات والمظاهرات العمومية يلخص في تسليم ترخيص إداري من طرف الوالي، حيث أن الوالي المختص إقليمياً وبصفته ممثل السلطة العامة والدولة على مستوى الولاية، فهو الذي يمنح تسليم وصل ويعد بمثابة ترخيص إداري لعقد اجتماع عمومي بمفهوم نص القانون وذات الحكم بالنسبة لتسليم الترخيص الإداري لعقد مظاهرة عمومية فإن ذات النص القانوني حول للوالي كرئيس للضبط الإداري وكممثل للولاية منح وصلاً بالتصريح ومن ذلك قرار مجلس الدولة الجزائري في قضية بن فليس الذي جاء في حيثياته "... حيث انه من الثابت أن هذا القانون يمنح دون سواه الاختصاص للوالي بصفته سلطة إدارية مكلفة بالمحافظة على النظام العام وتقدير طلبات تسليم الرخص الإدارية المقدمة من طرف

1 - انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 96-158

2 - أمر رقم 95 - 24 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995 بحماية الأملاك العمومية وحماية الأشخاص فيها ج ر عدد 55

3 - انظر المادتين 25 و26 من الأمر رقم 95-24

منظمي اجتماع أو مظاهرة عمومية الذين يستطيعون عند الاقتضاء إخضاع قرار الرفض أو المتضمن قيود، لرقابة القاضي الإداري...¹

إن حق الاجتماع العمومي وحرية التعبير هي حقوق مكرسة طبقاً لأحكام الدستور، وذلك لما جاء في نص المادة 41 من دستور 1996، التي جاءت مطابقة للمادة 39 من دستور 1989، وقد حول للوالي الوسائل والإجراءات في مجال الاجتماعات والمظاهرات العمومية ما يهدف إلى حماية النظام العام والأمن العمومي.

1- فيما يخص الاجتماعات:

حسب طبيعة النظام السياسي القائم فان الإدارة لها دورها في مجال مراقبة النشاط السياسي ومدى تدخلها في اتخاذ الإجراءات الكفيلة اللازمة لحماية النظام السياسي العام للدولة وفي إطار الاجتماعات والمظاهرات العمومية، فإن الإدارة تسهر على تطبيق الإجراءات القانونية اللازمة لضمان مطابقة هذه النشاطات وفقاً للقانون ومن بين صلاحيات الوالي في مجال ممارسة الضبط الإداري في هذا المجال، وهذا من خلال القوانين المنظمة للاجتماعات والمظاهرات العمومية. حيث يتم اتخاذ الإجراءات الآتية:

- إيداع تصريح لدى الولاية المعنية، يوقعه ثلاثة (3) أشخاص، مواطنهم ذات الولاية يتمتعون بحقوقهم المدنية و السياسية.
- يجب أن يبين هذا التصريح الهدف من الاجتماع، ومكانه، و اليوم و الساعة اللذين يعقد فيهما، ومدته وعدد الأشخاص المقرر حضورهم.
- يصرح بالاجتماع أمام والى الولاية المعنية قبل ثلاثة (3) أيام كاملة على الأقل من تاريخ انعقاده.
- يسلم للمنظمين وصل ممضى من طرف الوالي².

2- التجمعات والمظاهرات العمومية : تسري على نشاطات الحزب السياسي المعتمد في مجال الاجتماعات والمظاهرات العمومية أحكام القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المعدل و المتمم للقانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية

¹ - انظر قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 2003/10/18 - رقم - 19240

² - انظر المادة 5 من قانون 19/91.

وحسب الفقه الفرنسي، فإن المظاهرات العمومية تعني بما أن جماعة أشخاص يستعملون الطريق العمومي بصفة جماعية و بصفة ثابتة أو متحركة من أجل التعبير جماعيا و علنيا و حضوريا عن آراهم ووجهات نظرهم المشتركة ويطلق على المظاهرة الثابتة تجمعا، ويطلق على المظاهرات المتحركة موكبا¹ وفيما يخص طلب ترخيص من طرف الوالي يكون بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية² وتكون كالتالي:

- إيداع طلب ترخيص أمام الوالي المختص قبل ثمانية (8) أيام كاملة على الأقل من التاريخ المحدد للمظاهرة.
- يجب أن يبين الطلب: صفة المنظمين وأسماء ألقاب و موطن المنظمين الرئيسيين و يكون موقعا من طرف ثلاثة منهم يتمتعون بحقوقهم المدنية و السياسية، الهدف من المظاهرة، عدد الأشخاص المتوقع حضورهم و الأماكن القادمة منها، اسم الحزب السياسي المعني و مقره، المسلك الذي تسلكه المظاهرة، اليوم و الساعة اللذان تجري فيهما و المدة التي تستغرقها، الوسائل المادية المسخرة لها، الوسائل المقررة لضمان سيرها منذ انطلاقها إلى غاية تفرق المتظاهرين.

- يصدر الوالي فورا، وصل طلب الترخيص بعد إيداع الملف.
- يتعين على الوالي إبداء قراره بالقبول أو بالرفض كتابيا خمسة (5) أيام على الأقل قبل التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة.

وللإشارة فإن للوالي سلطة في منع الاجتماعات:

فمن الصلاحيات المخولة للوالي من أجل الحفاظ على النظام العام هو منع اجتماع إذا كان يهدد النظام العام، وهذا ما نص عليه القانون 91 - 19 المتعلق بالمظاهرات والاجتماعات العمومية حيث جاء في أحكام المادة 06 مكرر ما يلي: "يمكن للوالي أو من يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي، أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطر على حفظ النظام العام مع إشعار

1 - حكيمة ناجي، التجمعات العمومية والمظاهرات وسلطة الضبط في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، الموسوم الجامعي 2000-2001 ص 26 .

2 - انظر المادة 17 من قانون 19/91.

المنظمين بذلك ". كما أن كل مظاهرة بدون ترخيص أو بعد منعها من طرف الوالي تعد تجمها يعاقب عليه القانون.¹

وله أن يتخذ كل التدابير التي تكفل قمع الحركات الثورية والمظاهرات وهذا ما أكده القانون رقم 91 - 19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، حيث يمكن للوالي أو من يفوضه منع اجتماع قبل عقده إذا تبين له أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي² مع إشعار المنظمين بذلك كما يملك حل الاجتماع وفضه ولو بالقوة وهو إجراء علاجي .

3- ترخيص الوالي في أعمال الحراسة ونقل الأموال والمواد الحساسة:

- يقصد بالحراسة " تقديم كل خدمة دائمة أو ظرفية تستهدف ضمان حماية الأملاك أو الأمن في مساحة معينة ومحددة مسبقا"³، وتتكفل شركات الحراسة بضمان أمن نقل الأموال والمعادن الثمينة ومرافقتها وكذلك أية مادة حساسة.

- ويخضع إنشاء الشركات التي تستهدف الأعمال المذكورة أعلاه لرخصة إدارية قبلية تتعلق بممارسة أعمال الحراسة، أو نقل الأموال والمواد الحساسة أو ممارستها معا. وتشتمل طلبات الرخصة على القانون الأساسي للشركة وقائمة الوسائل المادية التي اقتنتها الممارسة أعمالها، كما تضم معلومات حول المسيرين، المديرين والمستخدمين في الشركة⁴ وتودع طلبات الرخص لدى مصالح وزارة الداخلية، وهي رخص تتجدد كل ثلاث سنوات⁵. تتحمل هذه الشركات مسؤولية مدنية⁶ ويسلم وزير الداخلية والجماعات المحلية هذه الرخص، غير أنه عندما يكون نشاط المؤسسة محصورا داخل تراب الولاية الواحدة، فيسلم الرخصة الوالي المعنى⁷.

1 - انظر المادة 19 من القانون رقم 91 - 19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية ج ر العدد 62 الصادر في 27 جمادى الأولى عام 1412هـ.

2 - انظر المادة 6 مكرر من نفس المرجع ص 2378

3 - المرسوم التشريعي رقم 93-16 مؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1993 يحدد شروط ممارسة أعمال حراسة الأموال والمواد الحساسة ونقلها، المادة 02 منه.

4 - المرسوم التنفيذي رقم 94-95 مؤرخ في 19 مارس سنة 1994، المادتين 03 و 04 منه .

5 - المرجع نفسه المادة 04 منه.

6 - المرجع نفسه المادة 05 منه.

7 - المرجع نفسه المادة 03 منه .

الفرع الثالث: الوسائل المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرف الوالي للحفاظ على الأمن العام:

يُجد مصالح موضوعة لدى الوالي وأخرى تحت سلطته المباشرة لتمكينه من أداء مهامه للحفاظ على النظام العام .

1- **مصالح الأمن الموضوعة لدى الوالي:** المقصود بالمصالح الأمنية الموضوعة لدى الوالي هو أنها تنفذ الإجراءات التي أمر بها الوالي ولكنها تبقى لدى أديائها لهذه المهام تحت سلطة رؤسائها الأمنيين. توضع لدى الوالي لممارسة مهامه في الحفاظ على الأمن العام كل من:

- مصالح الأمن الوطني ومصالح الدرك الوطنية،¹

- جميع أسلاك التفتيش والرقابة والحراسة الموجودة في الولاية.²

الشرطة البلدية.³

وتتلخص تدخلات هذه الأجهزة في إعلام الوالي بواسطة تقرير دوري "وافي" عن الوضعية العامة في الولاية،

إعلام الوالي بالإجراءات القضائية المتخذة ضد الأعوان العموميين أو المنتخبين الذين يمارسون مهامهم في

الولاية، وفي حال ارتباط المخالفة بالنشاط المهني أمكن للوالي طلب إجراء تحقيق إداري في الوقائع المشار إليها.

ولتطبيق القرارات المتخذة في إطار هذه المهمة الخاصة بالحفاظ على الأمن العام، يتوفر الوالي على مصالح الشرطة

التي تخضع مباشرة لسلطته، وهذه المصالح هي الآتية:

- مصالح أمن الولاية المكلفة بالمرور، حراسة البنايات العمومية والطرق العمومية.

- مصالح الاستعلامات العامة المكلفة بإعلام الوالي على الوضعية المعيشية في الولاية.

- مصالح الشرطة القضائية المكلفة بالبحث عن مرتكبي الجرائم.

ويُجد تنظيم مماثل على مستوى الدائرة:

- محافظات الأمن العمومي.

1 - المرسوم رقم 83-373 المادة 5 منه

2 - المرسوم رقم 83-373، المادة 6، الفقرة 2.

3 - المرسوم رقم 83-373، المادة 6، الفقرة 3.

- الفرق المتنقلة للشرطة القضائية.

- الفرق المتنقلة لشرطة الاستعلامات العامة (IRG).

وعندما تقتضي الظروف الاستثنائية ، يمكنه اللجوء إلى قوات الدرك المتواجدة على مستوى إقليم الولاية. في الحالة العادية يجب على مسؤول الدرك في الولاية إعلام الوالي على كل ما يمس الأمن العام، في الحالة العادية يجب على مسؤول الدرك في الولاية إعلام الوالي على كل ما يمس النظام العام، وتحرير تقرير دوري حول الوضعية.¹ بالإضافة إلى الأسلاك والأجهزة الموضوعة تحت تصرف الوالي بموجب المرسوم رقم 373/83، أحدث سنة 1993 سلك للشرطة البلدية مكلف بالقيام بالمحافظة على النظام العام والصحة العمومية، ضمان حراسة المؤسسات الإدارية العمومية وله مهام شرطة إدارية عامة ثم الغي هذا القانون ليتم إنشاء سلك الحرس البلدي سنة 1996 تتلخص مهامه في المساهمة " في مهام الحفاظ على النظام العام وحماية الأشخاص والممتلكات وأمن المنشآت القاعدية، و هو سلك يخضع لرئيس المجلس الشعبي البلدي غير أن هذا الأخير مقيد في مجال الحفاظ على النظام العام وتحديد ادى قيامه بتوجيهات وتعليمات لتنظيم مصلحة الحرس البلدي لسلطة الوالي ، أما السلطة التي يخضع لها الحرس البلدي لدى أدائه المهام المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، فالنص يبقى صامتا، مما يؤدي بنا إلى الاستنتاج بأن المقصود بها هو إما وزارة الداخلية على المستوى الوطني أو الوالي والهيئة التنفيذية البلدية على المستوى المحلي.

02- المصالح الموضوعة تحت سلطة الوالي المباشرة: وهي تتلخص في:

- مصالح الحماية المدنية،

- مصالح المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية،

- لجنة الأمن

- الوالي مندوب الأمن لدى الوالي.

¹ - فتان صابرين - مرجع سابق ص 62

أ- مصالح المواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية:

تعلم مصالح المواصلات السلوكية واللاسلكية الوالي وبانتظام، بوضعية الشبكة وبالصعوبات التي يحتمل أن تعرقها، وهو الذي يتأكد من نجاعتها ويسهر على سرعة الاتصالات وسريتها.

ب- **مصالح الحماية المدنية:** ينص المرسوم رقم 64-129¹ على أن الحماية المدنية مبنية على التضامن البشري، مهمتها العامة هي حماية الأشخاص والممتلكات وذلك من ثلاث زوايا: الوقاية والتحضير والإسعاف، ويسهر الوالي على إعداد وإتمام وتنفيذ مخططات تنظيم عمل الإسعافات في الولاية وضبطها باستمرار، كما أنه ينفذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار على مستوى بلديات ولايته. إضافة إلى هذا فهو من يبادر إلى تطبيق المخطط النموذجي "أورسيك" (ORSEC) لتنظيم الإسعاف².

وفي هذا الإطار يمكنه التعاون مع الجمعيات والمسعفين بالعمل على الحصول على مساهمات خارجية لتطوير وسائل التدخل بمعية الجمعيات الخاصة.

وتوجد على مستوى كل ولاية لجنة للوقاية والحماية مؤلفة من ممثلي قطاعات مختلفة، وهي هيئة استشارية تقنية لها طابع وقائي، بالإضافة إلى هذا فالوالي يعد وينجز حماية المؤسسات والمنشآت المعينة طبقا لتعليمات وزير الداخلية. ويقوم بدراسة إعداد تدابير الأمن العام والمحلي، أما على مستوى البلديات فيقوم بهذه المهمة رؤساء المجالس الشعبية البلدية وتمثل هذه التدابير في:

- تهيئة الإنارة العمومية بكيفية تمكن من تخفيض حدتها أو من إطفائها.

- إصدار الأوامر بإطفاء الأنوار في آن واحد.

- وسائل الإذاعة السريعة للإنذار (صفارات الخطر المسيرة عن بعد).

- وضع أجهزة الترمويه.

1 المرسوم رقم 64-129 المؤرخ في 15 أبريل 1964 المتعلق بتنظيم إدارة الحماية المدنية.

2 انظر المادة 67 من المرسوم نفسه.

ج - لجنة الأمن:

ينص الباب الرابع من المرسوم رقم 83-373 على إحداث لجنة للأمن في الولاية تحت رئاسة الوالي، أما بالنسبة لتكوينها وتنظيمها فالمادة 20 منه تشير إلى إحداثها بموجب تعليمة مشتركة بين وزيرى الداخلية والدفاع، وتمثل مهام الوالي في إطار اللجنة في تنسيق أعمال جميع مصالح الأمن الموجودة في الولاية، فيتابع تطور الوضعية العامة في الولاية، ويوفر انسجام التدخلات وتماسكها، وهي تجتمع مرة واحدة في الشهر وكلما دعت الحاجة لذلك، تحتتم أعمالها بمحضر ترسل نسخة منه إلى وزارة الداخلية ووزارة الدفاع الوطنية، كما يقوم الوالي بجمع المعلومات المتعلقة بنشاط مصالح الأمن ويستغلها، ويعد تلخيصها شهريا في شكل تقرير إلى وزيرى الداخلية والدفاع،

وتشير المادة 25 من نفس المرسوم على أن يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية في دائرته، إضافة إلى السهر على حفظ النظام العام وعلى أمن الأملاك والأشخاص في الدائرة، ولهذا أوجب نفس القانون مختلف مصالح الأمن في الدائرة إعلامه بأي حيث يقع في الدائرة وتكون له علاقة بالنظام العام والأمن.

وعموما فهي تتألف من ممثلي الأسلاك الأمنية المختلفة، وشبه الأمنية الحماية المدنية) المختصين إقليميا، إضافة إلى المكلف بالأمن، وغالبا ما تمتد مهامها إلى حماية الأملاك العمومية خاصة، وحماية الأجانب العاملين بمختلف المؤسسات.

ويتلخص دورها في إعداد تقدير للوضعية الأمنية الخاصة بالولاية وكذا المتصلة بالمؤسسات الموجودة على ترابها، ودراسة مستوى تطبيق مخططات الأمن الداخلية، وتسجيل حالات النقص والعجز المسجلة في مجال الوقاية والأمن¹.

د- مندوب الأمن الموضوع لدى الوالي:

تعتبر وظيفة عليا يعين صاحبها بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح وزير الداخلية، وهو في نفس رتبة منصب الأمين العام للولاية، وهو يساعد الوالي في مجال التصور ووضع وتقييم الإجراءات المتخذة في مجال الأمن الوقائي،

¹ - تعليمة وزارية رقم 46 مؤرخة في 23 / 09 / 1997 المتعلقة بالأمن الداخلي في المؤسسات.

ينسق وينشط أعمال المكلفين بمهام الأمن الموضوعين لدى رئيس الدائرة، ومساعدى الأمن على مستوى البلديات.

فمهمة مندوب الأمن وقائية أساسا لحماية الأملاك والأشخاص في أماكن العمل، كما هو تدعيم لسلطات الوالى الضبطية بإقحام مساعد مكلف خصيصا بالمشاكل المرتبطة بالأمن.

المطلب الثاني: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية الأمن العام

تعتبر البلدية جماعة إقليمية قاعدية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة فالبلدية نقطة الالتقاء الأولى بين المواطن والدولة والجهة الأولى التي تقدم من خلالها الدولة خدماتها للمواطن واستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه، فلرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في ممارسة سلطة الضبط الإداري العام على مستوى بلديته، إذ أن المحافظة على الأمن العام يعتبر من المواضيع الأساسية والحساسة للدولة لذا نجدها من مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بها بصفته ممثلا للدولة، وهو المسؤول الأول في بلديته عن حفظ النظام والأمن والنظافة والسكينة فطبقا لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام¹، نظمتها المادة 88 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية حيث نص على أن: « يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالى على ما يلي: ... السهر على النظافة والسكينة والنظافة العمومية... »²

ولقيام رئيس البلدية في مجال الحفاظ على الأمن العام سخر له قانون البلدية وفق المادة 93 الاستعانة بشرطة البلدية وطلب تدخل قوات الأمن الوطني والدرك المختصة إقليميا للتحكم خاصة في المسائل الأمنية³. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يمارس مهام ضبطية بطريقة غير مباشرة من خلال مداواته المغلقة، وهذا ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية: « جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية... غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل: ... دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام »⁴.

¹ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص 20.

² - قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص 15.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 382.

⁴ - قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه، ص 9.

الفرع الأول - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية الأمن العام:

وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى جانب أنه يسهر على حفظ النظام العام والأمن العام وعلى النظافة داخل محيط بلديته، فإنه يقوم كذلك باتخاذ الاحتياطات والوقاية والتدخل والإسعافات ويتولى السهر على حماية الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية ويتخذ التدابير في حالة الخطر الجسيم ويأمر بهدم الجدران والبنيات المتداعية وحماية البناءات المتعلقة بالتراث الثقافي والسهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات العمومية، كما يعمل على حماية الأفراد من الحيوانات المؤذية والمضرة والسهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع ويعمل على احترام مقاييس التعمير والتخطيط العمراني... الخ¹.

1 - اتخاذ تدابير الوقاية من الجرائم:

يقع على عاتق سلطات الضبطية الإدارية اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الجرائم كالقتل وسرقة الأموال الخاصة والعمامة، والجرائم ضد الدولة وكيانها، لتجسيد ذلك عليها بانتظام واطراد وبطريقة وقائية وسابقة للقضاء على كافة أسباب ومصادر الأخطار التي تهدد الأمن العام والسلامة العامة في المجتمع والدولة².

فالمشرع الجزائري منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بحكم قربه من محيط المجتمع سلطة اتخاذ كافة التدابير الوقائية والإجراءات اللازمة لإقرار الأمن العام وسلامة الأشخاص والأموال على المستوى البلدي، وهو ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم رقم 81-267، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية « يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي... كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك»³، وعلى الوالي أن يحل محل رئيس البلدية إذا قصر في ذلك، ويتخذ الإجراء اللازم لاستتباب الأمن في المجتمع استنادا للمادة 04 من المرسوم رقم 83-373 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام⁴، وللوالي أيضا السلطة التقديرية في منح ترخيص حمل السلاح الخاص بالأفراد أو إلغائها.

1 - حسين فريجة، مرجع سابق، ص 203.

2 - عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 31/30.

3 - مرسوم رقم المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 41، عام 1981، ص 1425.

4 - مرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 22، عام 1983، ص 1536.

وقد قضى القضاء الإداري المصري على سبيل المثال برفض الطلب المقدم من قبل احد الأفراد لغرض الترخيص بحمل السلاح، وذلك بسبب المعلومات المتوفرة عنه والتي دلت على رعوتهما قد يعرض الأمن العام للخطر¹.

2- إزالة الأبنية المتداعية:

يقع على عاتق سلطة الضبط الإداري أيضاً اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأفراد من خطر المباني الآيلة للسقوط لما يمكن أن يسبب ذلك من أخطار مهددة للأمن العام داخل المجتمع، من ذلك ما قضت به المادة 06 من المرسوم رقم 81-267²، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية على إن يتخذ كافة الإجراءات الاستعجالية الرامية إلى دعم وهدم الأسوار والبنائيات والعمارات المهتدة بالسقوط. وفي هذا المجال عندما ينجز البناء دون رخصة، يتعين على العون المكلف والمؤهل قانوناً تحرير محضر إثبات المخالفة، وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وإلى الوالي، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار الهدم خلال 08 أيام، وفي حالة قصوره يصدر الوالي قرار الهدم في أجل لا يتعدى 30 يوماً، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 76 مكرر 04 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

3- في مجال أمن الطرقات:

تقوم البلدية بالتكفل بضمان امن الطرقات حسب ما قضت به المادة 87 من قانون البلدية : " يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة".

توسعت سلطات الضبط الإداري المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المرسوم رقم 81 - 267 ، إذ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به في كل ظروف تسهيل المرور وأمن سير العام ينظم المرور ووقوف السيارات، ويسهر خصوصاً على وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن والبنائيات العمومية، كما يقوم بتنظيم الطرقات ذات الحركة الكثيفة، فيصدر قرارات تنظيم شبكة النقل العمومي والخواص والنقل المدرسي وضمان مرور سيارات الإسعاف، كذا تنظيم حركة الشوارع والطرقات داخل المدينة ، ويعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المسعى على ضمان سهولة السير في الشوارع والساحات العمومية هذا ما نصت عليه المادة 94 فقرة 3 من قانون رقم 11-10 كما يعدد كفايات شغل الطرق العمومية، لاسيما العرض على الأرصفة .

¹ - عادل السعيد أبو الخير - مرجع سابق ، ص 154.

² - انظر المادة 6 من المرسوم رقم 81-267، مرجع سابق .

إضافة للحفاظ على سلامة الأشخاص القاطنين في إقليم البلدية، أخضعت أحكام المادتين 05 و 06 من المرسوم رقم 81-267 الأشغال التي تتم على الطرق العمومية سواء من طرف هيئات وشركات عمومية أو خواص الشرط الحصول على ترخيص مسبق من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يراعي عند تسليمها مدى مطابقتها لدفتر الشروط الخاص.

منح كذلك المرسوم التنفيذي رقم 04-381 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق الرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية اقتراح ممهلات بعد أخذ ترخيص من الوالي، وهو ما تضمنته المادة 39 من هذا المرسوم، كما بإمكانه حسب المادة 45 من نفس المرسوم أن يصدر قرار يسمح للسائقين الذين يقترحون من طريق ذي حركة مرور كبيرة داخل التجمعات السكانية أن يلتزموا بترك المرور للمركبات التي تسير في طريق ذي حركة كبيرة.

3- في مجال المظاهرات والاجتماعات:

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنظيم التجمعات سواء تعلق الأمر بالمظاهرات العامة الرياضية أو المسيرات الاحتجاجات أو حتى التجمعات الحزبية، وهذا بتحديد نطاق السير والأماكن المقصودة، وهذا قصد حماية الأشخاص وضمان الطمأنينة والحفاظ على الممتلكات، حيث يخضع كل تجمع أو مظاهرة إلى ترخيص مسبق يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري في القانون رقم 89-29 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم بالقانون رقم 1991 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية من خلال المادة 05 منه: " يصرح بالاجتماع إما للولاية أو للمجلس الشعبي البلدي قبل 03 أيام على الأثر من تاريخ".

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يطلب من المنظمين خلال 24 ساعة من إيداع التصريح، تغيير مكان الاجتماع مقترحا عليهم مكان آخر تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سيره من حيث النظافة والأمن والسكينة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات¹.

¹ - انظر المادة 6 من قانون رقم 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات مرجع سابق .

الفرع الثاني: شرطة البلدية وسيلة مسخرة لرئيس البلدية حماية للأمن العام

زودت مختلف قوانين البلدية منذ الاستقلال، رئيس البلدية بجهاز مؤسسي يكفل مهمة الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره بما فيها الأمن العمومي على المستوى البلدي، وتبرز أهم هذه المؤسسات في سلك الشرطة البلدية الذي يعد أهم جهاز في يد رئيس البلدية كونه الرئيس الإداري المباشر لها والمسؤول عن إنشائها وتسييرها. لكن هذا السلك لم يحظى بدور فعال في مجال حماية الأمن المحلي نظرا للتذبذب وعدم استقرار المنظومة القانونية المنظمة له¹

و لقد أقر قانون البلدية لسنة 2011 بإنشاء شرطة بلدية حيث نصت المادة 93 منه : " يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم".

لقد كرس القانون البلدي الجديد مبدأ للاعتماد على الشرطة البلدية في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي بعدما تم التخلي عليها لأكثر من 25 سنة واستبدالها بسلك الحرس البلدي الذي غلب على مهامه الطابع الأمني نظرا للفترة الأمنية الحرجة التي تزامنت مع إنشائه.

وقد سار هذا القانون على نفس النحو الذي جاءت به القوانين البلدية السابقة، حيث أوكلت تحديد قانونها الأساسي لنص تنظيمي لم ير النور إلى يومنا هذا بالرغم من الجهود المبذولة من طرف مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إعداد نص مشروع المرسوم التنفيذي المتعلق بالشرطة البلدية².

¹ - حاج جاب الله أمال، دور الشرطة البلدية في الحفاظ على الأمن المحلي ضمن القانون الجزائري، حوليات جامعة الجزائر، العدد 31، الجزء الرابع، ص 298.

² ، المرجع نفسه، ص 403.

خلاصة الفصل الأول:

ما يمكن استخلاصه من هذا الفصل هو دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الحالات العادية على المستوى المركزي والمحلي، فبالنسبة لسلطات الضبط المركزية تتمثل أساسا في رئيس الجمهورية في دوره بإصدار لوائح الضبط الإداري في الحالات غير مخصصة للقانون، أما بالنسبة لوزير الداخلية فله صلاحيات واسعة في مجال حماية الأمن العام على المستوى المركزي يظهر ذلك من خلال القانون المحدد لصلاحيات وزير الداخلية في حماية الأمن العام في مجال الضبط الإداري.

أما بالنسبة لسلطات الضبط الإداري اللامركزية فتتمثل في الوالي على مستوى الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية، حيث أن الوالي له صلاحيات واسعة في الحفاظ الأمن العام على مستوى الولاية باعتباره ممثلا للولاية، وممثلا للدولة في نفس الوقت، كما أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور في حماية الأمن العام في مجال الضبط الإداري على مستوى البلدية من خلال الصلاحيات المخولة له قانونا، تحت وصاية الوالي، كما أن لهذا الأخير سلطة الحلول للحفاظ على الأمن العام في حالة تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن العام.

الفصل الثاني

صلاحيات سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن

العام في الحالات الاستثنائية وأثرها على الحريات العامة

الفصل الثاني: صلاحيات سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الحالات الاستثنائية وأثرها على الحريات العامة

تمهيد الفصل:

تعمل العديد من الدساتير الدولية على إدراج إجراءات وتدابير لحماية الأمن العام من أي مخاطر تهدد كيانها وأمنها وتعجز الإدارة في مواجهة هذه الظروف بموجب القوانين واللوائح العادية ، مما يستوجب الخروج عن تلك القواعد القانونية المألوفة ومنح هيئات الضبط الإداري سلطات استثنائية واسعة وغير مألوفة لمواجهة هذه الظروف التي غالبا ما تضع قيودا على الحقوق والحريات الفردية المكفولة بنصوص قانونية، ولكن ليس معنى هذا إطلاق يد السلطة التنفيذية لتتجاوز على هذه الحقوق والحريات كيف ما تشاء ، بل تمنح هذه السلطات الاستثنائية لمواجهة هذه الظروف ضمن قيود وضوابط معينة .

ونظرا لخطورة ما قد تقدم عليه هذه السلطات من الخروج عن القواعد العامة المألوفة ، فإن أهمية الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري تظهر في هذا المجال الصعب بهدف المحافظة على الأمن العام ، لأن الرقابة القضائية تمثل الضمانة الأساسية للأفراد ضد تعسف سلطات الضبط الإداري ، لذا فقد استقر رأي الفقهاء على ضرورة إخضاع أعمال سلطات الضبط الإداري لرقابة واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية .

المبحث الأول: آليات تدخل سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الظروف الاستثنائية

إذا كانت الظروف غير العادية في فرنسا تعود إلى عهد حكم روبسبير، وفي الدستور الحالي إلى خطاب بايو bayeu الذي ألقاه الرئيس ديغول بتاريخ 16/06/1964 حيث اعتبر إرادة ديغول هي مصدر وجودها فإنها في الجزائر أقرت في دستور 1963، وفي دستور 1976، حيث خصص للموضوع خمس مواد، تناول فيها السلطات المخولة للمؤسسة التنفيذية إلى جانب ما تتمتع به في الحالات العادية من سلطات، وكان الغرض من ذلك هو منح رئيس الجمهورية السلطات الكافية لمواجهة كل من شأنه أن يمس بكيان الدولة، لذلك فإننا نجد دستور 1976 يحدد الحالات التي يمكن أن تتعرض لها البلاد وتستوجب بالتالي اللجوء إلى حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية أو الحرب، وهو ما يستتبع بالنتيجة اختلاف سلطات رئيس الجمهورية من حالة إلى أخرى بحسب ظروفها، وهي ذات القواعد التي اعتمدها دستور 1989 في مواده من 86 إلى 91 غير أن ما يختلف عنه هذا الدستور عن دستور 1976 هو إيراد بعض الشروط الشكلية الأخرى التي تحد من اللجوء إلى تلك الحالات¹.

لقد أعاد دستور 1989 تبني هذه الحالات واحتفظ التعديل الدستوري لسنة 1996 بنفس الحالات في المواد من 91 إلى 97 كما احتفظ التعديل الدستوري لسنة 2016 بنفس الحالات في المواد من 105 إلى 109² إلا أن التطبيق العملي أوجد حالة خاصة، هي حالة لجوء الإدارة إلى خدمات الجيش الوطني الشعبي خارج الحالات الاستثنائية المشار إليها، ولقد تم اللجوء إلى هذه الحالة عقب انتهاء حالة الحصار المعلنة في جوان 1991 وعلى هذا النحو سنتناول في هذا المبحث آليات تدخل سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الظروف الاستثنائية، الذي قسمناه إلى مطلبين، حالتي الحصار و الطوارئ، (مطلب أول) ثم الحالة الاستثنائية وحالة الحرب (مطلب ثاني).

1 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، ط: 1993، 2، ص: 267.

2 - أنظر المواد من 105 إلى 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المطلب الأول: حالي الحصار والطوارئ

تعتبر كل من حالي الحصار والطوارئ نظاما استثنائيا يضع قيودا على الشريعة العامة، وتظهر كل حالة منهما كحالة مشروعة مادامت منظمة بنصوص قانونية على الرغم من أنها مخصصة لتقوية اختصاصات الهيئات الإدارية وتحديد ممارسة تلك الاختصاصات ومع ذلك يمكن القول بأن كل من الحالتين تظهر كحل يوفق بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد.

الفرع الأول: حالة الحصار

إن حالة الحصار نجد مصدرها في فرنسا أيضا، إلا أنها ضرورية باعتبارها المرحلة التي تسبق الحالة الاستثنائية فرغم اعتمادها على عنصر الضرورة الملحة مثل حالة الطوارئ الغامضة، إلا أنه يمكن إعطائها تفسيراً أوسع باعتبارها ضرورية تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولتفادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحقوق وحريات المواطنين.

لقد جاء في نص المادة 91 من دستور 1996 على أن: "رئيس الجمهورية يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة و رئيس المجلس الدستوري و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا". كما نصت المادة 92 منه على ما يلي: "يحدد مضمون حالة الحصار أو حالة الطوارئ بموجب قانون عضوي".

تطبيقاً فقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر بمرسوم رئاسي¹ رقم 196/91 مؤرخ 1991/06/04 المتضمن تقرير حالة الحصار، أين جاء في مادته الأولى: "تقرر حالة الحصار ابتداء من يوم 1991/06/05 على الساعة 00 لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني غير أن يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع"

ولقد حددت المادة 02 منه هدف اللجوء إلى حالة الحصار كونها تهدف إلى الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية واستعادة النظام العام، و كذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية و التنظيمية لا سيما التي ينص عليها هذا المرسوم، فيتضح جلياً إلى أن حالة الحصار حالة استثنائية

1 - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 29 سنة 1991 .

صارمة نظرا للسلطات الواسعة الممنوحة للسلطة العسكرية، وكذا طبيعة الإجراءات المتخذة، باعتبارها إجراءات استثنائية لا تملكها سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، و على هذا الأساس فإن هدف سلطة الضبط الإداري لا يتوقف عند حد حماية النظام العام بل ضمان السير المنتظم للمرافق العامة، مما يؤدي بالضرورة إلى وضع ستار على الحريات¹.

ومن أجل الوقوف على معالم حالة الحصار نتناول إجراءات إعلانها، وما تتمتع به سلطات الضبط من صلاحيات أثناء هذه الحالة.

أولاً: إجراءات إعلان حالة الحصار

يتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري.

لقد نصت على هذه الإجراءات المادة 91 من الدستور وطبقها رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الحصار في: 1991/06/05. وقد أشار مرسوم الحصار نفسه في حيثياته إلى استيفاء هذه الإجراءات، كما أن الدستور لا يحدد مدة معينة لحالة الحصار ويكتف بالنص على أنها تقرر لمدة معينة، ولا تجدد إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين. أما المرسوم الرئاسي فقد حددها بأربعة أشهر، ولكنه نص على جواز رفعها قبل هذا التاريخ بمجرد استتباب هذا الوضع. وبطبيعة الأمر فالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في ذلك. ولا ينص الدستور كذلك على إجراءات إنهاء الحصار، فبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 91 / 336 المؤرخ: 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار، يتبين أن رئيس الجمهورية لم يجتمع إلا بالمجلس الأعلى للأمن عند تقريره رفع حالة الحصار ابتداء من 1991/09/29 على الساعة 00 أي بعد مضي أربعة أشهر².

¹ - سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 38.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات - الجزء الأول - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر ط 5 2009 ، ص 25

ثانيا: السلطات المشرفة على تسيير حالة الحصار وصلاحياتها

تتولى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة هذا ما نصت عليه المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 196/91، مضيفة أنه بهذه الصفة تلحق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية التي تخول قانونا صلاحيات الشرطة. كما أن السلطة المدنية تبقى ممارسة للصلاحيات التي لم تنتزع منها، وعلى هذا الأساس فلقد مكنت المادة 04 من نفس المرسوم السلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة، أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام و على الأمن العمومي ، أو السير العادي للمرافق العمومية، على أن تتخذ هذه التدابير بعد استشارة لجنة رعاية النظام العام التي بحسب المادة 05 تتكون من: الوالي، محافظ الشرطة الولائية ، قائد مجموعة الدرك الوطني، رئيس القطاع العسكري إن اقتضى الأمر شخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة العامة، وتصدر الإشارة إلى أن هاته اللجنة أنشئت على مستوى كل ولاية، وأوكل إليها المرسوم دراسة تطبيق التدابير الاستثنائية المنصوص عليها، و النصح بها.¹

كما تسهر على حسن تنفيذ تلك التدابير، كما مكنت السلطات العسكرية من عدة مهام وصلاحيات تحد من ممارسة بعض الحريات والحقوق الأساسية طبقا للمادة 08/07 من المرسوم، ونذكر من بينها:

- أن تجري أو تكلف من يجري تفتيشات ليلية أو نهارية في المحال العمومية أو الخاصة، وداخل المساكن.
- أن تمنع إصدار المنشورات، أو الاجتماعات والنداءات العمومية التي يعتقد بأنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارها.
- أن تضيق أو تمنع مرور الأشخاص أو تجمعهم في الطرق أو في الأماكن العمومية.
- أن تنشئ مناطق مقننة لغير المقيمين.
- أن تمنع إقامة أي شخص راشد يتبين أن نشاطاته مضرّة بالنظام العام وبالسير العادي للمرافق العمومية
- أن تمنع الإضرابات التي يمكن أن تعرقل استعادة النظام العام العادي في المرافق العمومية.

¹ سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 39.

- أن تأمر بتسخير مستخدمين للقيام بنشاطاتهم المهنية المعتادة في مناصب عملهم.
- أن تأمر عن طريق التسخير في حالة الاستعجال أو الضرورة كل مرفق عام أو مؤسسة عمومية أو خاصة بأداء خدماتهم.

إضافة إلى ذلك فلقد حد المرسوم من حق ممارسة النشاط الجمعي بنصه في المادة 09 منه على أن: " تتعرض للتوقيف عن كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي، الجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها التي يقوم قادتها أو أعضائها بأعمال مخالفة للقوانين". هذا فيما يتعلق بما تمارسه السلطة العسكرية من أعمال الضبط الإداري من أجل تسيير حالة الحصار.

إن قرارات الضبط الإداري (العسكري) والصادرة عن السلطات العسكرية تقبل الطعن فيها أمام لجنة رعاية النظام العام، وحسب النصوص فإن مهلة الطعن في قرارات الوضع بمراكز الأمن أو الإقامة الجبرية أو المنع من الإقامة، هي عشرة أيام من تاريخ تقريره من قبل المجلس الجهوي لحفظ النظام العام، طبقا للمادة 06 من المرسوم التنفيذي 201/91 المؤرخ في 1991/06/25 و المادة 03 من المرسوم 202/91 المؤرخ في 1991/06/25، وهذا وإن الأستاذ/ مسعود شيهوب يرى¹ بأن هاته النصوص تحتوي على مجموعة من النقائص أوجزها فيما يلي:

- أن سريان ميعاد الطعن الإداري يبدأ من تاريخ تقرير الأمر وليس من تاريخ تبليغ القرار بما يفسح المجال أمام التعسف، خاصة احتمالات عدم تبليغ القرار إلا بعد انتهاء مهلة الطعن الإداري.
- لا تشير هاته النصوص إلى إمكانية الطعن القضائي في حالة رفض الطعن الإداري ولو أن دعوى الإلغاء لا تحتاج إلى نص خاص لتحريكها ضد القرارات الإدارية، فطالما أن هاته الأخيرة لا تتعلق بأعمال السيادة يجوز الطعن فيها بالإلغاء.
- لا تشير النصوص إلى الطعن الإداري إلا بالنسبة لحالات الوضع في مراكز الأمن أو الإقامة الجبرية أو المنع من الإقامة ولا تشير إلى هذا الطعن بالنسبة للإجراءات والصلاحيات الأخرى التي تتمتع السلطات العسكرية رغم أنها لا تقل خطورة من حيث المساس بالحريات الأساسية ولا تختلف عنها من حيث طبيعتها القانونية ومن ثم وجوب إخضاعها إلى الطعن القضائي فضلا عن الطعن الإداري

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 26.

الفرع الثاني: حالة الطوارئ

وهي أخف من حالة الحصار وتشترك معها في الكثير من الأحكام ولذلك سنكتفي بعرض الخصوصيات المتعلقة بحالة الطوارئ والإحالة في الأحكام المشتركة إلى ما سبق دراسته في حالة الحصار. وقد تم تطبيق حالة الطوارئ في الجزائر سنة 1992 لمدة سنة في كامل التراب الوطني على إثر الأحداث التي تبعت إيقاف المسار الانتخابي وظهور سلطة غير دستورية تحاول أن تعمل في إطار الدستور¹، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44 / 92 المؤرخ في 02 / 09 / 1992.

ولعل سبب تطبيقها كان من أجل ضمان استقرار المؤسسات والحفاظ على النظام العام وضمان أمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية. وقد تم تمديد إعلانها بتاريخ 06 / 01 / 1993 بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 02 / 93 المؤرخ في 06 / 01 / 1993² وإلى غاية 23 / 02 / 2011³ تاريخ رفعها بمقتضى الأمر رقم 01 / 11 المؤرخ في 23 / 02 / 2011 ونظرا لخطورة حالة الطوارئ على الحريات العامة للأفراد عند الإعلان عنها، ما دام أنه من شأنها تقييد ممارسة الحريات العامة التي لا يسمح المساس بها في الظروف العادية، فإنه من الضروري معرفة سلطة الضبط المختصة بإعلانها، وذلك على الشكل التالي:

أولا: إجراءات إعلان حالة الطوارئ:

وبالرجوع إلى الأحكام الدستورية المنظمة لحالة الطوارئ في كل الدساتير المتعاقبة للجزائر (المادة 119 من دستور 1976، والمادة 86 من دستور 1989، والمادة 91 من دستور 1996)، نجد أنها كلها تنفق على أن رئيس

¹ - تم تقريرها من المجلس الأعلى للدولة بموجب اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري. إن المجلس الأعلى للدولة استحدث بموجب إعلان صادر عن المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 / 01 / 1992، ليسد شغور منصب رئاسة الجمهورية الذي حدث حسب تصريح المجلس الدستوري بسبب تزامن استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد في 09 / 01 / 1992 مع حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 / 01 / 1992. وكان يتألف المجلس الأعلى للدولة من خمسة أشخاص هم: محمد بوضياف رئيسا، خالد نزار، على كافي، تيجاني هدام، علي هارون. أنظر ج.ر.ج. ج العدد 03 الصادرة في 15/01/1992.

² - أنظر ج.ر.ج. ج، العدد 8، الصادرة في 07 / 02 / 1993.

³ - أنظر ج.ر.ج. ج، العدد 12 الصادرة في 23 / 02 / 2011.

الجمهورية هو المؤهل والمختص بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار دون سواه. ولكن بعد استشارة بعض الشخصيات والهيئات واجتماع البعض منها. فلا يمكنه تفويض صلاحياته الخاصة بإعلانها لأي سلطة كانت.

سبق أن بينا بأن الدستور لا يميز بين حالتي الحصار و الطوارئ و لا يحدد مبررات و شروط إعلان أي من الحالتين مكتفيا بإشارة عامة إلى حالة الضرورة الملحة و استتباب الوضع، وبالرجوع إلى المرسوم 44/92¹ المؤرخ في 1992/02/04 المتضمن إعلان حالة الطوارئ بحده معتمدا على نفس المبررات التي أعلنها مرسوم حالة الحصار، ومن حيث الإجراءات فإنها تختلف عن الإجراءات حالة الحصار، إذا يتم الإعلان عليها بموجب مرسوم رئاسي وبعد استشارة الهيئات نفسها، و لكنها من حيث المدة تختلف عن حالة الحصار، فقد أعلنت الحالة لمدة 12 شهرا على أنه يمكن رفعها قبل هذا التاريخ طبق للمادة 01 من المرسوم 44/92 .

ثانيا: السلطات المشرفة على حالة الطوارئ وصلاحياتها

من بين الفروق أيضا أن السلطات المدنية هي التي تتولى تسيير الحالة الاستثنائية هنا وليس لسلطة العسكرية فوزير الداخلية يسيرها على المستوى الوطني والوالي على المستوى المحلي، وذلك بتنفيذ التعليمات الحكومية واتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام واستتبابه. وفقا للمادة 04 من المرسوم.

ومن حيث الصلاحيات فإن المرسوم أعطى للسلطات المدنية حق اتخاذ عدة تدابير تعمل على تقييد الكثير من الحقوق والحريات الأساسية، وأوردتها المادة 06 من المرسوم 92 / 44 نوجزها في بما يلي:

- وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو في مراكز الأمن.

- إقامة مناطق للإقامة المنظمة للغير المقيمين.

- تحديد أو منع المرور.

- تسخير العمال في حالة الإضراب غير المرخص به، ليشمل التسخير المؤسسة العمومية بهدف استمرار تقديم

الخدمات.

¹ مرسوم رئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 10، عام 1992.

- تفتيش الأماكن والأشخاص ليلا ونهارا.

كما أضاف المرسوم التنفيذي 75/92 المؤرخ في: 1992/02/20 في المادة 11 منه، حق الهيئة المستخدمة في تعليق مرتبات الأشخاص الموضوعين في مراكز الأمن. كما يجوز للسلطة الإدارية عن طريق قرار القيام بالغلاق المؤقت للقاعات العروض وأماكن الاجتماعات، ومنع المظاهرات، إضافة إلى إمكانية توقيف وحل المجالس المنتخبة طبقا لنص المادة 08 منه.

يبقى أن نشير هنا أن السلطة المدنية الممثلة في وزير الداخلية تمكنها أن تفوض إلى السلطة العسكرية صلاحيات قيادة عمليات إعادة النظام على المستوى المحلي، كما يمكن إحالة القضايا الخطيرة الماسة بأمن الدولة إلى المحاكم العسكرية بدلا من المحاكم الجزائية العادية.

يتضح لنا بعد استقراء هذه الفروق بين حالتي الحصار والطوارئ، أن حالة الطوارئ هي حالة أخف بالمقارنة بحالة الحصار، ويتضح ذلك جليا من خلال النقطتين الآتي ذكرهما:

- أن حالة الطوارئ تسير من طرف السلطة المدنية بدلا من السلطة العسكرية التي تتولى إصدار وتنفيذ أوامر الضبط الإداري خلالها.

- تمكين المحاكم الجزائية العادية من الفصل في القضايا الخطيرة الماسة بأمن الدولة، هذا إن لم ترتئ السلطات المدنية إحالتها إلى السلطات العسكرية، وقد حدد المرسوم التنفيذي 175/92¹ شروط اتخاذ قرار الوضع في مراكز الأمن طبقا لنص المادة 03 منه، أين يتخذ وزير الداخلية والجماعات المحلية أو السلطة التي يفوضها هذه التدابير بناء على اقتراحات مصالح الأمن، وليس المجلس الجهوي، كما هو في حالة الحصار. كما نصت المادة 04 على أنه يمكن أن يكون تدبير الوضع في مركز الأمن محل طعن يقدم لدى والى ولاية مكان إقامة الشخص الموضوع في مركز الأمن، ويقدم هذا الطعن إلى المركز الجهوي للطعن هذا الأخير الذي أنشئ بموجب المادة 05 التي أسست ستة مجالس جهوية للطعن: الجزائر، البليدة، وهران، بشار، ورقلة، قسنطينة. أما عن تشكيلة المجلس الجهوي فبالرجوع إلى المادة 06 فإنه يتكون من: رئيس يعينه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ممثل عن وزير

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 175/92 المؤرخ في 1992/02/20 المطبق لمرسوم الطوارئ ج ر ج د ش عدد 14 لسنة 1992 .

الداخلية، ممثل لوزير الدفاع الوطني، ثلاثة شخصيات مستقلة يعينها وزير حقوق الإنسان مختارة بسبب تعلقها بالمصلحة العامة، ويث المجلس الجهوي للطعن خلال 15 يوم الموالية لإخطاره، إلا أن ما يمكن ملاحظته بالمرسوم أهمل مدة الطعن الإداري مما يعني بقاءها مفتوحة للمعني.

وهاته المرة أيضا فالنصوص لا تشير إلى الرقابة القضائية في حالة رفض الطعن الإداري إلا أننا نقول أن الطعن بالإلغاء حق ومبدأ عام طالما أن الأمر لا يتعلق بأعمال السيادة¹، ولذلك فإن رقابة ما إذا كان السلطة المكلفة برقابة حالة الطوارئ قد احترمت شروط الوضع في مراكز الأمن محددة بالمرسوم التنفيذي 175/92 تبقى مخولة للهيئات القضائية الإدارية. وأخيرا فإن النصوص هذه المرة لا تشير إلى نظام الطعن الإداري بالنسبة لتدابير حالة طوارئ أخرى الخاصة بالإقامة الجبرية، المنع من الإقامة والتفتيش... إلخ. وتخضع للرقابة فليس من المعقول أن يكون الطعن الإداري مقبول ومنصوص عليه في حالة الحصار و غير مقبول في حالة الطوارئ وهي أخف من الأولى وأقل مساسا بالحقوق و الحريات الأساسية.

المطلب الثاني: حالي الظروف الاستثنائية والحرب

وهما حالتين أشار اليهما الدستور الجزائري ونوجزهما في ما يلي:

الفرع الأول: حالة الظروف الاستثنائية

إن الحالة الاستثنائية التي نظمها المادة 93 من دستور 96 لا يمكن إعلانها إلا بتوافر بعض الشروط، والسبب في ذلك يعود إلى خطورة هذا الإجراء بالمقارنة مع حالي الطوارئ والحصار، ذلك أنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب، بل أن هناك خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولقد جاء في نص المادة 93: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها" فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف، وإنما بحالة أخطر من ذلك تهدد مؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني، لذلك اشترط المؤسس الدستوري نظرا لخطورتها على حقوق وحريات الأفراد ضرورة التقييد بإجراءات شكلية وموضوعية لدى تقريرها²، وهي كالآتي:

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 30.

² سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص: 274.

أولاً: الشروط الموضوعية

إن الأسباب التي تخول رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية هي وجود خطر حال يهدد بشل مؤسسات الدولة الدستورية أو القضاء على استقلالها، أو سلامة ترابها¹.

يستفاد مما سبق أن الخطر يجب أن يكون وشيك الوقوع، بإضافة كلمة داهم، ومع ذلك فإن الرئيس يتمتع بسلطة تحديد متى يلجأ إلى تقرير الحالة الاستثنائية، وإن كان النص يفيد وقوع الخطر في المستقبل القريب، ويظهر ذلك من الملاحظات والظروف الأمنية التي تطبع الحياة العامة في الدولة وتوجب تقرير الحالة الاستثنائية في الدولة، مما يفيد أن الرئيس لم يعد أمامه إلا ضرورة إعلانها².

ثانياً: الشروط الشكلية

لقد أزم التعديل الدستوري الجديد رئيس الجمهورية في المادة 107 بأن يتخذ عدة إجراءات قبل أن يعلن الحالة الاستثنائية، حيث نصت المادة على ما يلي: "...ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء..... يجتمع البرلمان وجوباً".

إذن فإن رئيس الجمهورية مقيد في إعلان الحالة الاستثنائية بجملة من الاستشارات وهي: أخذ رأى المجلس الدستوري ورئيسي غرفتي البرلمان، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. ويتضح من صياغة المادة أن الاستشارة هنا إلزامية من حيث مبدأ طلبها ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها وبعبارة أخرى فإن قرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية الذي يتم دون طلب رأي هذه الجهات يعتبر غير مشروع ويستوجب الإلغاء، بينما القرار الذي يعلن الحالة خلافاً لمضمون الاستشارة التي أبدتها هذه الهيئات يعتبر قراراً مشروعاً، لأن

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 23

² سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص، 275

رئيس الجمهورية ملزم بطلب الرأي وليس بالتقيد بمضمونها، ولهذا قال بعضهم أن هذه الاستشارة مجرد استشارة لإعلان هاته الهيئات لا أكثر ولا أقل¹.

وختاماً نقول أن نتائج الحالة الاستثنائية، تتمثل في تخويل رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستجوبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية كما أن هاته الحالة تنتهي بحسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر و التي أوجبت إعلانها.

أولاً: السلطة المختصة بإعلانها

بالرجوع إلى الأحكام الدستورية المنظمة للحالة الاستثنائية في الدساتير المتعاقبة السابق ذكرها، ولاسيما المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه:

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية اذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حول لرئيس الجمهورية سلطة إعلان الحالة الاستثنائية بعد استشارة بعض الشخصيات والهيئات دون أن تشاركه في ذلك أية هيئة دستورية أخرى. كما لا يمكنه تفويض اختصاص تقريرها لأي سلطة كانت.

وعلى خلاف حالي الطوارئ والحصار، فإن المؤسس الدستوري لم يشر إلى مدة الحالة الاستثنائية ولا إلى كيفية تمديدها، كما لم ينص على وجوب أن تنظم الحالة الاستثنائية بموجب قانون عضوي. ولعل ذلك يرجع إلى خطورة هذه الحالة مقارنة مع حالي الطوارئ والحصار.

ثانياً: أسباب ومبررات إعلانها

إن الأسباب الداعية للتقرير الحالة الاستثنائية تتمثل في الخطر الداهم الوشيك الذي يهدد استقلال المؤسسات الدستورية وسلامة تراب الدولة، سواء كان هذا الخطر داخلياً أو خارجياً.

وما يلاحظ بشأن سبب تقرير الحالة الاستثنائية أن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل عبارة الخطر الداهم الوشيك وفق صياغة عامة نلمس فيها غموضاً ولبس، فيما يتعلق بتحديد مفهوم الخطر الوشيك الوقوع الذي يفترض على رئيس الجمهورية تقدير تواجده لإعلان الحالة الاستثنائية. فهي عبارة فضفاضة تفتقر للدقة مثلها مثل كلمة الضرورة الملحة كما أن عبارة المؤسسات الدستورية¹ لها مدلول واسع وضيق في نفس الوقت .

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 23

الفرع الثاني: حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب المثال الأفضل لحالات الظروف الاستثنائية، أين تتسع سلطات الإدارة شكل كبير على حساب باقي السلطات الأخرى.

وتعرف الحرب على أنها " قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية، وفقا واعد تنظيم حالات الحرب "، وهي تنشأ بين دول ذات سيادة، وهو ما يميزها عن اضطرابات الداخلية، كما أن حالة الحرب تقتضي إجراءات خاصة يستلزم إتباعها لأنه من خلال إقرارها يتم وقف العمل بالدستور، وقد نظم حالة الحرب بموجب المواد 108، 109، من التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، أي أنه يسير البلاد بصفة انفرادية، وتمثل الإجراءات المتبعة لإعلان هذه الحالة - حالة الحرب - حسب نص المادة 109 فيما يلي: «... اجتماع مجلس الوزراء والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك»

لقد تضمنت المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمعدلة لنص المادة 95 من دستور 1996 بأنه: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري. ويجتمع البرلمان وجوبا. ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك". يلاحظ من خلال هذا التعديل أنه تم إضافة استشارة رئيس المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلانه لقرار الحرب، عكس ما كان عليه في نص المادة 95 من دستور 1996، لما لهيئة المجلس الدستوري من ثقل فيما يخص اتخاذ القرارات المصيرية للبلاد وإضفاء شرعية أكثر لهذا القرار الذي يمس بأمن وسلامة البلاد.

أولاً- الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب

التمكين رئيس الجمهورية إعلان الحرب لا بد من توافر شرط موضوعي أساسي يتمثل في وقوع عدوان فعلي على البلاد أو على الأقل وشوك وقوعه، مثال: " كما لو تم إعلان الحرب على الجزائر من دولة أجنبية أو كانت هناك بوادر تدل على قرب القوات الأجنبية بالزحف نحو التراب الجزائري " ¹.

¹ - حولة عزوز، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي بن امهيدي السنة الجامعية 2016/2015 ص 58.

والمؤسس الدستوري من خلال نص المادة 95 من دستور 1996 يستبعد قيام حرب هجومية من الجزائر وهذا حين قرن إعلان حالة الحرب بوقوع اعتداء على الدولة أو وشوك وقوعه وهذا الحكم ينسجم مع المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري والمنصوص عليها في الباب الأول من الدستور والتي تنص إحداها عن امتناع الجزائر عن اللجوء إلى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحرية).

2- الشروط الشكلية

يعد شرط الاختصاص من أولى هذه الشروط حيث تؤول سلطة إعلان حالة الحرب إلى رئيس الجمهورية وحده باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن الدفاع الوطني طبقا لنص المادة 77 من الدستور الجزائري).

أما بخصوص الشروط الإجرائية الواجب توافرها لتقرير حالة الحرب فتتمثل في اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن إضافة إلى استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة وبذلك فمجلس الوزراء عند موافقته على عزم الرئيس لإعلان حالة الحرب من شأنه دعم موقف الرئيس، كما أن المجلس الأعلى للأمن وبحكم كفاءة أعضائه في المجال الأمني من شأنه تنوير وتعزيز موقف رئيس الجمهورية، أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة واللذان يعتبران من الأحزاب الحائزة على الأغلبية في المجلسين، وبالتالي فأراؤهم تعزز موقف الرئيس في حالة التوافق أو العكس قد يخرجه فيما لو كان رأيهما لا يتفق مع ما ينوي الرئيس اتخاذه .

*بالنسبة لإعلان الحالة الاستثنائية وحالة الحرب في ظل التعديل الدستوري الجديد 2016:

نجد أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 قد حافظ على نفس الصياغة ونفس مضمون أحكام المواد المتعلقة بإعلان الحالة الاستثنائية وحالة الحرب ولم يدخل أي تغيير على مضمون المواد أو على شروط إعلان هذه الحالات وتم النص عليها من خلال هذا التعديل الدستوري من المادة 107 إلى المادة 111 منه.¹

1 - انظر المواد من 107 إلى المادة 111 من قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، عام 2016.

المبحث الثاني: أثر ممارسات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية على الحريات العامة

تتمتع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة وغير مألوفة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية. فالكثير من الإجراءات التي لا يجوز لسلطة الضبط اتخاذها في الظروف العادية تصبح مشروعة في الظروف الاستثنائية.

وفي هذا الإطار يمكن لسلطة الضبط أن تصدر قرارات لها قوة القانون يمكن أن تلغي أو تعدل قوانين قائمة، أو تشرع في مجال كان محجوزا للمشرع في الظروف العادية. بل والأخطر من ذلك يمكنها بسبب الظروف الاستثنائية أن تعطل نصا دستوريا لمواجهة الظرف الاستثنائي، الأمر الذي يؤثر بلا خلاف على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة.¹

ففي جميع الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور الجزائري وتطبيقاتها التنظيمية سابق الإشارة إليها، تمنح سلطات استثنائية واسعة السلطات الضبط الإداري، تجد مبررها في حماية النظام العام، تصل هذه السلطات إلى درجة مصادرة بعض الحريات بدعوى أن الأولوية في ظل الظروف الاستثنائية تكون للنظام العام على حساب الحرية. وبناء ذلك، سيتم التعرض في هذا المطلب إلى أثر إعلان الحالات الاستثنائية على الحريات العامة (المطلب الأول)، ثم إلى قيود لوائح الضبط الاستثنائية تجاه ممارسة الحريات العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أثر إعلان الحالات الاستثنائية على ممارسة الحريات العامة

إن استعمال رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية المخولة له، والذي يملك السلطة التقديرية الواسعة في أن يتخذ من الإجراءات ما يراه ضروريا لمواجهة الخطر الذي تمر به البلاد، وإن خالف في ذلك القانون والدستور. فهو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة. وهو ما يشكل دون شك خطورة كبيرة على حقوق وحريات الأفراد. وعليه نتطرق إلى أثر إعلان حالي الطوارئ والحصار على الحريات العامة .

الفرع الأول: أثر إعلان حالة الطوارئ على الحريات العامة:

وقد ترتب على إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم سالف الذكر والنصوص التطبيقية له وضع العديد من القيود على ممارسة الحقوق والحريات الفردية والجماعية طيلة فترة سريانها والى غاية رفعها بتاريخ 23 فبراير 2011.

¹ - إبراهيم يامة، مرجع سابق ص 206

ومن هنا، سيتم التركيز على الآثار الناتجة عن التطبيق العملي لحالة الطوارئ، من حيث الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء سريانها، ومدى مساسها الحريات الفردية والجماعية، وذلك على الشكل التالي:

1) أثر إعلان حالة الطوارئ على الحريات الشخصية

يتمتع وزير الداخلية طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 92 / 44 بصلاحيات واسعة في إصدار قرارات ضبط تقييد الحريات الشخصية خلال فترة سريان حالة الطوارئ بعضها يشمل كل التراب الوطني، والبعض منها يقتصر على جزء منه فقط. وقد تتخذ القيود على الحريات الشخصية صورة عدة منها القيود على حرية الفرد الجسمانية وعلى حقه في الأمن المتمثلة في الاعتقال، وقد تكون على حرية تنقله أو إقامته وحرمة مسكنه أو على سرية مراسلاته أو اتصالاته، وذلك على الشكل التالي:

أ- أثر حالة الطوارئ على الحرية الجسمانية (حق الأمن)

خطر الإجراءات في ظل تطبيق حالة الطوارئ أجاز للسلطة المدنية التوسع في إجراء الاعتقال ضد الأفراد، وهو ما من شأنه أن يؤثر سلباً وبصورة مباشرة على حرية الفرد الجسمانية. فالاعتقال¹ هو إجراء يصدر عن جهة الإدارة الغرض منه تقييد حرية الشخص الجسمانية والسيطرة عليه. ويعتبر من أخطر الإجراءات الاستثنائية على الحريات الشخصية للأفراد. وهو إجراء وقائي يتم بمقتضى قرارات من السلطة المختصة بقصد وقاية الأمن والنظام العام من الخطورة النابعة من الشخص محل الاعتقال وفقاً للأحكام التي يحددها القانون. وقد حول المرسوم الرئاسي رقم 44 / 92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ لوزير الداخلية والجماعات المحلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مركز أمن في مكان محددة، ولهذا الغرض يمكنه أن يمنح تفويضية بالإمضاء للولاية بالنسبة للوضع في مراكز الأمن. ولا يتخذ قرار الاعتقال الإداري سواء من طرف وزير الداخلية أو الوالي إلا بعد استشارة هيئة الأركان المختلطة.²

وتطبيقاً لذلك صدرت عدة قرارات بتاريخ 10 فبراير 1992 من وزير الداخلية تتضمن إنشاء مراكز للأمن في: كل من رقان (ولاية أدرار) بالناحية العسكرية الثالثة، وعين صالح (ولاية تلمسان) بالناحية العسكرية السادسة .

¹ - عرفته المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92 / 175 المؤرخ في 20 فبراير 1992 المتضمن شروط تطبيق أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92 / 44، والمتضمن إعلان حالة الطوارئ. بأنه: "عبارة عن تدبير إداري ذي طابع وقائي يتمثل في حرمان أي شخص راشد من حرية الذهاب والإياب، وذلك بوضعه في أحد المركز المحدثة بقرار من وزير الداخلية". ج.ج.ج، العدد 14 الصادرة في 23 / 02 / 1992

² - إبراهيم يامة - مرجع سابق - ص 209 .

ب- أثر حالة الطوارئ على حرية الإقامة والتنقل

من أهم الإجراءات التي تتخذها السلطات المختصة بالحفاظ على النظام العام في الظروف الاستثنائية المقيدة لحرية الإقامة والتنقل، وهي وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو منعه من الإقامة في أماكن معينة أو حظر التجوال، وأن تأمر بتنظيم وسائل النقل في أوقات محددة وإنشاء أماكن إقامة منظمة لغير المقيمين. ففي ظل تطبيق حالة الطوارئ ووفقاً لمرسوم إعلانها أجاز لكل من وزير الداخلية على مستوى كامل التراب الوطني والوالي على مستوى تراب ولايته اتخاذ تدابير الوضع تحت الإقامة الجبرية والمنع من الإقامة على كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية. كما حول لهم صلاحية إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين، وتحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة، وتنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها. وهو ما يعتبر خرقاً ومساساً واضحاً بحرية التنقل.

ومن مظاهر تقييد حرية التنقل في ظل تطبيق نظام حالة الطوارئ إعلان وزير الداخلية حظر التجوال بدءاً من 04 ديسمبر 1994 في العاصمة وستة ولايات مجاورة لها إلى أجل غير مسمى من العاشرة والنصف مساءً إلى الخامسة صباحاً، بناء على المادة السادسة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ التي تحول له سلطة الحد وحتى منع مرور الأشخاص في أوقات وأماكن تحدد من طرفه.

ومن شأن إجراء الوضع تحت الإقامة الجبرية أو المنع من الإقامة المساس بصورة خطيرة بالحرية الشخصية، ولكن بدرجة أقل خطورة من الاعتقال الإداري الذي يشترك معه في تقييد حرية التنقل والإقامة. وهو ما يتنافى مطلقاً مع نص المادة 41 من دستور 1989.

ج- أثر حالة الطوارئ على حرية الحياة الخاصة

لما كان إعلان حالة الطوارئ يؤثر على حق الأمن المكفول للأفراد دستورية بما يصدر عن السلطات المختصة من قرارات الاعتقال والمنع من الإقامة¹ أو الوضع تحت الإقامة الجبرية، فإن هذه القرارات غالباً ما يصاحبها إجراء مكمل لهما وهو تفتيش مسكن المشتبه فيه والاطلاع على مراسلاته الشخصية والتنصت على مكالمات الهاتفية.

وبالرجوع إلى أحكام مرسوم إعلان حالة الطوارئ، نجد أنه قد حول لكل من وزير الداخلية والوالي طيلة فترة سريان حالة الطوارئ الأمر استثنائية بالتفتيش ليلاً ونهاراً، وفي أي وقت دون الحصول على رخصة من طرف

¹ - تنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 92/ 175، على أن يقوم وزير الداخلية والجماعات المحلية بإصدار تعليمة تبين كيفية تطبيق مختلف تدابير حالة الطوارئ المتعلقة بالوضع تحت الإقامة الجبرية والمنع الإقامة. فهذه التعليمة تعذر علينا الحصول عليها.

السلطة القضائية المختصة، ما دام الأمر يتعلق بالمصلحة العامة ممثلة في استعادة النظام العام. مما يؤدي دون أدنى شك إلى تعسف الجهة المختصة في اتخاذ الانتهاك حرمة المسكن. خاصة وان مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو النصوص القانونية التطبيقية لها لم تشر إلى إجراءات وشروط ذلك أو إلى الهيئات المكلفة بالتفتيش، وهذا بخلاف ما هو عليه الأمر في حالة الحصار. وهو الأمر الذي يتنافى مع الحق الدستوري الوارد المادة 38 من دستور 1989 .

ومن مظاهر المساس بحرية الحياة الخاصة خلال فترة سريان حالة الطوارئ التنصت على المكالمات الهاتفية¹ لثلاث فئات من المجتمع، وهي شخصيات المعارضة والصحافيون والشخصيات والتنظيمات النشطة في مجال حقوق الإنسان، وهو ما أشار إليه التقرير السنوي حول وضعية حقوق الإنسان في العالم والذي نشرته كتابة الدولة الأمريكية يوم 26 فيفري 2004 حول وضعية حقوق الإنسان وأهم التجاوزات الواقعة في عام 2003 وهي الممارسة التي تتنافى مع أحكام المادة 37 من دستور 1989 ، كما نصت المادة 39 الفقرة 2 من دستور 1996 التي هي نقلا عن المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة " .

2- أثر حالة الطوارئ على الحريات السياسية

على الرغم من الضمانات الدستورية والقانونية لحق الانتخاب وتأسيس الأحزاب السياسية، إلا أن هذه الحريات قد تعرضت للمساس والتقييد خلال فترة سريان حالة الطوارئ، إذ حول مرسوم إعلانها للحكومة إمكانية تعليق أو حل المجالس المحلية المنتخبة أو الهيئات التنفيذية البلدية عند الاقتضاء إذا قامت بأعمال من شأنها تعطيل أو عرقلة العمل الشرعي للسلطات العمومية، فإن الحكومة بإمكانها أن تتخذ ضدها التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، وهو ما يخالف أحكام الدستور.

ومن مظاهر المساس بالحرية السياسية خلال فترة سريان حالة الطوارئ إنشاء المندوبيات التنفيذية بعد حل العديد من المجالس الشعبية البلدية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 142 / 92 المؤرخ في 11 أفريل 1992 والذي سمح للولاية بتعيين أعضاء المندوبيات التنفيذية من بين الأشخاص الذين لهم كفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية. وهو ما يشكل انتهاكا لحق المواطن في الانتخاب وحق الشعب في اختيار مسؤولية والمشاركة السياسية التي كانت تتحقق في تلك المجالس المنحلة، والتي يؤكد الدستور على أنها مكان تحقيقها .

1 - ضبط الرسائل وكشف أسرارها إجراء تحقيقي لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا كانت مصلحة التحقيق تقتضي اتخاذ هذا الإجراء وذلك بعد استئذان القاضي المختص وفي مدة محدودة وبناء على مسببات قانونية .

بالإضافة إلى رفض اعتماد تأسيس أحزاب سياسية بدعوى احتمال الإخلال بالنظام العام، من ذلك رفض طلب اعتماد حركة الوفاء والعدل، وحزب الجبهة الديمقراطية وكونفدرالية العمال المستقلة بدعوى أن من بين مؤسسيهما أعضاء في الحزب المنحل (الجبهة الإسلامية للإنقاذ) ممنوعين من ممارسة السياسة. حيث أن رفض تقديم الاعتماد لم يكن صريحاً ولا في الآجال القانونية.

الفرع الثاني: أثر حالة الحصار على ممارسة الحريات العامة

إن مسألة استتباب الأمن وحفظ النظام العام في ظل حالة الحصار تنتقل إلى السلطة العسكرية بناء على تفويض من السلطة المدنية. ومع احتفاظ هذه الأخيرة ببعض صلاحياتها¹. وما يترتب عليه إخضاع مسألة الحريات العامة للتنظيمين مختلفين، أولهما تدخل من السلطة العسكرية المخالف والمغاير لمعطيات الحياة المدنية والتي ينتفي في ظلها أدنى اهتمام بالحريات العامة للأفراد. وثانيها بقاء السلطة المدنية محتفظة ببعض صلاحياتها والمعتبرة مقيدة للحريات العامة، بالإضافة إلى وجود اختصاصات مشتركة بينهما، فإن ذلك سيؤثر حتماً على ممارسة الحريات العامة سواء الفردية والجماعية وذلك على الشكل التالي:

1- صلاحيات السلطة العسكرية وأثرها على الحريات العامة: حول مرسوم إعلان حالة الحصار للسلطة

العسكرية في إطار صلاحيات الضبط اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الكفيلة باستتباب الأمن وحفظ النظام العام. وتمثلت هذه الإجراءات والتدابير التي قيدت الحريات الشخصية والجماعية، وجاءت مخالفة لأحكام الدستور فيما يلي:

أ- إجراء الاعتقال الإداري: طبقاً للمادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 91 / 196 يجوز للسلطة العسكرية أن تتخذ إجراء الاعتقال ضد أي شخص راشد يتبين أن نشاطه يشكل خطورة على النظام العام والأمن العمومي أو السير الحسن للمرافق العامة.

1- انظر ج ر ج العدد 27 الصادرة في 12/04/1992.

وحسب المرسوم الرئاسي رقم 201 / 91 الذي يضبط حدود الوضع في مركز الأمن وشروطه، فإن الأعمال التي تعتبر وتشكل خطورة على النظام العام - وهذا بخلاف النصوص التطبيقية لحالة الطوارئ التي لم تحدد هذه الأعمال¹ محصورة فيما يلي:

- التحريض على الفوضى، وعلى ارتكاب جنایات أو جنح ضد الأشخاص والأموال،

- النداء بأية وسيلة للعصيان المدني وإلى الإضراب،

- حمل أي سلاح من أجل ارتكاب المخالفات،

- التحريض على التجمعات لغرض واضح يثير الاضطراب في النظام العام وفي طمأنينة المواطنين،

ويشترط لاتخاذ إجراء الاعتقال أن يكون الشخص راشدا (19 سنة فما فوق)، وأن يرتكب أحد الأفعال الواردة المشار إليها أعلاه. وأن يتخذ بناء على الاقتراحات المقدمة من مصالح الشرطة والمصحوبة برأي لجنة رعاية النظام العام التي تدرس وتنصح بتطبيق كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في مرسوم إعلان حالة الحصار.. وأن لا تتجاوز مدة الاعتقال ثلاثة أشهر كحد أقصى. وهي الشروط التي لم تتضمنها النصوص التطبيقية لحالة الطوارئ الأمر الذي ترتب عليه من الناحية العملية الإبقاء على الأشخاص معتقلين لسنوات عديدة. وفي مقابل ذلك فقد حول المرسوم الرئاسي رقم 201 / 91 لكل شخص تعرض لإجراء الاعتقال الطعن فيه خلال عشرة (10) أيام من تقريره لدى المجلس.

المطلب الثاني: ضوابط وآليات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

أخضع القضاء الإداري الإجراءات والأعمال المتخذة من جانب الإدارة استنادا إلى سلطاتها الواسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية لمراقبته، حتى يتأكد من وقوع الظروف الاستثنائية بالفعل ومن توافر التلازم والتناسب بين الإجراءات المتخذة والظروف الاستثنائية، وذكر لأن اتساع مجال المشروعية في الظروف الاستثنائية لا يعني خروج

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92 / 175 مرجع سابق .

أعمال الإدارة في أثناء هاته الظروف من نطاق القضاء الإداري على عكس أعمال السيادة التي لا تدخل أصلا في اختصاص القضاء الإداري¹.

إن نظرية الظروف الاستثنائية يترتب عليها تحرر الإدارة من قواعد المشروعية العادية بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف، كذلك وضع القضاء وتبعه الفقه، شروط وضوابط محددة تلتزم بها الإدارة عند ممارستها لسلطتها الاستثنائية².

الفرع الأول: ضوابط أعمال نظرية الظروف الاستثنائية.

لم يحاول القضاء في فرنسا وفي مصري أي حكم في أحكامه الصادرة في الموضوع، أن يضع معيارا هاما للظرف الاستثنائي أو أن يعرفه، وكأن مجلس الدولة الفرنسي منشئ نظرية الظروف الاستثنائية لا يحتاج إلى تعريف وكأن هذا المسلك متعمد حتى يظل القضاء وحده صاحب الكلمة في تقدير وجود الظرف، وحتى لا يتقيد بالمعيار الذي يضعه بنفسه، إلا أن صعوبة وضع المعيار لا تحول دون أن نحدد عناصره التي نستخلصها من أحكام القضاء الفرنسي والمصري الصادرة في الموضوع³.

أولا: وجود ظرف استثنائي

ومعنى ذلك وجود حالة واقعية *une situation du fait* تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال تشكل خطرا يتهدد قيام الإدارة بوظائفها، سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة، أو المحافظة على النظام العام في الدولة، ووجود مثل هاته الحالة الخطيرة تشكل بطبيعة الحال السبب في قيام حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي تقتضي الخروج على قواعد المشروعية العادية، وتحويل الإدارة سلطات استثنائية.

وكما توجد الحالة الشاذة الغير المألوفة وقت الحرب، فإنها قد توجد أيضا في وقت السلم، مثال ذلك قيام ثورة داخلية في إحدى الدول أو حدوث فيضانات أو اندلاع مظاهرات، ولا يشترط أن تكون مؤكدة الحدوث وإنما

¹ -عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص: 53.

² - إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، ص: 147

³ - أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة 1978. ص: 191، 192.

يكفي احتمال قيامها، فمجرد احتمال تعرض الأمن والنظام العام للاضطراب، إذا نفذ أحد الأحكام القضائية لنهاية، يبرر الترخيص للإدارة في أن تمتنع عن تنفيذ هذا الحكم، كذلك قد تقوم الحالة غير المألوفة في جميع أنحاء البلاد ولكنها لا تتطلب اتخاذ تدابير استثنائية إلا في منطقة أو مناطق معينة بالذات.

وبالرجوع إلى ما وقع في الجزائر خلال حقبة التسعينيات، فإن الإدارة أو السلطة التنفيذية إرتأت أن تعلن حالة الحصار بعد قيام أحد الأحزاب بحشد المواطنين في شكل عصيان مدني أدى إلى تعطيل وسير الحياة العامة. ونخلص في ذلك إلى أن الإدارة رأت في ذلك العصيان ظرفا استثنائيا يمكن معه إعلان حالة الحصار.

ثانيا: صعوبة مواجهة الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية

ومعنى ذلك أن الإدارة تكون مضطرة، حفاظا على سير المرافق العامة، أو حماية للأمن العام، إلى الخروج على قواعد المشروعية العادية، وهنا يثور التساؤل هل يلزم أن توجد استحالة في مواجهة الظرف الاستثنائي بالقواعد المشروعية العادية؟ أم أنه يكفي بصعوبة التصرف؟، فالفقه اختلف إلا أن القضاء الفرنسي يكتفي بمجرد تحقق الخطر المحتمل الوقوع لتطبيق النظرية دون تحقق حالات القوة القاهرة، فعدم إمكانية التصرف تدرج في نظر هذا الفقه بين حد أدنى وحد أقصى، والحد الأدنى يتمثل في الصعوبة البالغة في التصرف وفقا لقواعد المشروعية العادية، أما الحد الأقصى فيتبلور في استحالة التصرف وفقا لهذه القواعد أعني قواعد مبدأ المشروعية.¹

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ 31 يناير 1958 في قضية، Chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الحاكم الفرنسي للهند الصينية أصدر في 1947/09/28 قرارا بإنشاء نظام

المساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشروعات الخاصة، في حين أنه طبقا للقانون الصادر في 03 ماي 1754 كان يجب أن يصدر مرسوم في هذا الشأن، وعند نظر مجلس الدولة الطعن بإلغاء قرار الحاكم، قرر أنه إذا كان الموقف الاقتصادي والاجتماعي الناتج عن الحرب التي كانت دائرة في الهند الصينية قد تتطلب تدخل الإدارة، فإن السلطات والوسائل التي يملكها الحاكم بموجب القوانين القائمة تكفي لمواجهة متطلبات هذا المرفق، دون حاجة إلى أن يتجاوز اختصاصاته المقررة في هذه القوانين، وانتهى مجلس الدولة إلى الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه.²

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص: 150.

² - أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص: 197، 198.

ثالثا: تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي

يتعين أن تتناسب السلطات المستعملة من جانب الإدارة لمواجهة الظرف الاستثنائي، مع الظرف الاستثنائي الذي وقع، وبمعنى آخر يجب أن تستخدم الإدارة من الوسائل والإجراءات بما يتناسب مع القدر اللازم لمعالجة الظرف الاستثنائي، فإذا استخدمت الإدارة سلطتها بما يزيد عن القدر اللازم للتغلب على الظرف الاستثنائي، فإن أعمالها ستكون غير مشروعة في هاته الحالة¹.

رابعا: انتهاء سلطة الإدارة الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي

إن تحويل الإدارة سلطات استثنائية يرجع إلى خطورة الظرف الاستثنائي، فإذا ما انتهى هذا الظرف يتعين على الإدارة إتباع قواعد المشروعية العادية، فالسلطة الاستثنائية للإدارة تدور وجودا وعدما مع الظرف الاستثنائي مصدر الخطر. فحيث يوجد الظرف الاستثنائي توجد سلطة الإدارة الاستثنائية وحيث ينتهي الظرف وتزول خطورته تنتهي معه السلطة الاستثنائية للإدارة ويجب خضوعها تبعا لذلك لقواعد مشروعية العادية.

إن ما يمكن قوله بعد أن تناولنا ضوابط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية، أن الإدارة أمام هاته النظرية وكأنها في حالة دفاع شرعي، فلا بد أن يتحقق الظرف الاستثنائي وأن تكون أوامر الضبط المستعملة لصد هذا الظرف بغية حماية النظام العام متلائمة ومتناسبة مع جسامة الظرف الاستثنائي.

هذا فيما يتعلق بضوابط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية التي ينبغي للقضاء الإداري أن يتفحصها بمناسبة بثه في مختلف أوامر الضبط الإداري التي تصدرها الإدارة أثناء الظروف الاستثنائية، طالما أن حماية الحريات العامة المقررة للأفراد في قوانين الدولة لا تتوقف على تقرير خضوع الإدارة لمبدأ سيادة القانون في علاقاتها مع الأفراد، بل بقدر الآليات التي يقرها القانون للأفراد لمواجهة أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية لذلك فإن المشرع والمبادئ العامة للقانون الإداري أقر الأفراد حق اللجوء إلى القضاء الإداري لمخاصمة أوامر الضبط غير المشروعة وذلك عن طريق دعوى الإلغاء.

إضافة إلى ذلك فإن الإدارة في إطار ممارسة نشاطها الضبطي تقوم بمجموعة من الأعمال المادية عادة ما تلحق أضرارا بالأفراد، وعليه فإن المشرع أقر لهم حق المطالبة بالتعويض أمام القاضي الإداري عما أصابهم من ضرر وسيكون المطلب الثالث مجالا لتناول دعوى مسؤولية الإدارة أثناء الظروف الاستثنائية.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص: 53.

الفرع الثاني: رقابة المشروعية على أعمال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية التي يملكها الأفراد لحماية حرياتهم من جراء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة في ظل الظروف الاستثنائية -فضلا عنها في الظروف العادية- التي تتخذها الإدارة من أجل صيانة النظام العام، فهي تلك الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري المختص، الحكم بعدم مشروعية قرار ضبط إداري، وبالتالي إلغائه¹.

كما أن الظروف الاستثنائية تمحو كافة العيوب التي قد تصيب تصرفات الإدارة الصادرة في هذه الظروف، وذلك بحكم أن القضاء الفرنسي والقضاء المصري قد قضى في كثير من أحكامه بمشروعية تصرفات إدارية جرى الحكم بعدم مشروعيتها متى صدرت في الظروف العادية، غير أن هذا الاعتقاد سرعان ما يزول إذا ما حددنا- من واقع أحكام القضاء في فرنسا وفي مصر الصادرة في الموضوع- أثر الظروف الاستثنائية على عناصر المشروعية الخمسة وهي: الاختصاص، الشكل، الغرض، المحل، السبب، فالقرار الإداري لا يكون مشروعاً إلا إذا توافرت بشأنه العناصر الخمسة التالية:²

1/ أن يصدر من السلطة المختصة قانوناً بإصداره.

2/ أن يصدر طبقاً للإجراءات والشكليات التي حددها القانون.

3/ أن يقصد به تحقيق الغرض الذي ينص عليه القانون.

4/ أن يكون محله جائزاً قانوناً.

5/ أن تكون أسباب إصداره صحيحة تتفق مع القانون.

وندرس فيما يلي أثر الظروف الاستثنائية على هذه العناصر الخمسة وذلك في خمسة فروع متتالية.

أولاً: من حيث الاختصاص

يمكن أن يسمح بمخالفة مبدأ الشرعية عندما توجد ظروف استثنائية، فباستطاعة الإدارة أن تتخذ تدبيراً بواسطة مرسوم كان من اللازم أن يأمر به المشرع في الظروف العادية، وكذا الحال بالنسبة لقواعد الاختصاص على مستوى الإدارة نفسها، لكن لا يتعلق الأمر هنا إلا بأعوان عموميين يمارسون اختصاصات تكون في الحالة العادية

¹ - عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص: 91.

² - أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص: 207، 208.

مسندة لأعوان آخرين، لكن ولظروف استثنائية أصبحت كأنها مورست بطريقة صحيحة، ولعل أشهر قضية طبق فيها مجلس الدولة الفرنسية نظرية الظروف الإستثنائية هي قضية دول ولوران (Dol et Laurent) وتمثل وقائعها فيما يلي : خلال سنة 1916 أصدر المحافظ البحري لمدينة طولون قرارا بمنع المومسات من استهلاك المشروبات في الحانات تحت طائلة غلق تلك الأماكن العامة، وهذا حماية للعسكريين الذاهبين إلى الجبهة الشرقية أو الراجعين منها من أن يصابوا بأمراض جنسية، وكذلك تفاديا من أن يصبحوا تحت تأثير المشروبات الكحولية أعوانا غير مدركين لتجسس العدو، كما منع القرار أصحاب الحانات من استقبال تلك المومسات كما منعهن من مرادة الزبائن تحت طائلة الاعتقال أو الإبعاد من المركز.

فقامت اثنتان من المومسات وهما دول ولوران برفع دعوى تجاوز السلطة ضد ذلك القرار أمام مجلس الدولة بصحة هذا الأخير معتبرا أن حدود سلطات البوليس التي تملكها السلطة العامة لتحقيق النظام والأمن طبقا للتشريعات البلدية، لا يمكن أن تكون هي نفسها في زمن السلم وأثناء فترة الحرب، أين تعطي مصالح الدفاع الوطني لمبدأ النظام العام مفهوم أكثر اتساع، و تفرض اتخاذ تدابير أكثر شدة.

وكذلك من أنه إذا فرضت بعض القيود تحقيقا لذلك الهدف على الحرية الفردية فيما يخص الفتيات، وكذلك على حرية التجارة بالنسبة لأصحاب الحانات المستقبلين لهن، فإن تلك القيود لا تعتبر متجاوزة في الظروف الاستثنائية لحدود ما يملكه المحافظ البحري لطولون من تدابير، وبتقريره ذلك فإنه استعمل السلطات التي يخولها له القانون استعمالا مشروعاً.

وعلى ذلك فمحافظ مدينة طولون لم يكن مختصا باتخاذ تلك التدابير الماسة بحرية التجارة والحريات الفردية، لكن وجود ظروف استثنائية متمثلة في الحرب، جعلت مجلس الدولة يصرح بمشروعية تلك التدابير، رغم أن قانون 1884/04/05 لم يكن يسمح للمحافظ البحري بأن يتخذ هكذا قرار ماسا بالحريات العامة¹.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية laugier بمشروعية الإجراء الذي اتخذه وزير الحربية بتاريخ 1944/08/27 بإحالة جميع الضباط غير التابعين لجيش الحكومة المؤقتة للجمهورية إلى الاستيداع، و هو إجراء كان لا بد أن يصدر به قانون، وذلك بعد أن تبين أنه قد تعذر إصدار قانون بشأن هؤلاء الضباط

¹ - لحسين بن شيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية الكتاب الأول المسؤولية على أساس الخطأ دار الخلدونية - الجزائر 2007، ص: 91، 92،93.

بسبب الظروف الاستثنائية التي كانت قائمة في هذا التاريخ، كما قد تتعدى الإدارة على اختصاص السلطة القضائية دون أن يعد تصرفها غير مشروع، و من أحكام القضاء في هذا الشأن. حكم مجلس الدولة الفرنسية بتاريخ 17 فبراير 1947 في قضية BOSQAIN. اين قام محافظ مقاطعة LEURE. بإصدار قرار بإيداع السيد BOSQAIN السجن، ثم أخرجه من السجن و حدد إقامته في باريس دون أن يستصدر أمرا من النيابة العامة او حكما من القضاء بذلك بطعن المعني بالإلغاء امام مجلس الدولة في قرار اعتقاله غير أنه رفض تأسيسا على أن الظروف الاستثنائية التي كانت قائمة آنذاك تبرر اعتقاله بعد أن ثبت أن بقاءه حرا طليقا فيه خطورة على مصالح الدفاع القومي و الأمن العام¹.

ثانيا: من حيث الشكل والإجراءات

يمكن أن تحول الظروف الاستثنائية أيضا دون اعتبار تصرفات الإدارة التي لم تنم وفقا للإجراءات المنصوص عليها في القانون غير مشروعة، فالقاضي الإداري يرى أن الظروف الاستثنائية تبرر إغفال الإدارة للإجراءات التي يتعذر عليها اتباعها خلال فترة بقاءها².

فالمشروع قد يتدخل ويحدد الشكل والإجراءات الواجب إتباعها لإصدار القرار الإداري، وذلك حماية لحقوق وحريات الأفراد، بحيث يترتب على صدور القرار الإداري الضبطي دون الالتزام بالشكل الذي نص عليه القانون أو دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا، عدم مشروعية القرار لعيب في الشكل والإجراءات³.

إن المبدأ العام، هو أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات معينة، بحيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الإفصاح عن إرادتها، وفقا للشكل الذي تراه ملائما، فلقد استقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تصفح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحتتم القانون إتباع شكل معين بالنسبة لقرار معين³.

وبالرجوع إلى دستور 69 فلقد ألزمت المادة 93 منه رئيس الجمهورية عند إعلانه الحالة الاستثنائية بجملة من الإجراءات الاستثنائية وهي أخذ رأي المجلس الدستوري ورئيسي غرفتي البرلمان والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

¹ - أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص: 209.

² - أحمد مدحت علي-المرجع نفسه، ص: 211

³ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: نظرية العمل الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1993 ص 670 .

ومجلس الوزراء، ويتضح من صياغة المادة أن الاستشارة هي إلزامية من حيث مبدأ طلبها، بحيث أن القرار الذي يصدره رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية دون احترام هذه الإجراءات يستوجب الإلغاء.

أما نتائج الحالة الاستثنائية فتتمثل في تخويل رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ كل إجراء يراه ضروريا للحفاظ على الاستقلال الوطني والسلامة الترابية والمؤسسات الدستورية، وهو في كل هذا يمارس عملا من أعمال السيادة لا يخضع للرقاب¹.

إن جميع إجراءات الحالة الاستثنائية الصادرة عنه و عن غيره تنفيذا لقرار إعلان الحالة الاستثنائية تعتبر من أعمال السيادة كهذا الأخير، لذلك فإن التمييز الهام الذي ينبغي إقامته بصدد الرقابة القضائية هو التمييز بين المبدأ و إجراءات تطبيقه، بين الحق و بين شكليات ممارسته، كما أن قرار إنهاء الحالة الاستثنائية يتم بنفس إجراءات إعلانها و يسري عليه نفس التمييز الخاص بين المبدأ و الإجراءات من حيث الخضوع لرقابة الإلغاء، و لو أن اللجوء إلى معيار التمييز بين الإجراءات الجوهرية و الإجراءات غير الجوهرية قد يعرض هذا القول للمناقشة، ذلك أن كون الاستشارة غير ملزمة في مضمونها، يطرح السؤال حول مدى اعتبارها من الإجراءات الجوهرية؟.

تطبيقيا فقد قضت المحكمة العليا- الغرفة الإدارية - في قرارها² الصادر بتاريخ 1996/02/04 بصحة القرار الذي اتخذته الوزير الأول، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، رغم مخالفته لنص المادة 35 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتهم و التي تنص على أنه: " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي الا بموجب مرسوم متخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية"، و اعتمدت المحكمة العليا على قرارها بصحة المرسوم التنفيذي على نص المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، و التي جاء في ضمنها " إذا ما تعرض العمل القانوني للسلطات العمومية للخطر أو تمت عرقلة بسبب وضعيات انسداد مؤكدة أو معارضة معلنة من طرف المجالس الشعبية البلدية، فإن الحكومة تتخذ عند الإقتضاء إجراءات التوقيف أو الحل..."

¹ - سواء من قبل المجلس الدستوري باعتباره قرار تنظيمي وباعتبار المجلس الدستوري مختص بإلغاء القرارات التنظيمية المادة 165-169 من الدستور أو من قبل مجلس الدولة بناء على طلب من لهم مصلحة في ذلك و لكن طلب إلغاء الحالة الاستثنائية لأسباب غير إجرامية غير مقبولة لأنه يتعلق بأعمال الحكومية.

² - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار تحت رقم 98 المؤرخ في 04/02/96، رقم 110779

كما أجاز من قبل مجلس الدولة الفرنسي للإدارة أن تتجاهل الضمانات التي ينص عليها القانون، و التي يتعين عليها عند اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظفين و ذلك إذا رأت أن أعمال هذه الضمانات في الظروف الإستثنائية يعرقل سير المرافق العامة، فلقد رفض مجلس الدولة الفرنسي في حكمة الصادر بتاريخ 1918/06/28 في قضية HEYRIES أن يلغى القرار الصادر بفصل المعني من وظيفته دون اطلاع هذا الأخير على ملف خدمته مقدما حسب ما يشترط القانون، و استند مجلس الدولة في حكمه هذا إلى أنه طبقا للمادة 03 من الدستور، يلتزم رئيس الجمهورية بتأمين تنفيذ القوانين، و من ثم فإنه يلتزم بأن يكفل السير المنتظم للمرافق العامة التي أنشئت بقوانين، و بأن يحول دون أن تعوق المصاعب الناتجة عن الحرب هذا السير، و هذا الالتزام يخوله سلطة التقدير ما إذا كان أعمال الضمانات التي ينص عليها القانون خلال فترة الحرب، يعرقل السير المنتظم للمرافق العامة، فإذا قدر ذلك كان له أن يوقف العمل بهذه الضمانات¹.

بعد ذلك نخلص إلى أن رقابة القاضي على المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية الضبطية رقابة موضوعية إذ لا تتمتع سلطات الضبط الإداري كأصل عام بسلطة تقديرية بشأنها، إلا أنه إذا طرأت ظروف استثنائية، فيمكن للإدارة أن تتجاهل قواعد الاختصاص والإجراءات والأشكال المحددة مسبقا بموجب القوانين السارية، و ذلك لمواجهة متطلبات هذه الظروف².

ثالثا: من حيث الغرض

تخضع الإدارة خلال ممارستها لسلطاتها واختصاصاتها لقاعدة رئيسية، فحواها أن كل قرار تتخذه يجب أن تستهدف به دائما تحقيق المصلحة العامة، و لا يقتصر خضوع الإدارة لهذه القاعدة في الظروف العادية فحسب بل تخضع لها أيضا في الظروف الاستثنائية، فإن قصدت الإدارة بما اتخذته من قرارات في الظروف الاستثنائية تحقيق هدف مغاير لهدف المصلحة العامة، كان حكم هذه الظروف حكم الظروف العادية بمعنى أنها لا تحول دون وصم هذه القرارات بعدم المشروعية.

أما إذا حدد القانون غرضا معيناً يجب أن تلتزمه الإدارة عند إصدارها لقرار معين، ومع ذلك أصدرت قرارها لتحقيق غرض آخر في حدود الصالح العام، فإن الظروف الاستثنائية يمكن أن تبرر ذلك القرار، فلا يعد مشوبا

¹ - أحمد مدحت على، المرجع السابق، ص: 211.

² - سليمان السعيد، المرجع السابق: 91.

بعبء الانحراف في استعمال السلطة، و من أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه الصادر بتاريخ 1913/07/18 في قضية:

« Syndicat National Des Chemins De Fer De France Et Des Colonies »

وتتلخص هذه القضية أنه في بداية شهر أكتوبر سنة 1910 أعلن العاملون بالسكك الحديدية الإضراب، فتوقف العمل بهذا المرفق الحيوي مما دفع الحكومة إلى أن تطلب من وزير الدفاع أن يصدر قرار باستدعاء المضربين للخدمة العسكرية. و بالفعل أصدر وزير الدفاع ذلك القرار بتجنيد العمال المضربين لمدة ثلاثة أسابيع فأصبحوا يعملون في مرفق السكك الحديدية بصفتهم عسكريين خاضعين للأنظمة و القوانين العسكرية، فطعن نقابة العاملين بهذا المرفق في هذا القرار بالإلغاء أمام مجلس الدولة، استنادا إلى أن وزير الدفاع قد تجاوز سلطته حين أصدره، إذ أنه لم يقصد به تحقيق الغرض الذي ينص عليه قانون التجنيد، و هو أداء ضريبة الدم، إلا أن مجلس الدولة رفض هذا الطعن استنادا إلى أنه و إن كان وزير الدفاع لم يقصد بقراره المطعون فيه تحقيق الغرض الذي ينص عليه قانون الخدمة العسكرية، إلا أنه قصد به أن يكفل استمرار سير مرفق السكك الحديدية، هذا المرفق الجوهري الذي يعد استمرار سيره أمرا ضروريا لحماية أمن الدولة و مصالح الدفاع القومي، وبالتالي لا يكون الوزير قد تجاوز سلطته حين أصدر هذا القرار¹.

رابعا: من حيث المحل

فسر مجلس الدولة الفرنسي أنماط مخالفة القانون بطريقة مرنة، عندما يتبين له بأن الإدارة وجدت نفسها مجبرة على التدخل بصفة سريعة أو مستعجلة في الظروف الاستثنائية، مثل حالة الحرب و في حالات أخرى مماثلة كحدوث كوارث طبيعية، وأخذنا بهذه الإعتبارات استقر مجلس الدولة الفرنسي منذ أوائل القرن 20 على أنه في الظروف القهرية الطارئة التي لم يسبق توقعها من المشرع يجب تفسير قواعد المشروعية المقررة للظروف العادية تفسيراً واسعاً يسمح للإدارة بسلطات العمل السريع و الحاسم الذي تقتضيه مهمتها في صيانة أمن الدولة وحسن سير مرافقها العامة بأكثر مما يوافقها القانون في ظل الظروف العادية².

¹ - أحمد مدحت علي المرجع السابق، ص: 213، 214.

² - لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص: 251.

فلقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مشروعية بعض القرارات بالرغم من وصمها يعيب المحل لمخالفتها القوانين و اللوائح، و من قبيل ذلك ما قضي به من مشروعية بعض أعمال الضبط الإداري المقيدة للحريات الفردية التي صدرت على خلاف ما تقضي به لوائح البوليس العادية، و تسمح به الظروف العادية مقررًا أن من سلطات الأمن اتخاذ قرارات مقيدة لحريات الأفراد على خلاف ما تسمح به القواعد القانونية، قبل قرارات القبض على بعض الأشخاص لخطورتهم، و القرارات التي تمنع أو تقيّد حرية التنقل في بعض الأماكن، و القرارات الصادرة بالإبعاد أو الإخلاء، و من التطبيقات القضائية المتعلقة بمخالفة قرارات الإدارة ليعيب المحل، أي مخالفة القانون، ما قضى به مجلس الدولة من مشروعية اللائحة التي أصدرتها الإدارة إبان الحرب العالمية الأولى و أوقفت بمقتضاها السلطة التنفيذية تطبيق نص قانوني يتعلق بضمائه جوهرية حولها المشرع للموظفين العموميين إبان فترات الحرب¹.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ 1919/08/01 في قضيتي **Vion et Fils et Saupiquet**، و هما قضيتان و قاعتهما متماثلة، و تتلخص في أنه بعد نشوب الحرب العالمية الأولى وضع مرفق السكك الحديدية تحت إشراف السلطة العسكرية، أين أصدرت السلطة قرارا يتضمن عدم مسؤولية هيئة السكك الحديدية عن فقد البضائع التي يطلب منها الأفراد و الشركات نقلها، فطعنت كلا من الشركتين **Vion et Fils et Saupiquet**، في القرار بالإلغاء أمام مجلس الدولة، استنادا إلى أن السلطة العسكرية قد تجاوزت سلطاتها حين أصدرته، إذ أنه مخالف للأحكام و التي تنص عليها المادة 103 من القانون التجاري بشأن مسؤولية الناقل. غير أن مجلس الدولة رفض هذا الطعن استنادا إلى أن القانون الصادر في 1988/12/28. قد نص على أن يوضع مرفق السكك الحديدية طوال فترة الحرب تحت إشراف السلطة العسكرية و من ثم فإن هذه السلطة تملك أن تتخذ في ظل متطلبات الظرف الإستثنائي القائم كافة التدابير اللازمة لإدارة هذا المرفق الحيوي ولو كانت مخالفة للقوانين السارية²

خامسا: من حيث السبب

يختلف أثر الظروف الاستثنائية على سبب القرار الإداري عن أثارها على سائر عناصره الأخرى فهي لا تحو بأي حال من الأحوال عدم المشروعية الذي قد يكون عالقًا بالقرار نتيجة عيب في سببه وتكون أسباب

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص: 139، 138.

² - أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص: 215.

القرار الإداري غير مشروعة في حالتين: الأولى حين يحدد القانون سببا معيناً يجب أن يتحقق حتى تستطيع الإدارة أن تصدر قراراً معيناً، ومع ذلك تصدره استناداً إلى سبب آخر، وفي هذه الحالة يكون مرجع عدم مشروعية هذا القرار هو تخلف السبب الذي يتطلبه القانون لإصداره. أما الحالة الثانية لعدم مشروعية سبب القرار الإداري فتكون حين يتضح عدم وجود السبب الذي تدرعت به الإدارة لتصدر قرارها، وفي الحالتين لا تمحو الظروف الاستثنائية عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري، لأن الإدارة تظل ملتزمة حتى في هذه الظروف بالأسباب التي ينص عليها القانون، وبأن تكون للبواعث التي تعلل بها تصرفها وجود حقيقي¹.

إن استعراض أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن تظهر أن هذه الرقابة متمثلة في درجتها الأولى في التحقق من وجود حالة التهديد أو الإخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية، وذلك بالتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع التي تذكرها الإدارة، ويأتي ذلك أن يتصدى المجلس لفحص سلامة التكييف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع في هذا الشأن، وذلك للتحقق من هذه الوقائع التي يصدق في شأنها وصف التهديد أو الإخلال بالنظام العام، ولا يقتصر دور القاضي فقط على ما تقدم من مظاهر الرقابة، وإنما يقوم أيضاً بفحص مدى التناسب بين الخطر الذي يهدد النظام العام وبين إجراء الضبط الذي اتخذته الإدارة، أي أن القاضي وخلافاً للحدود التي يلتزم بها في رقابته العادية على قرارات الضبط الإداري يقوم بفحص ملائمة قرارات الضبط².

1- رقابة الحد الأدنى " وجود الوقائع "

من المسلم به فقها وقضاء أن تدخل سلطات الضبط الإداري لا يكون إلا بناء على وقائع من شأنها أن تشكل تهديداً أو مساساً بالنظام العام، فالمرحلة الأولى في رقابة مشروعية السبب تكون في فحص حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطات الضبط الإداري كأسباب لقرارها.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي كان يرفض في بداية الأمر رقابة الوقائع التي استندت إليها سلطات الضبط الإداري لا سيما تلك القرارات الإدارية الضبطية المتخذة تطبيقاً لقوانين استثنائية باعتبار ذلك يدخل في المجال التقديري للإدارة³.

1 - أحمد مدحت علي، المرجع نفسه، ص: 217، 216.

2 - محمد حسين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، ط: 02، 1991، ص: 07.

3 - عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص: 755.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي تعرض لانتقادات شديدة من طرف غالبية الفقهاء الذين أكدوا أنه إذا كانت النصوص الاستثنائية تعطى للإدارة سلطة تقديرية فإن ذلك لا يعوق الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع التي تظهر في كل الفروض من رقابة الحد الأدنى التي يجب على مجلس الدولة ممارستها على كل عمل إداري، كما أن تخلف الرقابة على الوقائع يسلم أوهام عضو الإدارة بسلطة تحكيمية باهظة¹.

ولذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي ابتداءً من 1959 عدل من موقفه هذا وشرع في فرض رقابته للتحقق ليس فقط من أن الواقعة المدعاة تدرج في طائفة الوقائع التي تصلح تبريراً للقرار وإنما للتأكد الفعلي لوجود هذه الواقعة، وكانت بداية هذا التطور حكم " GRANGE " الذي أخذ فيه المجلس برأي المفروض CHARDEAU الذي طالب المجلس في تقريره بالعدول عن قضائه السابق، و ذلك بمناسبة الطعن في القرار الصادر من السلطات الفرنسية في الجزائر، بتحديد إقامة أحد المحامين بالإستناد إلى نصوص المرسوم بالقانون الصادر في 1956/03/16 و قد استندت الإدارة في قرارها إلى انتماء ذلك المحامي إلى تنظيم سري هدفه الإخلال بالأمن و مساعدة الثوار في الجزائر، وهي أسباب كانت تصلح طبقاً للمسلك السابق لقضاء المجلس لتأسيس القرار، لكن هذا الأخير قرر فرض رقابته على الوجود المادي لتلك الوقائع و إذ ثبت للمجلس عدم صحتها، حكم بإلغاء قرار الإدارة بتحديد إقامة المعني .

ونخلص مما سبق أن مجلس الدولة الفرنسي يستلزم دائماً أن تستند الإدارة في قرارها الضبطي إلى وقائع صحيحة، ويحكم بإلغاء القرار إذا ثبت استناد الإدارة إلى وقائع غير صحيحة أو غير محددة بصورة دقيقة.²

2- رقابة تكيف الوقائع

إن المقصود من عملية التكيف، هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، وإذا كانت عملية التكيف تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون، فإنه يجب ألا نغفل ما تتضمنه هاته العملية من جهد إنشائي وخلاق، يعد بها عن أن تكون مجرد عمل آلي يتم بملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص. ورغم اتساع سلطات القاضي الإداري في رقابة على صحة تكيف الإدارة للوقائع في مجال قرارات الضبط الإداري، إلا أن

¹ - حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص: 12

² - محمد حسين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ص: 11، 12.

مجلس الدولة الفرنسي يرفض مراقبة تكييف الإدارة للوقائع، في بعض الحالات الاستثنائية بحيث يقتصر دور المجلس في خصوص هاته الحالات على مجرد التحقق من الوجود

المادي للوقائع، ويتعلق الأمر بمجموعة من قرارات الضبط الصادرة بصدد موضوعات يحرص مجلس الدولة على إعطاء الإدارة قدرا واسعا من حرية التصرف إزاءها، لما لها من خطورة على أمن وسلامة الدولة، وهي تتعلق أساسا بقرارات الضبط الصادرة لتنظيم نشاط وإقامة الأجانب في فرنسا¹.

كذلك فإن مجلس الدولة المصري يباشر رقابته على التكييف القانوني للوقائع التي يتسند إليها قرار الضبط الإداري للتحقق من سلامة استخلاص الإدارة لهذا الوصف من الوقائع، وتقدم هذه الرقابة دليلا واضحا على اتساع الدور الذي يقوم به القاضي الإداري عند تصديده لرقابة التكييف القانوني للوقائع بالنسبة لبعض الأفكار القانونية، وبيان ذلك أن المادة 03 من القانون رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ تقضي بأن لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ، أن يتخذ التدابير اللازمة للمحافظة على الأمن و النظام العام، ومن بين تلك التدابير، القبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن و النظام العام و اعتقالهم، وقد قامت المحكمة العليا الإدارية في حكمها الصادر في 12/03/1985 بتحديد مدلول وصف المشتبه فيهم الوارد في النص المذكور، وقد تمثلت وقائع الدعوى في طلب تعويض عن قرار اعتقال صدر بحق أحد الأشخاص بعد قضاء العقوبة الجنائية المحكوم بها عليه مباشرة، وقد ذهب دفاع الحكومة إلى أن ذلك الشخص سبق إدانته وسجنه لنشاطه الشيوعي، يعتبر مشتبه فيهم، وبماضيه السابق على الإعتقال يعد خطرا على الأمن والنظام العام، إذ لا يشترط في حالة الإشتباه أو الخطورة على الأمن، أن تكون سابقة على الإعتقال مباشرة وإنما تقوم في الشخص بماضيه البعيد والقريب على السواء، وقد رفضت المحكمة الإدارية العليا إطلاق سلطة الإدارية في تقرير وصف الإشتباه وتبين أن المقصود بالمشتبه فيهم في تطبيق قانون الطوارئ هو المعنى الاصطلاحي لهذه العبارة الذي حدده المشرع في القانون رقم 95 لسنة 1945 بشأن المتشردين والمشتبه فيهم، وباعتبار أن قانون الطوارئ قانون لا حق وانه استعمل نفس العبارة (المشتبه فيهم) فالأصل انه قصد معناها الذي أخذ به في القانون السابق، وقد كان قضاء مجلس الدولة المصري منطقيا حماية للحريات العامة للمواطنين².

1 - محمد حسين عبد العال، المرجع نفسه، ص: 64.

2 - محمد حسين عبد العال - المرجع السابق - ص: 65. 66

3 - رقابة الحد الأقصى (ملائمة قرارات الضبط الإداري)

إذا كانت القاعدة العامة التي تحكم رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تتمثل في ترك مجال الملائمة في القرار الإداري لتقدير الإدارة، فإن هذه القاعدة ليست مطلقة، ففي مجال الضبط الإداري فإن الملائمة تعد شرط من شروط المشروعية، وكنتيجة لذلك فإن سلطات الضبط الإداري عندما تتحقق من صحة الوقائع من الناحية الإدارية والقانونية تلجأ إلى اتخاذ الإجراءات المناسبة والملائمة لدرء الخطر المحتمل وقوعه من جراء هذه الأسباب¹.

إلا أن القاضي الإداري ورغبة منه في التوفيق بين مقتضيات النظام العام وضرورة حماية الحريات العامة، فإنه لم يقف عند فحص مدى سلامة الوقائع من الناحية المادية والقانونية، بل وسع رقابته لتشمل مدى ملائمة الإجراء المتخذ لمواجهة الخطر، و ذلك تطبيقاً للمبدأ القائل "تدبير الضبط لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ملائماً"².

لقد درج مجلس الدولة الفرنسي على الامتناع عن مراقبة قرارات الإدارة، حيث يرفض عادة فحص ملائمة القرار و في هذه المعنى يقرر المجلس عادة في أحكامه "أن أوجه الطعن الأخرى المتعلقة بملائمة القرار لا يمكن لمجلس الدولة مناقشتها في الطعن بمجاوزة السلطة"، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أورد على القاعدة السابقة إستثناءً وحيداً في مجال قرارات الضبط الصادرة من السلطات المحلية نظراً لتناولها بالتنظيم و التقييد حريات المواطنين، و هو ما يتطلب إخضاعها إلى رقابة قضائية واسعة حماية لهذه الحريات، وقد أطرر قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الاتجاه بعد حكم "بانجمين" مؤكداً حمايته لحرية المواطنين في عقد الاجتماعات وإذا كانت ظروف الاحتلال الألماني لفرنسا أثناء الحرب العالمية الثانية قد أدت بقضاء المجلس أن يتراجع بعض الشيء عن هذا المسلك حيث نجد الأحكام التي أقرت السلطة الإدارية في خطر الاجتماعات دون التعرض لبحث خطورة لاضطرابات المحلية و مدى تناسبها مع القرار الذي أصدرته السلطة المحلية فإن هذا المسلك المتحفظ قد انتهى بزوال الاحتلال الألماني، و استعاد مجلس الدولة الفرنسي أهميته في حماية حريات المواطنين"³.

ومدت محكمة القضاء الإداري المصري رقابتها على ملائمة القرار الإداري للوقائع إلى قرارات الضبط الصادرة من الحكم العسكري تطبيقاً للأحكام العرفية⁴ في ظل الظروف الاستثنائية، و أكدت أن التصرف أو التدبير الذي

1 - سليمان سعيد - المرجع السابق ص 95. 96

2 - سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة النهضة العربية القاهرة 1992. ص 242

3 - محمد حسين عبد العال، المرجع نفسه، ص: 68

4 - يقصد بها حالة الحصار

يتخذها الحاكم العسكري و الماس بالحريات الشخصية يلزم أن يكون ضروريا لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن و النظام العام، باعتبار أن هذا التصرف هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر¹.

وقد استقرت أحكام محكمة القضاء الإداري - المصري - على تأكيد أن ملائمة قرارات الضبط الإداري تخضع لرقابة مجلس الدولة و أن ذلك أكثر لزوما في ظل الظروف الاستثنائية (الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ حاليا)، لأن جهة الإدارة وإن جاز لها في الظروف الاستثنائية أن تتخذ من التدابير السريعة ما من شأنه المساس بالحريات على وجه لا يجوز لها مباشرته في ظل الظروف العادية إلا أن التصرف أو التدبير الذي تتخذه في هذا الشأن يلزم أن يكون ضروريا لمجابهة خطر جسيم يهدد الأمن أو النظام².

إلا أن القضاء الجزائري وفي المحكمة العليا الغرفة الإدارية الصادر بتاريخ 1996/02/04 في قضية وردان عبد الله ضد الوزير الأول، بمناسبة طعن السيد وردان عبد الله في المرسومين التنفيذييين الصادرين عن رئيس الحكومة بتاريخ 1992/04/07 تحت رقم 92/142 - 92/143 المتضمنين حل المجالس الشعبية البلدية ووقف منتخبها. أكد في حثية من حيثيات قراره أن تقدير مدى ملائمة الإجراءات مع خطورة هاته الأحداث لا يمكن أن يتم بشكل صحيح من طرف القاضي الإداري الذي لا يمكن أن يعاين إلا وجود هذه الظروف الاستثنائية، ولا يستطيع لاعتبارات الأمن العام مراقبة الأسباب التي استوجبت مثل هذه الإجراءات³.

ونخلص بعد هذا إلى أن القضاء الجزائري من خلال هذا القرار لم يكرس ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي وزميله المصري.

1 - عبد الغني عبد الله بسيوني ، المرجع السابق ،ص: 649.

2 - محمد حسين عبد العال، المرجع السابق، ص: 80

3 - مقراني سمير، المرجع السابق، ص: 78، 79.

خلاصة الفصل الثاني:

يتمثل دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الحالات الاستثنائية وذلك من خلال الصلاحيات التي نصت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 .

حيث نصت هذه الدساتير على دور رئيس الجمهورية باعتباره حامي البلاد في إعلان الحالات الاستثنائية في البلاد عندما يكون أمن الدولة في خطر، حيث تم التطرق إلى الحالات الاستثنائية والمتمثلة في حالي الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية وحالة الحرب والإجراءات المتخذة من طرف سلطات الضبط الإداري في هذه الحالات على المستوى المركزي والمحلي للحفاظ على الأمن العام.

كما أن آليات الرقابة على عمل هذه السلطات في الحالات الاستثنائية لتمتعها بصلاحيات واسعة للحفاظ على الأمن العام هو حفاظ على حقوق وحريات الأفراد .

الخاتمة

وما يمكن استخلاصه أن الهيئات المخولة لحماية الأمن العام قد حددت بموجب القانون، إذ تنقسم بدورها إلى هيئات مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية كأعلى هيئة ، ثم وزير الداخلية، وأخرى محلية ممثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أن صلاحيات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف، ففي الظروف العادية تمارس في أضيق نطاق وتدخلها يكون في الحدود الدنيا التي تكفي للمحافظة على النظام العام في ظل سلطان المشروعية العادية، أما في الظروف الاستثنائية فإن صيانة النظام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري و منحها سلطات استثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على هذه الظروف، على أن تنتهي بمجرد انتهاء الأزمة

كما نستنتج أن سلطات الضبط الإداري لها جانب مهم في الحفاظ على الأمن العام على المستوى الوطني والمحلي، وذلك من خلال الدور الوقائي الذي تقوم به مستعملة كافة الوسائل القانونية ، المادية والبشرية المسخرة التي تكفل لها ضمان نجاح هذه المهمة ، إلا أنه وفي الكثير من الأحيان، نجد أنها لا تتمكن من السيطرة على الوضع، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالاضطرابات التي تقوم بها مجموعات من المواطنين، والتي في الحقيقة تكون جد مختلفة، غير أنها تشترك في وضع واحد هو محاولة إيصال انشغالات تتعلق بمحملها بظروف المعيشة، لذلك يمكن القول بأن الوظيفة المخولة للسلطات الضبط الإداري سواء المركزية أو المحلية في الحفاظ على الأمن العام ، إذ يعتبر من الضروريات الأساسية لصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، وهو ما نلمسه في التوجه السياسي للمشروع الجزائري من خلال التعديل الدستوري الجديد لعام 2016 الذي أعطى أكثر ضمانات في الحريات العامة بالمقابل ألقى على عاتق الإدارة العامة ضرورة حمايتها وصيانتها، بدءا من ضرورات الحياة، ووصولاً إلى توفير مناصب الشغل والسكن الذي أصبح المواطن يرى بأنه حق من حقوقه مقابل وجود مهام أخرى موكلة للسلطات من حيث التركيز على توفير المنشآت القاعدية للدولة والمشاريع الكبرى.

كما لا يجب تجاهل أنه في الكثير من الأحيان أيضا تظهر تلك الاضطرابات نتيجة لأراء وقناعات سياسية تتجاوز مستوى الولاية، إذ أنه وفي الكثير من الحالات نلاحظ محاولات للتوظيف السياسي لمطالب اجتماعية، والتي رغم ذلك يقع على عاتق السلطات المحلية احتواؤها

من جانب آخر نلاحظ أيضا اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية على المستوى المحلي في مجال الحفاظ على النظام العام سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية، مقابل غياب شبه تام لسلطات رقابة من قبل السلطتين التشريعية والقضائية، وهو ما يهدد الحريات العمومية في كثير من الأحيان.

إلى جانب كل هذا نلاحظ تدخل الولاية في كثير من الأحيان في الصلاحيات الممنوحة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، الذي لا يزال في تصاعد مستمر ليس فقط في الظروف الاستثنائية بل حتى في الحالة العادية مثلما هو الحال بالنسبة لسلطة الحلول وذلك بالاستناد إلى النصوص التنظيمية والقوانين السارية المفعول بدل من أن يحاول المشرع إيجاد حلول على مستوى البلدية نفسها، وهذا كله على حساب اللامركزية على الرغم من أنه يفترض أن يتواجد تنسيقا وتكاملا في المهام من حيث المبدأ.

ومن خلال النتائج المستخلصة من دراستنا هذه يمكن الخروج ببعض التوصيات التي نراها من وجهة نظرنا أنها ضرورية

- يجب أن تمارس رقابة صارمة من طرف القضاء على الهيئات التي تقوم بوظيفة الضبط حتى لا تتعسف في استعمال السلطة العامة، وحتى لا تتحول حماية المصلحة العامة إلى حماية مصلحة شخصية وخاصة.
- وجوب ممارسة الرقابة على الوسائل المستعملة في الظروف الاستثنائية من قبل سلطات الضبط حتى لا تمس بحقوق وحريات الأفراد بطرق غير مشروعة.
- ضرورة إسناد الضبطية المنية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للدولة على الرقعة الجغرافية مثلما كان عليه الحال في قانون البلدية الأول لسنة 1967 على أن يكون تحت وصاية والي الولاية، لأن رئيس البلدية أدرى بالشؤون المحلية.

قائمة المراجع

والمصادر

I. المصادر:

أ- المعاهدات والاتفاقيات:

01- المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2006.

ب- الدساتير:

01- دستور 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 61 (ملحق)، عام 1996
02- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، 2016.

ج - القوانين والأوامر:

01- قانون 83-05، مؤرخ في 26 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج. ج. د. ش عدد 08، صادر في 17 فيفري 1985
02- قانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم لقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 62، عام 1991
03- المرسوم التشريعي رقم 93-16 مؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1993 يحدد شروط ممارسة أعمال حراسة الأموال والمواد الحساسة ونقلها
04- أمر رقم 95 - 24 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995 بحماية الأملاك العمومية وحماية الأشخاص فيها ج ر عدد 55
05- قانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها، ج ر ج. د. ش عدد 82،
06- قانون رقم 04-07، المؤرخ في 15 أوت 2004، يتضمن القواعد المتعلقة بممارسة الصيد، ج ر عدد 5 صادر في 15 أوت 2004.
07- قانون رقم 08-11 مؤرخ في 25 جوان 2008، يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، ج ر ج ج ع 36، عام 2008،
08- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 07، عام 2011.

د- المراسيم الرئاسية:

01- المرسوم الرئاسي رقم 198 / 90 المؤرخ في 8 جوان 1990 المتضمن التنظيم الذي يطبق على المواد المتفجرة، ج. ر. ج. ج، العدد 27، سنة 1990.

هـ - المراسيم التنفيذية:

- 01- المرسوم رقم 64-129 المؤرخ في 15 أفريل 1964 المتعلق بتنظيم إدارة الحماية المدنية
- 02- المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 41، عام 1981
- 03- المرسوم 83_ 373 المؤرخ في 1983/08/28 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والحفاظة على النظام العام ج رع 22
- 04- مرسوم تنفيذي رقم 94-95 مؤرخ في 19 مارس سنة 1994 يحدد كيفية تسليم رخصة الممارسة والتزود بالأسلحة لشركات الحراسة ونقل الأموال والمواد الحساسة ويوضح بعض الشروط التقنية للممارسة المعدل والمتمم بمرسوم تنفيذي رقم 95-395 المؤرخ في 30 نوفمبر سنة 1995
- 05- المرسوم التنفيذي رقم 96 - 158 المؤرخ في 04 ماي 1996 المطبق للأمر رقم 95- 24 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها
- 06- مرسوم تنفيذي رقم 05-127 مؤرخ في 24 أفريل 2005، يعلن حاسي مسعود منطقة ذات أخطار كبرى، الجريدة الرسمية عدد 29 مؤرخة في 24 أبريل 2005،
- 07- المرسوم التنفيذي رقم 18_ 331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 الجريدة الرسمية العدد 77
- 08- مرسوم رقم 06-442، مؤرخ في 02 ديسمبر 2006، يحدد شروط ممارسة الصيد، ج ر عدد 79، صادر في 06 ديسمبر 2006

و- قرارات مجلس الدولة:

- قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 18/10/2003- رقم- 19240
- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار تحت رقم 98 المؤرخ في 04/02/96، رقم 110779
- ز- تعليمات:

- تعليمة وزارية رقم 46 مؤرخة في 23 / 09 / 1997 المتعلقة بالأمن الداخلي في المؤسسات

II. الكتب والمراجع باللغة العربية

أ- الكتب المتخصصة:

- 01- عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، عام 2008
- 02- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2004

- 03- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995،
ب- الكتب العامة
- 01 - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، ط 2 دار جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007
- 02- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- 03- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري - الطبعة الأولى دار المجد للنشر والتوزيع الجزائر.
- 04- قصير قريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، باتنة، 2001.
- 05- د محمد الصغير بعلي _ قانون الإدارة المحلية الجزائرية _ دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر
- 06- عمار عوابدي : دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000
- 07- حسين فريجة . شرح القانون الإداري _ ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2009
- 08- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية. 1989.
- 09- محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة 1991/2.
- 10- سامي جمال الدين، قضاء الملائمة و السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- 11- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري -، دار النهضة العربية، القاهرة 1993.
- 12- عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 1994./3
- 13- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية.
- 14- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة 1978.
- 15 - الحسين بن شيخ أنث ملوينا، دروس في المسؤولية الإدارية الكتاب الأول المسؤولية على أساس الخطأ دار الخلدونية - الجزائر 2007

ج- الكتب باللغة الأجنبية:

02- Maurice Hauriou, précis de droit administratif et de droit public, 6^{eme} édition, paris, 1933.

.III المقالات العلمية:

- 01- بلقاسم دايم، الحماية القانونية للسكينة العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، العدد الثاني، 2004،
- 02- محمد رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة حول دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة بالشارقة، جامعة عين شمس، الإمارات العربية المتحدة، 07-11 ماي 2005.
- 03- إبراهيم يامة، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في القانون الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، جانفي 2012، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر،
- 04- سعيد سعدوني، الدرك الوطني، نصف قرن في خدمة الجمهورية من 1962 إلى 2012، منشورات بغداددي، 2012، الجزائر

.IV الأطروحات والمذكرات

- 01- عليان بوزيان - أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري) رسالة دكتوراه - كلية العلوم الإنسانية الحضارة الإسلامية - قسم العلوم الإسلامية - جامعة وهران - الجزائر السنة الجامعية 2006 / 2007
- 02- ديديش عاشور عبد المجيد - دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام - مذكرة مكملة من متطلبات شهادة ماستر - جامعة بسكرة 2012-2013
- 03- فتان صابرينة- صلاحيات الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام - مذكرة لنيل شهادة الماجستير - كلية الحقوق - جامعة الجزائر 2012 - 2013
- 04- الطالب عزاوي عبد الرحمن . الرخص الإدارية في التشريع الجزائري . أطروحة دكتوراه دولة في القانون المعمق جامعة الجزائر 2007.

- 05- سليمان هـندون - سلطـات الضبط في الإدارة الجزائرية - أطروحة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة الجزائر 2012-2013
- 06- حكيمة ناجي، التجمعات العمومية والمظاهرات وسلطة الضبط في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، الموسوم الجامعي 2000
- 07- سليمان السعيد، مذكرة ماجستير، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، سنة 2004/2003.
- 08- مقراني سمير، مذكرة ماجستير، قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا لسنة 1996، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 1998

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

شكر

الإهداء

ملخص

أمقدمة
05	الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية الأمن العام في الحالات العادية..
06	المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري المخولة لاتخاذ التدابير الوقائية لحماية الأمن العام.
06	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المركزية
06	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
08	الفرع الثاني: الوزير الأول
09	الفرع الثالث: وزير الداخلية
14	المطلب الثاني: وسائل المسخرة للسلطات الضبط الإداري المركزية في مجال الحفاظ على الأمن العام
14	الفرع الأول: الوسائل البشرية والمادية.....
14	الفرع الثاني: الوسائل القانونية.....
22	المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري اللامركزية ودورها في مجال حماية الأمن العام
22	المطلب الأول: الوالي
24	الفرع الأول: صلاحية الوالي في المحافظة على الأمن العمومي في مجال الضبط الإداري ...
30	الفرع الثاني: صلاحية الوالي في تسليم الترخيص المتعلقة بحماية الأمن العام
33	الفرع الثالث: الوسائل المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرف الوالي للحفاظ على الأمن العام.....

38	المطلب الثاني: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية الأمن العام.
38	الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية الأمن العام.
41	الفرع الثاني: شرطة البلدية وسيلة مسخرة لرئيس البلدية حماية للأمن العام.
43	خلاصة الفصل الأول.
45	الفصل الثاني: صلاحيات سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الحالات الاستثنائية وأثرها على الحريات العامة.
46	المبحث الأول: آليات تدخل سلطات الضبط الإداري في حماية الأمن العام في الظروف الاستثنائية.
47	المطلب الأول: حالي الحصار والطوارئ.
47	الفرع الأول: حالة الحصار.
51	الفرع الثاني: حالة الطوارئ.
54	المطلب الثاني: حالي الظروف الاستثنائية والحرب.
54	الفرع الأول: حالة الظروف الاستثنائية.
57	الفرع الثاني: حالة الحرب.
58	المبحث الثاني: أثر ممارسات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية على الحريات العامة.
59	المطلب الأول: أثر إعلان الحالات الاستثنائية على ممارسة الحريات العامة.
59	الفرع الأول: أثر إعلان حالة الطوارئ على الحريات العامة.
63	الفرع الثاني: أثر حالة الحصار على ممارسة الحريات العامة.

64	المطلب الثاني: ضوابط وآليات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.
65	الفرع الأول: ضوابط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية.....
68	الفرع الثاني: رقابة المشروعية على أعمال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية....
81 خلاصة الفصل الثاني.....
83 الخاتمة.....
86 قائمة المصادر والمراجع.....
92 فهرس المحتويات.....