



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة تبسة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: قانون إداري

دور الوالي في مجال الأمن العام

إشراف الأستاذ:

بوخاتم معمر

إعداد الطالب:

جويني عماد الدين

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة	الأستاذ
رئيسا	جامعة تبسة	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ بوضياف عمار
مشرفا ومقررا	جامعة تبسة	أستاذ مساعد-أ-	أ. بوخاتم معمر
مناقشا	جامعة تبسة	أستاذ مساعد-أ-	أ.عشي علاء الدين

السنة الجامعية: 2015-2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي

أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدِي وَأَنْ أَعْمَلَ

صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي

عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴿

النمل: ١٩

شكر وعرّفان

الحمد لله الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع خلال المسار الدراسي
المكثّل بالجهد، فقبل أن نعرضه واعرّافا بالجميل نتقدم بالشكر الجزيل
إلى كل من ساهم في تكويننا من بعيد أو من قريب ولو بأضعف
الإيمان، كلمات تشجيع أو معاملة طيبة ونخص بالشكر:

الأستاذ المشرف: بوخاتم معمر

كل الأساتذة الذين لم ييخلوا علينا بما لديهم من معلومات لإثراء
معارفنا.

كل من ساعدنا من موظفين وعمال المكتبة وخاصة مديرها "دبز عبد
الرحيم"

كل أعوان وإطارات الكلية وإلى كل من ساعدنا على إتمام هذه المذكرة





الفصل الأول: النظام القانوني لمنصب الوالي

المبحث الأول: ماهية منصب الوالي

المطلب الأول: التعريف اللغوي

المطلب الثاني: التعريف القانوني

المبحث الثاني: تطور منصب الوالي

المطلب الأول: منصب الوالي قبل الاستقلال

المطلب الثاني: منصب الوالي بعد الاستقلال

المبحث الثالث: تعيين وإنهاء المهام وكذا الحقوق الوظيفية لمنصب الوالي

المطلب الأول: تعيين الولاية

الفرع الأول: الجهة المختصة بتعيين الولاية

الفرع الثاني: الشروط المطلوبة لتعيين الولاية

المطلب الثاني: إنهاء مهام الولاية

الفرع الأول: الطرق العادية لإنهاء مهام الوالي

الفرع الثاني: الطرق الغير عادية لإنهاء مهام الوالي

المطلب الثالث: الحقوق والواجبات الوظيفية المرتبطة بمنصب الوالي

الفرع الأول: الواجبات الوظيفية المفروضة على الوالي

الفرع الثاني: واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه

الفرع الثالث: الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها الوالي

خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني: حدود وسلطات الوالي في مجال الأمن العام

المبحث الأول: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الولاية 07/12.

المطلب الأول: سلطة التنسيق والتنظيم

الفرع الأول: الحظر

الفرع الثاني: الإذن السابق

الفرع الثالث: الإخطار السابق

المطلب الثاني: سلطة الترخيص

الفرع الأول: وجوب استناد الأوامر الفردية إلى قواعد تنظيمية عامة

الفرع الثاني: عدم جواز مخالفة الأوامر الفردية للقواعد التنظيمية العامة

المطلب الثالث: سلطة التسخير

الفرع الأول: حينما يسمح به القانون صراحة

الفرع الثاني: في حالة وجود الاستعجال

المبحث الثاني: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء نصوص خاصة

المطلب الأول: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون البلدية 10/11.

المطلب الثاني: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الإجراءات

الجزائية

المطلب الثالث: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء المرسوم 373/83.

المبحث الثالث: حدود سلطات الوالي في مجال الأمن العام

المطلب الأول: حدود سلطات الوالي في مجال الأمن العام في الحالات العادية

الفرع الأول: احترام الإدارة للتدرج الموضوعي للقواعد والقرارات القانونية

الفرع الثالث: احترام التدرج الشكلي أو العضوي للهيئات العامة للدولة.

المطلب الثاني: حدود السلطات الوالي في مجالا الأمن العام في الحالات غير العادية

الفرع الأول: حدود الإجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية حسب مجلس الدولة الفرنسي.

الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية للرقابة القضائية وعدم جواز تحصينها.

الفرع الثالث: تقليص الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال الضبط في الظروف الاستثنائية.

الفرع الرابع: التطبيق في الجزائر.

خلاصة الفصل الثاني



مقدمة:

يتأثر الأسلوب الذي تنتجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والإدارة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية.

ولذلك كانت البداية في الدولة الحديثة، تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة، فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها، وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة أخرى، فقد أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة، ضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة (عن طريق الانتخاب) في ممارسة السلطة على المستوى المحلي.

فكل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك بإشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية، حتى تنفرغ الحكومة في العاصمة للأمر التي تهم الدولة كلها.

والجزائر إحدى الدول الحديثة التي أخذت بصورتي المركزية واللامركزية في تنظيمها الإداري، وهذه الأخيرة تعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية، والتي تقوم على وضع سلطات أخذ القرار بيد هيئات معينة ومنتخبة من طرف المواطنين، واعتمدت الدولة في سبيل ذلك على ممثلها وأعاونها، وأضفت عليهم الطابع اللامركزي بإسنادهم مهام التسيير لهذه الأقاليم ولو بطريقة غير مباشرة، وبذلك يعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز.

وعليه، فإن الإشكالية المطروحة هي: ما هو الدور الذي يلعبه الوالي في مجال الأمن العام؟

وتتألف الدولة من هيكل مؤسساتي هدفه الأسمى ضمان العيش الكريم لمواطنيها، فبتلبية حاجات المواطن تضمن هذه الأخيرة الاستقرار والأمن على إقليمها، وهي الحاجة الأولى التي يطلبها الفرد، وبهذا فإذا نجحت في هذه المهمة تكون قد وفرت الحماية لنفسها هي الأخرى، وحافظت على بقائها، إذ لا ننسى بأن جهاز الدولة يقع هو الآخر في نسق معين، لا تعدو أن تكون فيه مجرد عنصر من عناصره، من هذا المنطلق نستطيع القول أنها عنصر مؤثر ومتأثر بالعوامل المحيطة به، فيتحول دورها حينئذ إلى دور ضبطي يضيفي توازنا في العلاقات الرابطة بين مختلف عناصر ذلك النسق.

ويعرف النظام بأنه "التأليف والجمع والترتيب والتنسيق"، ومما ورد في تعريف النظام اصطلاحا القول بأنه مجموعة يضم النظام الأخلاقي، النظام السياسي، النظام الاجتماعي... الخ.

غير أنه إذا تكلمنا عن نظام، فهذا يعني وضع حدود، خاصة في إطار وجود مصالح متضاربة بين مختلف الأفراد والمؤسسات التي يمكنها أن تؤدي إلى صراعات بينهم.

ويعتبر الحفاظ على استقرار أية دولة مهمة أساسية لمؤسساتها ومترجم حقيقي لممارسة سيادتها على إقليمها، ولكل منها خصائص ومظاهر تميزها عن غيرها، هذه الخصائص تشكل ضوابط لا بد أن تحترم، بغرض الحفاظ على استقرار المجتمع والدولة على حد سواء، وهي ما يطلق عليها قواعد النظام العام، تفرضها الدول على رعاياها عن طريق ما يسمى بالضبط الإداري، وللنظام العام مفهوم واسع ومبهم نظرا لغموض غائته والطابع الظرفي اللذان يأتيان من تعدد المقتضيات التي يواجهها، ونظرا للطبيعة الخاصة للنظام العام يعرف بأنه "مفهوم متغير، يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن وينطوي

على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الاجتماعية"، كما تم تعريفه بالمفهوم السلبي على أنه "حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى والاضطرابات"، ولقد تطور مفهومه من الجانب السلبي إلى الإيجابي مع اتساع وتطور واجبات الدولة، فمن مبدأ أن النظام العام هو اختفاء الاضطرابات، تطور المفهوم إلى أنه يمكن أن يكتسي طابعا إيجابيا ووقائيا، وأحيانا طابعا إنشائيا خاصة في مجال التراخيص البوليسية والتي يمكن أن تكون لها أهمية كبرى في حياة المدينة، فلا يمكن أن يعرف النظام العام تعريفا سلبيا وهو اختفاء الإخلال... فمثلا لم يعد الهدوء العام يعني في القضاء اختفاء الضجة والاضطرابات الخارجية وإنما راحة السكان، وفي مجال الأمن والسلامة العامة لم يعد يطغى جانب المنع وإنما جانب التعاون، فالنظام العام بالمفهوم الواسع ينصرف مفهومه إلى الأسس والمفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع -سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية- السائدة في الدولة، وهذه الأفكار كلها قابلة للتطور بحسب ظروف المكان والزمان ومن خصائصه أن قواعده آمرة لا يجوز مخالفتها، وغالبا ما تتكون هذه القواعد عن طريق التقاليد والأعراف والمبادئ العامة السائدة في المجتمع من جهة والتشريع من جهة أخرى، وتعتبر فكرة النظام العام كذلك مرنة ومتطورة تختلف حسب المكان والزمان، إضافة إلى أن قواعد النظام تختلف باختلاف النظام السياسي للدولة لارتباط هذا الأخير بالقيم الدينية والأخلاقية وبالتقاليد والعادات التي تحكم مجتمع الدولة، وهو يضم ثلاثة عناصر: الأمن العام، الصحة العمومية والسكينة العمومية.

وعموما فهو يمثل "خطة عامة لتنظيم ووقاية المجتمع، وهو المعبر عن روح النظام القانوني لجماعة ما، ولا يقتصر على ميدان قانوني واحد، أن يفرض التنظيم القانوني اتجاهات معينة يقتضيها استتباب نظام الجماعة، فإن هذه الاتجاهات تدرج حتما في فكرة النظام العام"

كما أنه هناك من يطلق عليه تسمية "النظام الداخلي"، الذي لا يوحى فقط إلى دفاع النظام القائم ضد العصيان بل يمتد إلى "الطمأنينة العمومية" ضد الاختلالات، الإجراءات الهادفة إلى ضمان احترام القانون، تنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية، فالنظام الداخلي الذي يعتبر ضماناً معترف بها كأولى مهام الدولة، بعد كذلك خدمة عمومية أساسية له مفهوم جد واسع وهو ما يتوافق مع العبارة القديمة لـ "الأمن" الذي يؤكد ميثاق الحقوق لسنة 1789 بأنه "واحد من الحقوق الطبيعية وغير القابلة للتنازل للفرد والذي يعتبر الحفاظ عليه هدف كل جمعية سياسية" وهو ما تفصله المادة 8 من إعلان 1793 بنصها على أنه "يتمثل في الحماية الممنوحة من طرف المجتمع لكل فرد من أفرادها للحفاظ على شخصه، على حقوقه وعلى ممتلكاته، وحالياً، 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 جزءاً من التشريعات الحالية.

ولكن ونظراً للخطورة أو التهديد الذي يمكن أن تتسبب فيه على حريات الأفراد فقد وضعت عدة حدود لحمايتهم كتحديد السلطات التي يمكنها تطبيقها، والإجراءات التي يجب أن تخضع لها تلك السلطات أثناء قيامها بمهامها في هذا المجال، وتعتبر هذه السلطات سلطات ضبطية، يمارسها موظفون محددون قانوناً، فمنهم من يتمتع بسلطات ضبط عامة، ومنهم من يتمتع بسلطات ضبط خاصة، وهناك من له سلطات ضبط عامة وخاصة معاً، كما أن هذه السلطات تتوسع وتنقلص حسب الظروف الزمنية والمكانية، فبالرغم من الثوابت المكونة للنظام العام، إلا أن هذه الثوابت أو العناصر نفسها قد يتغير مفهومها من دول لأخرى أو حتى داخل الدولة نفسها، وهذا يتوقف على طبيعة المجتمع من جهة، وعلى رؤية نظام الدولة لمفهوم النظام العام من جهة أخرى على الرغم من الاتفاق على مفهومه العام المتلخص في العنصر الثلاثة المكونة له، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى نجد أن للأخلاق والقيم تأثير قوي على العادات، تحديد القواعد والالتزامات، تأكيد المحظور والمسموح، لذلك فالأخلاق تكون بذاتها نظاما عاما وأمرا واقعا، يختلف حسب الثقافات وتاريخها، حسب الأمم وحسب الوسط الاجتماعي دون التمكن من تحديد أخلاق صالحة لكل الثقافات، لكن لابد من الإشارة إلى وجود "أخلاق دنيا" (morale minima)، تجد مصدرها في القانون الطبيعي الذي تشكل قواعده حسابا بسيطا وعقلانيا للشروط الأساسية التي تسمح بالحياة في المجتمع تكون مبنية على التعامل بالمثل في التعامل مع الآخرين غير أن النظام الأخلاقي لوحده غير كاف، لذلك نجد النظام السياسي الذي يعرف بأنه "نظام عادل يحدد العلاقات الموجودة بين السلطات السيادية والأفراد من جهة، والعلاقة بين الأفراد أنفسهم من جهة أخرى"، وتترجم سلطة القيادة عن طريق قوانين وقوانين أساسية تحدد القيم الأساسية، المؤسسات السيادية وسير الدولة وفي عصرنا فإن الدساتير هي من تضع نوع النظام.

ومن حيث الممارسة، فإن النظام السياسي هو احترام والتزام المواطن بالقانون مقابل تمتعه بالأمن والحماية والقوانين العادلة.

وفي هذا البحث سوف نركز الدراسة عند الحاجة على النظام الفرنسي باعتبار أن الجزائر ورثت هذا النظام جراء الاستعمار.

إن مهمة الحفاظ على النظام العام تستدعي مهمة أخرى للدولة لا تقل أهمية عن سابقتها، ألا وهي احترام الحريات للمواطنين المضمونة دستوريا، ولكن الصعوبة تكمن في التطبيق لاسيما في الأنظمة التي تمنح أكبر الصلاحيات للسلطة التنفيذية، حيث تتفوق هذه الأخيرة على كل من السلطة القضائية والتشريعية، خاصة في إطار الكم الهائل للنصوص التنظيمية لبعض القوانين.

وإن كانت هذه القوانين والتنظيمات تسن على المستوى المركزي، فإن تطبيقها يتم على المستوى المحلي، والضامن لها في الجزائر هو الوالي ورئيس المجلس الشعبي

البلدي، وستركز الدراسة في هذا البحث على الوالي باعتباره ممثل الحكومة على المستوى المحلي يتمتع بنوع من الوصاية على إقليم الولاية التي أوكلت له مهام تسيير شؤونها فيعتبر متصرفا يتحكم في الأعوان المحليين وكذا في ممتلكات الولاية من جهة، ومن جهة ثانية فهو مكلف بحماية الحريات الفردية والجماعية للمواطنين.

ولضمان حسن سيرها أعطيت له صلاحيات واسعة لاسيما تلك الخاصة بالضبط الإداري، ولكن يجب التساؤل عن كيفية استعمال الولاية لها سواء تم ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية خاصة وأنها في الوقت الراهن نجد أن أغلب الباحثين في القانون الإداري ومجال الحريات العامة ينادون بفكرة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي أي إقحام المواطنين في المناقشة والقضايا العامة والتحاور واتخاذ القرارات السياسية مع حرصهم على متابعة ومراقبة تنفيذها من قبل الهيئات الرسمية.

ونلاحظ غموض النصوص القانونية في الجزائر من حيث تعريفها لفحوى النظام العام ومجال تدخل الوالي للحفاظ عليه، غير أنه ومن خلال النصوص نفسها يمكن التوصل إلى بعض الاستنتاجات واستتباط مجال تدخله، رغم كونها متفرقة.

وعموما فإن أهداف الضبط الإداري هي الحفاظ على النظام العام الذي يشمل ثلاثة مجالات أساسية هي: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، ولقد أضافت بعض التشريعات الآداب العامة بعد أن أجاز القضاء الإداري الفرنسي لهيئات الضبط التدخل لحمايتها إضافة إلى الحفاظ على الكرامة الإنسانية، وعموما يتحقق الحفاظ على النظام العام إذا نجحت السلطات في حماية العناصر المذكورة أدناه:

-تحقيق الأمن العام من خلال اطمئنان الجمهور على نفسه وماله، وذلك بمنع وقوع الحوادث (أو احتمال وقوعها) التي من شأنها إلحاق الضرر بالأشخاص والأموال، وعلى هذا النحو يكون على هيئات الضبط منع الحوادث التي تهدد الأمن العام، ويستوي أن تكون هذه الحوادث من صنع الإنسان كالسطو أو السرقة أو القتل أو أن تكون من

صنع الطبيعة كالفيضان والحرائق وانهيار الأبنية أو أن تكون هذه الحوادث ناشئة عن الحيوانات الضارة، وفي المجال المحدد للنظام العام، فإن ضمان الأمن العمومي يقتضي وضع إجراءات تحمي المجتمع ضد كل ما يهدد سلامة أفراده وأملكه.

كما يكون على هيئات الضبط الإداري واجب حفظ النظام في الدولة كقيامها بمنع المظاهرات التي تحدث إخلالا بالأمن وتنظيم المرور لدرء الحوادث، وغير ذلك من الأمور التي تعرض الأمن العام للدولة للخطر.

-المحافظة على صحة العامة: أي وقاية الجمهور من خطر الأمراض ومن انتشار الأوبئة وذلك بقيام سلطات الضبط بمنع ما قد يكون سببا للمساس بالصحة العامة فتتخذ من الإجراءات ما يكفل لها مراقبة الأغذية والمحافظة على المياه ومنعها من التلوث، وتطلب شروط صحية معينة بالنسبة للمجال العمومية لاسيما المضررة بالصحة أو الخطرة، والحفاظ على الصحة العمومية يعني اتخاذ كافة إجراءات النظافة الموجهة لتحسين الصحة العمومية.

-توفير السكنية العامة، ويقصد بذلك توفير حالة السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض الجمهور للمضايقات أو الإزعاج في أوقات راحتهم (مثال: أبواق السيارات، مكبرات الصوت).

ويترتب على تحديد مدلول النظام العام بالأغراض الثلاثة السابقة أن أي إجراء إداري تصدره إحدى الجهات الإدارية المخولة سلطات الضبط الإداري لتحقيق أحدها يكون مشروعاً، حتى في غياب نص صريح يتيح لها اتخاذ مثل هذا الإجراء مثل ما حدث في فرنسا خلال الحرب العالمية الأولى فيما يخص مشروعية القرارات التي اتخذها مديرو المقاطعات والعمد بشأن تحديد تموين المستهلكين إذا كان هدف هذه القرارات كفالة الحد الأدنى من الغذاء والإضاءة والتدفئة الضرورية لكل فرد.

ونقتصر وظيفة الضبط الإداري على حفظ النظام العام منه الناحية المادية الخارجية، فلا تتدخل سلطات الضبط في حالة المجتمع المعنوية أو الروحية، أو أفكار وعقائد المجتمع إلا في حالة اقتران الحالة الفكرية بمظهر خارجي يهدد النظام العام، وفي هذا الصدد القضاء الفرنسي باتخاذ منحى يميل إلى إباحة تدخل هيئات الضبط الإداري للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة، فأصبح لا يقتصر على الملموس.

ووظيفة الضبط الإداري مقصورة على حفظ النظام العام من الأفعال التي تمس الصالح العام في مجموعه، أي أن وظيفة الضبط الإداري تنحصر في منع الأفعال المادية التي تمس النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العمومية) التي تتعلق بالجمهور أو مجموعة غير محددة منه بذاتها، فإذا كانت هذه الأفعال تمس مصالح أفراد معينين بذواتهم، فإن ذلك لا يدخل في وظيفة هيئات الضبط الإداري (مثال: منزل أيل لانهيوار، إذا هدد ساكنيه فهو لا يهدد النظام العام على خلاف كونه يهدد حياة المارة يجعل على عاتق السلطات التدخل).

هذا فيما يتعلق بمفهوم النظام العام إلا ان القيام بهذه المهمة يقتضي تدخل هيئات معينة قد تكون أحيانا وطنية وفي أغلب الأحيان إقليمية، والهيئات المحلية هي ما يهمنا في هذا البحث وتتألف من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي اللذان يعترف لهم القانون صراحة بهذه المهمة مخولا لهما كافة الصلاحيات والسلطات في هذا الصدد، فالوالي يتمتع بسلطات واسعة أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فله كذلك صلاحيات معينة، التي تظهر لأول وهلة بسلطات لكنها تتقلص تدريجيا أمام إمكانية تدخل الوالي الذي له صفة ممثل الدولة وممثل الولاية في آن واحد، أي أنه بالإضافة إلى كونه يعمل داخل إطار لامركزي فهو يعد أيضا سلطة عدم تركيز، خصوصا بعد صدور قانون الولاية رقم 12-07 وقانون البلدية رقم 11-10 مما يحسب على مدى لامركزية جماعاتنا المحلية وبالتالي على الحريات العامة مثلما سنتطرق له أدناه.

أما عن أسباب اختيارنا للموضوع فهناك عدة أسباب منها:

الرغبة في الاطلاع على النظام القانوني الذي يخضع له الوالي ضمن قانون الولاية والقوانين الأخرى ومدى تجسيده لنظام اللامركزية الإدارية وكذلك دوره في مجال الأمن العام.

لهذا، وقد اعتمدنا في بحثنا هذا المنهج التحليلي الوصفي.

وقد قسمنا بحثنا هذا إلى فصلين الأول والمتمثل في النظام القانوني لمنصب الوالي، والثاني متمثل في حدود سلطات الوالي في مجال الأمن العام.

أما الصعوبات التي واجهتني في بحثي هذا وهي ضيق الوقت، وكذلك عدم وجود المراجع المتخصصة في ذلك.

أما من أسباب اختيار لهذا الموضوع هو متعلق بتخصص في الماستر قانون إداري.

الخط الأول

الخط الثاني الخط الثالث الخط الرابع

المبحث الأول: ماهية منصب الوالي

المبحث الثاني: تطور منصب الوالي

المبحث الثالث: تعيين وإنهاء المهام وكذا الحقوق الوظيفية لمنصب الوالي

الفصل الأول: النظام القانوني لمنصب الوالي

المبحث الأول: ماهية منصب الوالي

في هذا المبحث سنتطرق أولاً إلى تعريف منصب الوالي، ثم معرفة هذا المنصب في التشريع الجزائري من خلال أهم المراحل التي عرفها، ثم كيفية تعيين الولاية وإنهاء مهامهم.

المطلب الأول: التعريف اللغوي

إن مصطلح الوالي له العديد من المعاني تختلف باختلاف وطبيعة التعريف بين التعريفات اللغوية والمستمدة أساساً من الشريعة الإسلامية، وتعريفات قانونية واردة في النصوص المختلفة، وهذا ما سنبيّنه من خلال الآتي:

الوالي اسم من أسماء الله الحسنى وقد ورد في القرآن الكريم كقوله تعالى: «لَهُ مُعَقَّبَاتٌ مِنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَمِنْ خَلْفِهِ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّى يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ»⁽¹⁾.

كما ورد مصطلح ولي في العديد من الآيات الكريمة كقوله تعالى: «أَلَمْ تَعْلَمْ أَنَّ اللَّهَ لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا لَكُمْ مِنْ دُونِ اللَّهِ مِنْ وَلِيٍّ وَلَا نَصِيرٍ»⁽²⁾.

وكذلك ورد في سنة رسول الله مصطلح الوالي، ويعني به الحاكم أو الخليفة الذي يخلف رسول الله صلى الله عليه وسلم وذلك من خلال ما جاء في الحديث الشريف: «أشهد الله على الوالي من بعدي لما رُق على جماعة المسلمين ورحم صغيرهم وأجل

¹- سورة الرعد، الآية 11.

²- سورة البقرة: الآية 107.

كبيرهم وأعطى عملهم لا يضربهم فيذلهم ولا يجهدهم فيقطع نسلهم ولا يغلق بابه دونهم فيأكل قويهم ضعيفهم ولا يجعل المال دولة بينم الأغنياء منهم ألا هل بلغت اللهم أشهد»⁽¹⁾.

ولقد فرق النظام الإسلامي بين كل من الوالي كمنصب للحكم، والإمام بحيث يكلف هذا الأخير بأمور الدين، من صلاة الجماعة وتقديم الفتوى، بينما يختص الأول بالمسائل الإدارية الخاصة بالإمارة مع إمكانية توليه المسائل الدينية التي تعود للإمام في حالة غيابه⁽²⁾.

وقد عرف في لسان العرب على أنه: «ولي الوالي البلد وولي الرجل البيعة ولاية فيهما وأوليته معروف، ويقال في التعجب ما أولاه للمعروف وهو شاذ، وتقول فلان ولي وولي عليه»⁽³⁾.

وقد عرفه فقهاء الشريعة بأن: «الوالي الذي تولى الأمور وملك الجمهور»، كما عرف بأنه: «المالك للأشياء والمتولي لها».

المطلب الثاني: التعريف القانوني لمصطلح الوالي

على الرغم من كثرة وتنوع النصوص القانونية والتنظيمية إلا أنها لم تضع تعريفا محدد لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه، حيث نجد أنها تطرقت إلى تمثيل الوالي للدولة، فقد جاء في المادة 92 من القانون 90-09⁽⁴⁾ المتعلق بالولاية بأن: «الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية».

¹ - أحمد بن حسين البيهقي، شعيب الإيمان، ج6، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، (دس)، ص16.

² - علاء الدين وعشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص19.

³ - جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ج15، دار المعارف، (دس)، ص411.

⁴ - القانون 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، ع15، 1990.

كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230⁽¹⁾ الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناسب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، بأن: «الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية».

وكما عرفته المادة 110 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية⁽²⁾ بأن: «الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة».

يعرف الوالي على أنه: «جهاز لنظام عدم التركيز، وأنه يعتبر من الموظفين السامين للدولة»⁽³⁾.

ويعرف كذلك على أنه: «بمثابة القائد الإداري للولاية، وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية، فهو مندوب الحكومة، والممثل المباشر لجميع الوزراء»⁽⁴⁾.

ورغم هذه المحاولات ولكنها لا تعد تعريفات حقيقية لمنصب الوالي، بل هي مجرد صفات يتصف بها.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 28-10-1990.

² - القانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة 2012.

³ - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط2، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011، ص90.

⁴ - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص ص 146-

المبحث الثاني: تطور منصب الوالي

لقد عرف منصب الوالي في الجزائر العديد من التغيرات، على غرار باقي المناصب الأخرى، وذلك تماشياً مع التطورات التي عرفت بها البلاد منذ الاحتلال الفرنسي إلى يومنا هذا، ولهذا قسمنا دراسة هذا المطلب إلى فرعين:

المطلب الأول: منصب الوالي قبل الاستقلال

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم وتحطيم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري⁽¹⁾.

وفي سنة 1845 تقرر إنشاء ثلاثة مقاطعات وهي: الجزائر، قسنطينة ووهران، وقسمت هذه المقاطعات إلى مناطق تسيير إمام عن طريق الحكم المدني أو الحكم العسكري أو المختلط.

وفي 09 سبتمبر 1848 استبدلت الحكومة الفرنسية نظام المقاطعات بنظام العمالات (الولايات)⁽²⁾ وهيمن على إدارة وتسيير العمالة عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) وقد كان يتمتع بصلاحيات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة⁽³⁾.

وبعد إعلان فرنسا بتاريخ 04 نوفمبر 1848 الذي يجعل من الجزائر إقليماً فرنسياً، لم يتغير التسيير الإداري للجزائر بل بقيت محافظة على النظام السابق، ولقد كان عامل العمالة خاضعاً لوزير الحربية، وليس لوزير الداخلية كما هو الشأن في الأقاليم

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص111.

² علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص10.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 112-113.

الفرنسية، ومرد ذلك إلى طبيعة الحكم المفروض في الجزائر والذي يرجع أساسا للقوة العسكرية، وليس إعمالا للتسيير الإداري القائم على مبادئ التسيير اللامركزي.

أما بالنسبة للنظام القانوني الذي كان يحكم عامل العمالة في هذه الفترة فهو نفسه المعمول به في فرنسا، غير أن صلاحياته في الجزائر كانت أوسع نطاقا عن تلك الموجودة في الأقاليم الفرنسية وذلك خدمة للدولة الاستعمارية وحماية مصالحها في الجزائر (1).

ويتمثل هذا النظام في العديد من القوانين المتوالية، حيث صدر القانون رقم 28 الذي يتضمن إنشاء منصب المحافظ وقد توالى التعديلات على هذا القانون، ففي 24-1950-06 صدر المرسوم رقم 722 الذي يحدد سلطات المحافظ الذي يخضع المحافظ للنظام التأديبي العام المتعلق بالموظفين، ويجوز لوزير الداخلية توقيع عقوبتي الإنذار واللوم في حالة إخلاله بالعمل.

المطلب الثاني: منصب الوالي بعد الاستقلال

ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة، والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية.

وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوروبين، غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حالة بسبب صدور القانون المشهور 31-12-1962 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية، وفرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ وأنشأت بعض

¹ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص11.

المؤسسات الاستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي وذلك بناء على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني⁽¹⁾.

وقد تميزت هذه المرحلة عموما بانفراد الوالي بالحكم على المستوى المحلي تماشيا مع الظروف الانتقالية التي كانت تمر بها البلاد على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والإدارية.

وفي سنة 1969 عرفت الجزائر أول قانون للولاية، بموجب الأرم رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية⁽²⁾. والذي أدخلت عليه بعض التعديلات خلال هذه المرحلة⁽³⁾. وكذلك انتهجت الجزائر سياسة الحزب الواحد والنهج الاشتراكي.

ولقد اعتمد المشرع الجزائري في هذا القانون على وجود المجلس الشعبي الولائي المنتخب كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية تتجسد في المجلس التنفيذي للولاية الذي يرأسه الوالي، وكذلك أفرد للوالي فصلا كامل أدرج من خلاله الصلاحيات العامة للوالي.

وبصفة عامة فالوالي في ظل القانون القديم كان مهيمنا هيمنة تامة على حياة المجلس الشعبي الولائي بالنظر إلى صلاحياته إزاءه.

وكذلك لما كان الوالي هو الرئيس الأعلى للمجلس التنفيذي فهو يتحكم بكافة أعماله، كما يجوز له تفويض بعض اختصاصاته لأعضاء المجلس والتي تخص قطاع تسييرهم واختصاصهم تسهيلا لمهامهم.

¹ -Ahmed Mahiou, les Collectivités locales en Algérie annuaire de l'Afrique du nord, 1961, p11.

² - الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1969.

³ - تم التعديل بموجب الأمر 76-86، جريدة رسمية رقم 86 لسنة 1976، والقانون 81-02، جريدة رسمية، رقم 07 لسنة 1981.

ثم صدر بعد ذلك القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 أبريل 1990⁽¹⁾. وصدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه، وهو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، وأن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية⁽²⁾.

ولقد حصر قانون الولاية لسنة 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي وحدد صلاحيات كل منهما، فبالنسبة للوالي نجده يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية⁽³⁾. بينما أشار الأمر 69-38 إلى المجلس الشعبي الولائي والوالي والمجلس التنفيذي.

ثم صدر بعد ذلك قانون الولاية الجديد 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، وتضمن 181 مادة، وجاء لاغيا للقانون 90-09 المذكور وصدر في ظل دستور 1996، ومن أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها قانون الولاية لسنة 2012 مايلي:

استند القانون الجديد للولاية لسنة 2012 في مقتضياته إلى جانب الدستور لـ88 نصا تشريعا بين أمر وقانون، ومن هنا سعى القانون الجديد للكشف تفصيلا عن النصوص ذات العلاقة بالولاية كتنظيم إداري⁽⁴⁾.

¹- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.

²- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص123.

³- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص174.

⁴- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص141.

ولقد أوردت المادة 23 من القانون 07-12 استثناء يتعلق بإمكانية تغيير مكان انعقاد المجلس الشعبي الولائي في حال القوة القاهرة وهذا بعد التشاور مع الوالي، ولم يشر القانون 09-90 لذلك.

وتضمن قانون الولاية الجديد كذلك حكماً لأول مرة ويتعلق الأمر بحق الوالي في رفع دعوى بطلان مداولة أمام المحكمة الإدارية في حالة عدم تطابق المداولة مع القانون أو التنظيم وهذا ضمن أجل 21 يوماً من إقرار المداولة⁽¹⁾.

وعلى ضوء النصوص القانونية المتعلقة بالوالي ولاسيما القانون رقم 07-12، يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية، بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية وعلى هذا الأساس⁽²⁾. يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية.

¹ - المادة 54 الفقرة 02 من قانون الولاية، رقم 07-12.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص90.

المبحث الثالث: تعيين وإنهاء المهام وكذا الحقوق الوظيفية لمنصب الوالي

بالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري والمتعلقة بالولاية ابتداء من القانون 38-69 إلى غاية 12-07، نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بالتعيين للوالي والشروط المطلوبة للظفر بهذا المنصب، لذلك فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور، والبعض الآخر في التنظيم، وستنصب دراستنا في هذا المطلب على كيفية تعيين الولاية (الفرع الأول)، وإنهاء مهامه (الفرع الثاني).

المطلب الأول: تعيين الولاية

لدراسة كيفية تعيين الولاية في الجزائر سننظر إلى جهة التعيين، ثم الشروط المطلوبة لذلك.

الفرع الأول: الجهة المختصة بتعيين الولاية

يعد منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، وذلك وفقا لما جاء في دستور 1996 المعدل « يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:

1. الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور.
2. الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
3. التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
4. رئيس مجلس الدولة.
5. الأمين العام للحكومة.
6. محافظ بنك الجزائر.

7. القضاة.

8. مسؤول أجهزة الأمن.

9. الولاية...»⁽¹⁾.

وهو ما أكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 19-10-1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽²⁾.

وينفرد رئيس الجمهورية بتعيين الولاية ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض ذلك إلى غيره⁽³⁾. ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد السياسي والإداري⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: الشروط المطلوبة لتعيين الولاية

باعتبار أن منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة، وبالتالي فهناك شروط عامة تحكم تعيين الوالي، وأخرى خاصة يجب أن تتوفر في الشخص المراد توليه هذا المنصب.

1- الشروط العامة لتعيين الوالي وتتمثل فيمايلي:

أ- شرط الجنسية:

الجنسية وهي الرابطة السياسية والقانونية بين الوالي والدولة التي ينتمي إليها، وقد أقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة، لاسيما

¹ - المادة 78 من دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل بالقانون 02-03، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008، الجريدة الرسمية رقم 63.
² - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19-10-1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة في 31-11-1999.
³ - المادة 87 من دستور 1996 المعدل والمتمم.
⁴ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص22.

متى تعلق الأمر بالوظائف والمناصب العليا، وذلك طبقا لنص المادة 31 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والمحال عليها بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226⁽¹⁾.

ولم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية والمكتسبة، وفقا لما هو مقرر في قانون الجنسية⁽²⁾.

ب- شرط التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة والخلق:

على المترشح لمنصب الوالي أن يكون في وضعية قانونية سليمة تجاه الحقوق المدنية التي ينص عليها القانون، حيث تنص تشريعات الوظيفة العامة على وجوب توافر هذا الشرط في طالب الوظيفة العامة، وذلك تأسيسا على أن توقيع عقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، على الشخص يعد دليلا قاطعا على أنه ليس أهلا لتولي الوظيفة العامة التي تتطلب قدرا معينا من الاستقامة والسلوك السوي⁽³⁾.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري يمكن التأكد من مدى توافر شرط التمتع بالحقوق المدنية حيث يلتزم المترشح للوظيفة العمومية بتقديم شهادة للسوابق القضائية تثبت خلوها من أي ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها⁽⁴⁾.

أما السيرة والسلوك الحسن فتعني مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع بها الفرد وتشيع عنه فيكون موضع ثقة عند الآخرين.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 31 بتاريخ 28 جويلية 1990.

²- الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 06 فيفري 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية، العدد 105، الصادرة في 13 فيفري 1970 المعدل والمتمم.

³- شبيري عزيزة: يعيش تمام شوقي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 31 لسنة 2013، ص118.

⁴- الأمر 03-06 المؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006، ص13.

فالالتحاق بالوظائف السيادية التابعة للدولة أو المجال الأمني، أو الدفاع ومنها منصب الوالي، تستلزم أن يسبقها إجراء تحري إداري يوجه للتحقيق من أجل سلوك الأشخاص قيد التعيين في المنصب لا يتنافى وممارسة الوظائف أو المهام المرغوب شغلها⁽¹⁾.

ج- شرط السن واللياقة البدنية:

يجب على كل موظف أن يوفر فيه شرط السن والمقدر حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بـ18 سنة كحد أدنى للالتحاق بالوظيفة⁽²⁾.

والواقع أن هذا الشرط موضوعي ينطبق على جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة ولكن لا يمكن أن يعول عليه كضابط في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب العليا باعتبار أن منصب الوالي من الوظائف الإدارية العليا في الدولة، لذا يجب أن يراعي فيه الاعتبارات الشخصية من خبرة، وبعد النظر عند التصرف، والتكوين العالي...، وبناء عليه فإننا نرى أن سن العطاء بالنسبة للإطارات السامية وعلى وجه الخصوص منصب الوالي، يتراوح من سن 35 إلى 40 سنة فما فوق، بعد استنفاد وسنوات من الخبرة وتمرس العمل الإداري حتى يكونوا في مستوى تمثيل السلطة التي عينتهم⁽³⁾.

بالإضافة إلى شرط اللياقة البدنية والتي يقصد بها أن يكون الشخص بعقل سليم وصحة جيدة، وأن يكون خاليا من الأمراض المعدية وغير المعدية ولإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية، حيث أنه تسمح الإدارة لبعض الأسلاك من تنظيم الفحص الطبي

¹- شبري عزيزة، يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص ص 119-120.

²- المادة 78 من الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية.

³- شبري عزيزة، يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 121.

للتوظيف عند الاقتضاء⁽¹⁾. وذلك حتى تتمكن الإدارة من التأكيد بأن المترشح للوظيفة بإمكانه القيام بكافة واجباته المهنية وقادرا على تحمل المسؤوليات التي قد تلقى على عاتقه، وهذا الشرط ضروري عند تعيين الولاة لأن المهام الموكلة لهم والسلطات الواسعة التي يخولهم إياها القانون خاصة صلاحية الضبط الإداري والقضائي، وكذلك الحماية المدنية التي تحتم على من يزاولها أن ينال بعين مغمضة وأخرى مفتوحة.

د- أداء أو تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية:

يمكن أن يوظف أي كان في وظيفة عمومية متى سوى وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية⁽²⁾. ويقصد بهذا الشرط أن يكون المترشح للوظيفة العامة في موقف واضح من ناحية أدائه أو عدم أدائه واجب الخدمة الوطنية، وأن يثبت للإدارة ذلك بموجب شهادة.

ولا يشترط في المترشح أن يكون قد أدى الخدمة بالفعل وإنما يكون في وضعية قانونية واضحة وألا يكون في حالة فرار مثلا، كما أنه كثيرا من الأشخاص قد يعفون من أداء الخدمة لمرض أو لوضعية اجتماعية معينة وهذا لا يمنع قبولهم في الوظائف العامة⁽³⁾.

أما عند تعيين الولاة من فئة النساء، وعلى غرار باقي الوظائف في الدولة فإنوه لا يشترط ادائهن للخدمة الوطنية.

¹ - المادة 76 من الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية.

² - المادة الفقرة 75 من الأمر 03-06.

³ - بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري، (رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية)، جامعة قسنطينة كلية الحقوق، 2010-2011، ص25.

2- الشروط الخاصة لتعيين الوالي: وتتمثل فيمايلي:

أ- شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري:

اشترط المشرع الجزائري في الملحق بالوظيفة العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي شرط إثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل مساويا له⁽¹⁾. بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل، أو تكوينا يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا، أي من غير المعقول أن يكون متولي المنصب عديم المستوى العلمي أو ذو مستوى بسيط، أو لا يملك من التكوين المهني ما يمكنه من التحكم في الأعمال والصلاحيات المناطة به⁽²⁾.

ب- الخبرة المهنية في مجال الإدارة:

تنص المادة 21 من المرسوم رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم على أنه: «يعين الولاية من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر».

وذلك أخذ بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة المهام التي تسمح للموظف باكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منصبه، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها، إلا أن المشرع وفي نفس المادة يضيف أنه يمكن أن يعين 5 % من إعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة⁽³⁾. وذلك ما يعني أنه يجوز لرئيس الجمهورية تعيين واليين من أصل 48 واليا دون مراعاة أي شرط من الشروط السابقة الذكر (الشروط الخاصة)، ودون المساس بالشروط العامة.

¹ - المادة 21 من المرسوم رقم 90-226.

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص25.

³ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230.

المطلب الثاني: إنهاء مهام الولاية

بالنسبة لإنهاء مهام الوالي، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه⁽¹⁾. وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبب أو تبرير لإنهاء المهام، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين⁽²⁾.

وطبقا للقاعدة العامة في الوظيفة العامة، هناك طرق عادية لإنهاء مهام الوالي وطرق غير عادية.

الفرع الأول: الطرق العادية لإنهاء مهام الوالي

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، نجد أنه يحصر الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة في التقاعد والوفاء والاستقالة.

1- التقاعد:

الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معين لإنهاء المهام، وإنما تتم الإحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة، والإحالة على التقاعد تتحقق دون دخل لإرادة الموظف⁽³⁾. ويتم هذا الإجراء بموجب قرار فردي وعلى أن يتم تكوين ملف التقاعد بمبادرة من آخر مؤسسة أو إدارة عمومية للمعنى في أجل اقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ إنهاء المهام.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، درا العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص159.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، درا الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 78-88.

³ - بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص35.

وفي انتظار إنهاء عمليات التصفية تدفع هيئة التقاعد المعنية تسبقا شهريا للمعني من معاشه يساوي 50% من مبلغ آخر راتب تقضاه كما يستخلص من شهادة توقيف دفع الراتب، وتقوم هيئة التقاعد فور تصفية المعاش بالتسوية المحاسبية النهائية⁽¹⁾.

2- الاستقالة:

وقد يكون انتهاء مهام الوالي، بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين، ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة⁽²⁾. وعلى الوالي الالتزام بأداء مهامه إلى غاية صدور المرسوم المتعلق بانتهاء مهامه، بمعنى أن الاستقالة لا تترتب أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة قانونا⁽³⁾.

وبما أن انتهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فإنه لا يتقاضى المرتب الشهري والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا، ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين، كما لا ينتفع بالعطل الخاصة⁽⁴⁾.

3- الوفاة:

وهي سبب طبيعي في إنهاء مهام أي شاغل للوظيفة، وهي من الحالات التي ينتج عنها فقدان صفة الموظف⁽⁵⁾. ويتم ذلك بموجب القرار الفردي أو المرسوم الذي يتضمن إنهاء المهام غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول

¹ - المادتين 02/29، 2/30 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 88.

³ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 331.

⁴ - المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادر في 20-08-1985، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 21 أوت 1985.

⁵ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 337.

به في سائر الوظائف، على العكس من الاستقالة التي يتخلى فيها طالبها عن كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الطرق الغير عادية لإنهاء مهام الوالي

يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء مهام الولاية وذلك بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين وذلك لأحد الأسباب التالية:

1-عدم الكفاية والصلاحية المهنية: وذلك بإثبات عدم الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

2-عدم اللياقة الصحية: أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن، أو فقد إحدى حواسه.

3-عدم الصلاحية السياسية: وذلك في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة لتنفيذ برنامجها فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية، كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية⁽²⁾.

4-إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب: إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبه مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة.

وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل⁽³⁾. وفي حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل يعد هذا سبب منطقي لإنهاء المهام، ونأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 89.

² - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 27.

³ - المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

صدر الأمر 14-97 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، والأمر 15-97 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾. بحيث تم إلغاء منصب والي الولاية وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ⁽²⁾. وفقا للمادة 5 من الأمر 15-97 والتي تنص على: «تسيير محافظة الجزائر الكبرى بواسطة الهيئات الآتية، كل في حدود صلاحياته الوزير المحافظ للجزائر الكبرى...وتعيين ولاية منتدبين على رأس كل دائرة إدارية».

5-إنهاء مهام الوالي المدعو لشغل وظيفة عليا أخرى: ويتم هذا بموجب قرار فردي صادر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، وفي هذه الحالة يحتفظ المعني المدعو إلى شغل وظيفة عليا بالراتب المرتبط بالوظيفة التي كان يشغلها حتى يصدر بشأنه تعيين آخر ولمدة لا تتجاوز سنة⁽³⁾.

المطلب الثالث: الحقوق والواجبات الوظيفية المرتبطة بمنصب الوالي

تتنوع مهام الوالي وتختلف عن مهام باقي الموظفين السامين، وباعتباره كأبي موظف سامي في الدولة تترتب عليه مجموعة من الواجبات خلال أداء مهامه وبعد نهايتها.

الفرع الأول: الواجبات الوظيفية المفروضة على الوالي

تترتب على الوالي مجموعة من الواجبات خلال أداء مهامه تتمثل فيمايلي:

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص89.

² - مرسوم رئاسي مؤرخ في 28-06-1997، يتضمن تعيين وزير محافظ للجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد44، لسنة 1997.

³ - المادة 30 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

أولاً: ارتداء البذلة الرسمية

ألزم المشرع الوالي بارتداء بذلة مهنية خلال ممارسته لمهامه، وذلك بموجب المرسوم رقم 83-594⁽¹⁾. والتي يتم الموافقة عليها من قبل لجنة وزارية مشتركة، والغرض من هذه اللجنة المختلطة هو تجنب الخلط أو الوقوع في التشابه بين البذل الرسمية، والتي قد يكون أصحابها مدنيين أو عسكريين.

وقد حددت مواصفات بذلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 02 أكتوبر 1984 والتي تتكون من لباسين، الأول صيفي يكون لونه الأساسي أبيض فاتر، أما الثاني شتوي لونه الأساسي أزرق بحري قاتم وهو عبارة عن طقم كامل، أما من الناحية الواقعية ورغم نص المشرع على أن الوالي يمارس مهامه وهو مرتد للبذلة المهنية، إلا أن لا يتم ارتداؤها غالبا إلا في المناسبات الوطنية الرسمية وكذا الزيارات الرسمية، ولكن نجد أن المشرع أهمل مواصفات هذه البذلة حال توفي هذا المنصب من قبل العنصر النسوي⁽²⁾.

ثانياً: أداء المهام بإخلاص

يجب على العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة أن يبرهن لدى ممارسة مهامه عن تمتعه بضمير مهني فعال، حيث يعتبر الوالي أحدهم، فعليه أن يكون حريصا على المصالح العليا للأمة وأن يقوم بالواجبات الملقاة على عاتقه بكامل المسؤولية، وكذا أن يتحلى لدى ممارسة مهامه بالحياد والموضوعية وتحقيق المساواة بين المواطنين⁽³⁾.

¹- المرسوم رقم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاية ورؤساء الدوائر، الصادر في 29-10-1983، الجريدة الرسمية، رقم 45 الصادرة في 01-11-1983.

²- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص31.

³- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

ثالثا: الخضوع للسلطة الرئاسية

الوالي وفي إطار أداء مهامه، وجب عليه الخضوع للسلطة الرئاسية سواء سلطة التعيين وإنهاء المهام، وكذلك سلطة الإشراف والتوجيه وذلك طبقا للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العم ال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم والتي تنص على أنه: «يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة، في إطار تأسيس قانوني وتنظيمي تحت السلطة التي عين لديها...».

وكذلك يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه⁽¹⁾.

وتتصدر السلطة الرئاسية التي يمارسها وزير الداخلية على منصب الوالي في مسألتين فقط تتمثلان في الإشراف والرقابة.

رابعا: التصريح بالامتلاكات

يكون التصريح بالامتلاكات الخاص بالولاية أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمه مهامه⁽²⁾. وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الامتلاكات العمومية⁽³⁾.

¹ - المادة 10 من نفس المرسوم.

² - المادة 06 الفقرة 01 من القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14 الصادرة في 20 مارس 2006.

³ - المادة 04 الفقرة 01 من نفس القانون.

ويشمل التصريح بالامتلاكات جردا لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الوالي، وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج⁽¹⁾.

ويعد التصريح بالامتلاكات في نسختين يوقعهما المكتب (الوالي) والسلطة المودع لديها، وتسلم نسخة للمكتب.

خامسا: عدم الازدواج الوظيفي

تمنع ممارسة وظيفة عليا في الدولة القيام بأي نشاط مأجور آخر وتستنئ الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية التي لا تمس بشرف الوظيفة، على أن لا يذكر وظيفته في هذه الأعمال حتى لا يكون سبب في شهرتها، ويسمح له أيضا القيام بمهام التعليم أو التكوين أو البحث العلمي⁽²⁾.

الفرع الثاني: واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه

أولاً: كتمان السر المهني

ألزم القانون كافة الموظفين سواء في سلك الوظيفة العامة أو أولئك الذين يشغلون وظيفة عليا كالوالي بالالتزام بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء خدمته في هذه الإدارة.

وهذا ما نصت عليه المادة 48 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية على أنه: «يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما

¹ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، الجريدة الرسمية، رقم 74 المؤرخة في 22-11-2006.

² - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السليمة المؤهلة».

وكذلك نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم على أنه: «يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا، مراعاة للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة برفع كتمان السر المهني، أن لا يكتشف، ولو بعد انتهاء مهامه الوقائع أو المحررات أو المعلومات التي يشملها واجب كتمان السر المهني والتي اطلع عليها خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة».

ثانيا: البقاء رهن إشارة الإدارة

يجب على الوالي باعتباره يمارس وظيفة عليا في الدولة أن يبقى دائما قيد إشارة الإدارة التي يمارس على مستواها مهامه⁽¹⁾. حتى وأن كان متقاعد لأن الوالي يعد من أعمدة الحكومة وركائزها التي تعتمد عليها داخل الوظيفة وخارجها.

لم يعطيه منصبه من معرفة واسعة بالمشاكل والظروف الطارئة التي تؤدي إلى الاستعانة به من جديد للقيام بمهام ترى الحكومة أنه الأصلح لأدائها.

ثالثا: المحافظة على كرامة الوظيفة

الوالي ملزم بالمحافظة على حسن سلوكه حتى ولو كان خارج الوظيفة وحتى بعد انقضاء مهامه، فعليه تجنب أي موقف يؤدي إلى تشويه كرامة المهام التي أسندت إليه وهذا ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السابق الذكر على أنه: «يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا، أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وهليه أن يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه».

الفرع الثالث: الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها الوالي

تعترف النصوص القانونية للوالي باعتباره موظف ساميا في الدولة بمجموعة هامة من الحقوق تعكس المنصب الهام الذي يشغله، ويمكن تصنيف هذه الحقوق بمراعاة طبيعتها إلى حقوق مالية وعينية في (فرع أول)، وحقوق لا تأخذ الطابع المالي لارتباطها بالمسار المهني لأي موظف سامي في (فرع ثاني).

أولا: الحقوق المالية والعينية للوالي

نجد ضمن هذه الحقوق، الحق في الراتب، والحق في السكن، والحق في النقل.

* الحق في الراتب

الوالي كغيره من الموظفين السامين ومستخدمي الإدارة العامة في الدولة يتقاضى مرتب مقابل العمل والجهد الذي يقدمه، إلا أن راتبه يتميز بأنه مرتفع عن نظرائه من الموظفين العموميين وهذا راجع لنوعية الوظائف والمسؤوليات المسندة إليه⁽¹⁾. وهذا ما أشارت إليه المادة 04 في الفقرة 01 من المرسوم رقم 226-90 على أنه: «يخول العامل الذي يمارس وظيفة عليا في الدولة الحق في مرتب يناسب مستوى المسؤوليات المسندة إليه والتبعية المرتبطة بالوظيفة التي يشغلها».

غير أن مرتب الوالي الذي يتقاضاه لا يدخل ضمن التصنيف المعمول به في الوظائف العليا طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 228-90، والذي يحدد كيفية منح المرتبات

¹- بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص58.

التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة⁽¹⁾. فقد جعل المشرع التعويضات المالية الخاصة بمنصب الوالي لا تخضع لأية مقاييس قانونية أو تنظيمية، بل تدخل ضمن التعويضات المالية الخاصة على الرغم من نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية على أنه: «يتضمن الأجر المقدم بمقتضى الوظائف العليا في الإدارة المحلية، مرتبا وعلاوات، حسب كفاءات تحدد بمرسوم تنفيذي»⁽²⁾.

* الحق في السكن والنقل

حق الاستفادة من السكن تضمنته عدة مراسيم تنفيذية منها المرسوم رقم 89-10 الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة⁽³⁾. كأن يكون حضوره مطلوب ليلا أو بالإضافة إلى حالات أخرى. أما النقل فيتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لآخر دون شقة.

ثانيا: الحقوق والامتيازات الأخرى للوالي

تشمل هذه الحقوق كل من الترقية (أولا)، وقابلية وضعه خارج الإطار (ثانيا)، بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة من عطلة خاصة (ثالثا)، وكذلك الحق المتعلق بحماية الوالي (رابعا).

¹- المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25 يوليو 1990، والذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية، رقم 31 المؤرخة في 28-10-1990.

²- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص36.

³- المرسوم رقم 89-10 المؤرخ في 07-02-1989، يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، الجريدة الرسمية، العدد 06، مؤرخة في 08-02-1989.

*** الحق في الترقية**

الترقية تعتبر من بين الضمانات التي يتمتع بها الوالي بصفته موظفا ساميا، حيث أنه يستمر في الانتساب إلى رتبته الأصلية ويحتفظ فيها إن اقتضى الأمر بحقوقه في الترقية حسب المدة الأحسن له⁽¹⁾.

*** الوضع خارج الإطار**

يوضع الوالي في وضعية خارج الإطار بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من وزير الداخلية، وذلك من أجل أن يضطلع بمهمة لدى المصالح أو أي مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى⁽²⁾.

وخلال هذه الفترة يستمر في تقاضي أجره من الهيئة الجديدة التي استقبلته، ويتمتع بحقوق الترقية والتقاعد⁽³⁾.

*** الحق في الاستفادة من عطلة خاصة**

يستفيد الموظف السامي بهذا الحق إذا كان مدعوا لشغل وظيفة عليا أخرى⁽⁴⁾. أو إذا ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه⁽⁵⁾.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، نجد أنه ينص في المادة 21 على أنه: «يستفيد الوالي من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر في جميع

1- المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

2- المادة 16 و 17 من نفس المرسوم.

3- المادة 20 الفقرة 02 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

4- المادة 29 الفقرة 01 من نفس المرسوم.

5- المادة 32 من نفس المرسوم.

الأحوال، زيادة على أحكام المادة 30 الفقرة 04 من المرسوم رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990».

ويتقاضى الوالي طوال العطلة الخاصة راتبه الأخير مدة شهرين عن كل سنة قضاهما في الوظيفة العليا وفي حدود سنة واحدة، غير أنه يبقى طوال العطلة الخاصة تحت تصرف الدولة ولا يحق وله أن يمارس أي نشاط خاص يدر ربحا ما عدا القيام بمهام التعليم أو التكوين أو البحث⁽¹⁾.

* الحق في الحماية

الحماية المقررة لأصحاب المناصب العليا تفوق الحماية المقررة للموظفين الآخرين وذلك نظرا لأهمية هذا المنصب، وتنقسم الحماية المقررة للوالي إلى نوعين:

أ- الحماية اتجاه الغير:

الوالي وهو يمارس مهامه قد يتعرض إلى تهديدات وإهانات وشتم وقذف واعتداءات مهما يكن نوعها من الغير بحكم منصبه، غير أن القانون كفل له الحماية من هذه الأفعال⁽²⁾. حيث أقر المشرع عقوبات جزائية على مرتكب هذه الأفعال من خلال المواد 144 وما بعدها من قانون العقوبات، وذلك كضمانة للموظفين السامين في الدولة لحسن سير وظيفتهم وتحقيق الأهداف المرجوة.

ولقد نصت المادة 05 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم على إمكانية: «حلول الدولة محل الموظف السامي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات

¹ - المادة 30 الفقرة 04 من نفس المرسوم.

² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

المذكورة وطلب أي تعويض لازم، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة، عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي».

وتمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوالي، إذ تحل الدولة محل الوالي في حالة ارتكابه الخطأ المهني، فتحميه من العقوبات المهنية المسلطة عليه، ما لم يرتكب الوالي خطأ شخصي يقتضي فصله⁽¹⁾.

ب- الحماية اتجاه القضاء:

وتتلخص هذه الحماية في حالة وجود تهمة موجهة إلى الوالي، وجب أن تخطر بذلك سلطته السليمة فورا والمتمثلة في وزير الداخلية، الذي يأمر بإجراء تحقيق إداري قصد والتأكد من مدى حقيقة الوقائع التي اتهم بها الوالي قد ارتكبت لدى ممارسة وظائفه أو بمناسبة، ثم تحدد المسؤولية على أساس ذلك، وبعدها تبلغ نتائج التحقيق الإداري إلى السلطة القضائية المختصة⁽²⁾.

ولقد جاء في نص المادة 573 من قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾ على أنه: «إذا كان أحد الولاة قابلا للاتهام بارتكاب جناية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبة يحيل وكيل الجمهورية، الذي يخطر بالقضية الملف عندئذ بالطريق السلمي، على النائب العام لدى المحكمة العليا فترفعه هذه بدورها إلى الرئيس الأول لهذه المحكمة إذا ارتأت أن هناك ما يقتضي المتابعة، وتعين هذه الأخيرة أحد أعضاء المحكمة العليا ليجري التحقيق».

¹ - المادة 08 من نفس المرسوم.

² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

³ - الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزئية، المتمم بالأمر رقم 11-02 المؤرخ في 23 فبراير 2011، جريدة رسمية في 12-02-2011.

نجد أن قانون الإجراءات الجزائية مكن الوالي من امتياز قضائي الذي يشبه الحصانة القضائية، ويستفيد والي من هذا الامتياز القضائي لحمايته من الضغوطات التي قد يتعرض لها قضاة المحاكم والمجالس إذا ترك لهم اختصاص النظر في التهم الموجهة إليه.

خلاصة الفصل الأول:

إن من خلال دراستنا لموضوعنا هذا فقد ارتأينا وتوصلنا في بحثنا هذا المتواضع الذي هو قد يتكون من فصلين وكل فصل يحتوي على ثلاثة مباحث، فقد تطرقنا في فصلنا الأول إلى ماهية منصب الوالي، فقد تطرقنا إلى تعريفه من الناحية اللغوية والقانونية وكذلك تطرقنا إلى تطور منصب الوالي قبل الاستقلال وبعد الاستقلال، وكذلك إلى كيف يتم تعيين وانتهاء المهام وكذلك الحقوق الوظيفية لمنصب الوالي والجهة المختصة بذلك، وبين الشروط العامة التي يجب أن تتوفر في الولاية كذلك من ناحية إنهاء مهام الوالي فقد ذكرنا الطرق العادية وغير العادية وذكرنا أيضا الواجبات المفروضة على الولاية حسب ما نصت عليه القوانين والمراسيم.

الفصل الثاني:

محدود وسلطات الوالي

في مجال الأمن العام

المبحث الأول: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الولاية 07/12

المبحث الثاني: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء نصوص خاصة

المبحث الثالث: حدود سلطات الوالي في مجال الأمن العام

الفصل الثاني: حدود وسلطات الوالي في مجال الأمن العام

وسوف نتطرق في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث التي سوف نبرز فيها سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء القوانين مثل قانون الولاية 07/12 وكذا السلطات المتعلقة به. وكذلك في مجال الأمن على ضوء قانون البلدية 10/11 وكذلك على ضوء المرسوم 73-383.

المبحث الأول: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الولاية

07/12

بالنسبة للأستاذ أحمد محيو¹. فهو يرى أن للضبط الإداري معنى مزدوج، فمن وجهة النظر العضوية، يعد الضبط مجموع الأعوان المكلفين بتنفيذ التنظيمات والحفاظ على النظام وفي هذا الإطار نكون أمام قوات الشرطة أو سلك الشرطة، إذ يؤخذ هنا بعين الاعتبار طابع التنظيم.

أما من الناحية المادية، فيتمثل الضبط في نشاط السلطات الإدارية، وهو المعنى الأكثر أهمية في القانون الإداري بحيث انه يحدد نشاط يعد من أهم نشاطات الحكومة وممثليها، مجموع التدخلات الإدارية، أي المخدرات التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام، بوضع حدود على الحريات الفردية مثل ضبط الصيد، ضبط بيع المشروبات، ضبط السير...

ولقد تطور مفهوم النظام العام فأصبح مضمونه ينطوي على النظام العام الاقتصادي والاجتماعي، إضافة إلى السكنية، الصحة والأمن العام². ففي الدول الرأسمالية

¹ –Ahmed MAHIOU , cours d'institutions administratives, 3^{ème} édition, office des publications universitaires (OPU), 1981, P 264.

² –Ahmed MAHIOU, op.cit.p 264.

تكاثفت تدخلات الدولة لمواجهة الحرب وتبعاتها -اقتصاد الحرب والندرة- وكذا لمواجهة الأزمات الاقتصادية...النقد والقرض، الأسعار، النقل، البناء...وحتى التنظيم الاقتصادي للمنافسة¹. فتستعمل الإدارة هنا مجموعة من التقنيات التقليدية، والمتمثلة في الحظر أو المنع².

وحتى يتمكن الوالي من ممارسته مهامه الضبطية بفعالية، وضعت تحت تصرفه وسائل تنظيمية (المطلب الأول) وأخرى مادية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: سلطة التنسيق والتنظيم

يمكن لسلطة الضبط، عن طريق السلطة التنظيمية أن تفرض إجراءات عامة مقلصة للحرية بالنسبة للجميع، وهذه الإجراءات يكون لها عقوبة جزائية، وهو ما يميز تنظيم الضبط³.

وتتضمن لوائح الضبط قواعد عامة موضوعية مجردة لتقييد النشاط الفردي حفاظا على النظام العام مثل لوائح تنظيم المرور، مراقبة الأغذية، الصحة العامة، المحلات الخطرة⁴....، وتكمن أهمية اللائحة في كونها تقيّد حريات الأفراد أو النشاط الفردي، أما مظاهر لوائح الضبط فهي متباينة كالاتي: الحظر، الإذن السابق، الإخطار السابق وتنظيم النشاط.

¹ -Ahmed MAHIOU, op.cit.p 265

² -Ahmed MHIOU, cours d'institutions administratives, 3^{ème} édition, Office des publications universitaires (OPU), 1981, p 273.

³ -AUBY (jean Marie et jean Bernard), Droit Public : Droit constitutionnel, libertés publiques, droit administratif, tome 1, 11^{ème} édition, 1993, Sirey, éditions Dalloz, p 441.

⁴ - عبد الغني ببيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة الأسس والمبادئ، القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، 1986 ، ص 246.

الفرع الأول: الحظر:

أي أن تتضمن اللائحة حظراً ينهي عن اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط معين، ونجد نوعين من الحظر هما:

***الحظر المطلق والشامل:**

وهو ما يعتبره الفقهاء غير مشروع لأنه يلغي الحرية الفردية ويصادر النشاط.

***الحظر الجزئي والمؤقت:**

وهو حظر مشروع لأن هدفه هو الحد من الحريات فقط.

الفرع الثاني: الإذن السابق:

إن صدور لائحة تحيز ممارسة نشاط معين بشرط الحصول على إذن سابق من السلطة المختصة.

ملاحظة:

لا يجوز للائحة أن تشترط الحصول على إذن سابق لممارسة الحريات العامة التي ينص عليها الدستور أو القانون، وإلا كانت لائحة غير مشروعة، وتكون مشروعة إذا ينص القانون الذي كفل هذه الحرية صراحة على إمكان اشتراط ضرورة الحصول على إذن مسبق من السلطة المختصة¹.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ واحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص338-339.

الفرع الثالث: الإخطار السابق

هناك ضرورة إخطار السلطة الإدارية مقدما، إذ أنه رغم كون النشاط مسموح فلا بد لصاحب الشأن إحاطة سلطات الضبط الإداري علما بمباشرة النشاط، وذلك حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من الإجراءات لحماية النظام العام، وهو إجراء أقل شدة من السابق. أي الاقتصار على مجرد وضع توجيهات معينة مثل أن يقرر الدستور حرية المواكب والمظاهرات في حدود القانون، ثم يترك القانون للائحة أمر تنظيم ممارسة الأفراد لهذه الحرية.

المطلب الثاني: سلطة الترخيص

والمقصود بها من القرارات التي تصدرها (السلطة المختصة) بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الأفراد المحددين بذواتهم، وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة، أو نواهي بالامتناع عن أعمال، كالأمر بهدم منزل أيل للسقوط (أمر بعمل شيء)، أمر الامتناع عن القيام بعمل معين (أمر يمنع عقد اجتماع عمومي أو مظاهرة عمومية في الطرق العامة...)

فرغم كونها ترتكز على قاعدة عامة إلا أن القرارات متعددة إذ نجد: الترخيص، الخطر (منع مظاهرة أو اجتماع)، الأمر ومثاله أمر المتظاهرين بالتفرق، عادة ما يكون هذا النوع من القرارات مكتوبا، غير أنها قد تكون شفوية أو حتى بالإشارة (إشارة من شرطي بمنع المرور) أو إشارة آلية (الإشارة الحمراء).

لكن إصدار الأوامر الفردية يخضع لإجراءات تتلخص في:

الفرع الأول: وجوب استناد الأوامر الفردية إلى قواعد تنظيمية (عامة):

سواء تعلق الأمر بنص شرعي تنظيمي، وهذا رأي أغلب الفقهاء أما في فرنسا فلم يلتزم بهذه القاعدة إذ اقترن اللجوء إلى الأوامر الفردية بالشروط الآتية:

- أن لا يكون المشرع قد اشترط صراحة صدور لائحة قبل اتخاذ الأوامر الفردية،
- أن تدخل الأوامر الفردية في نطاق النظام العام، أي محققة لأحد أغراضه الثلاثة،
- أن تكون ظروف استثنائية تتطلب اتخاذ مثل هذه الأوامر الفردية.

ويبرز القضاء هذا الاتجاه بأن اللائحة أو القانون لا يمكنهما التنبؤ بكافة الأشياء وأحكامها لا تواجه كل الجزئيات، كما أن هناك حالات لا تبرر صدور لائحة، أو في حال عدم نص اللائحة على الحكم الواجب تطبيقه ووقع الإخلال بالنظام العام فلا تبقى الإدارة مكتوفة الأيدي.

الفرع الثاني: عدم جواز مخالفة الأوامر الفردية للقواعد التنظيمية العامة

وإلا عدت غير مشروع من خلال ما بينه القانون 07/12 المتعلق بالولاية، وقد تم تبيانها في هذا القانون، وقد تمت الإشارة إليه¹.

¹ - إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص341.

المطلب الثالث: سلطة التسخير

يعتبر الفقيه هوريو¹ أن حق القوة العمومية أول وأهم الحقوق السيادية، فللدولة وحدها حق استعمال القوة والهدف من ذلك هو مصلحة المجتمع، وهذا لضمان تنفيذ القوانين والأحكام القضائية والإجراءات التنظيمية، ولا تتمتع أية دائرة إدارية، حتى ولو كانت لامركزية بقوة عمومية مستقلة عن الدولة، فمختلف السلطات التي لها الحق في تحريك القوة العمومية، تقوم بذلك دائماً بصفتها ممثلة للدولة، فرئيس البلدية عندما يقوم بتحريك القوة العمومية بتصرف باعتباره ممثلاً للدولة وليس للبلدية.

والملاحظة الثانية في هذا الشأن هي أن الدولة ممثلة في أجهزتها، وخاصة في جهازها التنفيذي هي التي تتحكم في القوة العمومية، ولا يمكن التنازل عن هذا الحق للمواطنين، بتعبير آخر، فإن حق القوة العمومية يعد من الصلاحيات السيادية التي يوكلها المواطنون إلى أجهزة الدولة، أيضاً يجب التمييز بين السلطة التي يمكنها تحريك القوة العمومية، وتلك التي تنفذها، اللتان لا بد أن تكونا مختلفتين.

فيمكن لسلطة الضبط أن تلجأ للقوة المادية لتفادي أو إيقاف الفوضى التي تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام أو أخلت به، وذلك دون اشتراط حصولها على إذن سابق من جهة القضاء، والمعروف أنه لا يجوز لجهة الإدارة الالتجاء إلى استخدام القوة المادية إلا في حالة الضرورة وكذلك حالة وجود نص ليس له جزاء الذي يعد استخدام القوة المادية من جانب سلطات الضبط إحدى تطبيقاتها²: فالتنفيذ الجبري يجد في مجال الضبط الإداري

¹ -site bibliothèque nationale de France, www.gallica.fr.

² - إبراهيم شيجا، المرجع السابق، ص341.

تطبيقاته، أما الإجراءات الأخطر - استعمال السلاح ومساهمة الجيش في الحفاظ فهي تخضع لتنظيم خاص¹.

ولعل من أهم القرارات في هذا الصدد نجد قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 2 ديسمبر 1902 في قضية الشركة العقارية سان جوست (Saint Juste)، حيث أن نتائج محافظ الحكومة Romier في القضية جعلت هذا القرار يستحق الدراسة، ولقد كانت الوقائع كالآتي:

بموجب مرسوم أمر بغلق مؤسسة أخوية (Congrégation) غير مرخصة، قام محافظ مقاطعة الرون (Rhone) بالإخلاء الفوري، وفي نفس اليوم تم تبليغ القرار إلى المسؤولية عن الهيئة من طرف محافظ الشرطة وأخلى المكان، واقترح التشميع، فتقدمت المؤسسة المالكة للنيابة بطلب إلى المحاكم برفع اليد عن التشميع، وطرح السؤال: هل يعتبر إجراء التشميع إجراء إداريا أو كقرار تجريد يمكنه أن يؤسس اختصاص السلطة القضائية؟ وكانت إجابة محكمة التنازع لصالح الفرضية الأولى وأكدت صحة القرار.

ولتوضيح هذا الحل طرح روميو النظرية العامة للتنفيذ الجبري للقرارات الإدارية، فالفكرة الرئيسية هي أن الإدارة لا يمكنها، من حيث المبدأ، تنفيذ قراراتها بالقوة، باعتبار أن الطريقة القانونية هي لهذا الغرض هي العقوبة الجزائية بمنطوق حكم القاضي وبكل الضمانات التي تحتوي عليها الإجراءات الجزائي، والذي يفترض فيه أن يضمن تنفيذ القرار الإداري، غير أن العقوبات الجزائية تصبح غير ممكنة في حال لم يتطرق لها نص تشريعي، فهل يفرض على الإدارة حينئذ أن تبقى مكثوفة الأيدي إزاء عصيان المواطنين؟

¹ -Long (M), Weil (P) ;Braibant (G), Devolve (P),Genevois (B),les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13eme édition, dalloz, 2001, p66-67-68-70-71.

فالتنفيذ الجبري حسب روميو هو «وسيلة مبررة قانوناً، في حال وجود إجراء آخر، بواجب ضمان احترام القانون»¹.

فالتنفيذ الجبري أو التنفيذ بقوة القانون ممكن إذن، ولكن لا يلجأ إليه إلا في حالة انعدام وسائل أخرى، فهو إذن ذو طابع احتياطي يخضع لشروط تجعل منه قانونياً وهي:

الفرع الأول: حينما يسمح به القانون صراحة:

ففي فرنسا يسمح باللجوء إلى التنفيذ الجبري في مجالات عدة كتسخير العسكريين، قوانين البيئة، قانون الغابات، أمن الطرقات، السلامة المدنية، دخول وإقامة الأجانب.

الفرع الثاني: في حالة وجود الاستعجال:

مثلاً ذكره المحافظ روميو: «من واجب الإدارة التدخل مباشرة واستعمال القوة العمومية دون آجال أو إجراءات عندما تفرض ذلك المصلحة العامة، فعندما يحترق منزل ما لا ننتظر ترخيص من القاضي لإرسال رجال المطافئ»، وذلك حتى في حالة وجود عقوبات جزائية، فالاستعجال لوحده يبرر التنفيذ بقوة القانون، وعموماً فاستخدام القوة المادية يجب أن يعتبر إجراء استثنائياً فلا يجب أن تلجأ الإدارة إلى هذا الإجراء إلا في حالة الضرورة والاستعجال، وأن تقتصر في استعمالها للقوة المادية على الإجراءات لتحقيق أهداف النظام العام².

¹ - إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص 341.

² - للإطلاع على الميثاق، ارجع إلى الملحق رقم 02.

المبحث الثاني: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء النصوص الخاصة

وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب التي سوف نبرز فيها سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون البلدية 10/11، وكذلك سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الإجراءات الجزائية، وكذلك سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء المرسوم 373/83.

المطلب الأول: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون البلدية

10-11

نقد كرس الدستور الجزائري من المجالس المحلية المنتخبة الوسيلة أو إطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب في إدارته وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 15 فقرة 02 من الدستور الجديد المصادق عليه بموجب قانون 01/16 والمتضمن تعديل الدستوري.

ومن خلالها أكد المؤسس الدستوري على أن المجلس المنتخب عبارة عن إطار أو آلية التي يعبر فيها الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ضف إلى هذا قانون نص المادة 16-17 من الدستور أكدت على أن البلدية هي¹ الجماعة الإقليمية للدولة وتمثل قاعدة التسيير لا مركزي للدولة².

وفي ما تعلق باختصاص الوالي في مجال الأمن العام على البلدية لابد أن نصرح على اختصاص رئيس المجلس الشعبي باعتباره المسؤول الأول على البلدية وهذا ما نصب إليه المشرع في نصوص المواد 88-89-90 من قانون 10-11 والمتضمن قانون البلدية وبالرجوع إلى أحكام المواد السالف ذكرها نجد أن المشرع أعطى صلاحيات

¹ - أنظر المواد 15-16-17 من الدستور الجزائري.

² - أ.عشي علاء الدين، مدخل القانون، المرجع السابق، ص125.

لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال السهر على النظام العام والأمن العام لكن هذه الصلاحيات تحت إشراف الوالي باعتباره الوالي هو المسؤول الأول عن الولاية.

لكن المشرع لم يبين شكل وطبيعة هذا الإشراف وبمعنى آخر فالمشرع استخدم عبارة إشراف وهذه عبارة غامضة وفضفاضة تحتمل عدة تأويلات وكان لا بد على المشرع أن يبين هذا إشراف أو على الأقل أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخطر الوالي فقط باعتباره المسؤول الأول على البلدية هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن أحكام المواد: 88-89-90 جاءت تحت عنوان صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة ومنها كان على المشرع عدم إشراك الوالي بعبارة "تحت إشراف الوالي" على أساس أن القانون اعطى له صلاحيات ممارسة هذه الصلاحية باعتباره ممثلاً للدولة وأبرزه مظهر من مظاهر ويؤكد سلطات الوالي في مجال حفظ الأمن العام هو نص المادة 100 من القانون 10-11 والمتضمن قانون البلدية والتي جاءت من الفصل الثالث تحت عنوان سلطة حلول الوالي بمعنى أن الوالي يمارس سلطة حلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي اكتفاءات أن المشرع احتتمل انسداد في المجالس الشعبية البلدية على أساس أنها تحكمها أهواء سياسية فكان لا بد من ضبط هذا الأمر من جعل بعض السلطات تتحول إلى الوالي مباشرة حفاظاً على الأمن العام وكذا ديمومة المرفق العام، أنظر المادة 100.

وبالرجوع إلى نص المادة 100 من نفس القانون السالف ذكره في ان المشرع خص العمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية ولعله في ذلك لارتباطها بأجال محددة في القانون.

المطلب الثاني: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الإجراءات

الجزائية

الأمن العام يعتبر العنصر الأول في النظام العام هدفه المحافظة على سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه وماله من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطرق في مجال المرور والأماكن العمومية وحمايته من الكوارث والأخطار العمومية¹.

ومن هذا المنطلق جاءت فكرة الضبط القضائي على أساس غاية والهدف من الضبط الإداري هو وقائي أساسا.

ويهدف الضبط القضائي إلى التحري في الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها فالضبط القضائي يعمل على صيانة النظام العام وعدم الإخلال بمبدأ الأمن العام والشكالية العامة.

الأصل العام تخضع ممارسة الضبط القضائي لأعوان الضبط القضائي الذين يعملون تحت السلطة الرئاسية للنائب العام ووكيل الجمهورية.

والمشروع الجزائي حددها على سبيل الحصر في قانون الإجراءات الجزائية من المادة 14 إلى المادة 28². ولقد تم تقسيمها إلى فئات وهي:

ضباط الشرطة القضائية (ومنهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، ضباط الدرك الوطني، ضباط الشرطة... الخ).

- أعوان الضبط القضائي.
- المتوظفون والأعوان الذين منحهم القانون.

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص123.

² - المادة 14 من الأمر 66-455 المتضمن قانون الإجراءات الجنائية.

• الولاية.

ويعتبر الوالي من رجال الضبط القضائي ويمارس هذه المهمة في نطاق وشروط معينة نص عليه المشرع في قانون الإجراءات الجزائية تحت عنوان سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي وبالرجوع إلى نص المادة 26 من قانون الإجراءات الجزائية أكدت على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي مع يضيفي الشروط والإجراءات.

ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

أعطى المشرع للولاية سلطة الضبط القضائي، في جرائم خاصة على سبيل الحصر وليس كل الجرائم وهذه الجرائم هي الجرائم التي توقف أنها جناية أو جنحة ضد أمن الدولة باعتباره المسؤول الأول في الولاية وأن هذه الجرائم تمس أمن الدولة العام.

حالة استعجال: بالإضافة إلى أن الجرائم توصف جناية أو جنحة ضد أمن الدولة لا بد من حالة استعجال لأن الأساس الفضل بين السلطات بين ما هو معهود للسلطة القضائية وما هو من اختصاص السلطة التنفيذية باعتبار الولاية ممثلين السلطة التنفيذية على مستوى الولاية.

عدم على الولاية أن السلطة القضائية على علم بوقوع الجريمة: لقد قيد المشرع الولاية بإحالة استعجال وكذا في حالة علم السلطة القضائية بالجريمة، ذلك يعتبر متخليا عن جميع أو عن إجراءات السلطة القضائية ضف إلى هذا فإن الولاية مجبرون عن تبليغ وكيل الجمهورية خلال مدة اقصاها 48 ساعة ومتخلين عن كل إجراءات الفصل ما بين السلطات وهذا ليس تعدي السلطة التنفيذية عن أعمال السلطة القضائية بل هذا مظهر من مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

وتعتبر الأوامر الضبطية الفردية الوسيلة أكثر استخداماً من قبل السلطات الضبط الإداري ومن بينهم الولاية يستخدم القوانين والتنظيمات¹.

وتعتبر القرارات الضبطية التنظيمية أهم وسائل الضبط الإداري وأبرز مظاهر سلطته تضع سلطة الضبط الإداري قواعد عامة مجردة بموجبها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل حماية النظام العام وهي بذلك تمس حقوق أفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن أوامر، وتقرر في الغالب عقوبات عند مخالفتها².

فكان له من أن يتدخل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل ممارسة سلطة الحلول في التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى في حالة رئيس المجلس الشعبي البلدي ففي هذه الحالة أمام حالة امتناع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ أي قرارات موكلة إليه بموجب أحكام القوانين أو التنظيمات ففي هذه الحالة يمارس الوالي سلطة الحلول، محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لكن يعد إعدار وبعد انقضاء الآجال المحددة في الإعدار يتخذ الوالي ويقوم بأي قرار بمقتضى القوانين والتنظيمات وهذه تعتبر الصورة المثالية للصفة التقديرية لسلطة الإدارة في ممارسة إجراءات الضبط فإدارة تقدر وتتدخل قبل وقوع يفترض المحافظة على الأمن العام³.

¹ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 291.

² - راجع المادة 101.

³ - أ.د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص 297.

المطلب الثالث: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء المرسوم

373/83

يعتبر من أهم النصوص القانونية المنظمة لميدان الأمن العام ودور الوالي في هذا المجال وصدر هذا المرسوم الرئاسي في 28 مايو 1983.

وجاء الباب الأول تحت عنوان الأمن والمحافظة على النظام العام.

ولق أوكل المشرع في هذا المرسوم لوالي الولاية باعتباره يجسد سلطة الدولة في الولاية ويتخذ في هذا الإطار جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن الاطمئنان والنظافة العمومية على عامل الولاية وفي هذا السياق له كامل الصلاحية في إطار القوانين والتنظيمات وتنص المادة الأولى من هذا المرسوم على ذلك خاصة ما تضمن باختصاص من الولاية في مجال الأمن العام وبالتالي فهذا النص جاء متمما مع أحكام قانون الولاية¹.

أما في المادة 02 من نفس المرسوم والتي جاءت على سبيل الحصر أكدت المجالات التي يتدخل فيها الولاية ومنها احترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن².

وكذا الفقرة 06 من نفس المادة والمتضمنة كل أشكال الاضطراب في مجال النظام

العام.

¹ - أنظر المادة 01 من المرسوم 773/83.

² - أنظر المادة 02 فقرة 9 من نفس المرسوم.

أما نص المادة 03 فأكدت على أن في اختصاص مهمة الولاية السهر على المحافظة على الأمن العام فهو يعد ويصادق على كل مخططات تنظم النجدة في الولاية وفي البلدية حسب ما نص عليه القانون أو التنظيم¹.

وبخصوص نفس المادة 04 أكدت وجسدت سلطة الحلول الولاية محل رؤساء البلديات أو المجالس الشعبية البلدية في حالة أي تقصير ويتخذ أي إجراء ذو طابع تنظيمي وكذا أي إجراء ذو طابع فردي².

ويعتبر نص المادة 04 الصورة الحقيقية الحالة الحلول المنصوص عليها في قانون البلدية 10/11 بمعنى يعتبر النص التفسيري لنص المادة 100 من قانون 10/11 فنص المادة 04 جاء واضح عكس المادة 100 على المشرع من أن نص المادة 04 صار قبل تعديل قانون البلدية 10/11.

ونهى المشرع في الباب الثاني طرق تدخل وسائله وأعطى المشرع في المادة 05 من نفس المرسوم للوالي تحت سلطته مصالح الأمن الوطني وكذا مصالح الدرك الوطني³.

أما المصالح التابعة للوالي مباشرة وتحت سلطته مباشرة في إطار مهمة الوالي المحافظة على الأمن العام في مصالح الحماية المدنية وكذا مصالح المتواصلات السلوكية واللاسلكية هذا والمشرع وسع من صلاحية الوالي في نص المادة السالف أعطى للوالي أن جميع أملاك التفتيش والرقابة الموجودة في الولاية تخضع لسلطة الوالي مباشرة في مجال مهام الوالي في الحفاظ على الأمن العام داخل إقليم الولاية.

¹ - أنظر المادة 03 من نفس المرسوم.

² - أنظر المادة 04 من نفس المرسوم.

³ - أنظر المادة 05 من نفس المرسوم.

ولضمان ممارسة صلاحيات الوالي في مجال الأمن العام أحيانا تكون ضببية مساس بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا أقر هذا المرسوم في نص المادة 07¹. وباعتبار الوالي هو المسؤول الأول المباشر عن ما يدور في الولاية ألزمت نص المادة 08 من المرسوم مختلف مصالح الأمن إخطار الوالي بجميع القضايا².

وفي حالة استعجالية أجاز النص للوالي اتخاذ أي إجراء يكون شفاهيا في حالة استعجالية والتي يتعين عليه أن يؤكد إجراء شفاهي.

وأكدت كذلك المادة 09 فقرة 01 من نفس المرسوم على أي إجراء التي تتعلق بالحفاظ على الأمن العام والنظام العام.

وباعتباره المسؤول الأول عن الولاية فإن مصالح الأمن ترسل تعزيزا دوريا للوالي عن الوضعية العامة للأمن والنظام العام داخل إقليم الولاية وهذا ما أكدته المادة 10 من نفس المرسوم³.

كذلك أجاز المرسوم في المادة 13 أن يقترح أي إجراء من شأنه أن يدعم النظام العام والأمن عن الطريق⁴.

كما أن للوالي سلطة أو صلاحية إرسال تقارير دورية للسلطة المركزية التي لها صلاحية التعيين وهذا التعزيز مطمئن ملاحظاته بشأن كل مصالح من المتواجدة على الولاية⁵.

¹ - أنظر المادة 07 من نفس المرسوم.

² - أنظر المادة 08 من نفس المرسوم.

³ - أنظر المادة 10 ممن نفس المرسوم.

⁴ - أنظر المادة 13 ممن نفس المرسوم.

⁵ - أنظر المادة 14 ممن نفس المرسوم.

وأجاز المرسوم للوالي في حالة حدوث حدث خطير أن يسعى إلى تدخل وحدات الأمن العام لدى دائرة اختصاص الولاية التابع لها.

ويتم هذا التدخل بموجب تعليمات مكتوبة مع إخطار وزير الداخلية على الفور على أساس أن قطاع الأمن الوطني موظف حسابي ويسير مركزيا في أغلب الحالات.

كما أجاز النص صراحة للوالي إدخال تشكيلات الدرك الوطني الموجودة على مستوى الولاية وتعمل تشكيلات الدرك الوطني في مجال حفظ النظام العام والأمن العام والتي تم تسخيرها من قبل الوالي تحت سلطة قائدها إلى غاية الرجوع الوضع إلى الحالة الطبيعية¹.

وبخصوص الأعمال التي توصف بأنها جناية أو جنحة ضد أمن الدولة فإن نص المادة 18 من المرسوم 373/83 أحالت إلى نص المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية باعتباره الشريعة العامة².

وفيما تعلق بنوع الكوارث فإن الوالي يضمن المخطط الخاص بتنظيم إسعافات وهذا ما أكدته المادة 19 من المرسوم 3763/83.

وجاء في الباب الرابع من المرسوم 373/83 بعنوان لجنة الأمن في الولاية استحدثت بنص المادة 20 من نفس المرسوم ويرأسها الوالي ويحدد تكوينها وسيرها بتعليمات من وزير الداخلية ووزير الدفاع الوطني على أساس أنها متكونة من كل قطاعات أمنية على مستوى الولاية.

¹ - أنظر المادة 17 ممن نفس المرسوم.

² - أنظر المادة 18 من المرسوم السابق.

ومهمة الوالي هو عملية التنسيق بين جميع مصالح الأمن الموجودة في الولاية¹.

وتجتمع لجنة الأمن تحت رئاسة الوالي مرة في الشهر أو حسب الحاجة إلى ذلك وعند انتهاء اللجنة من الأشغال تحرر محضر بذلك ويرسل نسخ إلى وزارة الداخلية ووزارة الدفاع الوطني.

ويقوم الوالي بإعلام مكتب التنسيق المتواجد في الولاية بكل أعمال بحثه أمن المتواجدة في الولاية، وتحت رئاسة الوالي وفي جهة أخرى.

¹ - أنظر المادة 21 من المرسوم نفسه.

المبحث الثالث: حدود السلطات الوالي في مجال الأمن العام

تختلف حدود سلطة الضبط في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، إذ أنه مقيد في الظروف العادية باحترام مبدأ المشروعية، أما في الظروف الاستثنائية فإن الرقابة على أعماله تتقلص.

المطلب الأول: حدود سلطات الوالي في مجال الأمن العام في الحالات العادية

ومنه سوف يبين ذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: خضوعه لمبدأ المشروعية

لا تختلف مؤسسة الولاية عن المؤسسات العمومية الأخرى في ضرورة احترامها للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات وما تتخذه من أعمال وقرارات، وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به، وفي حالة مخالفتها لهذا المبدأ الجوهري يترتب عن ذلك بطلان أي تصرف أو إجراء متخذ خارج القواعد الملزمة للقانون، فلا بد أن يحترم في ذلك كل من:

الفرع الثاني: احترام الإدارة للتدرج الموضوعي للقواعد والقرارات القانونية

القرارات الفردية واحترامها للقواعد العامة التنظيمية

من حيث استنادها إلى قاعدة تنظيمية عند صدورها من ناحية، ومطابقتها لهذه القاعدة من ناحية أخرى، لأنها تعد تطبيقاً لها على الحالات الفردية المتنوعة التي تشملها هذه القاعدة¹.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 291.

الفرع الثالث: احترام التدرج الشكلي أو العضوي للهيئات العامة للدولة

إذ يعتمد هذا التدرج على صفة الهيئة المصدرة للقرار ومكانها في التدرج الهرمي للهيئات، وأيضاً على الإجراءات، والأشكال المقررة لإصدار القواعد القانونية، وبناء على ذلك تحتل الهيئة التأسيسية قمة الهرم، ثم تليها الهيئة التشريعية، ومن بعدها الهيئة التنفيذية، التي تتدرج بدورها في شكل هرمي من رئيس الدولة إلى أسفل الهرم الإداري المعتمد في الدولة، ويجب أن تصدر كافة القواعد القانونية في إطار احترام الأسس العامة ومبادئ الدستور، فنجد أن أعمال السلطة التأسيسية المتمثلة في الدستور تأتي في قمة النظام القانوني للدولة، ثم تليها الأعمال التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية ويليهما أعمال السلطة التنفيذية المتمثلة في اللوائح والقرارات¹.

ومن جانب آخر، يتعين على اللوائح والقرارات الصادرة من هيئة في موقع أدنى أن تحترم ما تصدرها الهيئات التي تحتل مواقع أعلى منها في التدرج الهرمي للهيئات من أعمال².

لذلك فالولاية مقيدتين في مجال الإجراءات المتخذة في إطار الضبط الإداري بالنصوص الدستورية من جهة، التي نجد من بينها تلك المتعلقة بحماية الحريات خاصة، لاسيما منها ومن جهة ثانية إلى احترام المواد من 33 إلى 44، وكذا المادة 139 من الدستور ومختلف اللوائح الصادرة من الهيئات الأعلى درجة في الهرم الإداري والتي تتمتع بسلطات ضبطية عامة كرئيس الجمهورية ووزير الداخلية، أو خاصة مثلما هو حال باقي الوزارات.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 292.

² - المرجع نفسه، ص 292.

ففي هذا الإطار، تنص المادة 04 من المرسوم رقم 88-131¹. على ما يأتي:
 "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبهذه
 الصفة، يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام
 النصوص التي تقتضيها".

وبالنسبة للحدود المتعلقة بوسائل الضبط الإداري في الظروف العادية، التي تتميز
 باستخدام مجموعة من الأساليب التي تحد بها من ممارسة حريات الأفراد فيقول الأستاذ
 دلوبادير: "يتناول القاضي الإداري بحث موضوع الإجراء، أي وسيلة الضبط المستخدمة،
 وهو في تلك الحالة يقصد الوسيلة في ذاتها، أي شرعيتها الذاتية وبمدى توافقها مع
 الأسباب الواقعية"².

والضوابط التي تخضع لها وسائل الضبط كي تعد مشروعة هي:

- أن يكون التدبير الضابط ضروريا و لازما وفعالاً،
- أن يكون التدبير الضابط متناسبا مع طبيعة وجسامة الخلل والاضطراب المراد
 تفاديه،

- أن يكون التدبير الضابط متصفا بالعمومية محققا للمساواة،

- أن يكون التدبير الضابط ضروريا و لازما وفعالاً:

أي أن تكون غاية تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام وتقدر الضرورة بقدر
 جسامة التهديد الذي تحشى منه على النظام العام، وترتبيا على قاعدة ضرورة الإجراء لا

¹ - مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 04 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، 30 شارع سوتير الأزاريطة، الإسكندرية،
 2008، ص 366.

يحق للإدارة أن تلجأ إلى تقييد الحرية بينما كان يكفي لتحقيق مقتضيات النظام العام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياجات فقط ولقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبادئ هذه الرقابة في حكمه الشهير في دعوى (Bejamin)¹. ومع ذلك كان لابد من التوفيق بين احترام النصوص التي تضمن حرية الاجتماع مع الواجب الملقى على البلدية لحفظ النظام العام ويترتب على ذلك أنه حتى ولو لم يكن لدى السلطة البلدية أي وسيلة فعالة أخرى لكفالة النظام، إلا أن المنع الوقائي كان مشروعاً². ولقد ألغى مجلس الدولة هذا القرار بعد فحص الظروف التي أحاطت بالدعوى مقررًا بأنه "قد اتضح من التحقيق أن احتمال وقوع الاضطراب الذي يزعمه عمدة نيفير لا يمثل درجة من الخطورة بحيث لا يستطيع بدون منع عقد المؤتمر أن يحفظ النظام العام، وذلك أن العمدة بما لديه من سلطات الضبط التي تدخل في اختصاصه ما يمكنه الحفاظ على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع"³. كما لا يحق للإدارة أن تلزم الفرد إتيان تصرف معين إذا وجد تصرف أيسر عليه يكفي لتحقيق مقتضيات النظام العام، وبعبارة أخرى، لا يجوز للإدارة أن تشترط على الفرد إتباع وسيلة وإن كانت أيسر على الإدارة إلا أنها أشق على الفرد⁴. وإضافة إلى ما سبق، يشترط أن يكون التدبير فعالاً، بمعنى أن يكون حاسماً ومؤدياً إلى استيفاء الحفاظ على النظام العام بأبعاد الخطر والاضطراب، وإلا فهو غير لازم وبالتالي غير مشروع⁵.

¹ - أنظر المادة 110 أعلاه.

² - مارسو لون، بروسبيرفي، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. أحمد يسري، ص 295 إلى 261، المكتبة القانونية، ط2، 1991.

³ - عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 368.

⁴ - المرجع نفسه، ص 366.

⁵ - المرجع نفسه، ص 369.

1- أن يكون التدبير متناسبا مع طبيعة وجسامة الخلل والاضطراب المراد تفاديته:

تعد فكرة التناسب أمرا ضروريا بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وفكرة الحريات، لذلك وجب على السلطة القضائية تقدير الظروف المتسببة في اللجوء إلى استخدام إجراءات الضبط، ويقوم التناسب في فلسفة مجلس الدولة الفرنسي على تقدير جملة من العناصر التي تشكل دائرة الصراع بين السلطة والحرية يمكن إجمالها فيما يلي:

أ-تقدير جسامة الاضطراب أو الخلل (gravité des troubles):

"ينبغي أن تكون إجراءات الضبط متناسبة مع درجة الإخلال بالنظام المتعين تداركها، فإذا كان الإخلال بالنظام قليل الأهمية، ففي هذه الحالة لا يجوز التضحية بالحرية من أجل حفظ النظام، أما إذا كان الإخلال بالنظام يتسم بالخطورة، فإن الاعتداء على الحرية يجد سند تبريره حينئذ...".¹

ب-تقدير الإجراء الإداري المتخذ/ تقدير شدة الاعتداء على الحرية

:(appréciation de l'atteinte)

يشترط في الإجراء الذي تتخذه الإدارة أن تكون غايته تفادي تهديد حقيقي للنظام العام أما الخلل البسيط فلا يمكن أن يبرر اتخاذ الإجراء وفرض القيد على الحرية.

¹ - عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 372.

ج-تقدير النشاط الفردي في ذاته/قيمة الحرية (valeur de la liberté):

يتوقف مدى الإجراء الذي تتخذه الإدارة على مدى تقديره لممارسة الحرية التي يواجهها، فالحرية ليست كلها بنفس الأهمية أو الدرجة وهذا التنوع والتغاير في الحريات من حيث طبيعتها وظروف ممارستها ومدى تأثير هذه الممارسة على النظام العام¹.

إذ يقسم الفقهاء الحريات إلى فئتين، الفئة الأولى منها تمثل حريات أساسية محاطة بسياج واق من الضمانات الكفيلة بعدم خرقها، وقد غنيت الدساتير بالنص عليها، ومن أمثلتها: حريات العقيدة، والاجتماع، وتكوين الجمعيات والنقابات والتعليم وغيرها... وفي هذه الحريات لا تتمتع سلطات الضبط الإداري سوى بقدر ضئيل من التدخل في مجال تقييدها، وفي الحدود الضرورية للمحافظة على النظام العام، والفئة الثانية من الحريات تمثل حريات غير محددة في معناها أو شروط ممارستها، ومن أمثلتها: الحريات الخاصة بإنشاء دور السينما، والمسارح والملاهي، وإقامة الاستعراضات والمواكب في الطرق العامة، وإقامة معارض الكتب والمسابقات...، وفي هذه الفئة من الحريات تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطة واسعة في تقييدها تتراوح من الحد الأدنى إلى الأقصى بحسب نوعية وجسامة الآثار الضارة المترتبة عن ممارسة تلك الحريات المرخص بها².

ولقد أمكن لمجلس الدولة الفرنسي ثابن يستخرج العديد من المبادئ في إطار رقابة مشروعية تدابير الضبط وكان المعيار الأساسي في ذلك هو يقوم على أساس فلسفة التوازن بين تحقيق متطلبات ممارسة الحريات، وتطبيقا لمعيار التناسب يتعين في تدابير الضبط التي تلجأ إليها الإدارة في كل حالة أن تكون متوافقة مع الظروف الخاصة التي

¹ - عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 373.

² - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، كلية الحقوق الجامعة الأردنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008،

طبقت في ظلها، وبناء على ما تقدم، تتغير تدابير الضبط مع تغير الظروف الزمنية والمكانية المحيطة بممارسة الحرية.

2- الظروف الزمنية والمكانية المحيطة بممارسة الحرية:

أ- الظروف الزمنية:¹

-نميز هنا بين تدابير الضبط التي تفرض تنظيماً مؤقتاً وتلك التي تفرض تنظيماً دائماً، فالأولى تكون متشددة نظراً لعدم ديمومتها وارتباطها بمدة زمنية محددة، أما بالنسبة لتدابير الضبط الدائمة فيجب أن تكون أقل شدة نظراً لما تنطوي عليه من تهديد دائم للحريات،

-يجب التمييز أيضاً إن كان التدبير الضابط سيطبق ليلاً أم نهاراً، فبعض النواهي يجوز أن تكون أشد في الليل منها في النهار مثل حضر إحداث الضوضاء ودق الأجراس،
-تتسع سلطة الضبط الإداري وتشتد في الظروف الاستثنائية منها في الظروف العادية، بحيث أنه في بعض فترات الأزمات تصبح مطالب السلطة أكثر إلحاحاً من مطالب الحرية.

ب- الظروف المكانية:

تختلف القيود التي ترد على الحريات من قبل سلطة الضبط تبعاً للمكان الذي تمارس فيه، فالطريق العام مثلاً يعد مجالاً للتدخل بالضبط الإداري، وذلك مع مراعاة حريات المتأخرين له والمنتفعين به وعلى العكس، فإن المسكن الخاص ليس محلاً لممارسة سلطة الضبط، وبالتالي فلا يجوز لسلطة الضبط أن تتدخل في المسكن الخاص إلا بقدر ما يكون هناك اتصال يدور بالمسكن الخاص والخارج، فيمكن لسلطة الضبط أن

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 374.

تتدخل لمنع الإزعاج لذي يحدث مع الأجهزة الصوتية، أو عندما يؤثر افتقاد الشروط الصحية في المسكن الخاص على الصحة العامة، أما المحلات فتوجد في مركز وسط وتخضع لنظام ضبط أقل شدة من النظام الذي يخضع له الطريق العام ولكن أكثر تشدداً من النظام الذي تخضع له الأماكن الخاصة¹.

* أن يتميز التدبير الضابط بالعمومية وتحقيق المساواة:

تخضع الحريات العامة والحقوق لمبدأ أساسي هو مبدأ المساواة بين الأفراد من حيث حقوقهم وواجباتهم، لذلك وجب أن تكون كافة القوانين عامة ومجردة تكفل المساواة بين جميع الأفراد، ونفس المبدأ يطبق على التدبير الضبط، والمقصود هنا هو منع التمييز من دون مبرر، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية تخصيص ممرات لسيارات النقل العام والإسعاف وسيارات الأجرة، وعلى النقيض فقد أدان الامتيازات التي لا مبرر لها والتي لا تستند إلى اعتبارات المصلحة العامة، كقراره القاضي بعد مشروعية الأمر الصادر عن مدير الشرطة بمنح تراخيص لتوقف سيارات أشخاص معينين دون غيرهم على الطريق العمومي².

4- رقابة القضاء الإداري لسلطة الضبط الإداري:

يمارس القضاء الإداري رقابة كبيرة على سلطة الضبط الإداري سواء من حيث التقيد بأغراض الضبط الإداري، أو من حيث الأسباب الدافعة إلى تدخل سلطة الضبط، وأخيراً من ناحية وسائل الضبط المستعملة من جانب سلطة الضبط.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، من ص 375 إلى ص 376.

² - المرجع نفسه، من ص 377 إلى ص 378.

- رقابة القضاء الإداري لهدف الضبط الإداري:

يراقب القضاء الإداري الغرض من استخدام سلطة الضبط الإداري للوسائل الضبطية لتقييد حريات الأفراد، إذ تنقيد سلطة الضبط الإداري بأغراض الضبط الثلاثة¹. المتمثلة في الأمن العام، السكنينة العامة، والصحة العامة التي يجمعها الهدف الرئيسي للضبط الإداري وهو النظام العام، فإذا استهدفت أغراضا أخرى غير الحفاظ على النظام العام -حتى ولو كان هدفها هو تحقيق المصلحة العامة- فإن قراراتها تكون غير مشروعة جديرة بالإلغاء². ويجعل استهداف الضبط الإداري أغراضا أخرى غير أغراضه تصرف سلطة الضبط مشوبا بعيب الانحراف في السلطة³.

- الرقابة على الأسباب الدافعة إلى تدخل سلطة الضبط:

يراقب مجلي الدولة الفرنسي الأسباب التي دفعت سلطة الضبط الإداري إلى اتخاذ إجراءاتها، ويشترط وجود أسباب جدية تهدد بحدوث إخلال بالنظام العام حتى يعتبر تدخل سلطة الضبط مشروعاً ومبرراً⁴. بتعبير آخر، لا بد أن تكون هناك حالة واقعية تهدد فعلاً بالإخلال بالنظام العام، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على هذا المبدأ حيث أوجبا لسلامة القرار الضبطي أن يكون مبنياً على أسباب جدية وحقيقية -لا وهمية أو صورية- تبرر اتخاذه، ويتمثل ذلك في لا نشوء حالة واقعية أو قانونية تدعو سلطة الضبط الإداري للتدخل⁵.

¹ - هناك من يضرب إلى عناصر النظام العام عنصر رابع (الأخلاق العام)، إرجع إلى د نواف كنعان، المرجع السابق، ص 303.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 293.

³ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 303.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 294.

⁵ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 304.

- الرقابة على وسائل الضبط:

إن استخدام وسائل الضبط يجب أن يتم ضمن ضوابط معينة هي¹:

- أن لا يترتب على استخدام وسيلة الضبط الإداري تعطيل ممارسة الحريات العامة بشكل مطلق.
- أن تفسر مضمون وسائل الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً، ذلك أن جميع النصوص القانونية المقيدة لحريات الأفراد يجب أن تفسر بصورة ضيقة، وهند الشك، يجب على سلطات الضبط الإداري أن تغلب الحرية على تقييدها، إذ إن الحرية هي الأصل والقيود هو الاستثناء.
- أن تستخدم وسائل الضبط الإداري بمرونة وبشكل يتلاءم مع طبيعة النشاط الفردي المطلوب تقييده، وهل هو نشاط حيوي حيث تضيق سلطة الضبط الإداري، أم غير حيوي فتتسع تلك السلطة.

- الرقابة على ملائمة الوسيلة المتبعة لمواجهة الإخلال بالنظام العام:

وهذا الضابط يعني أنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى وسائل صارمة أو قاسية لمواجهة إخلال ما بالنظام العام لا يصل إلى درجة كبيرة من الخطورة².

نلاحظ من خلال المرسوم رقم 83-373 أن المشرع لم يتطرق إلى هذا المبدأ حيث أنه اقتصر على ذكر كافة السلطات المخولة للولاية للمحافظة على استتباب الأمن بصفة مطلقة، باستثناء الفقرة الرابعة من المادة 16 التي تلزمهم بتسبب تسخير تشكيلات الدرك الوطني الموجودة في تراب الولاية.

¹- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 304-305.

²- المرجع نفسه، ص 306.

المطلب الثاني: حدود وسلطات الوالي في مجال الأمن العام في الحالات غير

العادية

قد يتعرض استقرار الدولة للتهديد في حال ظهور ظروف استثنائية مما يؤدي إلى تهديد استمرارية الدولة وكيانها، لذلك خولت نظرية الظروف الاستثنائية، فالضرورات الحيوية للبلاد والدفاع عن الدولة أولى بالرعاية من احترام حقوق وحريات الأفراد، ولكن ورغم ذلك لا بد من وضع قيود وضوابط للإدارة، فقد وضع مجلس الدولة في فرنسا الملامح التي تفيد وتحدد الإجراءات الضبطية في الظروف الاستثنائية التي يمكن حصرها فيما يلي:

الفرع الأول: حدود الإجراءات الضبطية في الظروف الاستثنائية حسب مجلس الدولة

الفرنسي

1- أن يكون الإجراءات الضابط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية: ¹

إن الظروف الاستثنائية تبرر الترخيص لهيئات الضبط الإداري بسلطات واختصاصات واسعة لا تسمح بها القوانين السارية حتى ولو خالفت في ذلك مبدأ المشروعية، غير أن الإدارة حتى ولو كانت تتحلل من المشروعية الاعتيادية فهي تخضع لما يسمى بـ المشروعية الاستثنائية². تبعا لذلك يتعين في إجراء الضبط حتى يكون في إطار من الشرعية الاستثنائية أن يكون قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية، فعلى هيئات الضبط إثبات وجود ظروف استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية، وترتبا على ما تقدم، عندما تطرح على القاضي قضية تدعى الإدارة فيها قيام ظروف استثنائية لتبرير ما

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 399-402.

² - رشا محمد الهاشمي، نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية، مج 26، عدد 02، 2011، ص 309.

اتخذته من إجراءات، فإن هذا الأخير يتحقق من وجود هذه الظروف، ومن أن الإجراءات الاستثنائية التي اتخذت خلالها، فالمسألة مسألة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف المكانية والزمانية التي تحيط بها.

2- ضرورة الإجراءات الاستثنائية ولزومه: ¹.

ومفاد ذلك أنه إذا كانت ممارسة الحريات لا تؤثر في قدرة الإدارة على مواجهة الظروف الاستثنائية ففي هذه الحالة يسمح لهذه الممارسة بأن تؤدي دورها إلى القدر أو الحدود التي يمكن أن تؤثر في قدرة الإدارة على مواجهة تلك الظروف لذا يقوم القضاء الإداري في بالتحقق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تسعف به التشريعات السارية، وهو ما يعني ضرورة الإجراءات الاستثنائية ولزومه لمتطلبات الحالة.

3- ملاءمة الإجراءات الضابط للظروف الاستثنائية: ².

لابد أن يلائم الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية متطلبات هذه الظروف، وأن يكون تصرف الإدارة بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف بدون إفراط أو تفريط، وتطبيقا لهذا المبدأ فقد قضى مجلس الدولة مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1962 في قضية كنال (CANAL) روبان (ROBIN)، جودو (GODOT) بإلغاء الأمر الذي أصدره رئيس الجمهورية في 1 جوان 1962 الذي ينشئ محكمة عسكرية خاصة لمحاكمة المتهمين بالاشتراك في التمرد الذي قام به الجيش الفرنسي بالجزائر بتاريخ 21 أبريل 1962 بعد الاتفاق على وقف إطلاق النار لـ 19 مارس 1962 الواقع بين الحكومة الفرنسية وجبهة التحرير الوطني، ذلك أن الظروف

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 403.

² - المرجع نفسه، ص 405.

التي بالاستناد إليها تم إنشاء هذا القضاء الاستثنائي لم تكن على درجة كبيرة من الخطورة تبرر الاعتداء على المبادئ العامة للقانون وبصفة خاصة فيما يخص تجريد المتهمين بصفة نهائية من حقوق الدفاع¹.

الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية للرقابة القضائية وعدم جواز تحصينها².

تخضع سلطة الضبط لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً، فأخضاع الإجراءات الضبطية الاستثنائية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري للتأكد من سلامتها وليس من مشروعيتها، ومن ثم فإن رقابة القضاء هنا تقتصر على النظر في التعويض عندما يترتب على الإجراءات الضبطية إصابة الأفراد بالأضرار من جرائها، إعمالاً لنظرية المسؤولية الإدارية³.

فالشوابط التي وضعها القضاء الإداري الفرنسي في تحديد الإجراءات الضبطية في الظروف الاستثنائية هي:

1- قواعد الاختصاص: ⁴.

حيث يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تخالف في قرارها الضبطي الاستثنائي قواعد الاختصاص المنصوص عليها قانوناً، كما أن قواعد الاختصاص لا تطبق على الضبط الإداري في حالة الموظف الفعلي، فعندما تستوجب الظروف الاستثنائية أن يتدخل شخص في عادي في النشاط الإداري ويمارسه أو يوجد في مركز فعلي يجعله يظهر

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 589 وما يليها.

² - المرجع نفسه، ص 407.

³ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 315.

⁴ - المرجع نفسه، ص 311-312.

بمظهر الموظف العام، مثل هذا الوضع يؤدي إلى اعتبار تصرفات الموظف الفعلي قرارات إدارية حقيقية من حيث الاختصاص.

2- قواعد الشكل والإجراءات: ¹.

حيث يجوز لسلطات الضبط الإداري في أوقات الأزمات الخروج على الإجراءات الشكلية التي نص عليها القانون، إذا كانت هناك ظروف استثنائية حالت دون إتباع هذه الإجراءات، وذلك لتحقيق الصالح العام.

3- مضمون العمل الضبطي: ².

حيث يجوز لسلطات الضبط الإداري للقيام بأعمال معينة لو قامت بها في الظروف العادية لكانت غير مشروعة.

ومن جهة أخرى نجد في هذا الصدد حدودا للرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية تتمثل في الرقابة على الوقائع المادية لقرارات الضبط الإداري وصحة تكييفها القانوني والرقابة على ملاءمة قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

¹- نواف كنعان، المرجع السابق، ص312.

²- المرجع نفسه، ص313.

الفرع الثالث: تقليص الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال الضبط في الظروف الاستثنائية

ومن هنا سوف نبين ذلك من خلال هذه النقاط:

1- الرقابة القضائية على الوقائع المادية لقرارات الضبط الإداري وصحة تكييفها القانوني¹.

استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن قرارات الضبط تكون محل الإلغاء في حال استناد الإدارة عند إصدارها على وقائع غير صحيحة بغض النظر عما إذا كانت الإدارة تتمتع باختصاص مقيد أو تقديري، أما بالنسبة لدوره في البحث القانوني فيمكننا القول بأن عملية التكييف القانوني الصحيحة تتم من خلال تخصيص قاعدة القانون التي تحكم القاعدة القانونية الفردية، وفي الوقت نفسه بتجريد هذه الواقعة القانونية التي تحكم الحالة الواقعية من فرديتها والوصول بها إلى مستوى عمومية القاعدة القانونية، والحقيقة أن مسلك مجلس الدولة قائم على اعتبارات عملية أكثر من كونها قانونية ومستندا على أن الإدارة لديها من الإمكانيات العملية والفنية وهي الأقدر على ذلك وعلى فكرة الخطأ البين التي تقوم على أن تقدير الإدارة لم يشوبه خطأ ظاهر.

2- رقابة القضاء على ملاءمة قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية².

يبسط القاضي رقابته على مشروعية القرارات التي تصدرها السلطة الضبطية في حالة الطوارئ فلا يتحقق فقط من وجود الوقائع وصحتها وإنما يبحث في ملاءمتها ومدى تناسب الإجراء المتخذ في تلك الظروف مع الحالة الواقعية التي أدت إلى إصداره، وتعد الرقابة على ملاءمة قرارات الضبط الإداري استثناء على القاعدة التي تقضي بأن القاضي

¹ - رشا محمد الهاشمي، المرجع السابق، ص 309-310.

² - المرجع نفسه، ص 314.

الإداري يجب عليه الامتناع عن مراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية الواقعة التي استندت عليها في إصدار قراراتها، لكنه في حكم بنجامين عدل عن ذلك واستثنى القرارات الصادرة من السلطة المحلية التي تتعلق بتقييد وتنظيم حريات المواطنين في مجال الضبط الإداري، والجدير بالذكر إلى أنه بعد هذا الحكم اتسعت رقابة مجلس الدولة لتشمل مجالات أخرى ومنها قرارات الضبط الإداري المتعلقة بحرية العبادة وحرية الصناعة والتجارة وكذلك حرية النشر والصحافة، هذا فيما يتعلق بالظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فنجده قد شدد لكون تلك الإجراءات تتسع على حساب الحريات العامة واستثنى فقط ما يتعلق بإجراءات البوليس العليا (في فرنسا)¹.

الفرع الرابع: التطبيق في الجزائر².

1- اتساع السلطة الضبطية للوالي في حالة الحصار:

إن المخول الوحيد لإعلان حالة الحصار في الجزائر هو رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص المادة 92 من دستور 1996 بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رؤساء المؤسسات الوطنية المذكورة في المادة 91 من الدستور³. وتتولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة، فتحول سلطة الضبط الإداري من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية، ويجوز للسلطة اتخاذ كافة التدابير الكفيلة باستتباب الوضع وعلى وجه الخصوص يجوز للسلطة العسكرية في إطار صلاحيات الشرطة المخولة لها، أن تقوم بإجراءات الاعتقال الإداري، والإقامة الجبرية، ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام

¹ - رشا محمد الهاشمي، المرجع السابق، ص314.

² - شيهوب مسعود، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، جامعة الجزائر، 1998، ص36-37.

³ - يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، المادة 91 فقرة 01 من دستور 1996.

أو السير العادي للمرافق العمومية حسب المادة 4 من مرسوم تقرير حالة الحصار، ويجوز لكل شخص الطعن في هذه القرارات أما السلطة الإدارية المختصة، وهي لجنة رعاية النظام العام المنصوص عليها في المادة 5 من نفس المرسوم، وتترأس هذه اللجنة السلطة العسكرية وتتكون من الوالي، محافظ الشرطة، رئيس القطاع العسكري، وشخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة الوطنية، وحسب النصوص فإن مهلة الطعن في قرارات الوضع في مراكز الأمن أو الإقامة الجبرية أو المنع من الإقامة هي عشرة أيام من تاريخ تقريره من قبل المجلس الجهوي¹. نشير هنا إلى أن المجلس الجهوي يتشكل حسب المادة 8 من نفس المرسوم من الوالي رئيساً، قائد القطاع العسكري أو قائد مجموعة الدرك، محافظ الشرطة، ثلاث شخصيات تختار لتمسكها بالمصلحة الوطنية، تتخذ هذه المجالس الجهوية قرارات الوضع في مراكز الأمن أو المنع من الإقامة الجبرية بناء على اقتراح من الشرطة ولجنة رعاية النظام العام، علماً أن تشكيلة المجلس الجهوي ولجنة رعاية النظام العام لا تختلف كثيراً، ومع ذلك تعتبر هذه الأخيرة جهاز طعن صد قرار أخذ بناء على اقتراحها ومن جهاز عضوية مشابهة².

وتستدعي هذه النصوص مجموعة من الملاحظات:

سريان ميعاد الطعن الإداري يبدأ من تاريخ تقرير الأمر وليس من تاريخ تبليغ مما يفسح المجال أمام التعسف، وخاصة احتمالات عدم تبليغ القرارات إلا بعد انتهاء مهلة الطعن الإداري³.

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 جوان 1991، والمادة 03 من المرسوم رقم 97-

202-203 المؤرخين في 25 جوان 1991.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 49.

³ - المرجع نفسه، ص 37.

عدم إشارة هذه النصوص إلى إمكانية الطعن القضائي في حالة رفض الطعن الإداري، ولو أن دعوة الإلغاء لا تحتاج إلى نص خاص لتحريكها ضد القرارات الإدارية، طالما أنها لا تتعلق بأعمال السيادة، وتتجسد احتمالات إلغاء هذه القرارات كلما خالفت قرارات الوضع في مركز الأمن أو تحت الإقامة الجبرية أو المنع من الإقامة الشروط المحددة في المرسومين التنفيذيين المتعلقين بشروط هذه الحالات¹.

تشير النصوص إلى الطعن الإداري بالنسبة لحالات الوضع في مراكز الأمن والوضع تحت الإقامة الجبرية دون الإشارة إلى الطعن بالنسبة للإجراءات والصلاحيات الأخرى التي تتمتع بها السلطات المكلفة بتسيير حالة الحصار رغم كونها لا تقل خطورة عن الإجراءات والصلاحيات الأخرى من حيث المساس بالحريات الفردية ولا تختلف عنها من حيث طبيعتها القانونية وعلى الأخص عدم اعتبارها من أعمال السيادة، ومن ثم وجوب إخضاعها للطعن القضائي فضلا عن الطعن الإداري مع تقليص الدور الرقابي للقاضي بطبيعة الحال بما يتماشى والظروف الاستثنائية². وتجدر الإشارة هنا إلى أن المرسوم المتعلق بإقرار حالة الحصار لا يتناول موضوع الرقابة القضائية ولا يتضمن أية أحكام خاصة في هذا المجال³.

2- اتساع السلطة الضبطية للوالي في حالة الطوارئ:

إن أساس حالة الطوارئ هو المادة 92 من الدستور وهي نفس المادة المتعلقة بحالة الحصار التي تشترك معها في الكثير من الخصائص، باستثناء أن السلطات المدنية هي من تتولى تسيير الحالة الاستثنائية هنا وليس السلطة العسكرية، فوزير الداخلية على

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 37.

² - المرجع نفسه، ص 37-38.

³ - المرجع نفسه، ص 39.

المستوى الوطني والوالي على المستوى المحلي هما اللذان يتوليان اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام واستتبابه تنفيذا لتعليمات الحكومة.

والفرق أيضا هنا بين هذه الحالة وحالة الحصار هو أنه في الأولى يتعلق الأمر بتفويض بينما في الثانية فإنه يتعلق بتحويل اختصاص السلطات المدنية تلقائيا وقانونيا إلى السلطات العسكرية.

ولقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 92-75 شروط اتخاذ قرار الوضع في مراكز الأمن وهو القرار الذي يتخذه وزير الداخلية بناء على اقتراح مصالح الأمن وليس المجلس الجهوي مثلما هو الحال بالنسبة لحالة الحصار، وأن هذا القرار قابل للطعن أمام والي الولاية التي يقيم بها المعني بالقرار الذي يقدمه بدوره الطعن إلى المجلس الجهوي، المتكون من رئيس يعينه وزير الداخلية، ممثل لوزير الداخلية، ممثل لوزير الدفاع وثلاثة شخصيات مستقلة يعينها وزير حقوق الإنسان، وهذه التشكيلة لا تختلف كثيرا عن تشكيلة مجالس حالة الحصار فهي تشكيلة عسكرية أمنية ومدنية، ولم يشر المرسوم إلى آجال الطعن إلا أنه قيد المجلس الجهوي بضرورة الفصل فيه خلال 15 يوما من إخطاره، وهنا أيضا لا تشير النصوص إلى الرقابة القضائية في حالة رفض الطعن الإداري، إلا أن هذا لا يعني استبعاده باعتبار أن دعوة الإلغاء حق ومبدأ عام طالما لا يتعلق الأمر بأعمال السيادة كما أن النص يهمل أيضا نظام الطعن القضائي بالنسبة لتدابير حالة الطوارئ الأخرى الخاصة بالإقامة الجبرية، والمنع من الإقامة والتفتيش...¹

3- حالة اللجوء إلى الجيش خارج الحالات الاستثنائية:

ينص القانون رقم 91-23 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 على مستهم الجيش الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، حيث يرى بعض

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 39-42.

الباحثين بأن الأمر يتعلق بحالة وسطى بين الحالة الاستثنائية والحالة العادية، ولو أنها أقرب إلى الحالة الأولى أو بظروف لم تعلن فيها الحالة الاستثنائية ولكنها تتطوي على مساس مستمر بالحريات الجماعية والفردية وباضطراب في الأمن العمومي، فالمرسوم التطبيقي له ينص على حالة الطوارئ القصوى، ولقد حدد القانون الحالات التي تخلو للإدارة اللجوء إلى السلطة العسكرية رغم من الأمر لا يتعلق بسلطات الحالة الاستثنائية¹. وهذه الحالات هي تلك المنصوص عليها في المادتين 3-4 من القانون، وتتلخص فيمايلي:

النكبات العمومية والكوارث الطبيعية، أو الكوترث ذات الخطورة الاستثنائية.

في حالة المساس المستمر بالحريات الفردية والجماعية.

في حالة المساس بالقوانين والتنظيمات الذي ينذر بالخطر ويهدد حرية التنقل والموارد الوطنية وشروط الخروج والدخول من وإلى التراب الوطني.

وسلطات الإدارة هنا هي أنها تتسع نوعا ما لضمان السيطرة على حالة من الأمن بلغت درجة من الخطورة ولكنها لم تصل بعد إلى درجة الحالة الاستثنائية، وهذا يعني أنه فيما عدا مرسوم رئيس الحكومة بتقرير اللجوء إلى خدمات الجيش الشعبي الوطني للحفاظ على النظام العام فإن باقي الإجراءات تخضع للرقابة القضائية، حيث أن مرسوم تقرير الحق في اللجوء إلى خدمات الجيش يمكن تصنيفه أعمال السيادة ومن ثم فلا رقابة على المبدأ إلا إذا خالف مرسومي تقرير حالي الحصار والطوارئ من حيث الشروط والحالات التي حددها اللجوء إلى خدمات الجيش، أما من زاوية ممارسة الحق فإن المرسوم يكون قابلا للطعن بالإلغاء أي عند مخالفته الإجراءات والشكليات التي نص عليها القانون والمرسوم الرئاسي، ونفس الشيء بالنسبة للإجراءات التطبيقية للمرسوم الصادرة عن مختلف الجهات (وزير الداخلية والوالي)، ليس فقط لأنها ليست من أعمال

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 42-45.

السيادة ولكن أيضا لأننا بصدد ظروف صنفها المشرع نفسه خارج الحالات الاستثنائية وتقييدها بمبدأ المشروعية بجميع مصادره الصارمة¹.

حتى وإن يبدو تدخل الجيش في مهام حماية الأمن الداخلي أمرا غير معقول لدى البعض إلا أن القانون الجزائري في هذا الصدد استمد أساس هذه الحالة من الظروف، إذ أنه صحيح أن تنظيم الحفاظ على النظام الداخلي يركز على بعض المبادئ التي من واجبها التوفيق بين السلطة والحرية، وهذه المبادئ هي:

مبدأ التمييز بين قوات الشرطة والقوات العسكرية.

مبدأ تنوع قوات الشرطة، وهما النقطتان اللتان سنتطرق إليهما فيما يلي:

***قوات الشرطة والقوات العسكرية:**

إن فكرة منح مهمة الحفاظ على النظام الداخلي إلى قوات غير القوات العسكرية تفسر بعدة عوامل هي:

عوامل بسيكولوجية: وتتخلص في كون الجيش كسلك لا يريد التكفل بمهام الضبط.

عوامل تقنية: اختلاف المشاكل الداخلية المتعلقة بالنظام الداخلي تختلف عن تلك الخاصة بالاعتداء الخارجي.

عوامل سياسية: وذلك في إطار الإجراء الذي يجعل من الجيش بعيدا عن النزاعات الداخلية.

تجدر الإشارة إلى أن التفريق بين قوات الشرطة وقوات الجيش قد ظهر مع الدستور الفرنسي لسنة 1971، المادة 13 منه.

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 44-45.

نتيجة لذلك، فإنه في حال ظهور ظروف استثنائية، لا يمكن للقوات المسلحة التدخل داخل الإقليم إلا بعد الخضوع إلى إجراء التسخيرة، التي لا بد من أن تكون محددة من طرف السلطة التشريعية¹. غير أن التمييز بين القوات العسكرية وقوات الشرطة لم تعد له قيمة مطلقة في أيامنا، غد نجد جزء من قوات الجيش مكلف بالأمن الداخلي، هاذ السلك هو قوات الدرك التي كانت حاضرة دائما.

وذلك يعود إلى تطور مفهوم المساس بالنظام العام ومفهوم الحرب اللذان كثفا من النقاط المشتركة بين قوات الشرطة وقوات الجيش، أيضا نجد نقاط مشتركة بين الدفاع العملياتي والدفاع المدني، بالإضافة إلى ذلك، وفي حالة الكوارث تشترك السلطات المدنية والسلطات العسكرية في عمليات النجدة إلى جانب الأسلاك المتخصصة².

تنوع قوات الشرطة: وذلك لأسباب تاريخية وأخرى منطقية.

الأسباب التاريخية: أنشئت العديد من قوات الضبط ظرفيا تحت ضغط الأحداث دون وجود مخطط قبلي لإنشائها.

الأسباب المنطقية: باعتبار أن مختلف قوات الضبط ظهرت كاحتياط ضد أخطار داهمة، ناتجة عن احتكار للقوة الداخلية، إضافة إلى ذلك، فإن إنشاء شرطة محلية إلى جانب الشرطة الوطنية كان ضروريا للتأقلم مع الظروف المحلية، ولا بد كذلك من التمييز بين سلطات الضبط وقوات الضبط، فالأولى لها صلاحيات المر بإجراءات الشرطة، والثانية مكلفة بتنفيذها ماديا³.

¹ –André de Laubandere et Jean Claude Venezia, op cit, tome 3.5^e édition, 1993, p187.

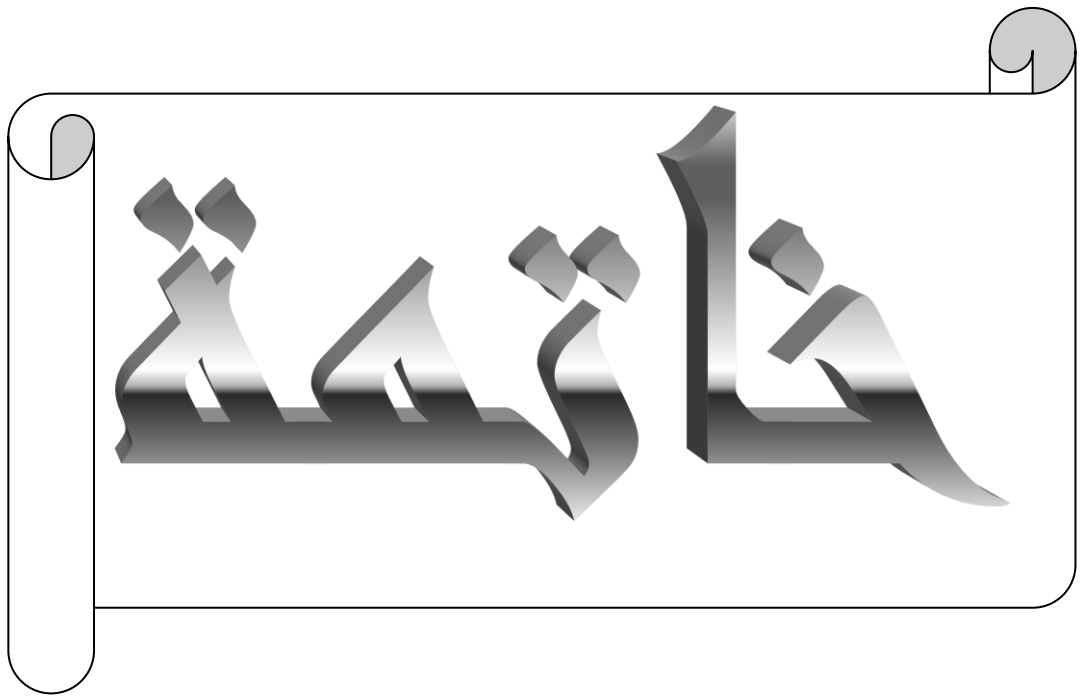
² –André de Laubandere et Jean Claude Venezia, op cit, tome 3.5^e édition, 1993, p188.

³ –André de Laubandere et Jean Claude Venezia, op cit, p188.

خلاصة الفصل الثاني:

إن من خلال دراستنا هذه الفصل الثاني فقد ارتأينا في هذا الفصل في ثلاثة مباحث وتناولنا فيهم سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الولاية 07/12.

وتطرقنا فيه إلى ثلاثة مطالب تحتوي على سلطة التنسيق والتنظيم وتعرضنا إلى الخطر والإذن السابق والإخطار المسبق كذلك تطرقنا في المطلب الثاني إلى سلطة الترخيص، من حيث وجوب استناد الأوامر الفردية إلى قواعد تنظيمية، وكذلك عدم جواز مخالفة الأوامر الفردية، وتطرقنا أيضا إلى المطلب الثالث من سلطة التسخير من حيث ما يسمح به القانون صراحة، وفي حالة وجود الاستعجال، وتطرقنا إلى المبحث الثاني من حيث سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء النصوص الخاصة في مجال الأمن على ضوء قانون البلدية 10/11، وكذلك على ضوء قانون الإجراءات الجزائية وكذلك في ظل المرسوم 371/83 وكل هذه السلطات التي منحها القانون للوالي هي مخولة له بموجب قوانين ومراسيم.



الخاتمة:

في الختام نستنتج بأن الوالي هو السلطة الرئيسية للحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي، كما أنه يتمتع بكافة الوسائل القانونية، المادية والبشرية التي تكفل له ضمان نجاح هذه المهمة، إلا أنه وفي الكثير من الأحيان، نجد أنه لا يتمكن 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 مجملها بظروف المعيشة، لذلك يمكن القول بأن الوظيفة المخولة للولاية في الحفاظ على استقرار المجتمع والدولة معاً، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمهامهم الأخرى المتعلقة بتسيير المدينة، وتحسين إطار العيش للمواطن، إضافة إلى ذلك فإنه من الأسباب التي تؤدي بالمواطنين إلى الخروج إلى الشارع ليس انقطاع قنوات التواصل مع المسؤولين وإنما عدم التوصل إلى حلول تقنع الطرفين نتيجة لعجز مناصب الشغل والسكن الذي أصبح المواطن يرى بأنه حق من حقوقه مقابل وجود مهام أخرى موكلة للسلطات المحلية من حيث التركيز على توفير المنشآت القاعدية للدولة والمشاريع الكبرى.

فبين النظرة الضيقة للمواطنين المتعلقة بمصالحهم الخاصة، ونظرة السلطات الواسعة والمنصرفة إلى مشاريع أخرى تهم الاقتصاد الوطني، اتسعت الهوة بين الجانبين.

كما لا يجب تجاهل أنه في الكثير من الأحيان أيضاً تظهر تلك الاضطرابات نتيجة لآراء 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 أيضاً 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.

وإلى 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 بالاستثناء 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 تنسيقاً وتكاملاً في المهام من بحث المبدأ.

أما بالنسبة لدور المجتمع المدني الذي تعتبر الجمعيات من أهم صورة فعددها في تصاعد مستمر، مما يطرح التساؤل عن مستوى التوازن بين حرية الجمعيات والرقابة الضرورية التي تتمتع الإدارة بحق ممارستها، فمن المنطقي أن تخضع الجمعيات لرقابة الإدارة، على الأقل لاحترام مبدأ الشرعية، السهر على سير القواعد التأسيسية وتلك التي تمنحها الدولة مساعدات والتي لا بد أن تخضع لرقابة الملاءمة، غير أنه من حيث التطبيق، هل مكنت الإدارة نفسها بوسائل الرقابة، أو متابعة عدد من الجمعيات الذي يتزايد أكثر فأكثر أو مراقبة شهادات محافظي الحسابات؟

وبالنسبة للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذا المجال، فهي على كثرتها ليست ذو فعالية كبيرة بفعل تناثرها وعدم ربطها ببعض، كما أن النص الأساسي المتعلق بالحفاظ على النظام العام من طرف الولاية (مرسوم رقم 83-373) يحتاج إلى إعادة نظر نظراً لضرورة تحيينه مع الوقت الراهن، كما أننا نفتقر إلى تنظيم عملي لتسيير الأزمات.

وعليه، فإنه لا بد من إعادة النظر في العديد من النقاط والتي يمكن تلخيصها فيما يأتي:

- تطبيق آليات الحكم الراشد، وبالأخص الحوكمة المحلية الرشيدة الملخصة في مشاركة المواطنين المحليين أفراداً كانوا أم جماعات، المساءلة، الشرعية، والفعالية، الشفافية في تدفق المعلومات والاستجابة لمطالب المواطنين.

• وضع رقابة فعالة على أعمال السلطات المحلية من طرف السلطة القضائية والمجالس المنتخبة.

• وضع آليات تعاون بين الولايات المتاخمة في حالة اضطراب النظام العام، وذلك بترقية فكرة الجهة على مستوى قانوني الولاية والبلدية.

ولعل أهم نقطة تتمثل في إعطاء متطلبات المواطنين أولوية خاصة والاستجابة لمشاكلهم الاجتماعية من جهة، وترقية المحلية من جهة أخرى لأن توفير سبل العيش الكريم يعد ضروري للمحافظة على الاستقرار، والتي اضحت لا تكفي لوحدها، ونقصد من خلال هذا إدراج هوية محلية التي لم تعد تقتصر على النشاط الاقتصادي، الاجتماعي أو الثقافي المشترك، بل أصبحت تتعداه إلى تواجد سياسي وإداري للمواطن معترف به من طرف السلطات من جهة، ومن جهة ثانية تقبل السلطة المحلية من طرف المواطن، أي اعتراف متبادل بين السلطات والمواطنين.

بتعبير آخر، على الدولة أن تخلق على المستوى المحلي مجال مؤسساتي، إعلامي وسلوكي أين يمكن للفاعلين ترجمة شعورهم، إثراء معارفهم، تأكيد مهاراتهم والتأثير على سير التنمية، فهذا الإجراء يجب أني تعلق بالبيئة السياسية (الاعتراف بسلطة محلية)، توثيق الوسائل التقنية والإدارية (تقليص صلاحيات السلطة المحلية في عملية اتخاذ القرار المحلية) وإعادة التعبئة الاجتماعية للفاعلين المحليين، وأهم حلقة في هذه العلاقات هي طرق تبادل المعلومات، بتعبير آخر تطوير الجوارية المكانية (la proximité spatiale) على مستوى الإقليم، إن هذه الإجراءات تدخل فيما يسمى بالذكاء الإقليمي (l'intelligence territoriale) فالإقليم المحلي يجمع أفراد أغلبهم تنفق في استعمال عادات، رموز معينة وقواعد اتفاقية، فإلى جانب الحماية والأمن الفردي، فإن الفرد على المستوى المحلي يبحث عن تلاحم جماعي لا يكون كرد فعل فقط، بعد حدوث ظاهرة مثل الكوارث، لذلك لا بد من التفكير في وضع آلية للتوقع قائمة على تبادل المعلومات بين الفاعلين المحليين مما يسمح بجعل هذا التضامن سابقا لهذه الوضعيات، وبالتالي أكثر فعالية.

احترام حقوق وحرريات مختلف الاتجاهات وتحيين مفهوم النظام العام مع ما تقتضيه الوقت الراهن، حيث انه لا يزال يقتصر في الجزائر على الثلاثية الكلاسيكية المتخلصة في الحفاظ على الأمن العام، السكنية العمومية والصحة العمومية، في حين نجد أن الكثير من الدول قطعت أشواطاً متقدمة في هذا المجال إذ تم إضافة عناصر أخرى تخدم المواطن مثلما هو الحال في فرنسا التي أدرجت عنصر احترام كرامة الإنسان وهو عنصر لا يقل أهمية عن العناصر السابقة، خصوصاً وأن كافة الدساتير تركز حماية الحريات العمومية.

إدراج تنظيمات تتوافق مع خصوصيات كل ولاية وإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم (وذلك دون الخروج عن النص الأساسي، ألا وهو قانون الولاية، أو المساس بوحدة التراب الوطني) وذلك بالنظر إلى شساعة مساحة بلادنا، خاصة وأن إدراج هكذا بنود لا يخدم السلطات المحلية فحسب من خلال إضفاء سلاسة في التسيير، بل إنه يدعم إضافة إلى ذلك أسس الديمقراطية في إدارة الشؤون المحلية، إذ لا يمكن إنكار أنه حتى ولو كانت الجزائر دول موحدة من حيث النظام وشعبها مترابطة وموحد من حيث العقيدة والتاريخ والمصالح، إلا أنه لكل جهة خصوصياتها من حيث الأعراف والعادات، هذا من جانب، ومن جانب آخر نجد أن كل منطقة تتميز من حيث طبيعتها ونشاطها (أغلبية حضرية أو أغلبية ريفية، ذات طابع صناعي أو زراعي...).

توسيع قنوات الاتصال بين الإدارة المحلية والمواطن وإعلام المواطنين بكل ما يهم تسيير شؤونهم.

محاولة إيجاد الحلول للمشكل والانشغالات التي يطرحها المواطنون بصفة وقائية بدلاً من معالجتها بعدياً وبصورة ظرفية، وذلك لن يتم إلا إذا كانت هناك دراسات وتحاليل حول الوضعية تسببق وقوع الاضطرابات التي يمكن التعرف عليها تمتد على الأقل إلى المدى المتوسط.

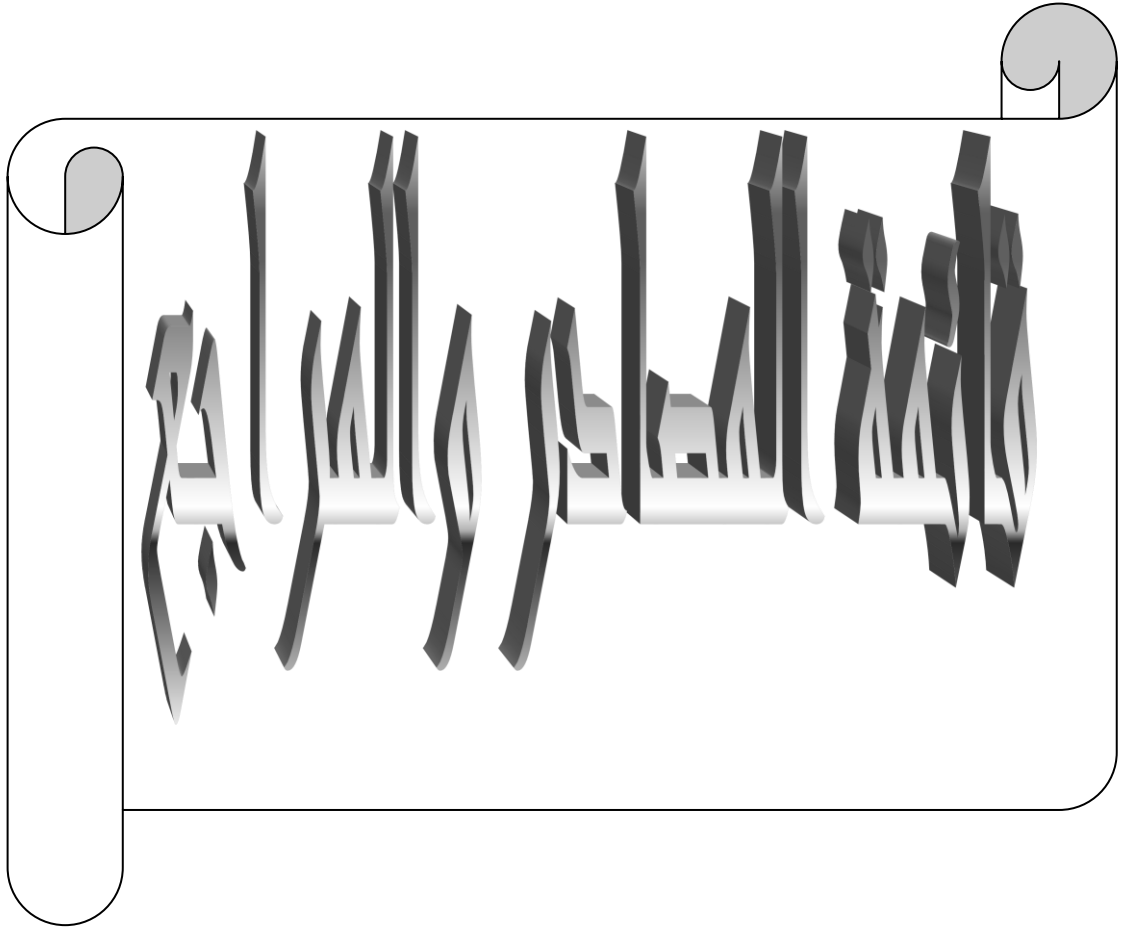
توضيح مهام وصلاحيات كل من الشرطة البلدية وشرطة الدولة من جانب، ومن جانب آخر، وضع تنظيم ضبطي خاص بالولايات الكبرى والقطاب الاقتصادية والصناعية حسب الحالة وبالأخص عاصمة البلاد نظرا لكونها تضم مؤسسات الدولة الحيوية.

تحقيق العدالة بين المواطنين، والذي يبقى عنصرا أساسيا للحفاظ على الاستقرار.

وعلى كل، لتفادي أي خلل في مجال النظام العام لابد على المسؤولين المحليين وعلى رأسهم الوالي من الاستماع إلى المواطن واتخاذ إجراءات جوارية، التأكد من استمرارية مختلف المرافق العمومية، تطبيق الاجراءات اللازمة في مجال النظافة، الصحة والسكينة العمومية، اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية المتعلقة بالإعلام، التحكيم والتكفل بالمشاكل، متابعة تنفيذ البرامج، محاولة إقامة ثقة متبادلة بين السلطات المحلية والمواطن وتشجيع العمل الجمعي.

وفي الأخير إن هذا الجهد المبذول يبقى إلا عمل ناقص، وهو عبارة عن بدأ في عملية البحث العلمي، من كل الجوانب التي تتعلق بموضوعي هذا والمتمثل في الدور الذي يلعبه الوالي في مجال الأمن العام لأنه هناك مجموعة من القوانين والمراسيم التي قد يكون لها دور كبير في تبيان ذلك.





قائمة المصادر والمراجع:

1- قائمة المصادر:

أولاً: القرآن الكريم

سورة الرعد

سورة البقرة

ثانياً: الدساتير

1. دستور الجزائر لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل بالقانون 02-03، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008، الجريدة الرسمية رقم 63.
2. دستور الجزائر لسنة 2016، المصادق عليه بموجب القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

ثالثاً: القوانين والأوامر

1. القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، ع15، 1990.
2. القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، ع12، 2012.
3. الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1969.

4. الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 6 فيفري 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية،
الجريدة الرسمية، ع105 الصادرة في 13 فيفري 1970 المعدل والمتمم.
5. الأمر 03-06 المؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلقة بالوظيفة العمومية، الجريدة
الرسمية، ع46 بتاريخ 16 جويلية 2006.
6. القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد
ومكافحته، الجريدة الرسمية، ع14 الصادرة في 20 مارس 2006.
7. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية،
المتمم بالأمر رقم 11-02 المؤرخ في 23 فبراير 2011، جريدة رسمية، في 12-
2011-02.

رابعاً: المراسيم

1. المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد أحكام
القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة
الرسمية، ع31، المؤرخة في 28-10-1990.
2. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19-10-1990 المتعلق بالتعيين في
الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة في 31-11-
1999.
3. المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال
الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، ع31 بتاريخ 28
جويلية 1990
4. المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادر في 20-08-1985، الذي يحدد حقوق العمال
الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 21
أوت 1985.

5. مرسوم رئاسي مؤرخ في 28-06-1997، يتضمن تعيين وزير محافظ للجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، ع44 لسنة 1997.
6. المرسوم رقم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاية ورؤساء الدوائر، الصادرة في 29-10-1983، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة في 01-11-1983.
7. المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالملكيات، الجريدة الرسمية رقم 74 المؤرخة في 22-11-2006.
8. المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25 يوليو 1990 والذي يحدد كفاءات منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية رقم 31 المؤرخة في 28-10-1990.
9. المرسوم رقم 89-10 المؤرخ في 07-02-1989، يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، الجريدة الرسمية، ع06، مؤرخ في 08-02-1998.
10. مرسوم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.
11. المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 جوان 1991.
12. المرسوم الرئاسي 83/373 الصادر في 28 مايو 1983

قائمة المراجع:

أولا: باللغة العربية:

1. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط2، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011.
2. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

3. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
4. أحمد بن حسنين البيهقي، شعيب الإيمان، ج6، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، دس.
5. علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
6. جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ج15، دار المعارف، دس.
7. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
8. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
9. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
10. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
11. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
12. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة الأسس والمبادئ، القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، 1986.
13. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.
14. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، 30 شارع سوتير، الأزاريطة، الإسكندرية، 2008.
15. مارسو لون، بروسبير في، جي برييان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، تر: د/أحمد يسري، المكتبة القانونية، ط2، 1991.

16. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008.

ثانيا: الرسائل الجامعية

1. بلفتحى عبد الهادي، المركزي القانوني للوالي في النظام الإداري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإداري، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2010-2011.

ثالثا: المجلات

1. شبري عزيزة، يعيش تمام شوقي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع31 لسنة 2013.

2. رشا محمد الهاشمي، نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الانشائية، مجلة العلوم القانونية، مج26، عدد 02، 2011.

3. شيهوب مسعود، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، جامعة الجزائر، 1998.

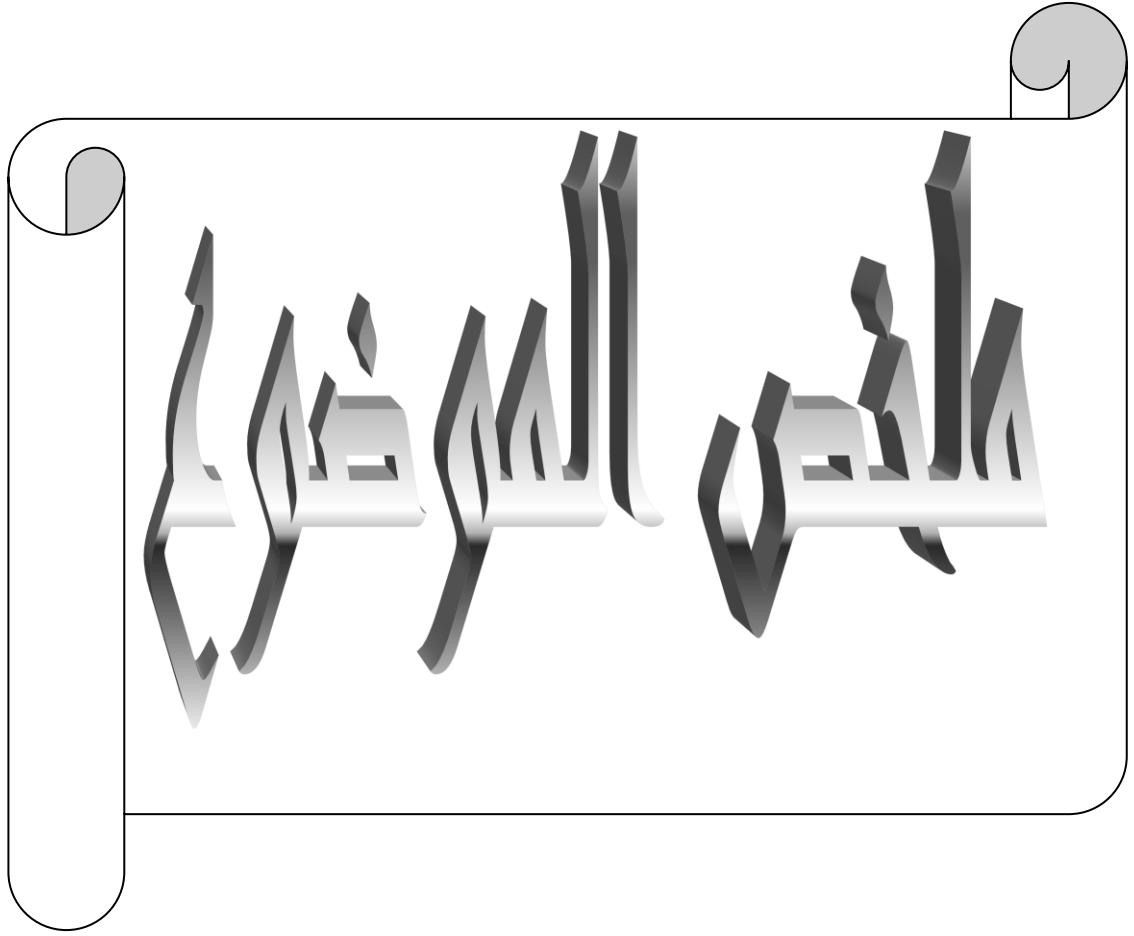
رابعا: باللغة الفرنسية

1. Ahmed Mahiou, les Collectivités locales en Algérie annuaire de l'Afrique du nord, 1961.
2. Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 3éme édition, office des publications universitaires COPU, 1981.
3. AUBY(Jean Marie et Jean Bernard) droit public :droit constitutionnel. Libirtés publiquesn droit administratif, tome 1, 11éme édition, 1993, Sirey, édition dalloz.

4. Long (M), Weil (P) BRAIBANT (G), DEVOLVE (P), GENEVOIS (B), les grands arrêts de la jurisprudence administratives.13ème édition, dalloz, 2001.
5. André de Laubader et jean claude venezia-opcit,tome 3.5ème édition ; 1993.
6. André de lau BADERE et jean claude venrzia, traité de droit administratif tome 3.5 ème éditions, 1993.
7. Raymond polin sous la direction de l'orde public, pufn politiaue d'aujand'hui
8. De villiers (Michel), sous la directions de droit public g générale, lexisnexus, litec, 141, rue de javel, 75015, paris, 2007.

المواقع الالكترونية:

1. Sitebibliothèque nationale de France, www.gallica.F.r



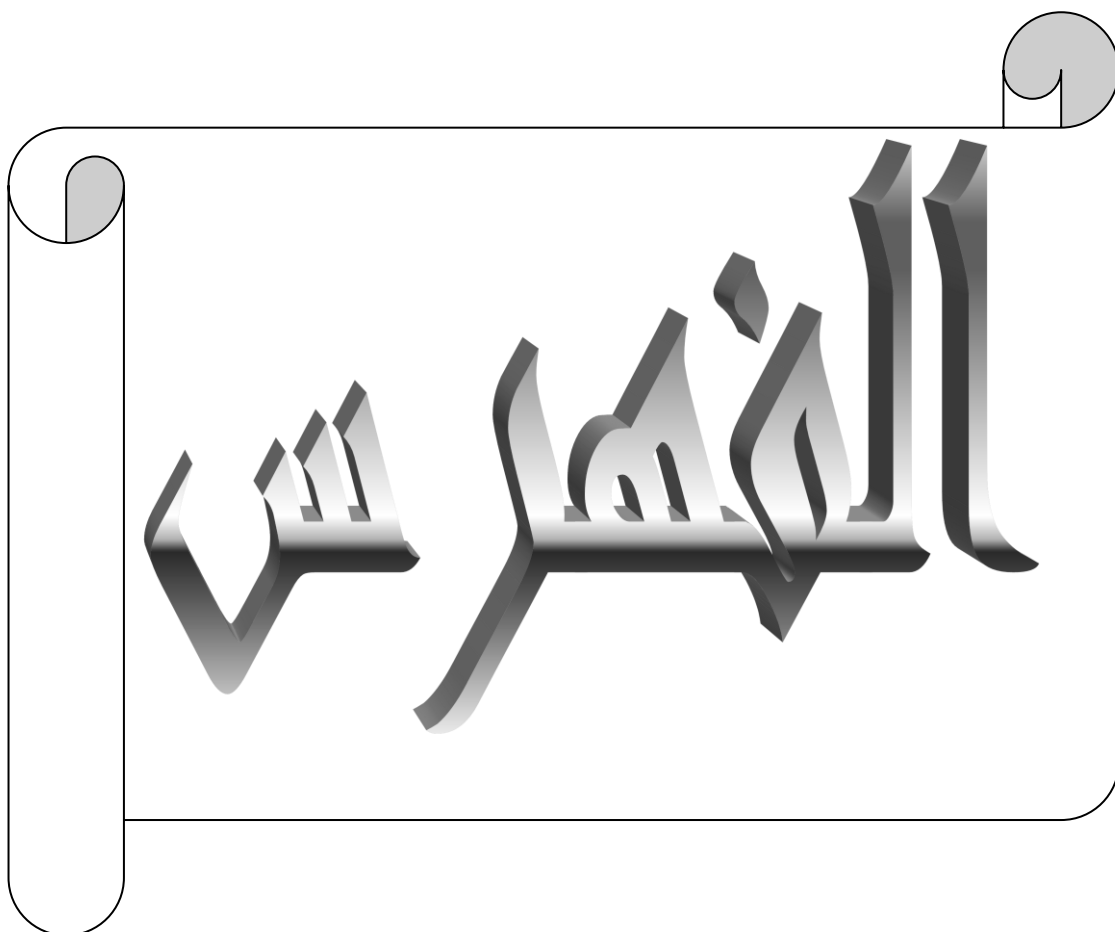
ملخص الموضوع:

يقسم التشريع الجزائري سلطات الضبط على المستوى المركزي بين عدة أشخاص، فنجد من مهام رئيس الجمهورية سلطات الضبط الإداري العام، بينما يكلف الوزراء بنشاطات ضببية خاصة، كل من مجاله، باستثناء وزير الداخلية الذي له كلك سلطات في مجال حماية النظام العام على كامل التراب الوطني، أما على المستوى المحلي، فالوالي وباعتباره المسؤول الأول عن حماية النظام العام على مستوى إقليم ولايته، فله سلطات ضببية واسعة تنقسم إلى سلطات الضبط الإداري العام، سلطات في مجال الضبط الإداري الخاص إضافة إلى صلاحيات في مجال الضبط القضائي، إذ أنه قبل كل شيء مكلف بالمحافظة على أمن الأملاك والأشخاص المتواجدين داخل إقليم ولايته.

ورأينا أيضا أن كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور المركزي للوالي وعززت من صلاحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكلفه باختصاصات إضافية غير مكثفة بالاختصاصات الممنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يحوزها أننا أمام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يبسط نفوذه على كل السلطات الممنوحة له ولا يمكنه أن يضطلع بجميع تلك المهام حتى لو أحسن استخدام آليات التسيير المختلفة بطريقة علمية وحتى لو قام بتفويض جزء من تلك الصلاحيات.

فإلى جانب وسائله القانونية والإدارية، ووضع القانوني كموظف سلطة، ومسؤول تكنوقراطي فالوالي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي، فهو من يقوم بممارسة سلطة الوصاية على البلديات، كما أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون مرفقة بأرائه فهو شريك اللامركزية ورفيقها الحتمي طوال مسيرتها، ومفاد الملاحظة أنه إذا كان الخطاب السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا قد جعل من اللامركزية المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فإن التقنية القانونية المسخرة لذلك لم تساهم في دفع هذه العملية، خاصة على مستوى الولاية، فمن خلال المركز الذي يلعبه ممثل الدولة (الوالي) تبدو اللامركزية

مجرد شعار والجماعة المحلية حاملة لأشكاله وأثاره، لأنها مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بالوسائل القانونية والمادية لهذه السياسة.



- 38-10 الفصل الأول: النظام القانوني لمنصب الوالي
- 10 المبحث الأول: ماهية منصب الوالي
- 10 المطلب الأول: التعريف اللغوي
- 11 المطلب الثاني: التعريف القانوني
- 13 المبحث الثاني: تطور منصب الوالي
- 13 المطلب الأول: منصب الوالي قبل الاستقلال
- 14 المطلب الثاني: منصب الوالي بعد الاستقلال
- 18 المبحث الثالث: تعيين وإنهاء المهام وكذا الحقوق الوظيفية لمنصب الوالي
- 18 المطلب الأول: تعيين الولاية
- 18 الفرع الأول: الجهة المختصة بتعيين الولاية
- 19 الفرع الثاني: الشروط المطلوبة لتعيين الولاية
- 23 المطلب الثاني: إنهاء مهام الولاية
- 23 الفرع الأول: الطرق العادية لإنهاء مهام الوالي
- 26 الفرع الثاني: الطرق الغير عادية لإنهاء مهام الوالي
- 27 المطلب الثالث: الحقوق والواجبات الوظيفية المرتبطة بمنصب الوالي
- 27 الفرع الأول: الواجبات الوظيفية المفروضة على الوالي
- 30 الفرع الثاني: واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه

- 32 الفرع الثالث: الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها الوالي
- 38 خلاصة الفصل الأول
- 79-39 الفصل الثاني: حدود وسلطات الوالي في مجال الأمن العام
- 39 المبحث الأول: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الولاية 07/12 .39
- 40 المطلب الأول: سلطة التنسيق والتنظيم
- 41 الفرع الأول: الحظر
- 41 الفرع الثاني: الإذن السابق
- 42 الفرع الثالث: الإخطار السابق
- 42 المطلب الثاني: سلطة الترخيص
- 43 الفرع الأول: وجوب استناد الأوامر الفردية إلى قواعد تنظيمية عامة
- 43 الفرع الثاني: عدم جواز مخالفة الأوامر الفردية للقواعد التنظيمية العامة
- 44 المطلب الثالث: سلطة التسخير
- 46 الفرع الأول: حينما يسمح به القانون صراحة
- 46 الفرع الثاني: في حالة وجود الاستعجال
- 47 المبحث الثاني: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء نصوص خاصة
- 47 المطلب الأول: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون البلدية 10/11 .47
- 49 المطلب الثاني: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء قانون الإجراءات الجزائية
- 52 المطلب الثالث: سلطات الوالي في مجال الأمن العام على ضوء المرسوم 373/83 .52

- 57 المبحث الثالث: حدود سلطات الوالي في مجال الأمن العام
- 57 المطلب الأول: حدود سلطات الوالي في مجال الأمن العام في الحالات العادية
- 57 الفرع الأول: احترام الإدارة للتدرج الموضوعي للقواعد والقرارات القانونية
- 58 الفرع الثالث: احترام التدرج الشكلي أو العضوي للهيئات العامة للدولة.
- 67 المطلب الثاني: حدود السلطات الوالي في مجالا الأمن العام في الحالات غير العادية
- 67 الفرع الأول: حدود الإجراءات الضبطي في الظروف الاستثنائية حسب مجلس الدولة الفرنسي.
- الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية للرقابة القضائية وعدم جواز تحصينها.
- 69
- الفرع الثالث: تقليص الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال الضبط في الظروف الاستثنائية.
- 71
- 72 الفرع الرابع: التطبيق في الجزائر.
- 79 خلاصة الفصل الثاني
- 80 الخاتمة